

EuR EUROPARECHT

Beiheft 2 | 2008

Sandra Bartelt | Philipp Dann [Hrsg.]

**Entwicklungszusammenarbeit
im Recht der Europäischen Union**

The Law of EU Development Cooperation



Nomos

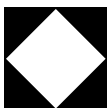
EuR EUROPARECHT

Beiheft 2 | 2008

Sandra Bartelt | Philipp Dann [Hrsg.]

**Entwicklungszusammenarbeit
im Recht der Europäischen Union**

The Law of EU Development Cooperation



Nomos

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8329-3993-9

ISSN 1435-5078

1. Auflage 2008

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2008. Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der photomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

Das Recht der europäischen Entwicklungszusammenarbeit durchläuft eine grundlegende Transformation. Seit 2006 ist das Sekundärrecht der Entwicklungszusammenarbeit weitgehend reformiert und vor allem konsolidiert worden. Mit dem Vertrag von Lissabon zeichnet sich ein neuer primärrechtlicher Rahmen dieses Rechtsgebiets ab. Und auch jenseits des engeren europäischen Zusammenhangs ist das Recht der Entwicklungszusammenarbeit in Bewegung geraten und wirkt auf die EU zurück; Anlass genug also, den Veränderungen mit diesem Beiheft näher nachzugehen. Seine Beiträge gehen auf eine Tagung am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg im April 2008 zurück und stammen von Autoren aus Wissenschaft und Praxis.

Waren die Reformen sein Anlass, so verfolgt dieses Beiheft eine spezifische Zielsetzung: Es soll die Konturen eines Rechtsgebiets markieren, das bislang wenig fokussierte Aufmerksamkeit in der deutschen Europarechtswissenschaft erfahren hat. Die Beiträge zeichnen daher nicht nur die Reformen nach, sondern sollen versuchen das neue Recht zugleich in einen weiteren thematischen wie institutionellen Zusammenhang zu stellen. Dazu wird das Zusammenspiel des Rechts der Entwicklungszusammenarbeit mit anderen Rechtsgebieten, insbesondere dem Handelsrecht und dem Recht der GASP untersucht. Zudem wird das Recht der Entwicklungszusammenarbeit aus einer institutionellen Perspektive betrachtet und gefragt, welchen Steuerungsinstrumenten die Kommission als Entwicklungsverwaltung unterliegt, welchen Einfluss das EP ausübt und, nicht zuletzt, wie die Verantwortlichkeitsstrukturen in diesem Bereich organisiert sind.

Für die Durchführung der Tagung und das Zustandekommen dieses Beihefts waren wir auf vielfältige Hilfe angewiesen. Unser erster Dank geht an die Fritz Thyssen Stiftung, die die Tagung großzügig und unbürokratisch finanziert hat. Sie hat damit hoffentlich auch geholfen, ein Gesprächsnetzwerk zu kreieren, welches über die Tagung hinaus Bestand haben wird. Zudem danken wir den Direktoren des Max-Planck-Instituts für ihre vielfältige Unterstützung bei der Organisation der Tagung in Heidelberg. Unser besonderer Dank richtet sich schließlich an die Herausgeber der *Europarecht*, die die Veröffentlichung der Tagungsergebnisse an dieser prominenten Stelle ermöglichten.

Brüssel/Heidelberg

Sandra Bartelt

Philipp Dann

Inhaltsverzeichnis

Vorwort der Herausgeber	3
Grundzüge und Reformen	
<i>Sandra Bartelt</i>	
The legislative architecture of EU external assistance and development cooperation	9
Zusammenfassung: Der neue Rechtsrahmen der EU Aussenhilfe und Entwicklungszusammenarbeit	33
<i>Bernd Martenczuk</i>	
Die Kooperation der Europäischen Union mit Entwicklungsländern und Drittstaaten und der Vertrag von Lissabon	36
Summary: EU cooperation with developing and other third countries and the Treaty of Lisbon	49
Entwicklungszusammenarbeit und andere Politikbereiche	
<i>Frank Hoffmeister</i>	
Das Verhältnis zwischen Entwicklungszusammenarbeit und Gemeinsamer Außen- und Sicherheitspolitik am Beispiel des EG-Stabilitätsinstruments ..	55
Summary: The relation between development policy and common foreign and security policy – The case of the EC-Stability Instrument	75
<i>San Bilal und Francecsa Rampa</i>	
Aid for Trade by the European Union: Preliminary insights from the Economic Partnership Agreements	77
Zusammenfassung: Handelshilfe der Europäischen Union im Kontext der EU-AKP Wirtschaftspartnerschaftsabkommen	102
Entwicklungszusammenarbeit und der inter-institutionelle Prozess	
<i>Philipp Dann</i>	
Programm- und Prozesssteuerung im europäischen Entwicklungs- verwaltungsrecht	107
Summary: Normative governance in the law of EU development cooperation	134
<i>Ricardo Passos und Daniela Gauci</i>	
European Parliament and development cooperation: Shaping legislation and the new democratic scrutiny dialogue	138
Zusammenfassung: Das Europäische Parlament und die Entwicklungs- zusammenarbeit: Gesetzgebung und demokratische Kontrolle	159

Kirsten Schmalenbach

Accountability: Who is judging the European Development Cooperation? . 162

Zusammenfassung: Rechenschaftsbeziehungen in der Europäischen

Entwicklungszusammenarbeit 187

Autorenverzeichnis 191

Grundzüge und Reformen

The legislative architecture of EU external assistance and development cooperation

*By Sandra Bartelt**

I. Introduction

Over time, the European Union developed a broad spectrum of external relation tools. They range from trade and technical and financial assistance in the context of development cooperation to crisis management and peace keeping in the framework of the Common Foreign and Security Policy.¹ The result was a mixed and complex set of instruments which featured significant differences in procedures and structure. For the new Financial Framework 2007-13,² the European Union therefore fundamentally reformed its instruments for the delivery of external financial assistance. These set out the framework for a new and simplified political and administrative structure for the European Union's external assistance. They replace more than 30 geographic and thematic regulations, which implicated a loss of efficiency in the management of the Community's external financing programmes.

The new legislative architecture for external assistance consists of a set of instruments with a geographic coverage, going in concentric circles around the European Union. The first circle comprises the candidate countries in the Balkans and Turkey which are covered by the Pre-Accession Instrument (IPA).³ It is followed by the countries which are eligible under the European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI).⁴ As a third layer the instruments extend to the developing countries with whom the cooperation is covered on the one hand by the Development Cooperation Instrument (DCI)⁵ and by the European Development Fund (EDF), on the other hand, which covers the cooperation with the African, Pacific and Caribbean (ACPs) countries. Despite the reform of the external action instruments, the cooperation with the ACP remains financed by treaty commitments from Member States outside the Community budget for the financial period 2008-2013.

* Dr. iur., LL.M. The author works for the European Commission, Directorate-General for Development and writes here in personal capacity.

1 *D. Thym*, Foreign Affairs, in: A. von Bogdandy / J. Bast (eds.), *Principles of European Constitutional Law* (forthcoming 2008); for an overview see *K. Schmalenbach*, in: Calliess/Ruffert (eds.), *EUV/EGV*, 3rd edition, 2007, Art. 177 para. 1-3.

2 See the Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline and sound financial management, OJ 2006 No. L 139, p. 1.

3 Council Regulation 1085/2006 establishing an Instrument for Pre-Accession Assistance, OJ 2006 No. L 210, p. 82.

4 Regulation 1638/2006 of the European Parliament and of the Council laying down general principles establishing a European Neighbourhood and Partnership Instrument, OJ 2006 No. L 310, p. 1.

5 Regulation 1905/2006 of the European Parliament and of the Council establishing a financing instrument for development cooperation, OJ 2006 No. L 378, p. 41.

The geographic instruments are complemented by horizontal instruments, which respond to special needs and to crisis situations: an Instrument for Stability (IfS),⁶ an Instrument for Nuclear Safety Co-operation (INSC),⁷ a European Instrument for Democracy and Human Rights (EIDHR)⁸ and an Instrument for Co-operation with Industrialised Countries (ICI)⁹ in addition to the already existing humanitarian aid instrument.¹⁰

The purpose of this paper is to present the new legislative structure for the delivery of external assistance in three steps; first, it explains the underlying rationale for the reform. Secondly, the inter-institutional decision-making process concerning the adoption of the new financing instruments is presented with a particular focus on the Instrument for Development Cooperation and Economic Cooperation (DCECI). Thirdly, the paper describes the whole legislative framework for the delivery of external assistance, including the relationship between the different instruments. Finally, the paper gives an outlook on the programming and implementation of the new instruments.

II. The reform of the external financing instruments

1. The underlying rationale of the reform

Even before Title XX was included in the EC Treaty by the Treaty of Maastricht, development cooperation played an important role in the Union's external relations.¹¹ For instance, earliest development cooperation dated back to the Yaoundé and Lomé Conventions which covered the cooperation with the ACP countries. It then successively expanded to include further addressees and other thematic issues of financial assistance. Since each stage of such expansion was anchored in a separate external relations rationale, e.g. to provide assistance for the further enlargement of the Union or to stabilize the Mediterranean neighbourhood, the outcome was a confusing total of more than 30 instruments devoted to 'external assistance'.¹² The reform of the Union's external assistance, which was outlined in the Commission's Communication *„On the Instruments for External Assistance*

6 Regulation 1717/2006 of the European Parliament and of the Council establishing an Instrument for Stability, OJ 2006 No. L 327, p. 1.

7 Council Regulation 300/2007 establishing an Instrument for Nuclear Safety Cooperation, OJ 2006 No. L 81, p. 1.

8 Regulation 1889/2006 of the European Parliament and of the Council establishing an financing instrument for the promotion of democracy and human rights worldwide, OJ 2006 L 386, 29.12.2006, p. 1.

9 Council Regulation 1934/2006 establishing a financing instrument for cooperation with industrialised and other high-income countries and territories, OJ 2006 L 405, 30.12.2006, p. 41.

10 Council Regulation 1257/96 concerning humanitarian aid, OJ 1996 No. L 163, p. 1.

11 R. Pitschas, in: Streinz (ed.), EUV/EGV, 2003, Art. 177, para. 1-2.

12 OECD/DAC, Peer review of the European Development Cooperation, Report 2007, p. 23, 37, available at: <http://www.oecd.org/dataoecd/57/6/38965119.pdf>.

under the *Future Financial Perspective 2007-2013*“,¹³ proposed to consolidate the various instruments in a far more manageable set of 10, beginning in 2007.

2007 was therefore the first year of operation of the new-style EU Budget, the multi-annual financial framework 2007-2013 with its streamlined budget lines for external action (heading 4). The interdependence between the Financial Framework and the external financing instruments is further underlined by the fact that the latter expire at the end of the financial perspectives in 2013.¹⁴ The external relations budget under heading 4 is primarily composed of Official Development Assistance (ODA) with 90% of all of the external relations funding in the development cooperation area.¹⁵ Within the period of the financial perspectives, the largest flows of ODA are financed through the EDF with an indicative amount of 22,6 billion Euros and the DCI, the latter having an indicative financing volume of almost 17 billion Euros.¹⁶ However, these two main tools for development cooperation are financed differently. Whereas the DCI is funded directly from the Community budget, the EDF is an intergovernmental fund, made up of treaty commitments from the Member States outside the Community budget. It finances the co-operation with the African, Pacific and Caribbean (ACP) countries and with the Overseas Countries and Territories (OCTs).¹⁷

The initial 2004 Commission proposal for a Development Cooperation and Economic Cooperation Instrument (DCECI) included a financial reference amount for the cooperation with the ACP countries to further streamline the financing instruments.¹⁸ However, the European Council decided in December 2005 to maintain an intergovernmental European Development Fund.¹⁹ Therefore the 10th EDF, which covers the period from 2008 until 2013, was set up by an Internal

13 Commission communication COM(2004)626final.

14 The Financial Framework is attached to the Inter-Institutional Agreement (IIA) which stipulates that each co-decided legislative act concerning a multiannual programme will contain the financial envelope for the programme. In the IIA, the budgetary authority and the Commission undertook not to depart by more than 5% from this amount when they draw up the preliminary draft annual budget.

15 OECD/DAC, Peer review (fn. 12) p. 45; The DAC started to codify the notion of foreign aid under the name „official development assistance“ in the late 1960s. It defined official development assistance as those flows to developing countries and to multilateral institutions which are: i. provided by official agencies, including state and local governments, or by their executive agencies; ii. each transaction of which: a) is administered with the promotion of the economic development and welfare of developing countries as its main objective; and b) is concessional in character and conveys a grant element of at least 25%, see „Is it ODA?“, papers on Official Development Assistance, DAC Journal 3 (2002) N°4, p.III-5. P. Dann, Grundfragen eines Entwicklungsverwaltungsrechts, in: Moellers/Voskuhle/Walter (eds.), Internationales Verwaltungsrecht, 2007, p. 8-9.

16 OECD/DAC, Peer review (fn. 12) p. 4.

17 Calliess/Ruffert (fn. 1), Art. 177, para. 9; Streinz (fn. 11), Art. 179, para. 10; see also B. Martenczuk, From Lomé to Cotonou, *European Foreign Affairs Review* 5 (2000), p. 461 ff.

18 See Art. 24 (1) of the initial Commission proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a financing instrument for development cooperation and economic cooperation, COM(2004)629final; Commission Communication „Towards the full integration of co-operation with ACP countries in the EU budget“, COM(2003)590.

19 Brussels European Council Presidency Conclusions, 15 and 16 December 2005, available at: http://europea.eu/european_council/conclusions/index_en.htm.

Agreement between the Member States, meeting within the Council.²⁰ As a consequence, the final DCI does not extend its geographic scope to the ACP countries.²¹

The different financing sources of the EDF and the instruments under the Community budget, are also reflected in the management of the financial instruments by the Commission services. The cooperation with the ACP countries under the EDF is managed by the Commission Directorate-General for Development, whereas the geographic cooperation with the countries eligible under the DCI (except South Africa) is managed by the Directorate-General for External Relations (RELEX). Programms of these two Directorate-Generals are carried out by EuropeAid, which is a specialised implementation agency within the Commission and which was created in 2001.²²

2. The process of decision-making concerning the new external action instruments

Apart from the new design for the financing of external assistance, the negotiations on the adoption of the new external action instruments are also an interesting case-study regarding the interplay between the main EU institutions in the legislative procedure. While both Parliament and the Council welcomed the simplification proposed by the Commission, these proposals generated a substantial debate as important questions were raised soon after the Parliament began its work.

The process is especially interesting for the strong role of the EP.²³ Initially in September 2004, the Commission had proposed a set of four new instruments: the Instrument for Pre-accession Assistance (IPA), the European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI), the Instrument for Development Co-operation and Economic Cooperation (DCECI) and the Instrument for Stability (IfS).²⁴ Merely two out of the four new instruments were submitted to co-decision procedure

20 Internal Agreement between the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council, on the financing of Community aid under the multiannual financial framework for the period 2008 to 2013 in accordance with the ACP-EC Partnership Agreement and on the allocation of financial assistance for the Overseas Countries and Territories to which part four of the EC Treaty applies, OJ 2006 No. L 247, p. 32. The total funding of the 10th EDF sums up 22.682 million EUR. 21.996 million EUR are dedicated for the ACPs in the multiannual financial framework for the period 2008-2013 as adopted by ACP-EC Council Decision 1/2006 and attached to the ACP-EC Partnership Agreement signed in Cotonou on 23 June 2000 and revised in Luxembourg on 25 June 2005 as Annex Ib (OJ 2002 No. L 287, p.4). 286 million EUR are dedicated to the co-operation with the OCT which is based on the Council Decision 2001/822/EC of 27 November 2001 on the association of the OCTs with the European Community, and has its legal basis in Article 187 of the EC Treaty (OJ 2001 No. L 314, p. 1; as amended by Council Decision 2007/249/EC, OJ 2007 No. L 109, 26.4.2007, p. 33).

21 For the geographic scope of the DCI, see below point III.1.a.

22 OECD/DAC, peer review (fn. 12) p. 27.

23 On the role of the European Parliament, see in particular *R. Passos and D. Gauci*, in this volume.

24 Original Commission proposal concerning the DCECI (COM(2004)629final); the IfS (COM(2004)630final); the IPA (COM(2004)627final); and the ENPI (COM(2004)628final).

(DCECI and ENPI). However, the final outcome in 2006, after two years of negotiations, amounted to seven new instruments, with four out of seven being co-decided (DCI, IfS, ENPI, EIDHR). This gave the European Parliament an unprecedented degree of legislative power over the framework covering external spending.²⁵

In reaching an agreement on the new instruments, time pressure played an important role. Most of the existing regulations, which formed the base for the delivery of external assistance until then, expired by the end of 2006 while the new financing instruments were intended to be fully operational at the beginning of the new financial perspectives in 2007. Consequently, without having reached an agreement in time, the Union would have faced an implementation gap at the beginning of the new Financial Framework.

a) *The original Commission proposal for an Instrument for Development and Economic Cooperation (DCECI)*

In the original Commission proposal, a Development Cooperation and Economic Cooperation Instrument (DCECI) was designed to be the main vehicle to support developing countries. It was supposed to be the cornerstone in the new set of external financing instruments. Their architecture was closely interconnected and based on the Commission's Communication „*On the Instruments for External Assistance under the Future Financial Perspective 2007-2013*“.²⁶

The initial proposal for a DCECI covered not only the geographic cooperation with all developing countries, including the ACP countries, but also cooperation with industrialised countries.²⁷ For this reason, the initial Commission proposal was based on both Art. 181a and 179 TEC, the latter bringing the proposal under the co-decision procedure pursuant to Art. 251 TEC. As regards geographic cooperation, the DCECI was supposed to cover developing countries in Latin America, Asia and Central Asia, Middle East and South Africa, thereby replacing the so-far most comprehensive so-called „*ALA Regulation*“,²⁸ and the South Africa Regulation.²⁹ It further included thematic programmes for the benefit of the part-

25 On the negotiations see Commission communication pursuant to Art. 251 para. 2 2nd subpara. TEC concerning the common position of the Council on the adoption of a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a financing instrument for development cooperation, COM(2006)628final.

26 Commission communication COM(2004)626final.

27 Original Commission proposal for a DCECI (fn. 24).

28 Council Regulation 443/92 on financial and technical assistance to, and economic cooperation with, the developing countries in Asia and Latin America, OJ 1992 No. L 52, p.2.

29 Regulation 1726/2000 of the European Parliament and of the Council on development cooperation with South Africa, OJ 2000 No. L 198, p.1, as last amended by Regulation 2110/2005. By contrast, the Council Regulation 1734/94 on financial and technical cooperation with the West Bank and the Gaza Strip (OJ 1994 No. L 182, p. 4) and Council Regulation 99/2000 concerning the provision of assistance to the partner states in Eastern Europe and Central Asia (OJ 2000 No. L 12, p. 1) were repealed by the ENPI.

ner countries, such as environment, human and social development, migration and asylum, human rights and democracy, food security and non-state actors.³⁰

b) The first reading amendments of the European Parliament: breaking up the DCECI

Under the co-decision procedure the Parliament is at the same footing as the Council as Community legislator. This procedure considerably increased the legislative powers of the Parliament insofar as the proposed act is deemed not to have been adopted if it rejects the common position of the Council by absolute majority in second reading.³¹ Being aware of its legislative powers, the Parliament already flexed its muscles at the first reading where it called on the Commission to withdraw its initial proposal for a DCECI and to submit a new proposal which took into account Parliament's concerns.³² Its main points of critique at this stage were twofold: firstly, the Parliament was worried about an erosion of its parliamentary powers by the reduction of the number of instruments. Indeed with the reform it was intended to replace the existing range of more than 30 regulations by a set of four new instruments plus the already existing humanitarian aid instrument. Whereas the old co-decided regulations contained sufficient detail as regards the policy content, the Parliament felt that the new proposals left a large margin of discretion to the Commission in the implementation, which, as a consequence, would have led to an erosion of its parliamentary powers.³³ Secondly, it disliked the merging of cooperation of developing countries with industrialised countries in a single legal instrument. The EP was concerned that the financing of the cooperation with the industrialised countries would come to the detriment of the developing countries.³⁴ To accommodate these concerns the three institutions went back to the negotiation table to reach an overall agreement on the structure of the new external action instruments.

This was finally achieved by an exchange of letters between the Commission's President Barroso, the President of the EP, Borrell, and the Austrian Presidency in June 2006, which confirmed the creation of a separate instrument for cooperation with industrialised countries and a separate instrument for human rights and democracy.³⁵

30 For more information on the thematic programmes see point III.1.b.

31 Art. 251 para. 2 2nd subpara. lit. b) TEC.

32 European Parliament, 1st report on the Commission proposal COM(2004)629final, draft resolution, doc-n° A6-0060/2005 of 21.3.2005.

33 See the contribution by P. Dann, in this volume.

34 European Parliament, 1st report (fn. 32).

35 Commission communication pursuant to Art. 251 (2), 2nd subpara. TEC (fn. 25).

aa) The cooperation with the industrialised countries

From the very beginning of the interinstitutional decision-making procedure the European Parliament aimed at steering the DCECI towards an instrument exclusively for the benefit of the developing countries.³⁶ Its main concern was that the financial envelope of the DCECI did not earmark funds for specific policy objectives, and notably for economic cooperation with industrialised countries, leading to an interchangeability of the funds. This would have left it to the Commission to determine these allocations by programming documents on which the Parliament would have had no influence.³⁷ The EP therefore objected the double legal base, Art. 179 and 181a TEC, and opted in its first reading amendments for a separate regulation to cover the cooperation with the industrialised countries.³⁸ As a consequence and in the spirit of finding an overall compromise for the whole package of external action instruments, a new proposal for a Regulation concerning the cooperation with the industrialised countries (ICI) was presented, which cut the industrialised countries out of the DCECI. As a consequence, an instrument was created which specifically targets developing countries called „Development Cooperation Instrument“ (DCI) and which is based on Article 179 TEC only.³⁹

bb) A separate instrument for human rights and democracy

With regard to human rights and democracy, the original intention of the Commission was that its activity in this field should take the form of a thematic programme in line with the Commission communication on a thematic programme for the promotion of democracy and human rights worldwide,⁴⁰ using the DCECI as a legal base.⁴¹ However, the European Parliament strongly argued for a separate regulation, as opposed to a thematic programme, given the special character of EU action on democracy and human rights.⁴² Human rights and democracy are highlighted as objectives of development cooperation in Art. 177 para. 2 TEC.⁴³ Although the Commission was aware of the concerns of the Parliament, it wished first to ensure an interinstitutional consensus on the overarching plan for the simplification of the regulatory architecture governing external assistance.⁴⁴ Only after an agreement on the overall structure was reached, the Commission pre-

36 European Parliament, 1st report (fn. 32) points 2 and 3 of the explanatory statement.

37 *Ibid* (fn. 32) point 5 of the explanatory statement.

38 European Parliament, 2nd report on the Commission proposal COM(2004)629final, amendments 1 and 2, doc-n° A6-0109/2006 of 27.3.2006.

39 European Parliament, Recommendation for second reading, doc-n° A6-9999/2006 of 5.12.2006, p. 2.

40 Commission communication COM(2006) 23 final.

41 See point 5 of the explanatory memorandum to the original Commission proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on establishing a financing instrument for the promotion of democracy and human rights worldwide, COM(2006)354final.

42 *Ibid* (fn. 41) point 6 of the explanatory memorandum.

43 Calliess/Ruffert (fn. 1), Art. 177, para. 16.

44 *Ibid*.

sented a new proposal for a Regulation on establishing a financing instrument for the promotion of democracy and human rights on 26 June 2006.⁴⁵

c) *The Council's Common Position: from a DCECI to the Development Co-operation Instrument (DCI)*

The first reading amendments of the Parliament already led to a restructuring of the legislative structure of the new external instruments by creating a separate human rights instrument and a separate instrument for cooperation with industrialised countries.⁴⁶ In the next stage of the co-decision procedure, the Council had to react to the Parliament's first reading amendments by adopting a common position in case of non-agreement. This would then lead to a 2nd reading – and eventually a conciliation procedure.⁴⁷ To avoid going into conciliation, the Council already included large parts of the Parliament's amendments in its common position, so that the latter could approve it in second reading without further amendments.⁴⁸ However, in order to prepare the Council's Common Position in such a way that it would be acceptable for the Parliament, the two co-legislators and the Commission had to hold negotiations between the the 1st reading amendments of the EP and the adoption of the common position of the Council. These in-between-negotiations are so called „*trialogues*“.

In the co-decision procedure, such trialogues have an important role in preparing for the conciliation procedure or rather (as in the case of the DCI) in avoiding going into conciliation.⁴⁹ These trialogues are not formally mentioned in the EC Treaty, but rather form part of the „*underworld*“ of cooperation between the institutions.⁵⁰ Thus, some of the checks and balances between the institutions are suspended since the deals are done in an informal way and it becomes unclear who is checking who.⁵¹ With regard to the substance of the negotiated common position, it was important for the Parliament to gear the reshaped Development Cooperation Instrument towards an instrument solely for the benefit of developing countries; this is the reason for the DCI merely being based on Art. 179 TEC and not on Art. 179 and 181a TEC jointly.⁵² Another important element of the final compromise, the commitment of the Commission to enter into a democratic scrutiny dialogue with the European Parliament on the draft strategy papers will be discussed in part V. of the paper.

45 COM(2006)354 (fn. 41).

46 See point II.2.b) above.

47 See Art. 251 para. 2 1st subpara 3rd indent TEC.

48 European Parliament, Recommendation for second reading (fn. 39).

49 R. Corbett, F. Jacobs, M. Shackleton, *The European Parliament*, 2007, p. 224 ff.; P. Dann, *The Political Institutions*, in: v. Bogdandy/ Bast (fn. 1).

50 C. Neuhold/ E. Radulova, *The involvement of administrative players in the EU decision-making process*, in: Hofmann/Türk (eds.), *EU Administrative Governance*, 2006, p. 55.

51 T. Larsson/ G.F. Schaefer, *The problem of democratic legitimacy in a supranational government*, in: Hofmann/Türk (fn. 50) p. 560.

52 European Parliament, Recommendation for second reading (fn. 39) p. 7.

III. The new external assistance instruments – and their relation to the DCI

The following part will give an overview about the new geographic and horizontal financing instruments with a focus on the DCI as the cornerstone for providing financial assistance to developing countries.

1. Regulation 1905/2006 of the European Parliament and the Council establishing a financing instrument for development cooperation (DCI)

In the field of development cooperation the DCI represents a unique tool. It consolidated the Union's activities in this field by implementing the Union's assistance through geographic and thematic programmes as well as through a sugar programme which figures as a programme *sui generis*. In total, the DCI thereby replaces 14 different regulations.⁵³ The indicative allocations for the different programmes for the period 2007-2013 are set out in Annex IV of the DCI and form an integral part thereof.⁵⁴ The largest part of the overall funding of 17 billion Euros for the period 2007-2013 is allocated to the geographic programmes with an indicative amount of 10 billion EUR. The thematic programmes sum up to 5,6 billion EUR and 1,2 billion are allocated to the accompanying measures for sugar.

a) *Geographic programmes*

The countries eligible for geographic cooperation are developing countries included in the OECD/DAC list of aid recipients which is attached as Annex I to the DCI, except those developing countries eligible under the ENPI and the ACP countries which are covered by the EDF.⁵⁵ A geographic programme shall encompass cooperation in appropriate areas of activity with partner countries and regions and shall be the primary tool for cooperation with thematic programmes being subsidiary to it.⁵⁶

The DCI thus contains individual articles on the separate regions which are: Latin America, Asia, Central Asia, Middle East and South Africa (Articles 6-10 DCI). The indicative amounts for the cooperation are allocated to the regions (Annex IV). The articles for the different regions are complemented by an additional provision which outlines policy content to guide the implementation of the geographic programmes (Art. 5 DCI). This horizontal article sets out precisely the areas of cooperation in line with the areas identified in the 'European Consensus

53 See Art. 39 DCI.

54 Art. 38 para. 2 DCI.

55 Art. 1 para. 1 DCI.

56 Art. 5 para. 1 and Art. 11 para. 1 DCI.

on Development'.⁵⁷ Those areas are: human development; governance, democracy, human rights and support for institutional reform; trade and regional integration; environment and sustainable development of natural resources; water and energy; infrastructure, communication and transport; post crisis situations and fragile states.⁵⁸

The geographic programmes are implemented by multiannual regional and country strategy papers which are accompanied by a multiannual indicative programme and adopted by Commission decision according to Art.19 and 21 DCI. The multiannual indicative programme sets out the priority areas selected for Community financing as well as the indicative financial allocations.⁵⁹ The strategy papers will be implemented by annual action programmes pursuant to Art. 22 DCI.

b) *Thematic Programmes*

The geographic programmes are complimented by thematic programmes. This was an important part of the compromise between COM, EP and Council to include specific articles on thematic programmes. These are intended to add policy content in response to Parliament's request for better defined policy priorities in the form of policy setting regulations.⁶⁰

Therefore Art. 11-16 were included in the DCI whereby Art. 11 is of a horizontal nature, setting out the conditions under which the thematic programmes complement the geographic cooperation, and Art. 12-16 sketch out the specific thematic programmes.⁶¹ They reflect the content of the old thematic regulations, but go beyond them in order to address new priorities which have evolved over the last few years, in particular policy coherence for development. Most of them have been set out in the 'European Consensus on Development'.⁶² The thematic programmes are particularly important for the projection of internal policies outside the EU and thereby to ensure thematic visibility for the external aspects of internal policies.⁶³ As a consequence, there is no more need for separate legal instru-

57 The 'European consensus on development' is a joint statement by the Council and the representatives of the Member States meeting within the Council, the European Parliament and the Commission on European Union development policy, see para. 70-99, OJ 2006 No. C 46, p. 1.

58 Art. 5 DCI.

59 Art. 19 para. 4 DCI.

60 The Parliament had initially requested additional policy setting regulations to forestall erosion of its legislative powers. It perceived the *status quo* as being more advantageous under which most development policy initiatives were based on separate co-decided regulations that usually contained an expiry date, after which the policy was reviewed and a new regulation adopted. It furthermore opposed the fact that the original Commission proposal on the DCECI did not contain any articles on the policy contents of the thematic programmes, leaving them to be formulated in the thematic strategy paper which would be adopted by Commission decision without further substantial involvement of the Parliament. EP's first reading amendment n°50; Commission communication pursuant to Article 251 para. 2 2nd subpara. TEC (fn. 25) point 3.2.

61 For the demarcation between geographic and thematic cooperation, see below point IV. 3.

62 Commission communication pursuant to Art. 251 para. 2 2nd subpara. TEC (fn. 25) point 3.2; 'European consensus on development' (fn. 57).

63 Commission communication (2004)626final (fn. 13) p. 10.

ments to deal with external aspects of internal policies.⁶⁴ They are rather covered by Art. 178 EC Treaty as indirect contribution to development policy, which reads: „*The Community shall take account of the objectives referred to in Article 177 in the policies that it implements which are likely to affect developing countries.*„

It is important to note that the scope of countries eligible for funding under the thematic programmes is broader than the countries eligible under the geographic programmes. The thematic programmes cover notably the developing countries eligible under the DCI, but also the ENPI countries and the ACP countries which are covered by the EDF.⁶⁵

All thematic programmes are implemented by multiannual thematic strategy papers which are adopted by Commission decision according to Art. 20 DCI.⁶⁶ The programming through multiannual thematic strategy papers is a new feature as compared to the old thematic regulations. In turn, the thematic strategy papers will be implemented by annual action programmes pursuant to Art. 22 DCI.⁶⁷ The thematic programmes laid down in Art. 12-16 DCI are the following:

aa) ‚Environment and sustainable management of natural resources including energy‘, Art. 13 DCI

The thematic programme on ‚environment and sustainable management of natural resources including energy‘ is laid down in Art. 13 DCI. Its basic objective is „*to integrate environmental protection requirements into the Community’s development and other external policies as well as to help promote the Community’s environmental and energy policies abroad in the common interest of the Community and partner countries and regions*“. ⁶⁸ Its financial volume is 804 million EUR (Annex IV). The thematic programme replaces the Regulation 2494/2000 on tropical forests⁶⁹ and Regulation 2493/2000 on the integration of the environmental dimension in the development process.⁷⁰ The implementing thematic strategy paper which was subsequently adopted by the Commission focuses particu-

64 See for example the Regulation 2493/2000 on the integration of the environmental dimension in the development process; on policy coherence for development see the ‚European Consensus on development‘ (fn. 57) points 35, 49 and 109.

65 Art. 1 para. 2 DCI.

66 Commission decision C(2007)1924 of 4 May 2007 on food security; Commission decision C(2007)1957 of 10 May 2007 on investing in people; Commission decision C(2007)2378 of 8 June on migration and asylum; Commission decision C(2007)2572 of 20 June 2007 on environment; Commission decision C(2007)2585 of 21 June 2007 on non-state actors and local authorities.

67 On the procedure of drafting and adopting these documents, more below point V.

68 Art. 13 para. 1 DCI.

69 Regulation 2494/2000 of the European Parliament and of the Council on measures to promote the conservation an sustainable management of tropical forests in developing countries, OJ 2000 No. L 288, p. 6, amended by Regulation 2110/2005.

70 Regulation 2493/2000 of the European Parliament and of the Council on the full integration of the environmental dimension in the development process, OJ 2000 No. L 288, p. 1, amended by Regulation 2110/2005.

larly on degrading key ecosystems, climate change, inadequate global environmental governance and inadequate access to and security of energy supply.⁷¹

bb) ‚Migration and Asylum‘, Art. 16 DCI

Since 2004 and in parallel with the contribution of the geographic instruments, the Commission has been implementing a specific programme under the so called ‚AENEAS Regulation‘ with a view to assisting third countries in their efforts to manage migratory flows better.⁷² The AENEAS Regulation was repealed by the DCI and a thematic programme on migration and asylum was inserted as Art. 16 DCI. This programme is primarily, but not exclusively, focused on migration to the European Union.⁷³ It will not directly address the root causes of migration, but is particularly suited to capacity-building and to encourage co-operation initiatives between countries of origin, transit and destination.⁷⁴ More specifically, it will support activities aiming at: fostering the links between migration and development; promoting well-managed labour migration; fighting illegal immigration and facilitating the readmission of illegal immigrants; protecting migrants against exploitation and exclusion; and promoting asylum and international protection.⁷⁵ Its financial volume is 384 million EUR (Annex IV).

cc) ‚Non-state actors and local authorities in development‘, Art. 14 DCI

Art. 14 DCI on ‚Non-state actors and local authorities in development‘ is the successor to the co-decided regulations on NGO co-financing and on decentralised co-operation.⁷⁶ In the co-decision procedure, the Parliament opposed the integrated structure of the programme which links non-state actors to local authorities, since this could have led to an inter-changeability of funds to the detriment of non-state actors. It was therefore agreed to introduce a percentage, according to which *„at least 85% of the funding foreseen under this thematic programme will be allocated to non-state actors.“*⁷⁷ In addition, it is made clear that the support to local authorities is subsidiary to geographic cooperation and only comes in where the country strategy papers *„do not provide appropriate support,*

71 Commission decision C(2007)2572 of 20 June 2007.

72 Regulation 491/2004 of the European Parliament and of the Council of 10 March 2004 establishing a programme for financial and technical assistance to third countries in the areas of migration and asylum (AENEAS), OJ 2004 No. L 80, p. 1.

73 Art. 16 para. 1 DCI.

74 Art. 16 para. 2 lit.a) DCI.

75 See Art. 16 para. 2 DCI; Commission communication *„External Actions through thematic programmes under the future financial perspectives 2007-2013“*, COM(2005)324final.

76 Council Regulation 1659/98 on decentralised cooperation, OJ 1998 No. L 213, p. 6, last amended by Regulation 625/2004 of the European Parliament and of the Council, OJ 2004 No. L 99, p.1. Council Regulation 1658/98 on co-financing operations with European non-governmental organisations (NGOs) in fields of interest to the developing countries, OJ 1998 No. L 213, p. 1, as last amended by Regulation 2110/2005.

77 See Art. 14 para. 1 DCI.

*particularly in situations such as difficult partnerships, fragile states and post-conflict“.*⁷⁸

The programme will give financial support to initiatives from non-state actors and local authorities in the EU and partner countries at three levels:

- supporting interventions in developing countries and regions where geographic programmes do not support non-state actors and local authorities;
- raising public awareness of development issues and promoting education on development in the EU and acceding countries;
- supporting activities to strengthen co-ordination and communication between civil society and local authority networks.⁷⁹

dd) ‚Food Security‘, Art. 15 DCI

The Community’s food security policy, which was established in 1996 under Regulation 1292/96 on food aid and in support of food security,⁸⁰ continues to help achieving the first Millennium Development Goal (MDG) on hunger.⁸¹ Traditionally food aid was always an important element of the Union’s development cooperation,⁸² which explains also the financial volume of the programme on food security with a funding of 1,7 billion EUR (Annex IV). In this sense, the objective of the thematic programme according to Article 15 (1) of the DCI is *„to improve food security in favour of the poorest and the most vulnerable and contribute to achieving the first MDG, through a set of actions which ensure overall coherence, complementarity and continuity of Community interventions, including in the area of transition from relief to development“*. As a general principle, all food aid of a humanitarian nature will be included under the humanitarian aid instrument rather than being dealt with under separate thematic funding.⁸³ This is due to the fact that Community policy on food security has evolved towards supporting broad-based food security strategies at national, regional and global level, limiting the use of food aid to humanitarian situations and food crisis avoiding disruptive effects on local production and markets, and needs to take into account

78 See Art. 14 para. DCI. ‚Difficult partnerships‘ are considered to exist where the usual cooperation instruments cannot be fully used to support initiatives undertaken by stakeholders other than central governments: 1) countries where cooperation has been suspended, 2) countries where the authorities are not committed to objectives of poverty reduction and to other basic principles of development policy, including good governance and participation of civil society and decentralized authorities, 3) countries where the dialogue on participatory approaches to development is very limited, see Commission communication *„The thematic programme „Non-state actors and local authorities in development“*, COM(2006)19final, p. 7.

79 COM(2005)324final (fn. 75) p. 7.

80 Council Regulation 1292/96 on food aid policy and food aid management and special operations, OJ 1996 No. L 166, p. 1; as amended by Regulation 1726/2001 of the European Parliament and of the Council, OJ 2001 No. L 234, p. 10.

81 Commission communication *„A thematic strategy for food security“*, COM(2006)21final, p. 5. On the role of the MDGs, P. Dann (fn. 15) p. 27.

82 Streinz (fn. 11) Art. 177, para. 22-23.

83 COM(2006)21final (fn. 81) p. 1; Council Regulation 1257/96 concerning humanitarian aid (fn. 10).

the specific situation of countries that are structurally fragile and highly dependent on support for food security.⁸⁴

ee) ‚Investing in people‘, Art. 12 DCI

The thematic programme ‚Investing in people‘, Art. 12 DCI, provides a coherent and holistic approach to human and social development. Its objective is to „*support actions in areas which directly affect people’s living standards (...), focusing on the poorest and least developed countries and the most disadvantaged sections of the population*“.⁸⁵ The programme will focus on the core themes of ‚good health for all‘, ‚education, knowledge and skills‘, ‚gender quality‘, ‚employment and social cohesion‘, and ‚youth and culture‘. It will go beyond the past practice which was centred on health, gender and basic education and based on separate regulations.⁸⁶

ff) Accompanying measures for sugar protocol countries, Art. 17 DCI

Art. 17 DCI regarding the co-operation with the ACP Sugar Protocol Countries has a special status as a *sui generis* programme. It reflects the old Regulation 266/2006 establishing accompanying measures for Sugar Protocol countries affected by the reform of the sugar regime which ceased to exist with the entry into force of the DCI.⁸⁷ The ACP countries which are eligible under this programme are enumerated in Annex III DCI.

c) *ODA eligibility of the financing measures*

At the strong request by Parliament a provision was included in the DCI which ensures that funding under geographic co-operation shall be designed so as to fulfil the criteria for Official Development Assistance (ODA), i.e. in principle 100% of the funding will be reportable as ODA. Moreover, at least 90% of the funding earmarked for thematic programmes will be eligible as ODA.⁸⁸ This pro-

⁸⁴ Recital 17 DCI.

⁸⁵ See Art. 12 para. 1 DCI.

⁸⁶ Commission communication „*Investing in people*“, COM(2006)18final, p. 4. The Regulations which are replaced by ‚Investing in people‘ are: Regulation 806/2004 of the European Parliament and of the Council on promoting gender equality in development cooperation, OJ 2004 No. L 143, p. 40; Regulation 1568/2003 of the European Parliament and of the Council on aid to fight poverty diseases (HIV/AIDS, tuberculosis and malaria) in developing countries, OJ 2003 No. L 224, p.7, as amended by Regulation 2110/2005; Regulation 1567/2003 of the European Parliament and of the Council on aid for policies and actions on reproductive and sexual health and rights in developing countries, OJ 2003 No. L 224, p.1, as amended by Regulation 2110/2005.

⁸⁷ Regulation 266/2006 establishing accompanying measures for Sugar Protocol countries affected by the reform of the sugar regime, OJ 2006 No. L 50, p. 1.

⁸⁸ Art. 2 para. 4 DCI; see in Commission communication pursuant to Art. 251 para. 2 2nd subpara. TEC (fn. 25) para 3.3.

vision is a novelty; since for the first time the criteria of the Development Assistance Committee (DAC) of the OECD are recognized in a binding legal text.⁸⁹

2. Council Regulation 1085/2006 establishing an Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA)

The IPA supports the membership perspective of candidate countries (Croatia, Turkey, the Former Yugoslav Republic of Macedonia) and potential candidate countries (Albania, Bosnia and Herzegovina, Montenegro, Serbia). Its financial volume is 11 468 EUR millions for 2007-2013. The strategy for co-operation will be set out in a multi-annual indicative planning document for each country, detailing the main areas of intervention and the main priorities for each component under the IPA (transition assistance and institution-building, cross-border co-operation, regional, human resource and rural development) for that country.

3. Regulation 1638/2006 of the European Parliament and of the Council establishing a European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI)

This instrument establishes a European Neighbourhood Policy, covering cooperation with the countries of the south and eastern Mediterranean, the Middle East as well as the countries of the southern Caucasus, including Russia.⁹⁰ The 2004 Eastern Enlargement was an opportunity to formulate a policy specifically geared towards neighbouring countries to support cooperation among them and between them and the European Union with the aim of developing a zone of shared stability, security and prosperity.⁹¹ Consequently, the ENPI pursues two main objectives. Firstly, it promotes progressive economic integration and deeper political cooperation between the EU and partner countries. And, secondly, it addresses the specific opportunities and challenges related to the geographic proximity common to the EU and its neighbours.⁹² It replaces the former 'MEDA Regulation' concerning the cooperation with the Mediterranean countries, the 'TACIS Regulation' on assistance to the partner countries in Eastern Europe and Central Asia and the regulation for the cooperation with the West Bank and the Gaza Strip.⁹³

⁸⁹ For the definition of ODA by OECD/DAC see above (fn. 15).

⁹⁰ See Art. 1 and the Annex to the ENPI, the countries are: Algeria, Armenia, Azerbaijan, Belarus, Egypt, Georgia, Israel, Jordan, Lebanon, Libya, Moldova, Morocco, Palestinian Authority, Russian Federation, Syria, Tunisia, Ukraine.

⁹¹ Copenhagen European Council conclusions of 12 and 13 December 2002; European Consensus (fn. 57) para 62; recital 8 ENPI.

⁹² See COM(2004)626 final (fn. 113) p. 8; Art. 2 para 1 ENPI.

⁹³ 'MEDA', Council Regulation 1762/92, OJ 1992 No. L 181, p. 1, as amended by Regulation 2112/2005, OJ 2005 No. L 344, p. 23; West Bank and the Gaza Strip, Council Regulation 1734/94, OJ 1994 No. L 182, p. 4, as amended by Regulation 2110/2005 of the European Parliament and of the Council, OJ 2005 No. L 344, p. 1; 'TACIS' Council Regulation 99/2000, OJ 2000 No. L 12, p. 1, as amended by Regulation 2112/2005.

Its financial volume € 11 181 millions. The ENPI operates in the framework of the existing bilateral agreements between EC partner countries.⁹⁴ The scope of the ENPI goes beyond promoting the eradication of poverty and sustainable development, extending to legislative approximation, regulatory convergence, institution-building and border management.⁹⁵ Since it covers as well non-developing countries, it is based jointly on Art. 179 and 181a TEC.

A specific and innovative feature of the instrument is its cross-border co-operation component.⁹⁶ Under this, the ENPI finances ‚joint operational programmes‘, bringing together regions of Member States and partner countries sharing a common border.⁹⁷ This component is co-financed by the European Regional Development Fund.⁹⁸

4. Regulation 1717/2006 of the European Parliament and of the Council establishing an Instrument for Stability (IfS)

As a horizontal instrument the IfS has a global coverage with a clear focus on (re-) establishing the conditions essential to the implementation of EC development cooperation policies.⁹⁹ In the first place, it is the successor of the ‚Rapid Reaction Mechanism‘,¹⁰⁰ but replaces also the Council Regulations on action against anti-personnel landmines, the uprooted people in Asia Regulation as well as the Regulation on rehabilitation and reconstruction operations in developing countries.¹⁰¹ The Instrument for Stability has a twofold focus, combining short-term and long-term components and aims to, firstly, ensure an effective, rapid and flexible initial response to situations of political crisis or natural disaster in third countries through the crisis response provisions in its Article 3,¹⁰² and, secondly, develop longer-term Union actions to counter global and trans-regional threats arising from organised crime, the proliferation of weapons of mass destruction, the traf-

94 Art. 3 para. 1 DCI.

95 Art. 2 para. 2 ENPI.

96 See Art. 6 para. 1 lit. a)ii) and Art. 7 para. 3 ENPI.

97 For the joint operational programmes see Art. 9 para. 1 ENPI; Title III ENPI on programming of and eligibility for cross-border cooperation.

98 COM(2004)626 final (fn. 13) p. 9.

99 On this instrument in more detail *F. Hoffmeister*, in this volume.

100 Council Regulation 381/2001 creating a rapid-reaction mechanism, OJ 2001 No. L 57, p. 5.

101 The regulations to be repealed by the IfS are the following: Regulation 2130/2001 of the European Parliament and the Council on operations to aid uprooted people in Asian and Latin American developing countries, OJ 2001 No. L 287, p. 3; Council Regulation 1725/2001 concerning action against anti-personnel landmines in third countries other than developing countries, OJ 2001 No. L 234, p. 6; Regulation 1724/2001 of the European Parliament and the Council concerning action against anti-personnel landmines in developing countries, OJ 2001 No. L 234, p. 1; Council Regulation 1080/2000 on support for United Nations Interim Mission in Kosovo (UNMIK) and the office of the High Representative in Bosnia and Herzegovina (OHR), OJ 2000 No. L 122, p. 27; Council Regulation 2046/97 on north-south cooperation in the campaign against drugs and drug addiction, OJ 1997 No. L 287, p. 1; Council Regulation 2258/96 on rehabilitation and reconstruction operations in developing countries, OJ 1996 No L 306, p. 1; see as well Art. 26 IfS.

102 See Art. 1 para. 2 lit. a) IfS in conjunction with Art. 3 IfS. See also ‚flexibility clause‘ in Art. 3 para. 3 IfS which might extend the scope of action under the short-term component.

ficking of people, drugs and arms, as well as major threats to critical infrastructure and public health.¹⁰³ The long-term component aims as well at ensuring preparedness to address pre- and post-conflict situations.¹⁰⁴

The IfS operates merely in the 1st pillar, but addresses issues where there is a clear interrelationship between foreign and security policy and development policy objectives.¹⁰⁵

The implementation of the assistance in response to situations of crisis is subject to specific programming due to the unforeseeable nature of such actions. The financial assistance will be carried out through exceptional assistance measures with a duration of up to 18 months with a possibility of a 6 months prolongation.¹⁰⁶ In addition interim response programmes build on exceptional assistance measures with a view to re-establishing the conditions necessary for the effective implementation of the regular instruments for geographic cooperation.¹⁰⁷ The duration of the financing measures and the possibility to prepare for the transition to the geographic cooperation instruments is certainly an advantage compared to the old 'Rapid Reaction Mechanism' where operations could not be financed longer than 6 months.¹⁰⁸ Regarding the decision-making procedure of these measures, the Commission has to consult the Member States in the committee in line with the management procedure of the Comitology Decision,¹⁰⁹ except for exceptional assistance measures below EUR 20 millions.¹¹⁰

The areas of activity under the long-term component are set out in Article 4 IfS and will be implemented through multiannual strategy papers and annual action programmes.¹¹¹

According to Article 24 IfS, only 27 % of the overall financial volume for the implementation of the instrument shall be dedicated to long-term measures.¹¹²

This threshold reflects the intention of the Community legislator that the Instrument for Stability should primarily be an instrument for crisis response, and that long-term measures under this instrument should not be a substitute for those that could be more effectively delivered under country or regional strategies funded from the instruments for geographic cooperation.¹¹³

Although the original Commission proposal also contained cooperation in the field of nuclear safety, this element was cut out in the course of the negotiations and a new proposal for a Council Regulation establishing an Instrument for Nu-

103 See Art. 1 para. 2 lit.b) IfS in conjunction with Art. 4 para. 1 and 2 IfS.

104 See Art. 1 para. 2 lit. b) IfS in conjunction with Art. 4 para. 3 IfS.

105 See below point IV.2.

106 Art. 6 para. 2 IfS.

107 Art. 6 para. 4 IfS.

108 Art. 8 para. 2 of Regulation 381/2001 creating a rapid-reaction mechanism (fn. 100).

109 The comitology procedure as laid down in Council Decision 1999/468, as amended by Council Decision 2006/512 of 17.7.2006.

110 Art. 6 para. 3 and 4 IfS.

111 Art. 7 and 8 IfS.

112 The total IfS volume for the period 2007-13 is EUR 2,062 billion, see Art. 24 IfS.

113 See Commission decision C (2007)3701 of 27 July 2007 on the strategy paper for longer term actions, pt. 1.

clear Safety Cooperation was presented.¹¹⁴ This is due to the fact that the original proposal for the IfS was based on Article 308 TEC, which was not well perceived by Parliament since Article 308 TEC only foresees consultation of the Parliament.¹¹⁵ By contrast the splitting brought the Instrument for Stability under the co-decision procedure due to its double legal base of Articles 179 and 181A TEC, albeit without its component related to military monitoring and support for peace-keeping operations, which was contained in the initial proposal. The Instrument for Nuclear Safety Cooperation is based on Article 203 of the Euratom Treaty.¹¹⁶

5. Regulation 1889/2006 of the European Parliament and of the Council establishing a financing instrument for the promotion of democracy and human rights worldwide (EIDHR)

The Regulation is the successor programme to the European Initiative for Democracy and Human Rights which was based on two regulations that expired at the end of 2006.¹¹⁷ The available funding for the period 2007-2013 is 1 103 EUR million. As a global financing instrument, the EIDHR covers all third countries. The EIDHR promotes the founding values of the European Union, which are the principles of liberty, democracy, respect for human rights and fundamental freedoms and the rule of law as expressed in Art. 6 para. 1 TEU. Likewise these principles constitute a prime objective of the Community's development policy.¹¹⁸ In this sense, the 'European Consensus on Development' underlines that „progress in the protection of human rights, good governance and democratisation is fundamental for poverty reduction and sustainable development“.¹¹⁹ The EIDHR intervenes as an independent instrument to complement the other tools for implementation of EU policies on democracy and human rights, which include political dialogue and diplomatic demarches as well as the various instruments of financial and technical cooperation, including geographic cooperation under the long-term development instruments such as the DCI and the ACP-EC Partnership Agreement.¹²⁰ Community assistance under this instrument is designed to address global, regional, national and local human rights and democratisation issues in partnership with civil society organisations which are the main beneficiary of the

114 See recital 11 and Art. 1 and Art. 2 lit.c) of the original Commission proposal for an IfS, (fn. 24); Council Regulation 300/2007 establishing an Instrument for Nuclear Safety Cooperation (fn. 7).

115 See Art. 2 in the explanatory memorandum of the original Commission proposal for an IfS (fn. 24).

116 See in detail on the discussion regarding the legal basis, *F. Hoffmeister* (fn. 99).

117 Council Regulation 975/1999, as amended by Regulation 1882/2003, Regulation 2240/2004 and Regulation 2110/2005; Council Regulation 976/1999, as amended by Regulation 907/2003, Regulation 2242/2004 and Regulation 2112/2005.

118 Recital 3 EIDHR.

119 European Consensus (fn. 57) para. 86.

120 Recital 11 EIDHR; see human rights component for the geographic cooperation under the DCI in Art. 5 para 2 lit.f)-j) DCI.

EIDHR.¹²¹ Another focus of this instrument is on fostering the reliability of election processes, in particular through election observation missions.¹²² Specific financing tools are *ad hoc* measures outside the comitology procedures, which allow for the allocation of small grants to human rights defenders in response to urgent protection needs.¹²³

6. Council Regulation 1934/2006 establishing a financing instrument for cooperation with industrialised and other high-income countries and territories (ICI)

The ICI provides a legal basis for cooperation with industrialised countries. In addition to long-standing partner countries –such as USA, Canada, New Zealand, Australia, Japan– the new instrument will also cover countries of the Gulf Cooperation Council and additional high income Asian countries and territories (Brunei, Hong Kong, Singapore).¹²⁴ Financial support under the ICI will feature in the Community's external action, but will not qualify as ODA.¹²⁵ The main fields of co-operation are: (1) economic and business co-operation (promotion of bilateral trade and investment, support for market access and business partnerships for EU companies); (2) public diplomacy (EU-focused awareness-raising campaigns and project and policy-oriented research); (3) people-to-people links (incl. education and training); and (4) the promotion of dialogues between political, economic and social actors and other non-governmental organisations (civil society, regulators, media, consumers, etc.).

IV. The relationship between the different instruments

One of the major challenges in the implementation of the new external instruments will be to ensure maximum efficiency and continuity in financing projects and programmes. Hence, the first step is to identify the appropriate instrument for funding. Whereas the demarcation between the geographic cooperation instruments can easily be done via their geographic scope, the interplay between the horizontal and the geographic instruments is considerably more challenging. For instance, in states emerging from crisis a policy mix needs to be applied to link relief, rehabilitation and development.¹²⁶ The various instruments lay down three general principles for their relationship: the principles of complementarity, of consistency and of subsidiarity.

121 Art. 2 para. 1 lit.a) EIDHR; for the eligibility of civil society organisations see Art. 10 para. 1 lit.a) EIDHR.

122 Art. 2 para. 1 lit. c) EIDHR.

123 Art. 9 para. 1 EIDHR.

124 See Art. 2 ICI in conjunction with its Annex.

125 The indicative reference for 2007-2013 is 172 million EUR, see Art. 16 ICI.

126 Commission communication „Towards a European consensus on humanitarian aid“, COM(2007) 317 final, p. 10.

1. IfS vs instruments for long-term geographic development cooperation: the principle of complementarity

Regarding the relationship between the Stability Instrument and the instruments for long-term geographic cooperation the pivotal point for the delineation is Art. 2 para. 1 IfS which reads: „Community assistance under this Regulation shall be complementary to that provided for under related Community instruments for external assistance. It shall be provided only to the extent that an adequate and effective response cannot be provided under those instruments“. This provision defines the relationship with other instruments by the principle of complementarity, according to which it first needs to be ensured that an adequate and effective response cannot be provided under the other Community instruments.¹²⁷

The short-term component of the IfS is potentially interacting with the humanitarian aid instrument¹²⁸ and the so called ‚B-envelope‘ of the ACP-EC Partnership Agreement. The ‚B-envelope‘ is a country allocation under the EDF which covers unforeseen needs such as emergency assistance where such support cannot be financed from the EC budget.¹²⁹ This provision therefore refers back to the general budget where not only the IfS, but also the humanitarian aid instrument might provide the necessary financing. By contrast, the humanitarian aid instrument solely delivers on the basis of a need to provide emergency relief as well as preventive action to ensure preparedness for disaster risks,¹³⁰ whereas the application of the IfS always entails an element of political consideration to assess whether a crisis situation is given. Since it is needs-based, the humanitarian aid instrument is not an instrument for crisis management in the strict sense and therefore the respective scopes of application do not overlap.¹³¹

With regard to long-term geographic cooperation instruments the IfS is complementary insofar as it shall provide assistance designed to establish the necessary conditions for the implementation of the policies supported by the long-term cooperation instruments. In addition, by addressing global and transregional threats with a potentially destabilising effect it is targeted towards other issues than those instruments.¹³² When referring to the long-term geographic development instruments the cooperation with the ACP countries under the ACP-EC Partnership

127 For the DCI this order got slightly modified due to its Art. 2 para. 6 according to which measures which are eligible for funding under the long-term component of the IfS shall not be funded under the DCI, except „where there is a need to ensure continuity of cooperation from crisis to stable conditions for development“.

128 Council Regulation 1257/96 concerning humanitarian aid (fn. 10).

129 See Art. 3 para. 2 of Annex IV attached to the ACP-EC Partnership Agreement.

130 See Art. 1 of Council Regulation 1257/96 concerning humanitarian aid (fn. 10).

131 In this sense it is stated in recital 10 IfS that humanitarian aid should continue to be delivered under Regulation 1257/96 concerning humanitarian aid; see as well COM(2007) 317 final (fn. 126) p. 5.

132 See Art. 1 para. 2 lit.b) and recital 11 IfS; for the DCI see its Art. 2 para. 6.

Agreement, which is financed by the 10th EDF for the period 2008-2013, also needs to be taken into account.¹³³

2. IfS vs Common Foreign and Security Policy measures: the principle of consistency

Art. 47 TEU delineates the Common Foreign and Security Policy (CFSP) in the Treaty on European Union from Community policies in the external field by the general clause which states that nothing in the TEU shall affect Community policies. In this context, the ECJ in its recent judgement of 20 May 2008 in the 'ECOWAS-small arms' case (C-91/05) provided guidance on the interpretation of Article 47 TEU. It held that unless the aim and content of an action falls principally within CFSP, a measure which simultaneously pursues a development objective must be adopted in the Community framework.¹³⁴ In this regard, it is noteworthy that the recitals in the IfS are in contradiction to Art. 47 TEU since this article does not protect CFSP against Community measures. The recital reads that measures taken under the IfS „*may be complementary to and should be consistent with measures adopted by the EU in pursuit of Common Foreign and Security Policy objectives within the framework of Title V (...) The Council and the Commission should cooperate to ensure such consistency, each in accordance with their respective powers*“.¹³⁵

3. Geographic vs. thematic cooperation: the principle of subsidiarity

According to Article 11 para. 1 DCI a thematic programme shall encompass a specific area of activity of interest to a group of partner countries not determined by geography, or cooperation activities addressed to various regions or groups of partner countries, or an international operation that is not geographically specific. Moreover thematic programmes shall be subsidiary to geographic programmes, the latter being the preferred instrument for co-operation.¹³⁶ Nevertheless, in some circumstances, geographic programmes are not the best instrument for interventions in a particular domain. Thematic programmes are therefore meant to complement geographic co-operation where better results can be achieved at a the-

133 In its conclusions in the ECOWAS-small arms case (C-91/05) Advocate-General recognized the ACP-EC Partnership Agreement as a „Community instrument“, C-91/05 (Commission v. Council), para. 23 of the conclusions of Advocate General Mengozzi.

134 ECJ, C-91/05 (Commission v. Council), para. 60-62; *F. Hoffmeister* (fn. 99).

135 Recital 3 IfS.

136 COM(2005)324final (fn. 75) p. 3.

matic level.¹³⁷ The further conditions for the application of the thematic programmes are laid down in Art. 11 para. 2 DCI.¹³⁸

4. Outlook

Whereas the new external action instruments increase the coherence of the Union's external action by providing a clearer demarcation between their respective scopes, their relationship remains a complex issue as shown above. This is exacerbated by the cross-pillar structure and the specific character of the geographic cooperation with the ACP states under the European Development Fund. However, it is to be expected that the review of the new external instruments, which is foreseen until the end of 2010, will be a good opportunity to draw first conclusions on the interplay of the different instruments.¹³⁹

V. Implementation of the external financing instruments

One major objective of the reform of the new external action instruments was to streamline their programming to make the implementation phase more efficient. Besides specific measures which are owed to the special objectives of the different instruments, the programming follows by and large the same structure.

At the multiannual level the Commission will adopt (country, regional or thematic) strategy papers by Commission decision, which cover the whole period of the financial perspectives.¹⁴⁰ In order to guide the formulation of these documents, a Common Framework for Country Strategy Papers was adopted by the Council in 2006 on the basis of the Commission Communication *„Increasing the impact of EU aid: A common framework for drafting Country Strategy Papers“*.¹⁴¹ According to this framework, the Country Strategy Papers are intended to outline the overall development strategy in a particular country and should be elaborated jointly with the partner country based on, and aligned with, its poverty reduction strategy, as a key element to promote more effective aid.¹⁴² The strategy

137 European Consensus (fn.57) para. 63: „(...) In this framework, the thematic programmes are subsidiary, complementary and defined on the basis of their distinctive value added vis-à-vis the geographical programmes“.

138 Thematic programmes may therefore be established, if, firstly, the EU policy objectives cannot be achieved through the country and regional programmes and the programme is implemented by or through an intermediary organisation, i.e. global initiatives in the area of sustainable development or in support of global public goods; and/or, secondly, the programme leads to actions in partner countries, which are additional to and coherent with actions funded under the country and regional programmes, where they exist, i.e. – The action is multiregional and/or cross-cutting (including pilot projects and innovations); – There is no agreement on the action with the partner government; – The action is in response to a unilateral policy priority or an international obligation or commitment of the Community; – There is no geographic programme or it has been suspended, see Art. 11 para. 2 DCI.

139 See the review date in Art. 40 DCI; Art. 25 IfS; Art. 30 ENPI; Art. 20 EIDHR.

140 Art. 19-21 DCI; Art. 7 ENPI; Art. 7 IfS; Art. 5 EIDHR.

141 Commission Communication COM(2006)88.

142 *Ibid.*, p. 10.

papers might be accompanied by multiannual indicative programmes which set out the indicative financial allocations in relation to the priority areas of action, the specific objectives and the expected results.¹⁴³ Further to reviews of the strategy papers the programmes may be adjusted where necessary.¹⁴⁴

All programming measures of the DCI shall be guided by the primary overarching principle of EU development cooperation; the eradication of poverty in the context of sustainable development, including pursuit of MDGs, as well as promotion of democracy, good governance and respect for human rights, in line with the new policy commitments of the 'European Consensus'.¹⁴⁵ The DCI strategy papers shall, in principle, be based on a dialogue with the partner country or region which involves civil society and regional and local authorities to ensure ownership of the partner country concerned.¹⁴⁶ To promote complementarity among cooperation activities, the Commission and the Member States shall consult each other, as well as other donors and development actors including representatives of civil society and regional and local authorities, at an early stage of the programming process.¹⁴⁷ Moreover, the cross-cutting issues mentioned in Art. 3 para. 3 DCI, which correspond to those set out in the 'European Consensus', are to be mainstreamed in the programmes.

In a second step, the multiannual strategies are implemented by annual action programmes which shall specify the objectives pursued, the expected results and the total amount of financing planned. They shall further contain an indication of the amounts allocated for each operation and an indicative implementation timetable.¹⁴⁸ The annual action programmes are prepared by EuropeAid and adopted by Commission decision.

Under special circumstances, these two sets of programming documents can be complemented by „*special measures*“ which are not covered in the strategy papers and which the Commission may adopt in the event of unforeseen and duly justified needs or circumstances.¹⁴⁹ For the DCI and the ENPI it is further specified that the special measures may also be used to fund measures to ease the transition from emergency aid to long-term development operations, including those to better prepare people to deal with recurring crisis.¹⁵⁰ Special measures are subject to simplified decision-making procedures compared to the other programming measures since the Commission is allowed to adopt a decision up to a cer-

143 For regional and country strategy papers, Art. 19 para. 4 DCI; Art. 7 para. 5 IfS; Art. 7 para. 1 ENPI; Art. 5 para. 2 EIDHR.

144 Art. 19 para. 4 DCI; Art. 7 para. 7 and 8 IfS; Art. 7 para. 6 ENPI; Art. 5 para. 3 EIDHR.

145 See Art. 4 in conjunction with Art. 2 DCI.

146 See Art. 19 para. 3 and Art. 20 para. 2 DCI.

147 See Art. 19 para. 8 and Art. 20 para. 2 DCI; Art. 5 para. 4 EIDHR.

148 See Art. 22 DCI; Art. 8 para. 2 IfS; Art. 12 ENPI; Art. 6 EIDHR.

149 Art. 23 DCI; Art. 9 IfS; Art. 13 ENPI; Art. 7 EIDHR.

150 Art. 23 para. 1 DCI; Art. 13 para. 1 ENPI.

tain amount without prior consultation of the respective comitology committee.¹⁵¹ By contrast, the multiannual strategy papers as well as the annual action programmes are sent to the respective management committee set up according to the Comitology Decision which includes as well the formal right of scrutiny of the European Parliament according to Article 8 Comitology Decision.¹⁵² In parallel, the multiannual strategy papers are sent to the Parliament for the new informal democratic scrutiny dialogue, which originates in Declarations 4 and 5 attached to the Inter-Institutional Agreement and which was further operationalized as part of the compromise on the DCI negotiations.¹⁵³

Regarding the current programming exercise under the new co-decided financing instruments, the EP exercised its supervision of the executive action by the adoption of three resolutions under its right of scrutiny (Article 8 Comitology Decision), in which it called on the Commission to withdraw its draft decisions on the respective strategy papers.¹⁵⁴ In all three cases it claimed that the financial allocations in certain areas of cooperation were not in compliance with Art. 2 para. 1 and 4 DCI, as the primary objective of those elements was not the eradication of poverty and as they did not fulfil the criteria for ODA.¹⁵⁵

VI. Conclusion

There are three main observations to be made on the new set of external action instruments. Firstly, the outcome of the negotiations on the new external financing instruments has shown that the European Parliament gained considerable weight in the interinstitutional dialogue through the extension of the co-decision procedure. In particular through the triologue on the Development Cooperation Instrument, the Parliament succeeded in inserting a large amount of policy content as regards the thematic and geographic cooperation which will frame the Commission's consecutive action in the implementation phase. However, the level of detail at the legislative level has an impact on the Commission's effectiveness in the implementation. The way in which the consecutive action of the Commission is framed in the implementation might ultimately affect the institutional balance. Secondly, the financing of the external action will be considerably simplified by the significant reduction of the number of geographic and thematic in-

151 For the DCI and ENPI the threshold is EUR 10 million (Art. 23 para. 3 DCI and Art. 13 para. 2 ENPI), EUR 5 million for the IfS, Art. 9 para. 3 IfS; EUR 3 million for the EIDHR, Art. 7 para. 3 EIDHR.

152 Comitology Decision (fn. 109).

153 See in detail on the democratic scrutiny dialogue, *R. Passos and D. Gauci*, in this volume.

154 Resolution of 13.2.2007 on the draft strategy papers for Malaysia, Brazil and Pakistan, B6-0067/2007; Resolution of 5.6.2007 on the regional strategy papers for Mercosur and Latin America, B6-0236/2007; Resolution of 18.6.2007 on the regional strategy paper for Asia, B6-0265/2007. The resolutions were adopted pursuant to Article 81 of the Parliament's Rules of Procedure.

155 *Ibid*; Art. 2 para. 1 DCI reads: „*The primary and overarching objective of cooperation under this Regulation shall be the eradication of poverty in partner countries and regions in the context of sustainable development, including pursuit of the Millenium Development Goals (...)*“.

struments which will provide for greater synergies and thereby enhance the effectiveness of Community aid. Thirdly, the programming procedures are streamlined by using the same measures across-the-board which are linked to the comitology system. In this context, the participation of the Parliament in the implementation through the democratic scrutiny dialogue leaves room for debate with regard to the institutional balance, which is of primordial importance for the legitimacy of the EC's law-making process.

Merely the cooperation with the African, Caribbean and Pacific states under the European Development Fund in its intergovernmental clothes remains outside this frame. Nevertheless, financing development assistance to the ACPs from the Community budget rather than from treaty commitments of the Member States could further increase efficiency and streamline the procedures since the same instruments could be used for both DG Development and RELEX managed countries.¹⁵⁶

Zusammenfassung: Der neue Rechtsrahmen der EU Aussenhilfe und Entwicklungszusammenarbeit

2006 ist das Recht der Entwicklungszusammenarbeit der Europäischen Union grundlegend reformiert und konsolidiert worden. Seit 2006 gelten für die Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern sowie anderen Drittstaaten acht Verordnungen, die die bislang geltenden Finanzierungsinstrumente abgelöst haben. Allein die geographische Zusammenarbeit mit den AKP-Staaten verbleibt außerhalb des Gemeinschaftshaushalts und wird für den Zeitraum 2008-2013 über den 10. Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) finanziert. Die Notwendigkeit einer Reform der externen Finanzierungsinstrumente ergab sich daraus, dass sich die unionale Entwicklungszusammenarbeit, die bis zu den Partnerschaftsabkommen von Yaoundé und Lomé zurückreicht, im Hinblick auf die primärrechtlichen Vertragsgrundlagen und ihre Zielrichtungen und Verfahren stark verändert hat. Schließlich belief sich ihre Zahl auf über 30 Instrumente, die in ihren rechtlichen Strukturen des Verwaltungsvollzugs, insbesondere in den Bereichen Komitologie und Programmierung, stark voneinander abwichen. Dies führte zu einem Effizienzverlust. So wurde die Zusammenarbeit der Union im Wege verschiedener geographisch ausgerichteter Instrumente (wie z.B. MEDA für die Mittelmeer-Nachbarstaaten) und einer nicht unbedeutenden Anzahl thematischer Verordnungen (z.B. Europäische Initiative für Demokratie und Menschenrechte) ausgeführt. Vor diesem Hintergrund sollte die Finanzielle Vorausschau für den Haushalt 2007-2013 den Anlass für eine neue vereinfachte politische und administrative Struktur für den Vollzug der Hilfe und Kooperationsprogramme der Union bieten.

156 OECD/DAC peer review (fn. 12) p. 39.

Die neue rechtliche Architektur besteht dementsprechend aus drei geographischen Verordnungen, die die Kooperation mit Drittstaaten in konzentrischen Kreisen um die Europäische Union herum staffelt. Der erste Kreis betrifft die Beitrittskandidaten auf dem Westbalkan und die Türkei, die unter das Instrument für Heranführungshilfe fallen (Pre-Accession Instrument (IPA)-Verordnung 1085/2006). Darauf folgen die Länder (vornehmlich Nordafrikas, des Nahen Ostens und Zentralasiens), die über das Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument finanziert werden (European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI) Verordnung 1638/2006). Schließlich umspannt das Instrument für Entwicklungszusammenarbeit (Instrument for Development Cooperation (DCI) Verordnung 1905/2006) die Zusammenarbeit mit allen anderen Entwicklungsländern, soweit es sich nicht um AKP-Staaten handelt. Das DCI beinhaltet darüber hinaus auch noch thematische Programme a) für Entwicklungsländer, die mit der geographischen Zusammenarbeit unter den DCI fallen, b) für die Länder des Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstruments (ENPI) sowie c) für die AKP-Staaten. Die thematischen Programme sind subsidiär zur geographischen Zusammenarbeit. Damit werden die größten Ströme an Entwicklungshilfe für den Zeitraum 2007-2013 über das DCI mit nahezu 17 Milliarden EUR und den 10. EEF für die Jahre 2008-2013 mit einem Volumen von knapp 22 Milliarden EUR abgewickelt.

Die geographischen Instrumente werden durch fünf horizontale Instrumente ergänzt:

- Instrument für Stabilität für schnelle Reaktionen auf Instabilität und Krisen (IfS-Verordnung 1717/2006);
- Instrument für Zusammenarbeit im Bereich der nuklearen Sicherheit (Verordnung 300/2007);
- Instrument betreffend die weltweite Förderung von Demokratie und Menschenrechten (EIDHR- Verordnung 1889/2006);
- Instrument für Zusammenarbeit mit industrialisierten Ländern und Gebieten sowie mit anderen Ländern und Gebieten mit hohem Einkommen (ICI-Verordnung 1934/2006). Dieses Instrument hat allerdings per Definition nichts mit offizieller Entwicklungshilfe zu tun;
- das bereits bestehende Instrument für humanitäre Hilfe (Verordnung 1257/96).

Der vorliegende Beitrag stellt nicht nur die neuen Verordnungen vor, sondern analysiert auch die Verhandlungen der europäischen Institutionen im Mitentscheidungsverfahren nach Artikel 251 EG Vertrag, die zu ihrer Verabschiedung geführt haben, mit einem speziellen Fokus auf die Verhandlungen zum DCI. Diese Verhandlungen liefen von 2004 bis 2006 und wurden insbesondere in informellen Trilog, parallel zum regulären Mitentscheidungsverfahren abgehalten. Der ursprüngliche Kommissionsvorschlag für ein Instrument für Entwicklungszusammenarbeit und wirtschaftliche Zusammenarbeit mit anderen Ländern (DCECI) war für das Parlament aus mehreren Gründen nicht akzeptabel: erstens umfasste er die Zusammenarbeit mit industrialisierten Ländern, wodurch der

spezifische Fokus auf EZ und Armutsbekämpfung verwässert worden wäre; zweitens beinhaltete er ein thematisches Programm zur Förderung von Demokratie und Menschenrechten, das das EP gerne als eigenständige Verordnung sichtbarer gemacht hätte, und drittens enthielt er nicht die wesentlichen politischen Grundlagen für die nachfolgende Programmierung. Nach trilateralen Gesprächen zwischen der Präsidentschaft (für den Rat), dem Europäischen Parlament und der Kommission wurde schließlich das DCECI in drei separate Verordnungen aufgeteilt: das DCI, das Instrument zur Förderung von Demokratie und Menschenrechten sowie dem Instrument zur Zusammenarbeit mit Industriestaaten. Auf diese Weise konnte das DCI allein auf Artikel 179 EG Vertrag gestützt werden, um die Hilfe ausschließlich auf Entwicklungsländer zu richten. Darüber hinaus enthält das DCI detaillierte inhaltliche Angaben zur Ausgestaltung der thematischen Programme und der geographischen Zusammenarbeit. Auf besondere Forderung des Parlaments wurde ein informeller Dialog („democratic scrutiny dialogue“) zwischen Kommission und Parlament im Hinblick auf die mehrjährigen Strategiepapiere eingerichtet, um das EP besser in die Programmierung einzubeziehen. Insgesamt erzielte das Parlament einen bis dahin nie gekannten Zuwachs seines Einflusses im Bereich der Finanzierung und Gestaltung der unionalen Aussenbeziehungen. Während die Kommission zu Beginn der Verhandlungen geplant hatte, das Mitentscheidungsverfahren nur auf zwei von vier Verordnungen Anwendung finden zu lassen, hatte sich zum Schluss der Verhandlungen die Anzahl der Instrumente verdoppelt (vier von sieben), die dem Mitentscheidungsverfahren unterfallen.

Der vorliegende Beitrag schildert schließlich, inwieweit die Programmierung der Entwicklungszusammenarbeit mit den neuen Instrumenten vereinfacht wurde. Im Wesentlichen erfolgt die Programmierung nun über mehrjährige Strategiepapiere (national, thematisch, regional) begleitet von einem Richtprogramm. Diese werden sodann von jährlichen Aktionsprogrammen umgesetzt. Die Annahme dieser Programmierungsinstrumente erfolgt durch Kommissionsbeschluss nachdem der Komitologieausschuss seine Stellungnahme abgegeben hat. Darüber hinaus verfügt zumeist noch jedes Instrument über besondere Maßnahmen, die seinem speziellen Charakter geschuldet sind.

Innerhalb der Kommission wird die mehrjährige Programmierung von den Generaldirektionen RELEX-Aussenbeziehungen (für die geographischen Programme unter dem DCI; ENPI; IfS; ICI; EIDHR) und DEV-Entwicklungszusammenarbeit (für die thematischen Programme unter dem DCI; 10. EEF) durchgeführt, während die weitere Umsetzung auf jährlicher Ebene sowie die einzelnen Finanzierungsbeschlüsse dem Amt EuropeAID unterliegt.

Die Kooperation der Europäischen Union mit Entwicklungsländern und Drittstaaten und der Vertrag von Lissabon

Von Bernd Martenczuk*

I. Einleitung

Die Kooperation der Europäischen Gemeinschaft mit Entwicklungsländern und anderen Drittstaaten stand nicht im Vordergrund des Reformprozesses der Europäischen Union, der mit dem am 13. Dezember 2007 unterzeichneten Vertrag von Lissabon¹ seinen vorläufigen Abschluss gefunden hat.

Gleichwohl ist dieser Reformprozess an der Entwicklungs- und Kooperationspolitik nicht spurlos vorüber gegangen. Vielmehr hat sich das Ziel des Reformprozesses, die Europäische Union effizienter, transparenter, und demokratischer zu gestalten, auch in Änderungen in diesem Bereich niedergeschlagen. Zudem bewirkt der Reformvertrag eine grundlegende Umgestaltung des rechtlichen Rahmens für das auswärtige Handeln der Europäischen Union. Schließlich hat der Vertrag von Lissabon auch zu einer weitreichenden Umstrukturierung des primären Gemeinschaftsrechts geführt, die ebenfalls nicht ohne Auswirkungen für die Entwicklungs- und Kooperationspolitik geblieben ist.

Der vorliegende Beitrag widmet sich den Regelungen des Vertrags von Lissabon zur Entwicklungs- und Kooperationspolitik. Dabei ist zunächst zu untersuchen, welche Änderungen erfolgt sind im Vergleich zur gegenwärtigen Rechtslage, wie sie in den Bestimmungen des EG-Vertrags über die Entwicklungspolitik (Art. 177-179 EG) und die wirtschaftliche, technische und finanzielle Zusammenarbeit mit Drittstaaten (Art. 181a EG) niedergelegt ist. Sodann sind diese Änderungen im Hinblick auf ihre praktischen Auswirkungen zu bewerten.

Der vorliegende Beitrag kann nicht den Reformprozess in allen seinen Etappen von der Erklärung von Laeken über den Europäischen Verfassungskonvent bis zu den verschiedenen Regierungskonferenzen nachzeichnen.² Soweit sich aus den einzelnen Etappen und Entwürfen Schlussfolgerungen für die Auslegung der Bestimmungen des Vertrags von Lissabon ableiten lassen, wird darauf jedoch hingewiesen.

* Dr. iur., MPA, Mitglied des Juristischen Dienstes der Europäischen Kommission; Professor (Teilzeit), Freie Universität Brüssel. Der Aufsatz gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Verfassers wieder.

1 Der Text des Vertrags von Lissabon ist veröffentlicht in ABl. C 306, 17.12.2007, S. 1. Eine konsolidierte Fassung der EU-Verträge nach dem Vertrag von Lissabon ist veröffentlicht in ABl. C 115, 9.5.2008, S. 1. Alle Bezugnahmen auf die Bestimmungen der Verträge in der Fassung des Vertrags von Lissabon folgen der Nummerierung der konsolidierten Fassung.

2 Zur Entwicklungspolitik im Konventsentwurf vgl. *Andreas Zimmermann*, Gemeinschaftliche Entwicklungspolitik im Entwurf des Vertrags über eine Verfassung für Europa, RIW 2004, 324; allgemein zu den Außenbeziehungen im Europäischen Verfassungsvertrag s. *Bernd Martenczuk*, Außenbeziehungen und Außenvertretung, in Waldemar Hummer/Walter Obwexer (Hrsg.), Der Vertrag über eine Verfassung für Europa, 2007, S. 177.

II. Die Kooperationspolitiken der EU im Gesamtzusammenhang der Vertragsreform

Bevor auf die Bestimmungen des Vertrags von Lissabon zur Entwicklungs- und Kooperationspolitik eingegangen werden kann, sind zunächst einige wesentliche strukturelle Änderungen zu erwähnen, die die Grundlagen der Europäischen Union und ihrer Außenbeziehungen betreffen.

Die Entwicklungs- und Kooperationspolitik ist gegenwärtig im EG-Vertrag geregelt. Sie stellt eine Zuständigkeit der Europäischen Gemeinschaft dar und fällt somit unter die sogenannte „erste Säule“ der Europäischen Union. Gemäß Art. 47 EU darf der EU-Vertrag, und insbesondere dessen Bestimmungen über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), somit nicht die Entwicklungs- und Kooperationspolitik der Gemeinschaft berühren. Wie der Europäische Gerichtshof vor kurzem erneut in Erinnerung gerufen hat, bedeutet dies insbesondere, dass die Union im Rahmen der „zweiten Säule“ (GASP) keine Maßnahmen ergreifen kann, wenn diese auch auf die Bestimmungen über die Entwicklungs- oder Kooperationspolitik gestützt werden könnten.³

Diese Säulenstruktur, die die Außenbeziehungen der Union seit dem Vertrag von Maastricht prägt, wird vom Vertrag von Lissabon einer grundlegenden Reform unterzogen. Die Europäische Union erhält eine einheitliche Rechtspersönlichkeit.⁴ Hiermit wird den Debatten über die Rechtspersönlichkeit der Europäischen Union⁵ endgültig ein Ende bereitet. Zugleich erfolgt auch eine Fusion der Rechtspersönlichkeiten von EU und EG. Denn die neue EU tritt nach dem Vertrag von Lissabon an die Stelle der Europäischen Gemeinschaft, deren Rechtsnachfolgerin sie nach dem ausdrücklichen Wortlaut des Vertrags ist.⁶ Diese Fusion der Rechtspersönlichkeiten beendet das Nebeneinander von EG und EU als Akteure in den internationalen Beziehungen. Speziell für die Entwicklungs- und Kooperationspolitik bedeutet dies, dass das zuständige Völkerrechtssubjekt in Zukunft die Europäische Union ist, die der Gemeinschaft in ihre diesbezüglichen Kompetenzen nachfolgt.

Auch die Säulenstruktur der EU wird durch den Vertrag von Lissabon beseitigt. Die gegenwärtige dritte Säule über die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen wird zu einem normalen Politikbereich der neuen EU. Die zweite Säule der GASP wird zu einem Politikbereich der EU, behält allerdings ihren stark intergouvernementalen Charakter bei. Zudem bestimmt der Vertrag

3 Vgl. Rs. C-91/05, Kommission/Rat, Urteil v. 20.5.2008, Rn. 76-77 (noch nicht in der amtl. Slg.).

4 Art. 47 EUV n.F.

5 Vgl. dazu etwa *Philippe Gautier*, The Reparation for Injuries Case Revisited: The Personality of the European Union, *Max Planck Yearbook of United Nations Law* 2000, 331; *Nanette E. M. Neuwahl*, Legal Personality of the European Union – International and Institutional Aspects, in: Vincent Kronenberger (Hrsg.), *The European Union and the International Legal Order: Discord or Harmony?*, 2001, S. 3; *Jaap W. De Zwaan*, The Legal Personality of the European Communities and the European Union, *Netherlands Yearbook of International Law* 1999, 75.

6 Art. 1 Abs. 3 EUV n.F.

von Lissabon, dass die Durchführung der GASP die anderen Zuständigkeiten der Union unberührt lässt, und umgekehrt.⁷ Dies bedeutet, dass sich die Entwicklungs- und Kooperationspolitik auf der einen Seite, und die GASP auf der anderen, weiterhin gegenseitig ausschließen.

Gleichwohl gibt es auch Elemente, die zu einer stärkeren Verzahnung zwischen der GASP und der Entwicklungs- und Kooperationspolitik führen können. An erster Stelle ist hierbei das einheitliche Vertragsschlussverfahren zu nennen, das in Zukunft für alle Politikbereiche der Union gelten wird.⁸ Verhandlungsführer ist je nachdem, ob das Abkommen die GASP oder einen anderen Politikbereich betrifft, der Hohe Vertreter oder die Kommission; betrifft ein Abkommen beide Bereiche, ist der Verhandlungsführer vom Rat nach dem Schwerpunkt des Abkommens zu bestimmen.⁹ Auf dieser Basis können in Zukunft auch Vorschriften über die Entwicklungs- und Kooperationspolitik und Vorschriften im Bereich der GASP in einem einzigen Abkommen der Union enthalten sein, was angesichts der weitgehend inkompatiblen Vorschriften der Art. 300 EG und Art. 24 bzw. 38 EU gegenwärtig kaum möglich ist.

Zu erwähnen sind weiter auch die Gemeinsamen Strategien, die der Europäische Rat gem. Art. 21 EUV n.F. erlassen kann. Anders als gegenwärtig nach Art. 13 EU sind diese Strategien nicht mehr allein auf die GASP beschränkt, sondern können alle Bereiche des auswärtigen Handelns der Union betreffen. Gemeinsame Strategien können somit in Zukunft auch Richtlinien für die Entwicklungs- und Kooperationspolitik der Union aufstellen.¹⁰

Von Interesse sind auch die neuen Regelungen über die Außenvertretung der Union. Der Vertrag von Lissabon gestaltet insbesondere das Amt des Hohen Vertreters für die GASP um, der in Zukunft zugleich Vizepräsident der Kommission sein wird.¹¹ In dieser Funktion obliegt ihm zum einen die Außenvertretung der Union im Rahmen der GASP, wobei er insofern im Auftrag des Rats handelt wird; zum anderen ist er aber innerhalb der Kommission für die Koordination der außenpolitischen Aktivitäten zuständig, ist insofern allerdings an die Entscheidungsverfahren der Kommission gebunden. Die Außenvertretung der Union auf allen anderen Gebieten als der GASP obliegt der Kommission.¹² Für die Entwicklungs- und Kooperationspolitik bedeutet dies, dass die Kommission für die Außenvertretung zuständig bleibt, wobei der Hohe Vertreter als Vizepräsident der Kommission zugleich eine koordinierende Zuständigkeit hat. Dies schließt es

7 Art. 40 EUV n.F.

8 Art. 218 EUV n.F.

9 Art. 218 Abs. 3 VAEU.

10 Der Europäische Rat beschließt gem. Art. 22 Abs. 1 EUV n.F. auf Empfehlung des Rats, „die dieser nach den für den jeweiligen Bereich vorgesehenen Regeln abgibt“. Für den Bereich der Entwicklungspolitik bedeutet dies jedenfalls, dass die Empfehlung des Rats auf Vorschlag der Kommission ergehen muss. Weniger klar ist, welche Rolle dem Europäischen Parlament im Rahmen des Art. 22 Abs. 1 EUV n.F. zukommt.

11 Art. 18 EUV n.F.

12 Art. 17 Abs. 1 EUV n.F.

allerdings nicht aus, dass die Kommission auch zukünftig ein Mitglied mit der Zuständigkeit für die Entwicklungszusammenarbeit haben kann.¹³

Verbunden mit der neuen Struktur der Union ist auch eine weitgehende Umstrukturierung des primären Unionsrechts. Zwar behält der Vertrag von Lissabon, anders als noch der Verfassungsvertrag,¹⁴ die gegenwärtige Zweiteilung des primären Unionsrechts bei.¹⁵ Der gegenwärtige EG-Vertrag wird jedoch – im Einklang mit der Fusion der Rechtspersönlichkeiten – umbenannt in „Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union“ (VAEU). Zudem werden die Bestimmungen über die Außenbeziehungen der Union, die gegenwärtig über die Verträge verstreut sind, nunmehr – wie bereits im Verfassungsvertrag – in einem fünften Teil des VAEU über das auswärtige Handeln der Union zusammengefasst. Ausgenommen hiervon sind nur zwei Artikel mit allgemeinen Bestimmungen über das auswärtige Handeln der Union¹⁶ sowie die Bestimmungen über die GASP, die sich im neuen EU-Vertrag finden.

Der neue fünfte Teil des VAEU enthält einen Titel III, der die Bestimmungen über die Entwicklungszusammenarbeit, die wirtschaftliche, finanzielle und technische Zusammenarbeit mit Drittländern und die humanitäre Hilfe zusammenfasst, und die gegenwärtigen Art. 177-181 sowie Art. 181a EG ersetzt.¹⁷

III. Die Bestimmungen zur Entwicklungs- und Kooperationspolitik im Einzelnen

Auf dieser Grundlage sollen nunmehr die Änderung des Vertrags vom Lissabon im Bereich der Entwicklungs- und Kooperationspolitik in Einzelnen untersucht werden.

1. Die Ziele der Entwicklungs- und Kooperationspolitik

Die Ziele der gemeinschaftlichen Entwicklungspolitik finden sich gegenwärtig im Art. 177 Abs. 1 EG. Nach dieser Bestimmung fördert die Entwicklungszusammenarbeit die nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Entwicklungsländer, insbesondere der am meisten benachteiligten Entwicklungsländer; die harmonische, schrittweise Eingliederung der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft, und die Bekämpfung der Armut in den Entwicklungsländern. Daneben bestimmt Art. 177 Abs. 1 EG, dass die Entwicklungshilfepolitik der

13 Was die Organisation der Dienste im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit angeht, stellt sich insbesondere die Frage, ob und inwieweit der zukünftige Europäische Auswärtige Dienst auch für die Entwicklungsländer bzw. die Entwicklungszusammenarbeit zuständig sein soll. Diese Frage wird in dem in Art. 27 Abs. 3 EUV n.F. vorgesehenen Beschluss über die Arbeitsweise und Organisation des Europäischen Auswärtigen Diensts zu regeln sein.

14 ABl. C 310, 16.12.2004, S. 3.

15 Daneben bestehen auch Euratom als gesonderte Rechtspersönlichkeit sowie der Euratom-Vertrag fort.

16 Art. 21, 22 EUV n.F.

17 Art. 208 – Art. 214 VAEU.

Gemeinschaft dazu beiträgt, das allgemeine Ziel einer Fortentwicklung und Festigung der Demokratie und des Rechtsstaats sowie das Ziel der Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten zu verfolgen.

Diese Zielbestimmung wird durch den Vertrag von Lissabon nicht unbeträchtlich modifiziert. Insbesondere findet sich in Art. 208 VAEU keine ausdrückliche Bezugnahme mehr auf die Förderung der nachhaltigen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der Entwicklungsländer und auf die Eingliederung der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft. Auch die Bezugnahme auf das allgemeine Ziel einer Fortentwicklung und Festigung der Demokratie und des Rechtsstaats sowie das Ziel der Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten fehlt. Stattdessen bestimmt Art. 208 Abs. 1 VAEU, die Politik der Union werde im Rahmen der Grundsätze und Ziele des auswärtigen Handelns der Union durchgeführt. Zudem bestimmt derselbe Artikel, das „Hauptziel“ der Entwicklungszusammenarbeit sei „die Bekämpfung und auf längere Sicht die Beseitigung der Armut“.

Durch diese neue Zielbestimmung wird die Armutsbekämpfung in stärkerem Maß zum Ziel der Entwicklungspolitik erhoben als dies bislang der Fall war. Es könnte sich die Frage stellen, ob dies Auswirkungen auf die im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit zulässigen Maßnahmen haben könnte. So hat die Gemeinschaft im Rahmen der Entwicklungspolitik zunehmend auch Maßnahmen ergriffen, die sich mit den gesellschaftlichen und politischen Ursachen von Unterentwicklung befassen, zum Beispiel durch Maßnahmen im Bereich der Stärkung von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit,¹⁸ oder durch Maßnahmen im Bereich der Konfliktverhütung und Konfliktbewältigung.¹⁹ In seiner Rechtsprechung hat der Gerichtshof derartige Maßnahmen für zulässig erklärt, vorausgesetzt, sie tragen zumindest indirekt zum Ziel der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung bei.²⁰

Angesichts der stärkeren Ausrichtung auf das Ziel der Armutsbekämpfung könnte die Frage aufgeworfen werden, ob derartige Maßnahmen, die die vorgelagerten gesellschaftlichen Ursachen von Armut und Unterentwicklung bekämpfen, noch unter die Entwicklungspolitik fallen. Dies ist zu bejahen. Zum ersten ist festzustellen, dass die weiteren Ziele des Art. 177 EG nicht völlig aus den Verträgen verschwunden sind. Vielmehr finden sich die Ziele der Förderung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten, der nachhaltigen Entwicklung in Bezug auf Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt, und die Integration in die Weltwirtschaft in der allgemeinen Bestimmung über die Ziele des auswärtigen Han-

18 Vgl. etwa Verordnung (EG) Nr. 1889/2006 zur Einführung eines Finanzierungsinstruments für die weltweite Förderung der Demokratie und der Menschenrechte, ABl. L 386, 29.12.2006, S. 1.

19 Vgl. Verordnung (EG) Nr. 1717/2006 zur Schaffung eines Instruments für Stabilität, ABl. L 327, 24.11.2006, S. 1; zu diesem eingehend Hoffmeister in diesem Band. Allgemein vgl. Bernd Martenczuk, Community Cooperation Policy and Conflict Prevention, in: V. Kronenberger/J. Wouters (Hrsg.), *The European Union and Conflict Prevention*, 2004, S. 189.

20 Vgl. Rs. C-91/05, Kommission/Rat, Urteil v. 20.5.2008, Rn. 67 (noch nicht in der amtl. Slg.). Vgl. auch Rs. C-268/94, Portugal/Rat, Slg. 1996, I-6177, Rn. 24.

delns der Union wieder,²¹ auf die Art. 208 Abs. 1 VAEU Bezug nimmt. Zweitens ist auch eine nachhaltige Armutsbekämpfung nicht möglich, wenn die notwendigen politischen und gesellschaftlichen Grundlagen hierfür nicht gegeben sind.

Trotz der stärkeren Betonung der Armutsbekämpfung im Rahmen der Entwicklungspolitik ist daher davon auszugehen, dass dies keine Veränderung der Reichweite der Entwicklungshilfepolitik der Union mit sich bringen wird. Zudem haben die zuständigen Gemeinschaftsorgane auch ein politisches Ermessen, um die allgemeinen Ziele des auswärtigen Handelns der Union und die speziellen Ziele der Entwicklungspolitik zum Ausgleich zu bringen. Weitreichende Veränderungen dürften sich daher aus der neuen Formulierung der Ziele der Entwicklungspolitik nicht ergeben.

Was die Ziele der Kooperation mit Drittländern, die keine Entwicklungsländer sind, angeht, bestimmt Art. 212 Abs. 1 VAEU wie bereits gegenwärtig Art. 181a Abs. 1 EG, dass diese Maßnahmen mit der Entwicklungspolitik der Union im Einklang stehen müssen.²² Es stellt sich allerdings die Frage, ob das „Hauptziel“ der Armutsbekämpfung auch prägend sein kann für die Zusammenarbeit mit solchen Drittländern, die ein hohes Entwicklungs- und Einkommensniveau haben. Daneben bestimmt Art. 212 Abs. 1 VAEU allerdings auch, dass die Zusammenarbeit mit solchen Drittländern im Rahmen der allgemeinen Grundsätze und Ziele des auswärtigen Handelns der Union durchgeführt wird. Auch insofern haben die Unionsorgane daher einen Ermessensspielraum, der es ihnen erlaubt, die Kooperationspolitik an die Bedürfnisse des jeweiligen Kooperationspartners anzupassen.

2. Die Natur der Gemeinschaftskompetenzen

Ein Hauptziel des Reformvertrags war es, mehr Klarheit über die Reichweite der Kompetenzen der EU zu erzielen. Aus diesem Grund führt der Vertrag von Lissabon eine Reihe von neuen Artikeln ein, die die Arten und Bereiche der Zuständigkeiten der Union definieren. Diese Bestimmungen unterscheiden dabei zwischen ausschließlichen, geteilten, und koordinierenden Zuständigkeiten der Union. Die Entwicklungszusammenarbeit der Union ist als geteilte Zuständigkeit eingeordnet, hat aber in Art. 4 Abs. 4 EUV n.F. eine besondere Definition gefunden:

„In den Bereichen Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe erstreckt sich die Zuständigkeit der Union darauf, Maßnahmen zu treffen und eine gemeinsame Politik zu verfolgen, ohne dass die Ausübung dieser Zuständigkeit die Mitgliedstaaten hindert, ihre Zuständigkeit auszuüben.“

21 Art. 21 Abs. 2 (b), (d) und (e) EUV n.F. Neu ist hierbei nur die ausdrückliche Bezugnahme auf die Umwelt in Art. 21 (2) (d) EUV n.F.

22 Eine Neuerung ist lediglich, dass Art. 212 Abs. 1 VAEU die Kooperation auf Drittländer, die keine Entwicklungsländer sind, beschränkt. Eine solche ausdrückliche Regelung fand sich im Art. 181 a EG nicht, sondern folgte lediglich implizit daraus, dass Art. 181a Abs. 1 EG „unbeschadet des Titels XX“ gilt (s. hierzu F. Hoffmeister, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), EUV/EGV, 25. EGL 2005, Art. 181a, Rn. 5).

Auffällig an dieser Definition ist zunächst, dass die Kooperation mit Drittländern, die keine Entwicklungsländer sind, nicht erwähnt wird.²³ Hierbei scheint es sich jedoch um ein redaktionelles Versehen zu handeln. Die Entwicklungspolitik und die Kooperation mit anderen Drittländern sind weitgehend gleich strukturiert; die Definition des Art. 4 Abs. 4 EUV scheint daher analog auch auf die Kooperation mit Nicht-Entwicklungsländern anwendbar.

Eine andere Frage ist es, warum es überhaupt einer besonderen Definition der Art der Unionskompetenz im Bereich der Entwicklungspolitik bedurfte. Der Grund hierfür ist in der allgemeinen Definition der geteilten Zuständigkeit in Art. 2 Abs. 2 VAEU zu suchen. Nach dieser Bestimmung nehmen die Mitgliedstaaten ihre Zuständigkeiten wahr, sofern und soweit die Union ihre Zuständigkeiten nicht ausgeübt hat. Diese Definition entspricht der klassischen Definition der konkurrierenden Zuständigkeiten, wie sie insbesondere vom Gerichtshof im AETR-Urteil entwickelt worden ist.²⁴ Diese Definition passt jedoch nicht auf die Entwicklungspolitik, die gem. Art. 177 Abs. 1 EG eine Ergänzung der Politiken der Mitgliedstaaten darstellt. Nach ständiger Praxis haben nämlich sowohl die Gemeinschaft als auch die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, Entwicklungshilfepolitik zu betreiben. Diese Entwicklungshilfepolitiken müssen zwar gem. Art. 180 EG²⁵ koordiniert werden, schließen sich aber nicht gegenseitig aus.

Dieser besonderen Kompetenzverteilung entspricht die besondere Kompetenzdefinition in Art. 4 Abs. 4 VAEU. Sie wird auch in Art. 208 Abs. 1 VAEU noch einmal betont, der bestimmt, dass die Politik der Union und die Politik der Mitgliedstaaten sich gegenseitig ergänzen und verstärken. Anders als im gegenwärtigen Art. 177 Abs. 1 EG, der lediglich davon spricht, dass die gemeinschaftliche Politik die der Mitgliedstaaten ergänzt, ist diese Pflicht zur gegenseitigen Ergänzung in beiden Richtungen gültig. Dies entspricht der Tatsache, dass es kein Verhältnis der Über- oder Unterordnung zwischen der gemeinschaftlichen Entwicklungshilfepolitik und der der Mitgliedstaaten gibt.

Insgesamt entspricht die Definition der Unionskompetenzen im Bereich der Entwicklungspolitik somit weitgehend der gegenwärtigen Rechtslage und Praxis.

3. Verfahrensfragen

Was das Verfahren für die Annahme von Rechtsakten im Bereich der Entwicklungspolitik angeht, so gibt es im Bereich der eigentlichen Entwicklungspolitik keine nennenswerten Änderungen zu verzeichnen. Gem. Art. 209 Abs. 1 VAEU werden Gesetzgebungsakte im Bereich der Politik der Entwicklungszusammenarbeit von Parlament und Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren

23 Die entspricht allerdings dem Vertrag von Nizza, der ebenfalls versäumt hatte, die Zusammenarbeit mit Drittländern als Politikbereich in Art. 3 Abs. 1 EG zu erwähnen.

24 Rs. 22/70, Kommission/Rat, Slg. 1971, 263.

25 Bzw. zukünftig Art. 210 VAEU.

erlassen.²⁶ Dieses Verfahren entspricht im Wesentlichen dem Mitentscheidungsverfahren, dass nach Art. 179 Abs. 1 EG bereits gegenwärtig für diesen Politikbereich gilt.

Erhebliche Änderungen sind jedoch im Hinblick auf die Kooperation mit Nicht-Entwicklungsländern festzustellen. Maßnahmen in diesem Bereich wurden bis zum Inkrafttreten des Vertrags von Nizza auf der Basis des Art. 308 EG, d.h. vom Rat einstimmig auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Parlaments erlassen. In dem Bemühen, das Erfordernis der Einstimmigkeit im Rat zurückzudrängen, schuf der Vertrag von Nizza mit Art. 181a EG eine neue Rechtsgrundlage, die Ratsentscheidungen mit qualifizierter Mehrheit vorsieht.²⁷ Anders als für die Entwicklungspolitik sieht Art. 181a EG aber weiterhin lediglich die Anhörung des Parlaments vor.

Der tiefere Grund für diese Regelung ist nicht leicht ersichtlich. Es gibt zwischen der Entwicklungspolitik und der Kooperationspolitik mit anderen Drittländern keine wesentlichen Unterschiede, die den erheblichen Unterschied in den Beteiligungsrechten des Parlaments erklären könnten. Zudem werfen die Verfahrensunterschiede zwischen Art. 179 und Art. 181a EG die Frage auf, auf welcher Rechtsgrundlage Rechtsakte zu verabschieden sind, die sowohl Entwicklungsländer als auch andere Drittstaaten betreffen. Die Praxis der Institutionen hat sich – nach anfänglichem Zögern – dafür entschieden, Art. 179 Abs. 1 und Art. 181a Abs. 1 EG als gemeinsame Rechtsgrundlage heranzuziehen, wobei dann aber das dem Parlament günstigere Verfahren des Art. 179 Abs. 1 EG für den gesamten Rechtsakt angewandt wird.²⁸

Der Vertrag von Lissabon sieht nunmehr auch für die Kooperation mit Nicht-Entwicklungsländern die Anwendung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens vor. Diese Änderung ist zu begrüßen. Zum einen wird hierdurch die demokratische Legitimation dieses Politikbereichs verstärkt. Zum anderen wird der künstliche Verfahrensunterschied zwischen Entwicklungspolitik und anderer Kooperationspolitik beseitigt, was den Erlass horizontaler Rechtsakte erleichtert und zu mehr Kohärenz zwischen den Politikbereichen beitragen sollte.

Eine weitere verunglückte Regelung des Vertrags von Nizza ist in Art. 181a Abs. 2 EG enthalten. Nach dieser Bestimmung können internationale „Abkommen, die mit Staaten zu schließen sind, die den Beitritt zur Union beantragt haben“, vom Rat nur mit Einstimmigkeit beschlossen werden. Der Sinn dieser Er-

26 Für Ergänzungs- und Durchführungsrechtsakte der Kommission sehen Art. 290 – 291 VAEU besondere Regelungen vor, die an einigen Punkten von der geltenden Komitologie-Entscheidung (Ratsentscheidung 1999/468/EG ABl. L 184, 17.7.1999, S. 23) abweichen. Auf diese Problematik kann jedoch vorliegend nicht näher eingegangen werden.

27 Zur Entstehungsgeschichte des Art. 181a EG siehe B. Martenczuk, Cooperation with Developing and Other Third Countries: Elements of a Community Foreign Policy, in: S. Griller/B. Weidel (Hrsg.), External Economic Relations and Foreign Policy in the European Union, 2002, S. 415, 399 ff.

28 Vgl. etwa die beiden oben Fn. 18 f. zitierten Verordnungen, die auf Art. 179 und Art. 181a EG gestützt sind. Zu den Debatten in den Institutionen eingehend Hoffmeister, a.a.O. (oben Fn. 22), Rn. 22.

schwernis der Kooperation mit Beitrittskandidaten ist weitgehend unklar.²⁹ Sie findet auch in keinem anderen Politikbereich der Union eine Entsprechung. Es ist daher zu begrüßen, dass sich diese Einschränkung in Art. 212 Abs. 3 VAEU nicht mehr findet.

4. Dringende Finanzhilfen für Drittländer

Der Vertrag von Lissabon schafft in Art. 213 VAEU eine neue Rechtsgrundlage für dringende Finanzhilfen an Drittländer. Ist es aufgrund der Lage in einem Drittland notwendig, dass die Union umgehend finanzielle Hilfe leistet, so erlässt der Rat auf Vorschlag der Kommission die erforderlichen Beschlüsse.

Sinn und Zweck dieser neuen Rechtsgrundlage sind nicht völlig klar. Es scheint, dass mit dieser Bestimmung im Wesentlichen die makro-finanziellen Hilfen der Gemeinschaft abgedeckt werden. Solche Finanzhilfen werden nach wie vor vom Rat mit Einstimmigkeit auf der Grundlage des Art. 308 EG erlassen.³⁰ Dies beruht auf der Erklärung Nr. 10 zum Vertrag von Nizza, die bekräftigt, „dass unbeschadet der anderen Bestimmungen des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft Zahlungsbilanzhilfen für Drittländer nicht unter Artikel 181 a fallen“.

Es allerdings festzustellen, dass der Anwendungsbereich des Art. 213 VAEU sich nicht völlig mit dem der Zahlungsbilanzhilfen deckt. Denn er spricht nicht von Zahlungsbilanzhilfen, sondern von „umgehender finanzieller Hilfe“, was auch Finanzhilfen aus anderen Gründen als Zahlungsbilanzschwierigkeiten einschließt. Andererseits erfasst Art. 213 VAEU auch nicht alle Finanzhilfen, sondern lediglich solche Hilfen, die dringend sind und somit ohne Verzug beschlossen werden müssen. Dies ergibt sich auch daraus, dass Art. 212 Abs. 1 VAEU – anders als gegenwärtig Art. 181a EG – ausdrücklich auch Unterstützung „im finanziellen Bereich“ in den Anwendungsbereich der normalen Kooperationspolitik einschließt.

Auch der geographische Anwendungsbereich der Vorschrift bedarf der näheren Bestimmung. Einerseits findet sich die Bestimmung im Abschnitt über die wirtschaftliche, finanzielle und technische Zusammenarbeit mit Drittländern, und hat keine Entsprechung im Kapitel über die Entwicklungspolitik. Dies könnte gegen eine Anwendbarkeit der Vorschrift auch auf Entwicklungsländer sprechen. Solch eine Beschränkung wäre jedoch kaum nachvollziehbar, da auch und gerade Entwicklungsländer Bedarf nach dringenden Finanzhilfen haben können. Zudem ist zu verzeichnen, dass Art. 213 VAEU anders als Art. 212 Abs. 1 VAEU die Anwendbarkeit nicht ausdrücklich auf „Drittländer, die keine Entwicklungsländer

²⁹ Näher Martenczuk, oben Fn. 27, S. 408 f.

³⁰ Vgl. etwa Beschl. 2006/41/EG des Rats über eine Finanzhilfe für Georgien, ABl. 2006 Nr. L 25/28; Beschl. 2006/880/EG über eine Finanzhilfe für den Kosovo, ABl. 2006 Nr. L 339/36.

sind“ beschränkt. Trotz seines systematischen Standorts ist daher davon auszugehen, dass Art. 213 VAEU auch auf Entwicklungsländer anwendbar ist.

Verfahrensmäßig weist Art. 213 VAEU ebenfalls einige Besonderheiten auf. Positiv ist, dass nach dieser Bestimmung der Rat zukünftig mit qualifizierter Mehrheit – statt wie gegenwärtig mit Einstimmigkeit – beschließen kann.³¹ Das Europäische Parlament ist dagegen am Beschlussverfahren gar nicht beteiligt, und verliert somit sogar das Anhörungsrecht, das es gegenwärtig im Rahmen des Art. 308 EG hat. Diese verfahrensmäßige Neuerung ist überraschend, läuft sie doch der allgemeinen Tendenz des Vertrags von Lissabon, die Rechte des Parlaments zu stärken, zuwider. Eine mögliche Erklärung liegt in dem dringenden Charakter der fraglichen Finanzhilfen. Dies spricht ebenfalls dafür, dass Art. 213 VAEU eng auszulegen ist und nur solche Finanzhilfen erfasst, die wirklich ohne jeden Aufschub beschlossen werden müssen. Nicht dringende Finanzhilfen jeglicher Art fallen dagegen unter Art. 209 bzw. 212 VAEU, die die Mitentscheidung des Parlaments vorsehen.

5. Der Europäische Entwicklungsfonds

Eine der wenigen zielgerichteten Änderungen im Bereich der Entwicklungspolitik betrifft die Finanzierung der Zusammenarbeit mit den Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifik (AKP-Staaten) durch den Europäischen Entwicklungsfonds (EEF).

Die Entwicklungszusammenarbeit mit den AKP-Staaten, die gegenwärtig auf dem Cotonou-Abkommen³² beruht, wird traditionell nicht aus dem normalen Haushalt der Union finanziert. Vielmehr erfolgt die Finanzierung über den EEF, der durch ein Abkommen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union errichtet ist und nicht Teil des allgemeinen EU-Haushalts ist. Gegenwärtig gilt der 10. EEF, der den Zeitraum von 2008 bis 2013 abdeckt und ein Finanzvolumen von über 22 Milliarden Euro hat.³³ Die Umsetzung des EEF ist der Europäischen Kommission übertragen. Die Modalitäten der Entscheidungsverfahren ähneln den Komitologieverfahren, die auch bei der Umsetzung von Verordnungen im Rahmen der gemeinschaftlichen Entwicklungspolitik Anwendung finden. Gleichwohl weichen die Umsetzungsmechanismen des EEF von den normalen Gemeinschaftsverfahren in vielen Punkten ab. Insbesondere hat der EEF auch eine eigene Haushaltsordnung,³⁴ die nicht völlig mit der allgemeinen Haushaltsordnung der EU übereinstimmt.

31 Dies folgt aus der allgemeinen Regel des Art. 16 Abs. 3 EUV n.F.

32 ABL. 317, 15.12.2000, S. 1; geändert durch Revisionsabkommen von 2005, ABL. L 209, 11.8.2005, S. 26. Zum Cotonou-Abkommen eingehend B. Martenczuk, From Lomé to Cotonou: The ACP-EC Partnership Agreement in a Legal Perspective, European Foreign Affairs Review 2000, 461.

33 Vgl. das Interne Abkommen über der 10. EEF, ABL. L 247, 9.9.2006, S. 32.

34 S. Haushaltsordnung des 10. EEF, ABL. L 78, 19.3.2008, S. 1.

Der Sonderstatus des EEF ist häufig kritisiert worden. Zu den Kritikern zählt traditionell das Europäische Parlament, das auf den EEF kaum Einfluss hat und sich dadurch in seinen haushaltspolitischen Prärogativen geschwächt sieht. Aus diesem Grund strengte das Europäische Parlament schon im Jahr 1991 ein Verfahren gegen die Haushaltsordnung des 7. EEF an mit dem Argument, der Sonderstatus des EEF verstoße gegen den Grundsatz, dass alle Einnahmen und Ausgaben der Union in den EU-Haushalt eingestellt werden müssen (Art. 268 EG). Diese Klage wurde jedoch vom Gerichtshof im Jahr 1994 zurückgewiesen.³⁵ Der Gerichtshof stützte sich dabei insbesondere darauf, dass die Entwicklungszusammenarbeit eine geteilte Zuständigkeit der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten sei. Deshalb stehe es der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten frei zu entscheiden, wer die nach dem AKP-EG Abkommen geschuldete Finanzhilfe erbringe. Werde diese durch die Mitgliedstaaten aufgebracht, könnten dies auch durch einen außer-budgetären Fonds organisiert werden, dessen Verwaltung der Kommission übertragen werde.

Angesichts der anhängigen Klage sahen sich die Mitgliedstaaten jedoch im Rahmen der Verhandlung des Vertrags von Maastricht, der im Jahr 1993 in Kraft trat, veranlasst, weitere Garantien für den Fortbestand des Sonderstatus des EEF vorzusehen. Insbesondere bestimmt Art. 179 Abs. 3 EG, dass Art. 179 die Zusammenarbeit mit den AKP-Staaten im Rahmen des AKP-EG Abkommens nicht berühre. Obwohl die rechtliche Bedeutung dieser Bestimmung nicht völlig klar ist, sollte durch sie wohl klargestellt werden, dass trotz der expliziten Kompetenzen, die der EG im Bereich der Entwicklungspolitik durch den Vertrag von Maastricht übertragen wurden, der Sonderstatus des EEF aufrechterhalten werden könne.³⁶ Dies wird auch durch die Erklärung Nr. 12 zum Unionsvertrag bestätigt, wonach der EEF nach wie vor allein aus den einzelstaatlichen Haushalten finanziert werden soll.

In den letzten Jahren ist die Diskussion um den Status des EEF jedoch wieder neu entbrannt. Dabei stehen vor allem praktische Erwägungen im Vordergrund. Insbesondere wird kritisiert, dass die abweichenden Verfahren zur Umsetzung der Finanzhilfe zwischen EEF und allgemeinem Haushalt zu Lasten der Effizienz und Kohärenz der Entwicklungspolitik im Ganzen gehen. Schwierigkeiten können insbesondere dann auftreten, wenn Maßnahmen sowohl AKP-Staaten als auch andere Entwicklungsländer betreffen. Aus diesem Grund hat die Europäische Kommission unlängst vorgeschlagen, den EEF in den allgemeinen Haushalt der Union zu überführen, hat sich hiermit aber politisch bislang nicht durchsetzen können.³⁷

35 Rs. C-316/91, Parlament/Rat, Slg. 1994, I-524, Rn. 20 ff. Dazu *Th. Henze*, Aufgaben- und Ausgabenkompetenz der Europäischen Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten im Bereich der Entwicklungspolitik, EuR 1995, 76.

36 *K. Schmalenbach* in: C. Calliess/M. Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, 3. Aufl. 2007, Art. 179, Rn. 10.

37 Auf dem Weg zur vollständigen Einbeziehung der Zusammenarbeit mit den AKP-Staaten in den EU-Haushalt, KOM(2003)590 endg. v. 8.10.2003.

Diese Vorschläge wurden jedoch in den Arbeiten des Europäischen Verfassungskonvents wieder aufgegriffen. Die Arbeitsgruppe Außenbeziehungen des Europäischen Konvents empfahl ausdrücklich eine Vergemeinschaftung des EEF.³⁸ Dementsprechend fehlte im Europäischen Verfassungsvertrag eine dem Art. 179 Abs. 3 EG entsprechende Bestimmung, und der Vertrag von Lissabon hat diese Bestimmung ebenfalls nicht übernommen. Auch eine der Erklärung Nr. 12 zum Unionsvertrag entsprechende Erklärung ist dem Vertrag von Lissabon nicht beigefügt.

Die Frage ist, welche rechtliche Konsequenzen die Streichung des Art. 179 Abs. 3 EG hat.³⁹ Politisch ist sie, wie sich aus den Arbeiten des Verfassungskonvents klar ergibt, durch das Bestreben motiviert, den EEF in den Unionshaushalt zu überführen. Eine andere Frage ist es jedoch, ob durch die Streichung des Art. 179 Abs. 3 EG die Aufrechterhaltung des Sonderstatus des EEF rechtlich unzulässig würde. Hiergegen spricht letztlich, dass der Gerichtshof bereits vor Einfügung des Art. 179 Abs. 3 EG den Sonderstatus des EEF gebilligt hatte, wobei sich der Gerichtshof insbesondere auf den Charakter der Entwicklungszusammenarbeit als geteilte Zuständigkeit gestützt hatte. Die Entwicklungszusammenarbeit bleibt aber auch nach dem Vertrag von Lissabon, wie sich aus Art. 4 Abs. 4 VAEU klar ergibt, ein Bereich geteilter und paralleler Kompetenzen. Die Argumentation des Gerichtshofs aus dem Jahr 1994 könnte daher auch auf den Vertrag von Lissabon übertragbar sein.

Mit anderen Worten scheint es, dass Art. 179 Abs. 3 EG eine Vorschrift von lediglich deklaratorischem Charakter ist. Die Streichung dieser Vorschrift dürfte daher keine unmittelbar zwingenden rechtlichen Konsequenzen haben. Gleichwohl ist sie zu begrüßen, da hierdurch ein klares politisches Signal für die Überführung des EEF in den allgemeinen Gemeinschaftshaushalts gesetzt wird. Es ist jedoch angesichts des erheblichen Finanzvolumens des EEF klar, dass diese Überführung nicht sofort erfolgen kann. Es ist vielmehr wahrscheinlich, dass das Ende des 10. EEF abzuwarten sein wird, das zugleich auch mit dem Ende der Finanziellen Vorausschau 2007-2013 zusammenfällt.

6. Humanitäre Hilfe

Der Vertrag von Lissabon enthält zugleich, wie auch schon im Verfassungsvertrag vorgesehen, eine neue Rechtsgrundlage für die humanitäre Hilfe. Nach Art. 21 Abs. 2 (g) EUV n.F. ist es ein Ziel des auswärtigen Handelns der Union, „den Völkern, Ländern und Regionen, die von Naturkatastrophen oder von vom Menschen verursachten Katastrophen betroffen sind, zu helfen“. Die konkrete Rechtsgrundlage für Maßnahmen in diesem Bereich ergibt sich aus Art. 214

38 Abschlussbericht der Arbeitsgruppe VII, CONV 459/02, Rn. 9.

39 Vgl. hierzu auf der Grundlage des Verfassungsvertrags bereits *Martenczuk*, oben Fn. 2; S. 188f.; *Zimmermann*, oben Fn. 2, S. 326.

Abs. 1 VAEU. Nach dieser Bestimmung dienen die Maßnahmen der Gemeinschaft in diesem Bereich dazu, Einwohnern von Drittländern, die von Naturkatastrophen oder von vom Menschen verursachten Katastrophen betroffen sind, gezielt Hilfe, Rettung und Schutz zu bringen, damit die aus diesen Notständen resultierenden humanitären Bedürfnisse gedeckt werden können.

Auch bei dieser Kompetenz handelt es sich, wie sich aus Art. 4 Abs. 4 und 214 Abs. 1 VAEU ergibt, um eine geteilte und parallele Zuständigkeit von Union und Mitgliedstaaten. Art. 214 Abs. 1 bestimmt allerdings, dass sich die Maßnahmen der Union und der Mitgliedstaaten ergänzen und verstärken müssen, und gibt der Kommission in Abs. 4 die Möglichkeit, geeignete Initiativen zur Koordinierung dieser Maßnahmen zu ergreifen. Art. 214 Abs. 2 bestimmt, dass die Maßnahmen im Einklang mit den Grundsätzen des Völkerrechts sowie den Grundsätzen der Unparteilichkeit, der Neutralität und der Nichtdiskriminierung durchgeführt werden, was insbesondere bei von Menschen verursachten Katastrophen wie Kriegen oder internen Konflikten von Bedeutung sein kann. Art. 214 Abs. 3 bestimmt, dass der gesetzgeberische Rahmen der humanitären Hilfe von Parlament und Rat nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren festgelegt wird, wie es auch für die Entwicklungs- und Kooperationspolitik gilt.

Es ist festzuhalten, dass diese neue Rechtsgrundlage keinen Kompetenzzuwachs für die Europäische Union beinhaltet. Denn die Gemeinschaft führt bereits gegenwärtig Maßnahmen der humanitären Hilfe durch, die durch das Amt der Kommission für humanitäre Hilfe (ECHO – European Community Humanitarian Office) abgewickelt werden. Die Verordnung über die humanitäre Hilfe ist auf der Grundlage des Art. 179 Abs. 1 EG ergangen.⁴⁰ Maßnahmen der humanitären Hilfe können jedoch nicht nur Entwicklungsländern, sondern auch anderen Drittländern zugute kommen.

Gleichwohl ist die neue Rechtsgrundlage zu begrüßen. Denn durch diese Bestimmung wird der eigenständige Charakter der humanitären Hilfe betont.⁴¹ Dies drückt sich insbesondere in der Definition der Ziele der humanitären Hilfe aus, die nicht wie die Entwicklungspolitik auf Armutsbekämpfung ausgerichtet ist, sondern vielmehr direkt auf Hilfe für die Opfer von Naturkatastrophen unabhängig vom Entwicklungsstand des betroffenen Landes abzielt. Zugleich wird durch diese Bestimmung auch klargestellt, dass die humanitäre Hilfe nicht nur Entwicklungsländern zugute kommen kann, sondern soweit erforderlich auch anderen Drittstaaten.⁴²

40 VO (EG) des Rats Nr. 1257/96, ABl. Nr. L 163, 2.7.1996, S. 1.

41 Dieser eigenständige Charakter wird auch in der Praxis der Institutionen zunehmend anerkannt. So haben die Institutionen und die Mitgliedstaaten unlängst zum ersten Mal einen „Europäischen Konsens über die Humanitäre Hilfe“ angenommen, der Leitlinien für die humanitäre Hilfe aufstellt, wie es sie bislang nur für die Entwicklungshilfe gab (ABl. C 25, 30.1.2008, S. 1).

42 Was Hilfe für Mitgliedstaaten der Europäischen Union im Falle von Katastrophen angeht, ist diese von speziellen Rechtsgrundlagen abgedeckt (vgl. Art. 196 VAEU über den Katastrophenschutz sowie die Solidaritätsklausel des Art. 222 VAEU).

Als weitere Neuerung ist noch zu erwähnen, dass Art. 214 Abs. 5 VAEU „als Rahmen für gemeinsame Beiträge der jungen Europäer“ die Schaffung eines „Europäischen Freiwilligenkorps“ für humanitäre Hilfe vorsieht. Diese Bestimmung scheint als Vorbild den US-amerikanischen Peace Corps zu haben. Das Europäische Parlament und der Rat legen nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren die Rechtsstellung und die Arbeitsweise dieses Korps fest.

IV. Zusammenfassung

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der Vertrag von Lissabon keine fundamentalen Neuerungen für die Entwicklungszusammenarbeit und die Kooperation mit anderen Drittstaaten bringt. Im Gegenteil ist bemerkenswert, dass die neuen Bestimmungen weitgehend im Einklang mit dem gegenwärtigen *acquis communautaire* in diesem Bereich stehen. Angesichts der weitreichenden Umstrukturierung der Union und ihrer Außenbeziehungen sowie der Unionsverträge ist schon dies keine geringe Leistung.

Daneben sind aber auch eine Reihe von punktuellen Verbesserungen zu verzeichnen. Hierzu zählt vor allem die Angleichung des Entscheidungsverfahrens für Maßnahmen der Kooperation mit Nicht-Entwicklungsländern an das der Entwicklungspolitik, durch die die demokratische Legitimation dieses Bereichs verstärkt wird. Auch die Streichung des gegenwärtigen Art. 179 Abs. 3 EG ist positiv zu bewerten, da hierdurch die Eingliederung des Europäischen Entwicklungsfonds in den allgemeinen Haushalt der Union vorgezeichnet wird. Eine Verbesserung ist schließlich auch die Schaffung einer eigenen Rechtsgrundlage für die humanitäre Hilfe.

Insgesamt stellt somit der Vertrag von Lissabon keine grundlegende Reform der Entwicklungs- und Kooperationspolitik dar, sondern er bringt punktuelle Verbesserungen auf einem bereits hohen Niveau. Auf dieser Grundlage lässt sich hoffen, dass die Entwicklungs- und Kooperationspolitik weiterhin ein wichtiges Instrument der europäischen Außenpolitik im Rahmen einer insgesamt als internationaler Akteur gestärkten und konsolidierten Europäischen Union sein wird.

Summary: EU cooperation with developing and other third countries and the Treaty of Lisbon

Development cooperation and cooperation with other third countries has not been in the forefront of the debates on the Treaty of Lisbon. Nonetheless, the fundamental overhaul of the EU Treaties by the Treaty of Lisbon, and of EU external relations in particular, has also left its mark on the EU's cooperation policies. The Treaty of Lisbon brings first of all a fundamental overhaul of the legal and institutional framework of EU external relations through changes such as the creation of a single legal personality for the EU, the abolition of the pillar struc-

ture, and the new role of the double-hatted high representative. However, these structural changes, while increasing the overall efficiency and coherence of the EU as an international actor, do not as such result in major changes for the EU's cooperation policies.

However, there are also a number of specific dedicated changes to the provisions on development cooperation and cooperation with third countries. First, the Lisbon Treaty modifies the definition of the objectives of development cooperation by introducing a stronger emphasis on poverty alleviation as the primary objective of development cooperation. However, other goals currently mentioned in the EC Treaty, such as support to democracy, the rule of law and human rights or sustainable economic and social development, equally remain relevant as part of the general objectives of EU external action. Overall, it does therefore not appear that the objectives of EU development cooperation are significantly altered by the Lisbon Treaty.

Second, the Lisbon Treaty also provides for a codification of the competences of the EU in the field of development cooperation, and defines their relationship with those of the Member States. This specific definition, which is based on a model of shared and parallel competences, is largely in line with current law and practice.

Third, as far as decision-making procedures are concerned, a positive change is that the Lisbon Treaty introduces the legislative procedure, under which the Parliament acts as co-legislator, also for cooperation with third countries which are not developing countries. This change does not only mean more democratic legitimacy for this policy area, but also brings an end to the artificial procedural differentiation between development cooperation and other cooperation policies.

Moreover, the Lisbon Treaty introduces a new legal basis for urgent financial assistance to third countries. This means that such financial assistance can in the future be decided by qualified majority in the Council rather than by unanimity, as is the current practice. However, the new legal basis is unusual in the sense that it does not foresee any involvement of the European Parliament. Accordingly, recourse to the new legal basis should be limited to measures which are truly urgent, while measures concerning normal financial assistance will have to be decided in co-decision with the European Parliament.

The Lisbon Treaty also foresees the deletion of Art. 179 (3) EC, which was introduced in order to safeguard the status of the European Development Fund (EDF) outside the EU budget. This change was clearly motivated by the objective of achieving an incorporation of the EDF into the general budget. However, it is not clear that this change also entails a legal obligation to integrate the EDF into the budget. In fact, since development cooperation remains a shared competence of the EC and its Member States, the case law of the Court of Justice according to which Member States may, in areas under their shared competence, also have recourse to intergovernmental mechanisms such as the EDF would still appear to

be applicable. Nevertheless, the deletion of Art. 179 (3) EC clearly strengthens the political case for a budgetisation of the EDF.

Finally, the Lisbon Treaty also creates a specific legal basis for EU humanitarian aid. This provision does not lead to an extension of EU competences, since the EC already conducts humanitarian activities on a large scale. However, the new legal basis underlines the objectives of humanitarian aid, which are different from those of development cooperation, and makes clear that such aid may benefit not only the populations of developing countries, but, where necessary, also those of other third countries.

Overall, the Treaty of Lisbon does not constitute a fundamental reform of EU development and cooperation policies, but rather brings punctual changes and improvements in a context of overall stability. On this basis, it may be hoped that EU development and cooperation policies will remain an important instrument at the disposal of a European Union which overall is consolidated and strengthened as an international actor.

Entwicklungszusammenarbeit und andere Politikbereiche

Das Verhältnis zwischen Entwicklungszusammenarbeit und Gemeinsamer Außen- und Sicherheitspolitik am Beispiel des EG-Stabilitätsinstruments

*Von Frank Hoffmeister**

I. Einleitung

„Hard cases make bad law“. Dieses von erfahrenen Juristen häufig zitierte Sprichwort rät zur Vorsicht bei der Behandlung von Fragestellungen, die mit der Pfeilerstruktur der Europäischen Union zusammenhängen. In der Tat stellt das Verhältnis zwischen den Kooperationspolitiken der Europäischen Gemeinschaft (EG) und der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der Europäischen Union (EU) eines der umstrittensten Gebiete im Bereich der europäischen Außenbeziehungen dar.¹

Die europäischen Institutionen können jedoch nicht einfach aufgeben. Im Gegenteil, das Problem muss nach bestem Wissen und Gewissen mit Respekt vor der Position der anderen angegangen werden. Ein gutes Beispiel stellt in dieser Hinsicht die Verordnung (EG) Nr. 1717 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. November 2006 zur Schaffung eines Instruments der Stabilität (im folgenden Stabilitätsinstrument)² dar. Seine Erarbeitung löste eine Reihe von pfeilerbezogenen Fragestellungen aus und führte zu einer interessanten Debatte der drei am Gesetzgebungsprozess beteiligten Institutionen (Kommission, Rat, Parlament).

Um zu beurteilen, wie die Akteure den gordischen Knoten zerschlagen haben, empfiehlt es sich, zunächst den primärrechtlichen Rahmen in Erinnerung zu rufen (Teil 2). Anschließend folgt eine Erörterung der Rechtsgrundlage und des Inhalts des Stabilitätsinstruments (Teil 3). In Teil 4 werden die Ergebnisse in einer Schlussfolgerung zusammengefasst.

II. Die primärrechtlichen Rahmenbedingungen

1. Die Zuständigkeitsabgrenzung zwischen Gemeinschaft und Union

Art. 47 EUV lautet:

„Vorbehaltlich der Bestimmungen zur Änderung des Vertrags zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft im Hinblick auf die Gründung der

* Dr. iur., Mitglied des Juristischen Dienstes der Europäischen Kommission, Professor für internationales Wirtschaftsrecht (Teilzeit) an der Freien Universität Brüssel. Der Beitrag stellt die persönliche Meinung des Autors dar.

1 Grundlegend R. Wessel, The inside looking out: consistency and delimitation in EU external relations, CMLRev 2000, S. 1135.

2 ABl. 2006, L 327, 1.

Europäischen Gemeinschaft, des Vertrags über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft sowie dieser Schlussbestimmungen lässt der vorliegende Vertrag die Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie die nachfolgenden Verträge und Akte zur Änderung oder Ergänzung der genannten Verträge unberührt“.

Diese auf den ersten Blick eher technisch anmutende Vorschrift enthält mindestens zwei grundlegende Prinzipien. Erstens stellt sie eine Verpflichtung auf, die Gemeinschaftsmethode zu erhalten. In Verbindung mit Art. 46 (f) EUV erlaubt sie zweitens dem Europäischen Gerichtshof, eine Rechtskontrolle über die korrekte Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen Gemeinschaft und Union durchzuführen.

a) Die Pflicht zur Erhaltung der Gemeinschaftsmethode

Der deutsche Wortlaut des Art. 47 EUV stellt darauf ab, dass der EG-Vertrag vom EU-Vertrag „unberührt“ bleiben soll. Damit einher könnte die Vorstellung von zwei streng getrennten Rechtskreisen gehen, die sich nicht „berühren“ oder gar überschneiden dürfen. Die französische und englische Fassung sprechen von „nothing in this Treaty shall affect the Treaties establishing the European Communities“ bzw. „aucune disposition du présent traité n'affecte les traités instituant les Communautés européennes“. Hier wird nicht ausgeschlossen, dass der Unionsvertrag auch Sachmaterien des EG-Vertrags berühren könne. Derartige Berührungen dürfen aber nicht zu einer Beeinträchtigung des EG-Vertrages führen. Die genaue Bedeutung des Art. 47 EUV erschließt sich daher erst bei einer genaueren systematischen und teleologischen Analyse.

Nach Art. 1 (3) EUV sind die Europäischen Gemeinschaften Grundlage der Europäischen Union „ergänzt“ durch die mit dem EUV eingeführten Politiken und Formen der Zusammenarbeit. In Art. 2, 5. Spiegelstrich EUV setzt sich die Union die volle Wahrung des gemeinschaftlichen Besitzstandes und seine Weiterentwicklung zum Ziel, wobei geprüft werden solle, inwieweit die EU-Politiken zu revidieren seien, um „die Wirksamkeit der Mechanismen und Organe der Gemeinschaft sicherzustellen“. Art. 3 (1) EUV wiederum enthält die klare Aussage, dass die Union über einen einheitlichen institutionellen Rahmen zur Erreichung ihrer Ziele verfüge, „unter gleichzeitiger Wahrung und Weiterentwicklung des gemeinschaftlichen Besitzstandes“. Art. 1 (3), 2 und 3 (1) EUV machen folglich deutlich, dass die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik nicht darauf angelegt ist, in einen Wettbewerb mit dem auswärtigen Handeln der Gemeinschaft zu treten oder dieses sogar zu ersetzen.³ Zwar können GASP-Handlungen eine Wirkung auf Gemeinschaftspolitikern ausüben und insofern auch die Gemeinschaft

³ EuGH, Rs. C-91/05 (ECOWAS), Urteil vom 20. Mai 2008 (noch nicht in der Sammlung veröffentlicht), Rn. 59.

einladen, ergänzende Maßnahmen zu ergreifen. GASP-Handlungen müssen aber den gemeinschaftlichen Besitzstand respektieren und dürfen die Effizienz der Mechanismen und Institutionen der Gemeinschaft nicht schwächen.

Die geschützten „Mechanismen“ und „Organe“ der Gemeinschaft variieren freilich je nach der einschlägigen Sachmaterie. So unterscheidet sich etwa der Willensbildungsprozess in der EG-Handelspolitik von demjenigen in der EG-Entwicklungspolitik. Gleichwohl sind beide Formen des auswärtigen Handelns der Gemeinschaft vor Beeinträchtigungen durch den Unionspfeiler geschützt. Mit anderen Worten enthält das Primärrecht eine Pflicht, die Gemeinschaftsmethode zu schützen, wie sie in einem bestimmten Politikbereich ausgestaltet ist. Folglich darf Unionsrecht nur ausnahmsweise das Gemeinschaftshandeln bestimmen, nämlich wenn das Gemeinschaftsrecht selbst dies erlaubt. Gegenwärtig stellen allein Art. 301 und 60 EGV eine derartige „Brücke“ zwischen den beiden Pfeilern dar,⁴ mit der Folge dass die Annahme von Gemeinschaftssanktionen auf dieser Rechtsgrundlage von einem gemeinsamen Standpunkt nach Art. 15 EUV abhängt.

Der volle Schutz des EG-Vertrages und seiner Mechanismen ist besonders wichtig angesichts der Unterschiede in der Rechtsnatur der auswärtigen Gemeinschaftspolitiken. Bekanntlich ist die Gemeinschaft in einigen Bereichen ausschließlich zuständig, wie z.B. für den Außenhandel oder den Schutz von biologischen Meeresschätzen. Andere Politikbereiche, wie z.B. die Umweltaußenpolitik oder die internationale Verkehrspolitik sind grundsätzlich gemischt, können aber durch Binnengesetzgebung zu einer ausschließlichen auswärtigen Gemeinschaftskompetenz führen. Die EG-Entwicklungspolitik wiederum fällt in die „parallele“ Zuständigkeit der Gemeinschaft. In derartigen Feldern behindert ein Tätigwerden der Gemeinschaft nicht, dass Mitgliedstaaten in demselben Bereich nationale Maßnahmen ergreifen.⁵ Das Bestehen einer gemeinschaftlichen Entwicklungspolitik bedeutet umgekehrt, dass die Mitgliedstaaten nicht im Unionsrahmen eine derartige Politik verfolgen dürfen, weil dies das Gemeinschaftshandeln beeinträchtigen würde.⁶ Vor diesem Hintergrund ist von Bedeutung, dass Art. 47 EUV nicht nach der Natur der jeweiligen Gemeinschaftskompetenz unterscheidet. Der EG-Vertrag insgesamt bleibt „unberührt“, bzw. „nothing“ oder „aucune disposition“ im EU-Vertrag darf die Gemeinschaftsmethode beeinträchtigen. Damit werden „alle“ auswärtigen Gemeinschaftskompetenzen vor Übergriffen der Union geschützt, seien sie nun als ausschließliche, gemischte oder parallele Zuständig-

4 Schlussantrag des Generalsanwalts Mengozzi vom 19. September 2007, in der Rs. C-91/05 (ECOWAS), Rn. 123.

5 EuGH, Rs. C-181/91 und C-248/91 (Parlament ./ Kommission), Slg. 1993 I-3685, Rn. 16; EuGH, Rs. C-316/91 (Parlament ./ Rat), Slg. 1994 I-625, Rn. 26.

6 Schlussantrag des Generalsanwalts Mengozzi vom 19. September 2007, in der Rs. C-91/05 (ECOWAS), Rn. 116.

keiten konzipiert.⁷ Folglich darf die Zuständigkeit der Gemeinschaft nicht durch Annahme von Unionsakten untergraben werden.⁸

Inspiziert von der Rechtsprechung über die Wahl der Rechtsgrundlage im Gemeinschaftsrecht⁹ und im Lichte der Rechtsprechung über die Abgrenzung des ersten vom dritten Pfeiler¹⁰ ist folglich das Ziel und den Inhalt einer Maßnahme zu analysieren.¹¹ Wenn der Schwerpunkt von Ziel und Inhalt der Maßnahme in die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik fällt, ist es angemessen, eine GASP-Rechtsgrundlage zu wählen.¹² Wenn eine Maßnahme hingegen in die Entwicklungspolitik der Gemeinschaft fällt, muss die Gemeinschaftsrechtsgrundlage zum Zuge kommen. Dies gilt kraft Artikel 47 EU ebenfalls, wenn eine Maßnahme gleichzeitig mehrere Ziele verfolgt oder mehrere Komponenten enthält, ohne dass zwischen diesen eine Über- oder Unterordnung besteht. In anderen Worten: wenn eine Maßnahme aufgrund ihres Zieles und Inhalts zugleich in die GASP und die Entwicklungspolitik der Gemeinschaft fällt, so verpflichtet Art. 47 EUV auch in diesem Fall, den Gemeinschaftspfeiler zu nutzen.¹³ Davon unberührt bleibt die Möglichkeit der Mitgliedstaaten, außerhalb des EU-Rahmens kollektiv zu handeln, wie z.B. durch die Errichtung des Europäischen Entwicklungsfonds, der weder den Haushaltsregeln der EG noch denen der EU unterfällt.¹⁴

b) Die Rechtskontrolle durch den Europäischen Gerichtshof

Gemäß diesen Vorgaben von Art. 47 EUV ist vom Gesetzgeber zu prüfen, ob eine Maßnahme auf Gemeinschaftsrechtsrecht gestützt werden kann. Nur wenn diese Frage zu verneinen ist, besteht Raum für eine GASP-Aktion. In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass der Europäische Gerichtshof die korrekte Abgrenzung zwischen dem ersten und dem dritten Pfeiler überprüft, weil Art. 47 EUV zu denjenigen Bestimmungen zählt, über welche sich seine Jurisdiktion nach Art. 46 (f) EUV erstreckt.¹⁵ Aus demselben Grund ist der Gerichtshof eben-

7 EuGH, Rs. C-91/05 (ECOWAS), Urteil vom 20. Mai 2008 (noch nicht in der Sammlung veröffentlicht), Rn. 60-62.

8 P. Koutrakos, Security and Defence Policy within the Context of EU External Relations: Issues of Coherence, Consistency and Effectiveness, in: M. Trybus/N. D. White (Hrsg.), European Security Law, 2007, S. 249-269 (253).

9 EuGH, Rs. C-300/89 (Kommission ./ Rat – Titandioxid), Slg. 1991 I-2867, Rn. 17-21.

10 EuGH, Rs. C-176/03 (Kommission ./ Rat), Slg. 2005 I-7879, Rn. 39; Rs. C-440/05 (Kommission ./ Rat), Urteil vom 23. Oktober 2007 (noch nicht in der Sammlung veröffentlicht), Rn. 53-54.

11 EuGH, Rs. C-91/05 (ECOWAS), Urteil vom 20. Mai 2008 (noch nicht in der Sammlung veröffentlicht), Rn. 78.

12 EuGH, Rs. C-91/05 (ECOWAS), Urteil vom 20. Mai 2008 (noch nicht in der Sammlung veröffentlicht), Rn. 72.

13 EuGH, Rs. C-91/05 (ECOWAS), Urteil vom 20. Mai 2008 (noch nicht in der Sammlung veröffentlicht), Rn. 75-77.

14 EuGH, Rs. C-316/91 (Parlament ./ Rat), Slg. 1994 I-625, Rn. 34-39.

15 EuGH, Rs. C-170/96 (Kommission ./ Rat), Slg. 1998 I-2763, Rn. 16; Rs. C-176/03 (Kommission ./ Rat), Slg. 2005 I-7879, Rn. 39.

so für Abgrenzungsfragen zwischen dem ersten und dem zweiten Pfeiler zuständig.¹⁶

Folglich obliegt dem Gerichtshof die Kontrolle darüber, ob eine im EU-Rahmen getroffene Maßnahme den Gemeinschaftspfeiler beeinträchtigt. Diese Zuständigkeit des Gerichtshofs ist insofern bemerkenswert, als er in der Regel von reinen GASP-Angelegenheiten nach Art. 46 EUV ausgeschlossen ist.¹⁷

2. Das Kohärenzgebot

Interessanterweise begnügt sich der EU-Vertrag nicht damit, die Abgrenzung zwischen dem Unions- und dem Gemeinschaftspfeiler zu regeln. Zusätzlich zu der rechtlichen Konfliktregel enthält der Vertrag eine eher politische Regel über die auswärtige Kohärenz. Gemäß Art. 3 Abs. 2 EUV achtet die Union insbesondere auf die Kohärenz aller von ihr ergriffenen auswärtigen Maßnahmen im Rahmen ihrer Außen-, Wirtschafts- und Entwicklungspolitik. Der Rat und die Kommission zeichnen für die Herstellung der Kohärenz verantwortlich und sollen zu diesem Zweck zusammen arbeiten. Sie stellen jeweils in ihrem Zuständigkeitsbereich die Durchführung der betreffenden Politiken sicher. Bezüglich der Durchführung der GASP trägt der Rat Sorge für ein einheitliches, kohärentes und wirkungsvolles Vorgehen der Union (Art. 13 Abs. 3 EUV), während diese Funktion innerhalb der Gemeinschaft von der Kommission wahrgenommen wird.

Auch im Begriff der Kohärenz schwingen in den verschiedenen Sprachfassungen unterschiedliche Nuancen mit. Das deutsche „Kohärenz“¹⁸ und das französische „cohérence“ weisen auf eine verfahrensrechtliche Pflicht der Institutionen hin, ihre jeweiligen Aktionen zu koordinieren.¹⁹ Demgegenüber schwingt in dem englischen „consistency“ eher eine materiell-rechtliche Pflicht mit, im Ergebnis zu vermeiden, dass eine auswärtige Politik mit einer anderen unvereinbar ist. So gesehen verweist der Begriff „consistency“ auf die Abwesenheit eines (negativen) Widerspruchs, während die Formulierungen „Kohärenz/cohérence“ auf die Schaffung von (positiven) Synergien abstellen.²⁰

In der Praxis spielen derartige semantische Feinheiten jedoch keine herausragende Rolle. Da Art. 47 EU bereits eine juristische Konfliktregel enthält, wird Art. 3 (2)

16 EuGH, Rs. C-91/05 (ECOWAS), Urteil vom 20. Mai 2008 (noch nicht in der Sammlung veröffentlicht), Rn. 31-34.

17 Zur Zuständigkeit des Gerichtshofs in GASP-Angelegenheiten siehe *M.-G. Garbagnati-Ketvel*, The Jurisdiction of the European Court of Justice in respect of the Common Foreign and Security Policy, *International Comparative Law Quarterly* 2006, S. 77 ff.

18 Vgl. dazu *H. Krenzler/H. Schneider*, Die GASP der EU – zur Frage der Kohärenz, *EuR* 1994, S. 144-161; *P. Müller-Graff*, EPZ und GASP, Kohärenzgebot aus rechtlicher Sicht, *Integration* 1993, S. 147-157.

19 *C. Tietje*, The concept of coherence in the TEU and the CFSP, *EFA Rev.* 1997, S. 211-234 (212); *U. Schmalz*, The Amsterdam Provision on External Coherence: Bridging the Union's Foreign Policy Dualism, *EFA Rev.* 1998, S. 421-442.

20 *C. Hillion*, Tous pour un, un pour tous – Coherence in the external relations of the European Union, in: *M. Cremona* (Hrsg.), *New Developments in EU External Relations Law*, *Collected Courses of the European University Institute*, XVII/1, 2008, S. 10 (15-16).

EUV eher als Handlungsauftrag an die Institutionen wahrgenommen, die Wirksamkeit des europäischen auswärtigen Handelns insgesamt zu stärken. In Übereinstimmung mit der deutschen und französischen Sprachfassung trägt Art. 3 (2) EUV somit dazu bei, die politische Ebene in den Institutionen daran zu erinnern, dass die jeweilige Politik in einem Pfeiler nicht in offenem Widerspruch mit der Politik des anderen Pfeilers stehen darf *und* dass sie zusammenarbeiten sollen. Form, Häufigkeit und Inhalt derartiger Zusammenarbeit können von den Institutionen im Konsens festgelegt werden. Da Art. 3 (2) EUV nicht zu den in Art. 46 EUV aufgezählten Vorschriften zählt, über die der Gerichtshof wacht, fällt die Entscheidung, wie viel Zusammenarbeit in einem bestimmten Bereich erforderlich ist, letztlich in das politische Ermessen von Rat und Kommission gemeinsam.

III. Das Verhältnis von Entwicklungszusammenarbeit zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik am Beispiel des Stabilitätsinstruments

Die soeben dargelegten primärrechtlichen Rahmenbedingungen leiten das Handeln der Institutionen auf einem sehr hohen Abstraktionsniveau. Praktisch bedeutsam wurden die Vorschriften insbesondere bei Erlass des EG-Stabilitätsinstruments in den Jahren 2004-2006, weil dessen Materie genau in den Grenzbereich zwischen Entwicklungszusammenarbeit und Gemeinsamer Außen- und Sicherheitspolitik fällt. Wird eine Materie der GASP zugeordnet, so führt dies zur Annahme des Rechtsaktes durch Einstimmigkeit im Rat, zur Ausführung durch die Mitgliedstaaten und zum Fehlen einer Rechtskontrolle durch den EuGH. Ist hingegen die Materie Teil einer EG-Verordnung, so wird der Rechtsakt auf Vorschlag der Kommission durch Rat und Parlament erlassen sowie die Kommission unter Rechtsaufsicht des EuGH mit der Ausführung betraut. Wegen dieser erheblichen rechtlichen und praktischen Folgen bedarf die genaue Abgrenzung von Sachmaterien im „Graubereich“ zwischen Entwicklungszusammenarbeit und GASP einer besonders intensiven Prüfung. Das Gesetzgebungsverfahren und die Schlussfassung des Stabilitätsinstruments liefern hierfür gutes Anschauungsmaterial.

1. Die Zuständigkeitsabgrenzung zwischen Gemeinschaft und Union

a) Rechtsgrundlage

Als ein Teil des Finanzpaketes für die auswärtigen Beziehungen der Gemeinschaft legte die Kommission am 29. September 2004 den Vorschlag über die Schaffung eines Instruments der Stabilität vor.²¹ Der Vorschlag formulierte gemäß seines Art. 1 vier Ziele: Krisenreaktion, Bewältigung von rechtsstaatlichen

²¹ Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Rates zur Schaffung eines Instruments der Stabilität, KOM (2004) 630 endgültig, 29.9.2004.

Herausforderungen (u.a. organisiertes Verbrechen, Menschenhandel, Terrorismus), Bewältigung von technologischen Bedrohungen (darunter die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen) sowie die Entwicklung von friedenssichernden und friedensfördernden Kapazitäten in Drittstaaten.

Das erste Ziel sollte die Gemeinschaft in die Lage versetzen, auf Krisen in Drittländern schnell zu reagieren und stand insoweit in der Tradition der Verordnung (EG) Nr. 381/2001 des Rates vom 26. Februar 2001 zur Schaffung eines Krisenreaktionsmechanismus.²² Jene Verordnung war auf Bitten des Europäischen Rates vom Dezember 1999 geschaffen worden, „Mechanismen zur zügigen Finanzierung wie die Einrichtung eines Sonderfonds für Krisenseinsätze bei der Kommission zu schaffen, damit EU-Maßnahmen, für Beiträge zu Operationen unter Führung anderer internationaler Organisationen sowie gegebenenfalls für die Finanzierung von Maßnahmen nichtstaatlicher Organisationen schneller finanzielle Mittel bereitgestellt werden können“.²³ Allerdings stellte der Krisenreaktionsmechanismus weniger ein eigenständiges Programm dar, sondern diente im Wesentlichen der beschleunigten Durchführung der im Anhang aufgeführten bereits existierenden Finanzinstrumente der Gemeinschaft.

Demzufolge beruhte der Mechanismus auf Art. 308 EGV, weil es nicht darum ging, ein spezifisches geografisches Instrument zu schaffen, das auf Entwicklungsländer zugeschnitten ist. Vielmehr sollte ein horizontales Instrument geschaffen werden, das unabhängig von der sozio-ökonomischen Qualifikation des Empfängerlands die Gemeinschaft zur Krisenreaktion ermächtigt. Wäre der Krisenreaktionsmechanismus auf Art. 179 EGV gestützt worden, hätte die Gemeinschaft nicht auf Krisen in entwickelten Ländern einwirken können. Vor dem Hintergrund dieser primärrechtlichen Lücke war nur der Rückgriff auf Art. 308 EGV möglich gewesen.

Mit Inkrafttreten des Vertrages von Nizza änderten sich die diesbezüglichen Rahmenbedingungen. Seit dem 1. Februar 2003 konnte die Gemeinschaft auch Maßnahmen der Kooperationspolitik gegenüber entwickelten Ländern auf einer speziellen Rechtsgrundlage ergreifen, nämlich aufgrund des neu eingefügten Art. 181a EGV. Damit entstand auch die grundsätzliche Möglichkeit, horizontale Finanzinstrumente zugleich auf Art. 179 EGV und Art. 181a EGV zu stützen. Zwar unterscheidet sich die verfahrensrechtliche Seite beider Vorschriften in Bezug auf die Mitwirkung des Europäischen Parlaments: Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit werden gemeinsam von Rat und Parlament erlassen, während Maßnahmen der Kooperationspolitik nur eine Anhörung des Parlaments auslösen. Da der Rat in beiden Fällen mit qualifizierter Mehrheit (und nicht mit Einstimmigkeit wie in Art. 308 EGV) abstimmt, ist eine Kombination der beiden

22 ABl. 2001, L 57, S. 5.

23 Präambelerwägung Nr. 3 der VO 381/2001.

Vorschriften jedoch möglich,²⁴ wobei das demokratiefreundlichere Verfahren für den Gesamtkakt zu wählen ist.²⁵

aa) Die Ansicht der Kommission

Die Kommission zog es gleichwohl vor, den neuen Vorschlag nicht auf die Art. 179 und 181a EGV zu stützen, sondern zitierte Art. 308 EGV sowie Art. 203 EAGV als einschlägige Rechtsgrundlagen. Zur Begründung hieß es:

*„Die EAGV-Rechtsgrundlage ist erforderlich, um die die nukleare Sicherheit betreffenden Aspekte dieses Vorschlags abzudecken. Die zivilen Aspekte der Krisenreaktionsmaßnahmen würden normalerweise unter Artikel 179 und 181a EGV fallen. Die Bestimmungen zur Finanzierung insbesondere von friedenssichernden Interventionen rechtfertigen jedoch, auch wenn sie eindeutig zur Erreichung der in den Artikeln 179 und 181a formulierten Ziele beitragen, Artikel 308 des Vertrags als Rechtsgrundlage. Ferner sind die Artikel 179 und 181a EGV rechtlich nicht mit Artikel 203 EAGV vereinbar.“*²⁶

Die Kommission zeigte hiermit deutliche Sympathie dafür, den Vorschlag auf Artikel 179 und 181a EGV zu stützen, fühlte sich aber aus zwei Gesichtspunkten daran gehindert. Erstens erschien ihr der Aspekt der Finanzierung von Friedenssicherungsmissionen über den Anwendungsbereich dieser beiden Normen hinauszureichen. Zweitens konnte sie keine Rechtsgrundlage im EAGV erkennen, welche eine auswärtige Politik zur Nuklearsicherheit erlaubt. Allerdings verortete sie diese Gesichtspunkte nicht im zweiten Pfeiler, sondern hielt es für möglich, hierfür Art. 308 EGV und Artikel 203 EAGV zu aktivieren. Eine Kopplung dieser Rechtsgrundlagen mit den Art. 179 und 181a EGV erschien aber wegen der unterschiedlichen Abstimmungsmodalitäten im Rat ausgeschlossen.

bb) Die Ansicht des Europäischen Parlaments

Im Auswärtigen Ausschuss des Europäischen Parlaments stieß die Auffassung der Kommission zur Rechtsgrundlage des Stabilitätsinstruments auf Skepsis. Insbesondere waren die Abgeordneten damit unzufrieden, dass bei Erhalt der Art. 308 EGV und 203 EAGV als Rechtsgrundlagen ihr Einfluss auf den Inhalt des Rechtsaktes auf eine reine Anhörung begrenzt bleiben würde.

In einer öffentlichen Sitzung des Auswärtigen Ausschusses Anfang 2005 vertrat der Rechtsdienst des Parlaments die Meinung, dass die Art. 177 und Art. 181a EGV nicht nur Fragen der wirtschaftlichen oder sozialen Entwicklung berührten, sondern ausdrücklich auch in den politischen Bereich der Konsolidierung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Schutz der Menschenrechte hineinreichten.

²⁴ EuGH, Rs. C-338/01 (Kommission ./ Rat), Slg. 2004 I-4829, Rz. 58.

²⁵ F. Hoffmeister, in: Grabitz/Hilf, EUV/EGV, Bd. II, 25. EL Januar 2005, Artikel 181a, Rn. 22.

²⁶ Kommissionsvorschlag, (Fn. 21), S. 1.

Der Gerichtshof habe Art. 177 EGV weit ausgelegt.²⁷ Vor diesem Hintergrund fielen Ziel und Inhalt des Stabilitätsinstruments in den Anwendungsbereich der genannten Normen; der Wortlaut der Bestimmungen schließe es außerdem nicht aus, Maßnahmen zur Friedenserhaltung oder Friedensunterstützung zu fördern. Der im Jahr 2001 angenommene Krisenreaktionsmechanismus zeige, dass Fragen der Konfliktprävention und –lösung in die Gemeinschaftskompetenz falle. Was den Rückgriff auf Art. 203 EAGV angehe, so frage sich, ob nicht auch dem Euratom-Vertrag speziellere implizite auswärtige Kompetenzen zugrunde liegen könnten. Jedenfalls lasse sich das Problem praktisch auch dadurch lösen, dass die relevanten Nuklearbestimmungen aus dem Instrument hinausgenommen und in ein separates Instrument überführt würden.

Vor diesem Hintergrund forderten die Abgeordneten fortan, das Stabilitätsinstrument allein auf die Art. 179 und 181a EGV zu stützen und Fragen der Nuklearsicherheit auszuklammern. In seinem vom Abgeordneten Mitchell vorbereiteten Bericht vom 16. März 2005 lehnte der Entwicklungsausschuss den Vorschlag der Kommission daher ab.²⁸

cc) Die Ansicht des Rates

Auch im Kreise der Mitgliedstaaten wurden kritische Fragen in Bezug auf die Reichweite des Vorschlages und in Bezug auf seine Rechtsgrundlage gestellt. Weil es in den Augen einiger Delegationen unklar war, wie weit die Befugnisse der Gemeinschaft im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit reichten, ohne in GASP-Bereiche überzugreifen, fassten die Mitgliedstaaten mehrere Optionen ins Auge: Fallenlassen des Instruments und Übernahme einiger Aspekte in das Instrument für Entwicklungszusammenarbeit; Weiterarbeit auf Grundlage des Kommissionsvorschlags und dessen Rechtsgrundlagen; Reduzierung des Instruments auf vom Gemeinschaftsrecht klar abgedeckte Bereiche bei Wechsel der Rechtsgrundlage.

dd) Der interinstitutionelle Prozess

Im interinstitutionellen Prozess fanden im darauffolgenden Jahre intensive Gespräche statt.²⁹ Die Drei-Parteien-Gespräche mündeten darin, dass der Rat einen überarbeiteten Text dem Parlament vorlegte. In Einklang mit dem Standpunkt des Europäischen Parlaments war der Rat zu der Schlussfolgerung gelangt, dass die Art. 179 und 181a EG die geeignete Rechtsgrundlage für das Instrument für Stabilität sind, solange die Aspekte im Zusammenhang mit der nuklearen Sicherheit aus dem Vorschlag gestrichen werden. Die Kommission stimmte diesem Aspekt

27 EuGH, Rs. C-268/94 (Portugal ./ Rat), Slg. 1996 I-6177, Rn. 37.

28 Dokument des Parlaments Nr. SP (2005)1087.

29 Die Einzelheiten und im folgenden zitierten Dokument sind abrufbar in der Webseite „prelex“ der Europäischen Kommission (<http://ec.europa.eu/prelex>) unter Eingabe des Stichwortes „Instrument für Stabilität“.

zu. Mit der Verabschiedung einer entsprechenden Spezialverordnung durch den Rat Anfang 2007³⁰ nach Annahme der finanziellen Vorausschau für die Jahr 2007-2013 im Dezember 2006 war somit ein Teilproblem im Streit über die korrekte Rechtsgrundlage gelöst.

Freilich blieben noch wichtige Fragen über die Reichweite der Art. 179 und 181a EGV offen. Der Ratstext nahm nämlich auch eine Reihe von Maßnahmen aus der Verordnung heraus, die dem Bereich der Friedenserhaltung und –förderung zuzurechnen waren. Mit dieser Auslegung stieß er jedoch auf Widerstand in der Kommission und im Parlament.³¹ Der auswärtige Ausschuss meinte, dass „Friedensförderungs- und Abrüstungsfragen“³² sehr wohl von Gemeinschaftskompetenz erfasst sei. Der Rechtsausschuss subsumierte die „zivilen Aspekte der Reaktion auf Krisensituationen“ unter Artikel 179 und 181a EGV,³³ und der Ausschuss für internationale Handelsfragen sprach sich dafür aus, dass „nicht-militärische, friedensfördernde Maßnahmen“ im Entwurf enthalten bleiben müssten.³⁴ Auch der Entwicklungsausschuss wollte lediglich friedenssichernde Maßnahme und die Unterstützung für militärische und paramilitärische Operationen aus dem Vorschlag ausklammern.³⁵ Schließlich machte noch der Haushaltsausschuss auf eine wichtige Konsequenz der Kompetenzabgrenzung für die Mittelvergabe aufmerksam. Die Zuständigkeit für friedensfördernde Maßnahmen müsse im ersten Pfeiler verbleiben, weil es nicht angehen könne, „dass der Rat glaubt, alle diese oder einige dieser Tätigkeiten der GASP einverleiben zu können und dann darauf zu bauen, dass das Parlament „automatisch“ höheren Mitteln für die GASP zustimmt, ohne jedoch deren Politiken beeinflussen zu können“.³⁶

Angesichts der Tatsache, dass die neuen Finanzmittel zum 1. Januar 2007 zur Verfügung stehen mussten, reduzierte sich der zeitliche Spielraum für die Institutionen im Laufe des Jahres 2006. Folglich drangen Parlament und Rat auf eine informelle Einigung noch vor der für Mitte des Jahres vorgesehenen 1. Lesung im Plenum. Damit war der Weg frei für die Annahme des Kommissionsvorschlags mit zahlreichen Änderungen am 6. Juli 2006 in Straßburg.³⁷ Der Rat wiederum billigte diesen Text auf der Sitzung der Wirtschafts- und Finanzminister am 7. November 2006,³⁸ so dass die Verordnung pünktlich zum Jahreswechsel auf der Grundlage der Art. 179 und 181a EGV in Kraft treten konnte.

30 Verordnung No. 300/2007 (Euratom) des Rates zur Schaffung eines Instruments für Zusammenarbeit für nukleare Sicherheit, ABl. 2007, L 81, S. 1.

31 2. Bericht für das Plenum über den Vorschlag der Kommission zur Schaffung eines Instruments für Stabilität, Plenarsitzungsdokument des Parlaments Nr. A6-0157/2006 v. 2.5.2006.

32 Auswärtiger Ausschuss, Vorschlag für eine Legislativresolution vom 2. Mai 2006, Begründung, 2. Bericht (FN 31), S. 48.

33 Stellungnahme des Rechtsausschusses vom 13. Juli 2005, in: 2. Bericht (FN 31), S. 50.

34 Stellungnahme des Ausschusses für internationalen Handel vom 11. Oktober 2005, in: 2. Bericht (FN 31), S. 90.

35 Stellungnahme des Entwicklungsausschusses vom 17.11.2005, in: 2. Bericht (FN 31), S. 52-53.

36 Stellungnahme des Haushaltsausschusses vom 25. Oktober 2005, in: 2. Bericht (FN 31), S. 111.

37 Legislativresolution des Europäischen Parlaments vom 6. Juli 2006, TA/2006/307.

38 Pressemitteilung des Rates über die 2759. Sitzung des Rates, 7. November 2006, S. 16-17.

b) *Inhalt*

Der vom Gesetzgeber verabschiedete Text unterscheidet in Art. 1 Abs. 2 zwei Zwecke. Erstens soll die Gemeinschaft in einem Krisenfall oder einer sich abzeichnenden Krise aktiv werden. Für diesen Zweck werden mehr als eineinhalb Milliarden EUR von insgesamt knapp über zwei Milliarden EUR für 2007-2013 vorgesehen. Zweitens soll sie auch unter stabilen Bedingungen eine Politik der Zusammenarbeit durchführen. Die Unterscheidung bezüglich der konkreten (Krisen-) Situation im Drittland ist bedeutend für die Art der eingesetzten Mittel. Im ersten Fall kann die Gemeinschaft technische und finanzielle Hilfe in sechzehn aufgezählten Bereichen einsetzen (Art. 3), während im letzteren Fall es im Wesentlichen nur um zwei Bereiche geht, nämlich um die Stärkung der öffentlichen Sicherheit und die Gefahrenvorsorge vor der Verbreitung von gefährlichen Stoffen (Art. 4). Entsprechend der Systematik des Instruments sollen nun einige Bereiche näher untersucht werden, bei denen sich Abgrenzungsfragen zwischen Unions- und Gemeinschaftszuständigkeiten ergeben haben.

aa) Hilfe in Krisenfällen oder bei sich abzeichnenden Krisen

(1) Konfliktprävention und Konfliktmanagement

Gemäß Art. 3 Abs. 2 (a) der Verordnung unterstützt die Gemeinschaft Bemühungen internationaler und regionaler Organisationen sowie staatlicher und nicht staatlicher Akteure bei der Förderung vertrauensbildender Maßnahmen und von Maßnahmen in den Bereichen Schlichtung, Dialog und Versöhnung. Buchstabe (b) ermöglicht auch die Unterstützung der Einrichtung und des Funktionierens von Interimsverwaltungen mit einem völkerrechtlichen Mandat. Mit diesen beiden Bestimmungen wird dreierlei deutlich gemacht.

Erstens ist Konfliktprävention und –management der auswärtigen Gemeinschaftskompetenz nicht gänzlich entzogen oder auf langfristig angelegte Programme beschränkt, wie bereits die Praxis unter dem Krisenreaktionsmechanismus nach 2001 zeigte.³⁹ Außerdem darf daran erinnert werden, dass eine direkte Budgethilfe an die UN Interimsverwaltung im Kosovo (UNMIK) aus dem Gemeinschaftshaushalt geleistet wurde.⁴⁰ Auch der Koordinator für den Stabilitätspakt in Südost-Europa, der anfangs als Sonderbeauftragter der Europäischen Uni-

39 Verordnung des Rates (EG) Nr. 381/2001 vom 26. Februar 2001, ABl. 2001, L 57, S. 5. Zur Praxis siehe R. Rummel, The EU's involvement in conflict prevention, in: V. Kronenberger/J. Wouters (Hrsg.), The EU and conflict prevention, 2004, S. 67-92 (80-84).

40 Verordnung des Rates Nr. 1080/2000 (EG) vom 22 Mai 2000, ABl. 2000, L 122, S. 27.

on gem. Art. 18 Abs. 5 EUV ernannt worden war,⁴¹ wurde wegen seines auf Konfliktprävention angelegten Mandats⁴² seit 2003 im ersten Pfeiler⁴³ beheimatet, mit der Konsequenz, dass er seither vom Rat auf Vorschlag der Kommission ernannt wurde (Art. 1a der Stabilitätspakt-Verordnung).⁴⁴

Zweitens bestehen jedoch gleichzeitig gewisse Grenzen für die Gemeinschaft, welche Art von Maßnahmen der Konfliktprävention und des Konfliktmanagement unterstützt werden können. So ist die noch in Art. 2. a) 2. Spiegelstrich des Kommissionsvorschlags vorgesehene Förderung der „militärischen Überwachung und friedenssichernde oder friedensfördernde Maßnahmen (auch mit ziviler Komponente) durch regionale und subregionale Organisationen“ gestrichen worden. Das bedeutet, dass die Gemeinschaft mittels des Stabilitätsinstruments nicht im Bereich des militärischen Konfliktmanagements soll tätig werden dürfen (auch nicht mit bloßer Finanz- oder technischer Hilfe). Davon unberührt bleibt allerdings die Möglichkeit der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten, auf der Grundlage von Artikel 11 des Cotonou-Abkommens Finanzmittel des Europäischen Entwicklungsfonds für die sogenannte „Friedensfazilität für Afrika“⁴⁵ bereitzustellen.

Drittens erlauben die Bestimmungen einen Rückschluss auf die Auslegung der Art. 177 und 181a EG. Wie der Gesetzgeber im ersten Erwägungsgrund festgehalten hat, sind „Frieden, Sicherheit und Stabilität sowie Menschenrechte, Demokratie und verantwortungsvolle Staatsführung unerlässliche Elemente für ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum und die Bekämpfung der Armut“. Es werden also Maßnahmen in die gemeinschaftliche Entwicklungspolitik mit einbezogen, die nur indirekt zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in den Drittländern beitragen. Auf diese Möglichkeit war zuvor in der Literatur hingewiesen worden,⁴⁶ und der Gerichtshof hat sie kürzlich mit Hinweis auf die entsprechenden Formulierungen im „Europäischen Konsens“ über die Entwicklungspolitik, einer gemeinsamen Erklärung des Rates und der im Rat vereinigten Regierung der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments und der Kommission, ausdrücklich

41 Gemeinsame Aktion des Rates Nr. 1999/523/GASP vom 29. Juli 1999, ABl. 1999, L 201, S. 2; verlängert durch Gemeinsame Aktion 1999/822/GASP vom 9. Dezember 1999, ABl. 1999, L 318, S. 40; ersetzt durch Gemeinsame Aktion Nr. 2000/793/GASP vom 14. Dezember 2000, ABl. 2000, L 318, S. 3 – Hombach. Der Nachfolger Busek wurde ernannt durch Gemeinsame Aktion 2001/915/GASP vom 19. Dezember 2001, ABl. 2001, L 337, S. 62, verängert durch Gemeinsame Aktion 2002/964/GASP vom 10. Dezember 2002, ABl. 2002, L 334, S. 9 und Gemeinsame Aktion 2003/449/GASP vom 16. Juni 2003, ABl. 2003, L 150, S. 74.

42 J. Wouters/F. Naert, The EU and conflict prevention: a brief historic overview, in: V. Kronenberger/J. Wouters (Hrsg.), The EU and conflict prevention, 2004, S. 33-66 (44).

43 KOM (2003) 389 endg. vom 2. Juli 2003; Verordnung des Rates Nr. 2098/2003 (EG) vom 27. November 2003, welche die Verordnung des Rates Nr. 1080/2000 (EG), ABl. 2003, L 316, S. 1, ersetzte.

44 Entscheidung des Rates 2006/921/EG vom 11. Dezember 2006, ABl. 2006, L 351, S. 19.

45 Entscheidung Nr. 3/2003 des AKP-EG Ministerrates vom 11. Dezember 2003, ABl. 2003, L 345, S. 108. Durch Umschichtung von Mitteln des 9. Europäischen Entwicklungsfonds ermöglichte diese Entscheidung der Kommission, 250 Mio. € für militärisches Konfliktmanagement in Afrika (2004-2006) bereitzustellen.

46 Wegweisend B. Martenczuk, Community cooperation policy and conflict prevention, in: V. Kronenberger/J. Wouters (Hrsg.), The European Union and Conflict Prevention, 2004, S. 189 (193).

bestätigt.⁴⁷ Um diesem Nexus gerecht zu werden, muss die finanzielle und technische Hilfe im Rahmen der Konfliktprävention und des Konfliktmanagements im Schwerpunkt für zivile Maßnahmen der Drittländer und der sie unterstützenden internationalen Gemeinschaft eingesetzt werden.

(2) Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte

Laut Art. 3 Abs. 2 (c) der Verordnung unterstützt die Gemeinschaft die Entwicklung demokratischer, pluralistischer Staatsorgane, leistungsfähiger Zivilverwaltungen, eine unabhängige Justiz sowie verantwortungsvolle Regierungsführung und Maßnahmen zur Stärkung der Kapazität der Vollzugs- und Justizbehörden. Art. 3 Abs. 2 (d) der Verordnung nennt die internationale Strafgerichtsbarkeit sowie nationale *ad-hoc* Gerichte und Wahrheits- und Versöhnungskommissionen als unterstützungswürdig. Ganz allgemein werden schließlich in Art. 3 Abs. 2 (l) der Verordnung Maßnahmen zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte, der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit und der damit zusammenhängenden völkerrechtlichen Instrumente genannt.

Aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht besteht kein Zweifel, dass dieser Bereich von der Kooperationspolitik getragen wird. Denn gemäß Art. 177 Abs. 2 und Art. 181a Abs. 1 S. 2 EG trägt die Kooperationspolitik der Gemeinschaft ausdrücklich dazu bei, das allgemeine Ziel einer Fortentwicklung und Festigung der Demokratie und des Rechtsstaats sowie das Ziel der Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten verfolgen. Vor diesem Hintergrund waren bereits in der Vergangenheit spezielle Förderungsinstrumente der Gemeinschaft erlassen worden.⁴⁸ Diese Praxis ist durch den Erlass der gegenwärtig gültigen Verordnung für die Jahre 2007-2013 auf der Grundlage der Art. 179 und 181a EG bestätigt worden.⁴⁹

Abgrenzungsfragen sind gleichwohl aufgetreten, weil die genannten Ziele gemäß Art. 11, 5. Spiegelstrich EUV zugleich das außenpolitische Handeln der Union leiten. So hatte der Rat im Rahmen im Jahr 2004 erstmals eine sogenannte Rechtsstaatsmission nach Georgien (EUJUST THEMIS) im Rahmen des zweiten Pfeilers entsandt.⁵⁰ In der Zeit von Juli 2004 bis Juli 2005 waren einige wenige EU-Berater in Tiflis tätig, um die Regierung bei der Reform der Strafjustiz zu unterstützen und eine allgemeine Reformstrategie zu entwickeln.⁵¹ Eine zweite

47 EuGH, Rs. C-403/05 (Parlament ./ Kommission), Urteil vom 23. Oktober 2007, noch nicht in der Sammlung veröffentlicht, Rz. 56-57; EuGH, Rs. C-91/05 (ECOWAS), Urteil vom 20. Mai 2008 (noch nicht in der Sammlung veröffentlicht), Rn. 66-67.

48 Verordnung des Rates Nr. 975/1999 (EG) vom 29. April 1999 sowie Verordnung des Rates Nr. 976/1999 (EG) vom 29. April 1999, ABl. 1999, L 120, S. 1 und S. 23.

49 Verordnung Nr. 1889/2006 (EG) vom 20. Dezember 2006 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Schaffung eines Finanzinstruments zur Förderung von Demokratie und Menschenrechten weltweit, ABl. 2006, L 386, S. 1.

50 Gemeinsame Aktion des Rates 2004/523/GASP vom 28. Juni 2004, ABl. 2004, L 228, S. 21.

51 Über Funktion und Ablauf von EUJUST THEMIS vgl. D. Helly, EUJUST THEMIS in Georgia: an ambitious bet on the rule of law, in: A. Nowak (Hrsg.), Civilian crisis management: the EU way, Chaillot Paper No. 90, EUISS, Juni 2006, S. 87-101.

Mission folgte mit EUJUST LEX⁵² zur Unterstützung der Rechtsstaatlichkeit im Irak. Hier wurden über 1200 erfahrene Beamte aus Justiz, Polizei und Strafvollzug von Juli 2005 bis Oktober 2009 abgestellt.

Auch hier muss folglich die Abgrenzung bei dem Inhalt der Maßnahmen ansetzen. Besteht eine Aufgabe darin, technische Hilfe für gesetzgeberische oder verwaltungsmäßige Reformen durch die Entsendung von Beratern zu leisten, so ist die Gemeinschaft hierfür zuständig. Wegen Art. 47 EUV sind für solche Missionen die Gemeinschaftsinstrumente zu wählen, weswegen erhebliche Bedenken an der Rechtmäßigkeit von EUJUST THEMIS bestehen. Denn diese Aktion hätte unter der damals geltenden TACIS Verordnung⁵³ und dem Krisenreaktionsmechanismus abgewickelt werden können – in der Tat wurde die Mission nach einem Jahr durch ein TACIS Projekt ersetzt, ohne dass strukturelle Veränderungen vor Ort zu erkennen gewesen wären.⁵⁴ Liegt darin der Schwerpunkt einer Aktion darin, durch Mitgliedstaaten Vollzugsbeamten und Richter bereitzustellen, um die Rechtsstaatlichkeit in einem Drittland mit zu gestalten, so fällt diese in den Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Union.⁵⁵ Das Stabilitätsinstrument bestätigt diese Grenzziehung, wenn es den gesamten Bereich der finanziellen und technischen Hilfe der Gemeinschaft unterstellt und (unausgesprochen) die Bereitstellung von Justiz- und Vollzugsbeamten der Union überlässt.

(3) Reformen des Sicherheitssektors

Einen weiteren Graubereich stellen Reformen des Sicherheitssektors eines Drittlandes dar. Art. 3 Abs. 2 (f) und (g) der Verordnung sehen Maßnahmen der Gemeinschaft im Zusammenhang mit der Demobilisierung und Wiedereingliederung ehemaliger Kombattanten in die Zivilgesellschaft und zur Milderung der sozialen Auswirkungen der Umstrukturierung der Streitkräfte vor. Damit sind kompetenzrechtliche Bedenken über die Zuständigkeit der Gemeinschaft nunmehr endgültig ausgeräumt. Noch im Mai 2005 kam es nämlich zur Entsendung einer EU-Mission in die Demokratische Republik Kongo (EUSEC DR CONGO).⁵⁶ Die Mission hatte zur Aufgabe, den kongolesischen Sicherheitsbehörden Rat und Unterstützung zukommen zulassen, wie bei Reformen demokratisch-rechtstaatliche Grundsätze zum Tragen kommen können. Für diesen Zweck wurden EU-Berater

52 Gemeinsame Aktion des Rates 2005/190/GASP vom 7. März 2005, ABl. 2005, L 62, S. 37.

53 Verordnung Nr. 99/2000 (EG) des Rates vom 29. Dezember 1999, ABl. 2000, L 12, S. 1.

54 Der Bericht der Präsidentschaft über die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik vom 12. Juni 2006, Ratsdokument Nr. 10418/06, Rz. 10, beschreibt den Prozess wie folgt: „The reinforced EUSR Support Team, comprising a Rule of Law follow-up to EUJUST THEMIS and a Border Support Team, continued its activity in Georgia. On 28 February 2006, the follow-up to EUJUST THEMIS effectively came to an end. Continuity of EU support to Georgia in the field of Rule of Law is ensured through European Community programmes“.

55 F. Hoffmeister, Inter-pillar coherence in the Union's civilian crisis management, in: S. Blockmans (Hrsg.), The European Union and Crisis Management, 2008 (im Erscheinen), Manuskript S. 10.

56 Gemeinsame Aktion des Rates Nr. 2005/355/GASP vom 2. Mai 2005, ABl. 2005, L 112, p. 20.

in eine Reihe von Posten in der kongolesischen Verwaltung abgeordnet. Im Laufe des Jahres 2006 konnten sich Rat und Kommission allerdings nicht einigen, eine von Gemeinschaft und Union gemeinsam getragene Militär-, Justiz- und Polizeiberatung durchzuführen. Vielmehr konzentrierte sich die Kommission auf den Justizsektor, während der Rat separat die Militär- und Polizeiaspekte durch eine EU-Mission behandelte. Daher wurde im Juni 2007 über die Anpassung des Mandates von EUSEC DR CONGO erneut im zweiten Pfeiler entschieden.⁵⁷ Im Februar 2008 wiederum verabschiedete die Union eine ähnliche Mission für Guinea-Bissau.⁵⁸

Ein anderer Weg wurde hingegen für Afghanistan beschritten. Mit Inkrafttreten des Stabilitätsinstruments zum Januar 2007 konnte die Kommission ein groß angelegtes Programm zur Reform des Justizwesens im Strategiepapier 2007-2013 verabschieden.⁵⁹ Im zweiten Pfeiler wird dagegen die EU-Polizeimission für das Land abgewickelt.⁶⁰ Eine ähnliche Arbeitsteilung besteht seit längerem bereits für Palästina. Neben der EU-Polizeimission (EUPOL COPPS⁶¹) ist die Gemeinschaft für die Reform des Sicherheitssektors mit einem Programm zur Schaffung rechtsstaatlicher Strukturen zuständig.

(4) Antipersonenminen und Schusswaffen

Heftig umstritten war auch der Bereich der Antipersonenminen und Schusswaffen. Art. 3 Abs. 2 (h) der Verordnung sieht Unterstützungsmaßnahmen der Gemeinschaft zur Bewältigung der sozioökonomischen Auswirkungen von Antipersonenminen auf die Zivilbevölkerung. Die Vorschrift umfasst ausdrücklich nicht nur Risikoerziehung und Hilfe für die Opfer, sondern auch das Aufspüren und die Räumung von Minen und im Zusammenhang damit die Vernichtung von Arsenalen. Wesentlich weniger weit geht dagegen die Hilfe zur Bewältigung der Auswirkungen der illegalen Verwendung von und des illegalen Zugangs zu Schusswaffen auf die Zivilbevölkerung. Hier wird die Unterstützung von Maßnahmen zur Bekämpfung der Verbreitung von Waffen ausdrücklich ausgeschlossen (Art. 3 Abs. 2 (g) 2. HS der Verordnung).

Auf den ersten Sinn macht dieser Unterscheidung wenig juristischen Sinn. Warum darf die Gemeinschaft die Räumung und das Zerstören von den sehr gefährlichen Antipersonenminen finanzieren, nicht aber Maßnahmen zur Verbreitung von mitunter für die Stabilisierung eines Landes weniger abträglichen Schusswaffen? Die Erklärung hierfür ist eher politischer Natur. So hat die Gemeinschaft bereits

57 Gemeinsame Aktion des Rates Nr. 2007/405/GASP vom 12. Juni 2007 und Gemeinsame Aktion des Rates 2007/406/GASP vom 12. Juni 2007, ABl. 2007, L 2007, L 151, S. 46 und 52.

58 Gemeinsame Aktion des Rates Nr. 2008/112/GASP vom 12. Februar 2008, ABl. 2008, L 40, S. 11.

59 G. Grevi, *Pioneering foreign policy – the EU Special Representatives*, ISS Chailot Paper No. 106, October 2007, available at the home page of the Institute for Security Studies <http://www.iss-eu.org>, p. 77.

60 Gemeinsame Aktion des Rates Nr. 2007/369/GASP vom 30. Mai 2007, ABl. 2007, L 139, S. 33, geändert durch Gemeinsame Aktion des Rates Nr. 2007/733/GASP vom 13. November 2007, ABl. 2007, L 295, S. 31.

61 Gemeinsame Aktion des Rates Nr. 2005/797/GASP vom 14. November 2005, ABl. 2005, L 300, S. 65.

in der Vergangenheit Aktionen zur Antipersonenlandminen gefördert.⁶² Für diese Waffengattung war die Gemeinschaftskompetenz im Rat somit bereits akzeptiert worden. Demgegenüber war in Bezug auf die Bekämpfung der Verbreitung von Schusswaffen ein Streit ausgebrochen, welcher die Kommission veranlasst hat, gegen den Rat Nichtigkeitsklage wegen Verletzung von Art. 47 EUV vor dem Gerichtshof zu erheben. Weil der Rat hier die Rechtsposition vertrat, derartige Aktionen fielen in den zweiten Pfeiler, legte er großen Wert darauf, sich bei der Annahme des Stabilitätsinstruments nicht anders zu verhalten. Nach der Entscheidung des Gerichtshofs, dass auch die Bekämpfung der Verbreitung von Schusswaffen in Drittländern von Gemeinschaftskompetenz abgedeckt ist,⁶³ erscheint eine Revision der Verordnung in dieser Hinsicht im Rahmen der in Artikel 25 bis spätestens Ende 2010 vorgesehenen Überprüfung möglich.

(5) Nicht spezifisch aufgeführte Bereiche

Schließlich ist noch auf die Auffangbestimmung in Art. 3 Abs. 3 der Verordnung hinzuweisen, der zufolge die Gemeinschaft in Ausnahmesituationen und unvorhergesehenen Krisensituationen auch technische und finanzielle Hilfe leisten kann, die nicht ausdrücklich von den spezifischen Bereichen der Hilfe nach Art. 3 Abs. 2 abgedeckt ist. Auf den ersten Blick mag es sich hierbei um eine Auffangklausel handeln, welche eine primärrechtlich bedenkliche Kompetenzausweitung der Gemeinschaft rechtfertigen könnte. Allerdings zeigt eine genaue Lektüre, dass genau dies durch eine Reihe von Bedingungen ausgeschlossen ist, welche in Abs. 3 S. 2 aufgeführt sind. So muss die Sonderhilfe unter den allgemeinen Anwendungsbereich und die spezifischen Zweck der Krisenhilfe gemäß Art. 1 Abs. 2 a) der Verordnung fallen, zeitlich begrenzt und normalerweise im Rahmen anderer Gemeinschaftsinstrumente für die Außenhilfe förderfähig sein. Das bedeutet, dass sich derartige Spezialhilfe gerade nicht in den Bereich der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik begeben darf, sondern im Kontext der von Artikel 179 und 181a EG abgegrenzten Bereiche verbleiben muss.

bb) Hilfe im Kontext stabiler Kooperationsbedingungen

Bezüglich der Hilfe im Kontext von stabilen Konditionen für die Kooperation führt Art. 4 zwei Bereiche der langfristigen Zusammenarbeit auf: Bedrohungen von Recht und Ordnung, der Sicherheit und des Schutzes von Einzelpersonen, von wesentlichen Infrastrukturen und der öffentlichen Sicherheit (Abs. 1) sowie Risikobegrenzung und Vorsorge im Zusammenhang mit chemischen, biologischen, radiologischen und nuklearen Stoffen oder Wirkstoffen (Abs. 2). Beide Bereiche warfen ihrerseits folgende Abgrenzungsfragen auf.

62 Verordnung des Rates Nr. 1725/2001 vom 23. Juli 2001, ABl. 2001, L 234, S. 6.

63 EuGH, Rs. C-91/05 (ECOWAS), Urteil vom 20. Mai 2008 (noch nicht in der Sammlung veröffentlicht), Rn. 108-109.

(1) Terrorismusbekämpfung

Art. 4 Abs. 1 (a) der Verordnung hält fest, dass die Gemeinschaft die Kapazität der Vollzugs- und Justizbehörden stärken soll, die unter anderem am Kampf gegen den Terrorismus sowie das organisierte Verbrechen beteiligt sind. Damit wird ein Bereich angesprochen, der unionsintern in der Regel im 3. Pfeiler verankert ist und dessen Einordnung im Außenbereich Schwierigkeiten bereitet. So hat der EuGH mit knapper Begründung entschieden, dass die Übermittlung von Flugpassdaten an die amerikanischen Behörden nicht mittels eines Gemeinschaftsabkommens nach Art. 95, 300 EGV mit den Vereinigten Staaten geregelt werden könne. Wenn derartiger Informationsaustausch hauptsächlich der Terrorismusbekämpfung diene, so müssten die Regeln in einem auf Art. 24, 38 EUV gestützten Vertrag niedergelegt werden.⁶⁴ Außerdem erklärte der Gerichtshof ein Projekt der Kommission zur Stärkung der Grenzkontrollen der Philippinen im Kampf gegen den internationalen Terrorismus für nichtig, weil ein derartiges Ziel in der einschlägigen Grundverordnung aus dem Jahr 1992⁶⁵ nicht vorgesehen war.⁶⁶ Allerdings ist aus diesen Fällen nicht abzuleiten, dass die Gemeinschaft generell für Fragen der Terrorismusbekämpfung unzuständig ist. Im genannten Philippinen-Fall hielt der EuGH vielmehr fest:

(58) Der Gemeinschaftsgesetzgeber beschloss (...) durch die Verordnung (EG) Nr. 1905/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2006 zur Schaffung eines Finanzierungsinstruments für die Entwicklungszusammenarbeit (ABl. L 378, S. 41), den Rahmen der Entwicklungspolitik zu stärken, um ihre Wirksamkeit zu verbessern. Zu diesem Zweck führt die Verordnung (EG) Nr. 1717/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. November 2006 zur Schaffung eines Instruments für Stabilität (ABl. L 327, S. 1) eine Hilfe der Gemeinschaft ein, die die aufgrund der Außenhilfe geleistete ergänzt, indem sie insbesondere einen Beitrag dazu leistet, der Instabilität der betroffenen Staaten vorzubeugen. Nach dem sechsten Erwägungsgrund dieser Verordnung ist die Erklärung des Europäischen Rates zur Bekämpfung des Terrorismus vom 25. März 2004 zu berücksichtigen, in der er dazu aufruft, das Ziel der Terrorismusbekämpfung in die Außenhilfeprogramme aufzunehmen. Nach Art. 4 Abs. 1 Buchst. a dieser Verordnung ist die Kommission künftig ermächtigt, die Verwaltung der Hilfe für Behörden, die am Kampf gegen den Terrorismus beteiligt sind, sicherzustellen, indem unterstützenden Maßnahmen, die die Entwicklung und Stärkung von Rechtsvorschriften zur Terro-

64 EuGH, verbundene Rs. C-317/04 und C-318/04 (Parlament ./ Rat und Kommission – PNR), Slg. 2006 I-4721, Rz. 54-60 und 67-70.

65 Verordnung des Rates Nr. 443/92 (EG) vom 25. Februar 1992 über die finanzielle und technische Hilfe und die Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern Asiens und Lateinamerikas (ALA-Verordnung), ABl. 1992, L 52, S. 1.

66 EuGH, Rs. C-403/05 (Parlament ./ Kommission), Urteil vom 23. Oktober 2007, noch nicht in der Sammlung veröffentlicht.

alismusbekämpfung, Zollvorschriften und Einwanderungsrecht betreffen, Vorrang eingeräumt wird.

(59) Gleichwohl steht fest, dass in der Verordnung Nr. 443/92 die Bekämpfung des Terrorismus und der internationalen Kriminalität nicht ausdrücklich genannt wird. Insoweit ist hervorzuheben, dass der Vorschlag zur Änderung der Verordnung Nr. 443/92, den die Kommission 2002 vorgelegt hat (KOM[2002] 340 endg. vom 2. Juli 2002) und mit dem in den Anwendungsbereich der Verordnung u. a. die Bekämpfung des Terrorismus eingeführt werden sollte, gescheitert ist.“

Diese Passage ist in mehrfacher Hinsicht bedeutend. Einerseits hält es der Gerichtshof für rechtmäßig, die Bekämpfung des internationalen Terrorismus zu den Gebieten zu zählen, die von Gemeinschaftshilfe im Rahmen der Art. 179 und 181a EGV verfolgt werden können. Insbesondere ist es möglich, die Zusammenarbeit in nicht ausdrücklich genannten Sachbereichen als indirekten Beitrag zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung von Drittländern anzusehen, sofern diese politisch von den Mitgliedstaaten gebilligt werden. Daher können Ratschlussfolgerungen zum Terrorismus zur Bestimmung der Reichweite von Art. 179 und 181a EGV herangezogen werden. Andererseits muss nachgewiesen werden, dass diese Sachbereiche vom Gemeinschaftsgesetzgeber in der Grundverordnung fest verankert wurden. Bei Abwesenheit einer klaren textlichen Ermächtigung ist es der Kommission verwehrt, im Rahmen von Durchführungsentscheidungen direkt auf die von Art. 179 und 181a EGV indirekt abgedeckten Sachbereiche zu rekurrieren. Vor diesem Hintergrund kommt der Aufnahme der Terrorismusbekämpfung in den sechsten Erwägungsgrund und in Art. 4 Abs. 1 (a) des Stabilitätsinstruments große Bedeutung zu.

(2) ABC-Stoffe

Schließlich sieht Art. 4 Abs. 2 der Verordnung langfristige Gemeinschaftshilfe zur „Risikobegrenzung und Vorsorge in Zusammenhang mit chemischen, biologischen, radiologischen und nuklearen Stoffen oder Wirkstoffen“ vor. Zivile Forschung soll als Alternative zur Forschung im Verteidigungsbereich gefördert werden können (Buchstabe (a)). Auch könne die Einrichtung ziviler Infrastruktur und zivile Studien finanziert werden, die für die Stilllegung, Sanierung oder Konversion von mit Waffen im Zusammenhang stehenden Einrichtungen und Standorten benötigt werden, wenn erklärt wird, dass sie nicht mehr zu einem Verteidigungsprogramm gehören (Buchstabe (c)). Interne und externe Kontrollkapazitäten beim Handel mit ABC-Stoffen sollen gestärkt werden (Buchstaben (d) und (e)). In diesen Vorschriften spiegelt sich erneut eine Gratwanderung zwischen den Pfeilern. Der Ausdruck „Massenvernichtungswaffen“ wird bewusst vermieden, weil die EU im zweiten Pfeiler bereits im Dezember 2003 eine Strategie zur Bekämpfung von deren Verbreitung angenommen hat, die zu zahlreichen GASP-Standpunkten und Aktionen geführt hat. Andererseits verlangt gerade der Aufbau

von Alternativen enorme Ressourcen, für die die Gemeinschaft und nicht die EU aufkommen kann. So wurde schließlich durchgesetzt, dass für die Vernichtung von ABC-Waffen und die Durchführung von Konversionsprogrammen in Drittländern das Gemeinschaftsbudget in Anspruch genommen wird, auch wenn die entsprechenden Formulierungen im Stabilitätsinstrument sehr vorsichtig gewählt sind. Das Strategiepapier der Kommission für die Jahr 2007-2013 hat sich hingegen nicht gescheut, die Maßnahmen nach Art. 4 Abs. 2 der Verordnung als Beitrag der internationalen Anstrengungen zur Bekämpfung von Massenvernichtungswaffen zu qualifizieren und hierfür 53 Mio. EUR ausgewiesen.⁶⁷

2. Das Kohärenzgebot

Spielten in der interinstitutionellen Auseinandersetzung Zuständigkeitsfragen naturgemäß eine zentrale Rolle, so darf gleichwohl nicht der Blick auf die politische Effektivität der auswärtigen Aktion verlorengehen. In dieser Hinsicht wies der EP-Ausschuss für internationale Handelsfragen die übrigen Akteure auf folgendes hin:

*„Die harte Wahrheit ist, dass die heutigen Herausforderungen nicht entlang einer institutionellen Abgrenzung von Kompetenzen strukturiert sind. Außerdem zeigt die Erfahrung, dass genau die Maßnahmen verstärkt unterstützt werden müssen, die in die Grauzone zwischen herkömmlicher Außen- und Entwicklungspolitik fallen. Daher sollte das Instrument für Stabilität die EU in die Lage versetzen, auf Krisen zu reagieren, indem Brücken geschlagen werden zwischen Gemeinschaftsmaßnahmen und Maßnahmen im Rahmen der GASP. Der Akzent sollte daher jedenfalls darauf gelegt werden, wie die Kommission und der Rat die pfeilerübergreifende Zusammenarbeit am besten fördern und ihre jeweilige Rolle kombinieren und stärken können“.*⁶⁸

Vor diesem Hintergrund führten Parlament und Rat bei der Umgestaltung des Kommissionsvorschlages eine neue Vorschrift über die Kohärenz ein. Bereits in der dritten Präambelerwägung heißt es, die unter dem Stabilitätsinstrument ergriffenen Maßnahmen sollten ergänzend zu GASP-Maßnahmen und mit diesen vereinbar sein. Den Wortlaut des Art. 3 (2) EU wiedergebend, werden Rat und Kommission aufgerufen, zu diesem Zweck im Einklang mit ihren jeweiligen Befugnissen zusammenzuarbeiten. Art. 1 Abs. 3 der Verordnung fügt hinzu, dass die EG-Maßnahmen die GASP-Maßnahmen nicht beeinträchtigen dürften.

Letztere Formulierung ist nicht unproblematisch. Erstens hat die Frage der Beeinträchtigung nichts mit der Schaffung von politischen Synergien im Sinne von Art. 3 (2) EUV zu tun, und zweitens ist das Beeinträchtigungsverbot in Art. 47 EUV zugunsten der Gemeinschaft geregelt. GASP-Maßnahmen sollen EG-

67 Bericht der Kommission an den Rat und das europäische Parlament über den Einsatz des Instruments für Stabilität im Jahr 2007, KOM (2008) 181 endgültig, Brüssel 11.4.2008, S. 3.

68 Stellungnahme des Haushaltsausschusses vom 25. Oktober 2005, in: 2. Bericht (FN 31). S. 112.

Maßnahmen nicht beeinträchtigen und nicht umgekehrt. Der letzte Passus muss daher eher als Ausfluss des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung nach Art. 5 (1) EGV verstanden werden. Wenn eine EG-Maßnahme in den Bereich der GASP ausgreifen würde, so bestünde hierfür keine Verbandskompetenz der Gemeinschaft. Sie wäre daher schon aus diesem Grunde nichtig. Etwaige Auslegungsschwierigkeiten bei Art. 1 Abs. 3 des Stabilitätsinstruments würden sich jedoch bei Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags vermutlich erübrigen. Denn gemäß Artikel 1 Punkt 45 des Vertrages soll der neue Artikel 47 EUV (= Art. 40 EUV nF) um einen zweiten Absatz ergänzt werden, der das Beeinträchtigungsgebot in beide Richtungen beschreibt. Dann könnte Art. 1 Abs. 3 des Stabilitätsinstruments als eine Konkretisierung dieser Vorschrift im einfachgesetzlichen Bereich verstanden werden.

In der Praxis kommen Rat und Kommission in der Vorschrift mit einer engen politischen Koordinierung nach. So hält die Kommission in ihrem ersten Jahresbericht zur Durchführung des Stabilitätsinstruments fest, dass dessen Krisenreaktionskomponente aufgrund der engen Abstimmung mit den EU-Mitgliedsstaaten im Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee und den geografischen Arbeitsgruppen zu einem EG-Instrument geworden sei, das eine sorgfältig koordinierte politische Reaktion auf Krisen erlaube.⁶⁹

IV. Schluss

Die Zuständigkeitsabgrenzung zwischen der Entwicklungszusammenarbeit und der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik in der Europäischen Union stellt eine hohe politische und juristische Herausforderung dar. Vor diesem Hintergrund kann der Erlass des EG-Stabilitätsinstruments als ein bedeutendes Fallbeispiel für die Analyse angesehen werden. Erstmals hat der Gemeinschaftsgesetzgeber im Verfahren der Mitentscheidung umfassend festgelegt, wie weit die finanzielle und technische Zusammenarbeit mit Drittstaaten im Rahmen der EG-Kooperationspolitiken reichen soll. In diesem Zusammenhang traf er eine Reihe von wichtigen Entscheidungen, die wie folgt zusammengefasst werden können.

Die Kooperationspolitiken der Gemeinschaft reichen über die Sachgebiete der textlich genannten Ziele der Art. 177 und 181a EG hinaus. Neben der direkten Förderung der sozio-ökonomischen Entwicklung und der Förderung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten kann die Gemeinschaft auch Maßnahmen in Bereichen verfolgen, die indirekt diese Ziele verfolgen. Daher fallen zivile Maßnahmen der Konfliktprävention und des Konfliktmanagements in die Kompetenz der Gemeinschaft. Der Gesetzgeber hat sich weiterhin dafür entschieden, die Terrorismusbekämpfung und die Eindämmung der Nutzung von ABC-Stoffen zur militärischen Verwendung zu fördern.

⁶⁹ Bericht der Kommission an den Rat und das europäische Parlament über den Einsatz des Instruments für Stabilität im Jahr 2007, KOM (2008) 181 endgültig, Brüssel 11.4.2008, S. 5.

Der Inhalt der Gemeinschaftsmaßnahmen besteht in der finanziellen und technischen Hilfe. Dies umfasst die Finanzierung von Programmen und das Bereitstellen von Beratern, Material und von Aus- und Weiterbildungsangeboten. Damit bestehen starke Einflussmöglichkeiten in Bezug auf das institutionelle Gefüge eines Drittlandes, inklusive rechtsstaatlicher Reformen im Bereich des Sicherheitssektors. Allerdings sind bestimmte Grenzen über die Art der zu fördernden Aktivitäten zu beachten. So darf die Gemeinschaftshilfe weder die militärische Friedenssicherung unterstützen, noch direkt im Kampf gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen eingesetzt werden.

Das Stabilitätsinstrument enthält außerdem eine erstmals im Sekundärrecht niedergelegte Pflicht zur Herstellung der auswärtigen Kohärenz zwischen Gemeinschaft und Union. Damit wird der in Art. 3 (2) EUV niedergelegte Aufruf an die Institutionen, politisch eng zusammenarbeiten, einfachgesetzlich konkretisiert.

Insgesamt kann man daher mit guten Gründen zur Schlussfolgerung gelangen, dass die Erarbeitung des Stabilitätsinstruments zwar in der Tat ein „hard case“ war, seine Schlussfassung aber dennoch nicht unbedingt „bad law“ darstellt.

Summary: The relation between development policy and common foreign and security policy – The case of the EC-Stability Instrument

According to Article 47 of the Treaty establishing the European Union (TEU), as interpreted by the Court of Justice in the ECOWAS case of May 2008 (C-91/05), common foreign and security (CFSP) measures shall not encroach on powers conferred upon by the EC Treaty on the European Community. Hence, where a measure falls into the realm of the Community's development policy, or where it pursues a number of objectives, neither of which can be considered incidental to the other, and one falling within Community competence and the other within the CFSP, a Community measure must be taken. Against this normative background, the article analyses the delimitation of powers between the CFSP conducted by the European Union (EU) and development policy of the European Community (EC), as witnessed by the adoption of the EC Regulation No 1717 of 15 November 2006.

The author first recalls that this so-called „Stability instrument“ is based on Articles 179 and 181a of the EC Treaty. Compared with the original proposal from the Commission aspects of nuclear cooperation have been transferred to Regulation 300/2007, adopted under Article 203 of the Euratom Treaty and military aspects of peace-keeping were deleted. In contrast, the Stability instrument confirms that the European Community's development policy covers measures to support human rights, the rule of law and democracy in third countries. Moreover, the Community may finance security sector reforms. For this reason, rule of law or security sector reform missions should not be adopted anymore in the 2nd pillar, unless their objective and content falls entirely within the CFSP. Moreover, after

the ECOWAS judgment, it became clear that the fight against small and light weapons can be based on the Community pillar. Finally, the legislator included the fight against international terrorism and measures against the proliferation of chemical, biological and nuclear material into the Stability Instrument, as such measures can indirectly contribute to the social and economic development of third countries.

Apart from a legal conflict rule, the EU Treaty also contains a political rule on cohesion. Article 3 (2) TEU calls upon the Council and the Commission to ensure consistency in the external relations of the European Union as a whole. This principle is nowadays further reflected in Article 1 (3) of the Stability Instrument. In practice, the Commission consults closely with the Council in the latter's geographical working groups and the Political and Security Commission, in order to make use of the Stability Instrument as part and parcel of a wider EU policy reaction towards crises in third countries.

The article concludes that the Stability Instrument serves as a good example for a successful delimitation of powers between the CFSP and the Community cooperation policies and shows how coherence in the EU's external policies as a whole can be practically ensured.

Aid for Trade by the European Union: Preliminary Insights from the Economic Partnership Agreements

By Sanoussi Bilal and Francesco Rampa***

I. Introduction

In recent years, and in particular since the 2005 Hong Kong Ministerial Declaration of the World Trade Organization (WTO),¹ increasing attention has been given to the trade and trade-related development assistance, conveniently captured by the term ‘aid for trade’. The purpose of this aid is to help developing countries to undertake appropriate trade and regulatory reforms, to improve their supply-side capacity and trade-related infrastructure and to adopt the necessary adjustment measures to be able to benefit from international trade opportunities arising from the multilateral trading system and other trade regimes, as well as to take advantage from new trading opportunities. Aid for trade is of course no substitute to the adoption of appropriate trade policies and related measures. But it is a long overdue recognition by the international community that, in the absence of appropriate support, many developing countries, and in particular the poorer ones, may not be able to put trade at the service of development.

For the European Union (EU), this renewed international focus on trade and development could only be welcomed. Indeed, the EU has, since a long time, recognized the need and importance to support trade liberalisation and regional integration initiatives by developing countries, and helped them cope with what is now commonly referred to as the challenges of ‘globalisation’. Not only has the EU established several preferential trade regimes for developing countries and has been increasingly engaged in comprehensive free trade agreements with them, often at a regional level. But its trade relations with developing countries have generally been complemented by significant development assistance, also covering trade-related needs.

The figures are impressive. The EU – the member states and the European Commission – is the largest donor in the world, with official development assistance (ODA) reaching US\$ 68 billion in 2006, accounting for near 60% of the world's total ODA, with a pledge to rise to € 90 billion by 2015 to meet the United Nations target of 0.7% of the gross national income (GNI) dedicated to ODA. Aid for trade (including contributions to multilateral schemes) amounted for the pe-

* Coordinator of the Economic and Trade Cooperation Programme of the European Centre for Development Policy Management (ECDPM), Maastricht, The Netherlands and Brussels, Belgium. Email: sb@ecdpm.org

** Programme officer at the European Centre for Development Policy Management (ECDPM), currently seconded from ECDPM to the G8 Sherpa Office within the Italian Prime Minister Office, as technical advisor on Africa and Development dossiers for preparation of the 2009 G8 Summit. Email: fr@ecdpm.org

1 Hong Kong Ministerial Declaration (WT/MIN(05)/DEC).

riod 2002-2005 to an annual average of US\$ 4.6 billion for the EU member states and US\$ 2.4 billion for the European Commission, that is about a third of the world's aid for trade.²

At the WTO Ministerial Conference in Hong Kong, in December 2005, the EU announced an increase of its trade-related assistance for *support for trade policy and regulations* and *trade development*, two of the six official categories of aid for trade, to € 2 billion per year by 2010, which amount to about a 50% increase.

Perhaps even more importantly, the EU has closely integrated trade and development in its policy framework.³ In this context, the cooperation between the EU and the African, Caribbean and Pacific (ACP) countries represents a highly significant example of North-South aid and trade relations. The Cotonou Partnership Agreement (CPA) framework explicitly establishes specific linkages between trade, aid and development. This feature has become central with the negotiations, since 2002, of Economic Partnership Agreements (EPAs), which aimed at establishing comprehensive free trade agreements between the EU and six or seven ACP regional groupings. The negotiations have aimed at reforming the trade relations between the EU and the ACP, based on EU unilateral trade preferences until the end of 2007, under the successive Lomé Conventions and, since 2000, the Cotonou Agreement. Perhaps even more ambitiously, the intent of these EPAs is to provide the impetus and international legal framework for a regulatory and institutional transformation of the ACP economies, building on regional integration, so as to create a more business friendly and macro-economically sound environment. This agenda relies on the premise that development assistance alone will not bring about development, but that appropriate economic reforms can. Trade and trade-related issues, such as competition policy, investment framework, intellectual property rights, government procurement, trade facilitation, etc., are part of this economic transformation, which can be usefully supported by an agreement with the EU. Irrespective of the merit of such an approach, hugely debated in the ACP-EU circles,⁴ its success crucially depends on the availability of appropriate development assistance to accompany these reforms and facilitate the required adjustments. This is precisely the aim of aid for trade. The EU has promised such aid for trade support for EPAs, drawing on the development pillar of the Cotonou Agreement and the good will of the EU member states and other donors.

2 *European Commission*, EU Donor Atlas – Global 2008, January 2008.

3 See for instance *European Commission*, Trade and Development: Assisting Developing Countries Benefit from Trade, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, COM(2002), Brussels, 17.09.2002; and *European Commission*, Putting Trade Policy at the Service of Development – EU Trade Policy and Market Access for Developing Countries 2006-2007, Report from DG Trade of the European Commission to the European Parliament, April 2008, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2008/april/tradoc_138597.pdf

4 For a platform on such discussion, see the review *Trade Negotiations Insights* published monthly by ECDPM and ICTSD, and available on-line at www.acp-eu-trade.org/tni and www.ictsd.org/tni, or the various contributions in S. Bilal / R. Grynberg (eds.), *Navigating New Waters: A reader on ACP-EU trade*, 2007.

The purpose of this article is to consider to which extent the aid for trade commitments by the EU can and will influence its approach to and practice on trade and development. In particular, it will discuss the EU aid for trade and its modalities in the context of the EPA process between the EU and the ACP.

II. Aid for trade and EPAs

Throughout the entire period of negotiations on EPAs, the availability of EU financial support to accompany implementation of the agreement has probably been the most contentious issue of all. ACP regions and countries, in particular, have requested that firm legal EU guarantees for development resources additional to the European Development Fund (EDF), form part of the agreed EPA. Despite the recognition by all parties that without accompanying measures and development support there is a risk that the EPAs will not deliver on their development promise,⁵ the EU member states have refused to negotiate development resources as part of EPAs,⁶ let alone accept guarantees of any kind in the legal texts.

In 2007 the European Commission finally accepted the possible inclusion of development cooperation provisions in EPAs. However, this has not covered European commitments on development resources. Instead, compromises were made on rather vague pledges to increase development resources spent on trade-related sectors within the existing frameworks (captured in different ways by non-binding articles or annexes to the various free trade agreements concluded so far with the ACP), based on two main arguments. First, ACP-EU aid relations are already regulated under the Cotonou Partnership Agreement (CPA) and channelled through EDF, the main European aid envelope for development cooperation with ACP countries; EPAs only modify the trade pillar of the Cotonou Agreement, and do not aim to replace the whole Cotonou Agreement, or lead to a renegotiation of its development assistance pillar. Indeed, the mandate that the European Commission received in 2002 from the Council of the EU to negotiate EPAs does not include the negotiation of development cooperation, which is a separate, though related, aspect of the ACP-EU partnership. Second, aid should not be used as bait for the conclusion of EPAs.

The EU decided that the needs arising from EPAs should be dealt with as part of a broader framework on aid for trade. In October 2007, the 'EU Aid for Trade Strategy' was adopted, an overall framework aimed at 'delivering an effective

- 5 "Market access without aid for trade is like putting a plate of food in front of a man while withholding the knife and fork," Europe's aid for trade pledge, by Peter Mandelson, Louis Michel, Manuel Pinho and João Gomes Cravinho, in: *Diário Notícias*, 16. October 2007, on the net at: http://ec.europa.eu/commission_barroso/mandelson/speeches_articles/artpm043_en.htm.
- 6 The mandate that the European Commission received from the European Council to negotiate EPAs does not include the negotiation of development cooperation, which is a separate, though related, aspect of the ACP-EU partnership. The Cotonou Agreement deals with trade and aid relations in the two separate parts.

response to countries own trade-related priorities' in favour of all developing countries.⁷ This Strategy mainly reaffirms the pledge made by the EU at the WTO Ministerial Conference in Hong Kong in December 2005. That is, it commits the EU member states and the European Commission to spending each € 1 billion per year on trade-related assistance, a rather limited part of the wider aid for trade agenda, from 2010. To take account of the specific weaknesses and needs of ACP countries, in parallel to the EPA process, the EU made a commitment that around 50% of the increase in trade-related assistance as part of this Strategy will go to the ACP, on the basis of policy and programming decisions at country and regional levels. In practice, compared to current spending, this should bring an annual increase of € 300-400 million for trade-related assistance by EU member states in ACP countries and regions, the European Commission already spending close to € 1 billion on trade-related assistance.⁸

Alongside the need for additional resources, ACP negotiators and several actors in ACP and European countries have also reiterated the long-standing need to further improve the value, quality and effectiveness of the EU aid for trade and, in particular, the predictability and timeliness of EDF resources. Many aspects of the EDF delivery set-up require improvements and the ACP regions have sought firm legal EU commitments to fully exploit the potential of the aid effectiveness principles reiterated in the 2005 Paris Declaration: ownership, alignment, harmonisation, coordination and mutual accountability. These principles are once more formally recognized in the EU Aid for Trade Strategy.

While access to more and better aid resources is not and should not be made conditional upon signing a trade agreement, it is true that specific needs will arise for those countries that have (or will) sign an free trade agreement with the EU. For them it is crucial that implementation of the EU Aid for Trade Strategy does not be delayed relative to the implementation of their new trade and trade-related commitments undertaken in the context of an EPA or interim agreement with the EU. Though formally these are separate processes, coordination and coherence must be ensured between programming in bilateral donors' headquarters, EDF disbursements, implementation of current EPA (interim) agreements, and the conclusion of negotiations for comprehensive EPAs.

Obviously, the aid-for-trade modalities do encompass more than just EPA-related development support. The following observations and suggestions on the quantity and quality of trade-related aid are aimed at making trade work for development, regardless of whether the ACP beneficiary country involved is a signatory to an EPA or not. But the EPA process is a most relevant illustration of the challenges ahead.

7 See Council of the European Union, "EU Strategy on Aid for Trade: Enhancing EU support for trade-related needs in developing countries", 15 October 2007, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st14/st14470.en07.pdf>

8 See *Council agrees EU strategy on aid for trade*, press release, Council of the European Union, 15 October 2007, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st13/st13873.en07.pdf>.

III. Levels and scope of aid for trade

The EU has to overcome a number of challenges to ensure effective delivery of its aid for trade. These include the amount of aid dedicated to trade-related issues and the type of support considered as trade-related.

1. Levels: the European Commission and the EU member states

In terms of quantitative commitments, the European Commission has already mainly fulfilled its annual € 1 billion target on trade-related assistance. Together with the 9th EDF, the 10th EDF (about € 23 million of overall development assistance during 2008-2013) will provide the largest part of the European Commission pledge on trade-related assistance, and will constitute the only legally guaranteed and arguably new source of EU aid for trade, including development support for EPA implementation. These Community funds are managed and implemented by the European Commission on behalf of EU member states (see Box 1). In particular, the EDF Regional Strategy Papers/Regional Indicative Programmes (RSP/RIPs) focus on trade-related support and regional integration, and the nominal value of the financial envelopes for the RIPs in the 10th EDF has increased considerably. Regional assistance programmes are thus the main vehicle for aid for trade (including EPA related assistance), whereas trade is seldom given priority in National Indicative Programmes (NIPs).

Box 1. EDF programming instruments

Country and Regional Strategy Papers (CSPs and RSPs) are the main strategic frameworks for the programming of EU assistance to ACP countries and offer guidelines for allocation and implementation of EDF funds in different intervention areas. These papers set out the political guidelines for the implementation of cooperation policies and are instruments for directing, managing and reviewing EC assistance programmes, including on trade. The funds attached to the CSPs and RSPs are disbursed through multi-annual programming (in five-year cycles) in NIPs and RIPs. NIPs and RIPs specify the focal and non-focal sectors of assistance and the indicative allocation of resources. The ACP authorities responsible for NIP and RIP implementation are the National and Regional Authorising Officers (NAOs and RAOs).

For the EU to provide € 2 billion per year on trade-related assistance by 2010, the onus is thus on the EU member states, which will have to increase their trade-related assistance by some € 600 or 700 million by 2010 to reach their € 1 billion per year target.

Given that the EU Aid for Trade Strategy only defines a general policy framework, the collective challenge for the EU member states is to move from overall

pledges on trade-related assistance to effective delivery of aid for trade. Many of the European donors' agencies are ill equipped though to tackle this issue, and EU member states often lack a clear strategy, let alone action plan, on how they intend to fulfil their part of the EU pledge. Some countries have insisted that the commitment is a collective one, which does not bide each individual member state to a specific level of aid for trade. Some EU member states are thus likely to free ride on the efforts of other ones. This will most probably be the case of some of the member states that have joined the EU more recently, as well as some Southern member states, for which aid for trade has been, and is likely to remain a lesser priority. But the problem also relates to the criteria adopted to classify development assistance as aid for trade, as discussed in Section 3.2.

Very few details are currently available on what sectors of intervention (i.e. types of programmes) and how much trade-related support will be delivered. Developing countries, including the ACP countries and regions, must still define their needs, whereas the EU must define a (preferably collective) programme of action on aid for trade. All parties should thus urgently pay particular attention to the *scope* and *volumes* of aid for trade that will be available for programming in the coming years.

2. Scope: the classification issue

The *scope* of aid for trade crucially depends on the criteria adopted to classify a certain type of assistance as 'trade-related'. The WTO Task Force on Aid for Trade⁹ prescribed a broad definition of the scope of aid for trade interventions, whose recommended six categories have been increasingly used by the donors' community to characterise aid for trade:

- (1) support for trade policy and regulations;
- (2) trade development;
- (3) trade-related infrastructure;
- (4) building productive capacity;
- (5) trade-related adjustment;
- (6) other trade-related needs.¹⁰

In recent years, most donors have reported mainly on their aid for trade efforts in the first two categories only, classified in the Joint WTO/OECD Database that concentrated on trade-related technical assistance and capacity building

9 The Task Force on Aid for Trade was established in December 2005 by the Director General of the WTO at the request of WTO members. Its mandate was to make a recommendation to the Director General on how to operationalise aid for trade and on how aid for trade might contribute to the development dimension of the Doha Round negotiations. It made recommendations in July 2006, which have served as guidelines for the aid-for-trade community since; see *WTO, Recommendations of The Task Force on Aid For Trade*, WT/AFT/1, 27. July 2006 (at: <http://docsonline.wto.org/DDFDocuments/t/WT/1.doc>).

10 Whereby the last three categories shall only be reported "when these activities have been explicitly identified as trade-related priorities in the recipient country's national development strategies, such as the PRSP" (WTO, 2006, Recommendations of The Task Force on Aid For Trade. WT/AFT/1, 27 July 2006).

(TRTA/CB). Inclusion of the other categories in the aid for trade debates has led to a discussion in the donors' community on how precisely to distinguish between them and report the different assistance activities.¹¹

The EU decided that its Aid for Trade Strategy will cover the wider aid for trade agenda and adopted the six WTO categories. It is now urgent to deliver on these commitments and principles, starting with clarification on definitions and reporting of different categories. The precise scope of trade-related support, whether for EPA implementation or other trade reforms, will significantly affect the volumes of assistance available reported as aid for trade programming in each country and region.

Besides, in spite of the new EU Aid for Trade Strategy, uncertainties still remain on the overall levels of aid for trade the European will ultimately commit, given that the €2 billion commitment included in the Strategy covers only the first two categories, (1) support for trade policy and regulations and (2) trade development. There is no specific financial allocation for the others categories, which however account for the largest share of aid for trade. The EU only indicated that "additional aid for trade resources from the EU will be spent on trade-related infrastructure, building productive capacity, trade-related adjustment and other trade-related needs".¹² Similarly, on EPA accompanying measures, the EU stressed the need to "further stepping up efforts on the wider [aid for trade] agenda (productive capacity building, trade-related infrastructure, trade adjustment)" and that "specific EU Regional [aid for trade] packages for the ACP, including accompanying measures of regional EPAs" will be "covering, as appropriate, programmes falling under the six categories of [aid for trade]".¹³

It is also important to note that the classification of programmes as trade-related or not, or within one or the other category can be quite arbitrary, and even more so in the case of programmes whose only one component is related to trade, or/and covers several categories of aid for trade. For instance, the distinction between category (2) on trade development and category (3) on trade-related infrastructure is rather artificial, as it is often difficult to predict how much and when a productive capacity building activity will contribute to national market development and eventually international trade flows.

TRTA/CB categories (1) – support for trade policy and regulations – and (2) – trade development – alone are not sufficient to adequately respond to the trade-related needs of most partner countries. Timely support for trade reforms in the ACP for instance, together with development resources to help adjust to and fos-

11 For a discussion on Aid for Trade definitions and categories in the ACP-EU case, see Part I of *Marti D. and F. Rampa*, *Aid for Trade: Twenty lessons from existing aid schemes*, ECDPM Discussion Paper No. 80, 2007, (<http://www.ecdpm.org/dp80>)

12 "EU Strategy on Aid for Trade: Enhancing EU support for trade-related needs in developing countries", 15. October 2007.

13 Council of the European Union, "Council Conclusions on Economic Partnership Agreements (EPAs)", 2870th External Relations Council meeting, Brussels, 26-27 May 2008.

ter the necessary economic transformation as well as to enhance domestic capacities to produce and market goods competitively, will be crucial. This is important if all ACP countries are to be able to actually take advantage of improved trading opportunities, and in the case of EPA, fully benefit from enhanced regional trade opportunities and the duty-free quota-free new market access to Europe.

Support for trade-related infrastructure (3) and building productive capacity (4) is particularly important to address ‘supply-side constraints’, the obstacles to efficient production and trade that are a general feature of the ACP economies.¹⁴

The fifth category of aid for trade, trade-related adjustment (5), will also be very important as it refers to supporting developing countries in adapting to changes in domestic, regional and international markets due to liberalisation. The removal of protective trade barriers in the ACP will, apart from creating opportunities, also expose domestic industries to more regional and global competition and could cause fundamental economic restructuring and loss of jobs. Moreover, it is likely to lead to a significant loss of government revenues as the collection of duties constitutes a considerable part of many ACP countries’ total income. Replacing revenues from duties by other tax income sources will require considerable institution building efforts.

For the sake of illustration, Table 1 provides a first indication of the magnitude of the ‘adjustment costs’ expected from an EPA. These are rough estimates that would need to be further refined, specified per country and compared to the potential benefits that can accrue from regional trade opportunities, increased trade with the EU and reformed markets.¹⁵

14 From landlocked Zambia, for instance, it costs more to transport a tonne of maize to neighbouring Tanzania than it costs to send the same tonne of maize from Tanzania to Europe or the United States. In most European and American ports, it takes a day to clear a container through port. In many African ports, it takes weeks. Overall, bottlenecks for regional trade are often even more constraining than those for trade overseas. There are countless examples of serious supply-side constraints. When exporting many ACP agricultural producers lack the technical and financial capacity to be able to meet the EU’s health and safety standards. Importantly, when defining the scope of aid for trade interventions, to have an impact on poverty reduction EU and ACP countries should target not only the well-established export sectors, but also support entrepreneurial activity at every level, including small and medium-sized business associations and marginalised groups such as small-scale farmers and women’s groups.

15 For more details, also on the estimation methodology, see *C. Milner*, An assessment of the overall implementation and adjustment costs for the ACP countries of Economic Partnership Agreements with the EU, in: Grynberg / Clarke (eds.), *The European Development Fund and Economic Partnership Agreements*, Commonwealth Secretariat Economic Affairs Division, 2006 (at: www.acp-eu-trade.org).

Table 1. Estimated adjustment costs by region (in million of €)

Region	Fiscal Adjustment	Export Diversification	Employment Adjustment	Skills/Prod. Enhancement	Total Adjust. Costs
Pacific ^(a)	210	175	82	175	642
CEMAC ^(b)	270	257	153	200	880
ECOWAS ^(c)	955	712	422	700	2789
ESA	825	752	415	695	2687
SADC	340	261	217	255	1073
Cariforum ^(d)	375	199	140	210	924
Gross Total	2,975	2,356	1,429	2,235	8,995

Notes:

(a) excludes Cook Islands, Nauru, Niue and Tuvalu, for which data were not available for earlier analysis

(b) plus São Tomé & Príncipe

(c) plus Cameroon and Chad

(d) plus Dominican Republic, but excluding Cuba and Antigua and Barbuda

Source: C. Milner 'An assessment of the overall implementation and adjustment costs for the ACP countries of Economic Partnership Agreements with the EU', in Grynberg, R. and A. Clarke (2006). *The European Development Fund and Economic Partnership Agreements*, Commonwealth Secretariat Economic Affairs Division. www.acp-eu-trade.org

3. Inappropriate levels of commitments for the ACP

Another major challenge in the implementation of the EU Aid for Trade Strategy relates to the *volumes* that will be available for ACP countries on a *predictable* and *timely* basis. The Strategy, like the May 2008 Council Conclusion on EPAs, stress the need, in line with the Paris Declaration principles, "for increased predictability in the planning and delivery of [aid for trade] contributions".¹⁶ Two dimensions are at stake:

- (i) the levels of aid for trade the beneficiary ACP country can count on in programming for coming years (given all other *non* trade-related development needs); and
- (ii) the volumes that will actually flow into the country at the time when they are needed (considering the serious time lags that usually separate aid programming from disbursement).

In terms of predictable levels available for the years to come, significant uncertainty remains. While the EDF programming exercise should allow some predictability, it cannot and will not be the only source of aid for trade. Additional aid for trade funding will be required by the EU member states, which have pledged to do so, as well as other potential donors. But their levels of commitments (beyond their collective pledge on first two categories of aid for trade), the geo-

16 Council of the European Union, Council Conclusions on Economic Partnership Agreements (EPAs), 2870th External Relations Council meeting, Brussels, 26.-27. May 2008.

graphical coverage and the specific allocation of aid for trade by EU member states have yet to be determined.

Besides, ODA (EDF or bilateral finding) covers development programmes primary beyond aid for trade, addressing capital issues such on health, education, water, rural development, etc. On many occasions, ACP governments have expressed their concern that the strengthening of trade-related issues within existing aid frameworks may lead to the neglect of other priority areas, as aid for trade would become a substitute to other forms of development assistance. If an increase in aid for trade is to be of any significance for development, it must be accompanied by a parallel overall increase of ODA. In the context, the lack of progress by many EU member states in moving towards the 0.7% target of ODI/GNI by 2015, as pledged under the Millennium Development Goals, is a most worrying element, which contributes to further uncertainty as to the availability of aid, let alone aid for trade.

A somewhat related cause for concerns is that in practice, aid for trade is seldom identified as a priority area at the national level (with the partial exception of transport infrastructure relevant for regional integration), as suggested by a first examination of the focal sectors identified in the 31 NIP documents available for African ACP countries, as shown in Table 2. This seriously limits the capacity of the programming exercise to address in a predictable manner aid for trade needs. This problem is further compounded by the adoption of non programmatic forms of assistance, as with budget support for instance, in which case it is not possible for a donor to determine a priori which amount of its development assistance will be dedicated to aid for trade purposes. It follows that the predictability of aid for trade is not only a responsibility for donors, but also for recipients, who must identify and prioritise their developments needs, including those related to trade.

Table 2. 10th EDF NIPs for 31 African countries: number of focal sectors covering aid for trade needs

		African region				
		<i>Central</i>	<i>Western</i>	<i>Eastern & Southern</i>	<i>Southern</i>	<i>Total</i>
WTO Aid for Trade Categories	Trade-related adjustment	0	0	1	0	1
	Building productive capacity	1	0	0	0	1
	Trade-related infrastructure ^a	1	2	6	1	10
	Trade development; support for trade policy and regulations; other trade-related needs ^b	1	1	1	0	3
Other possible Aid for Trade categories	Rural development	1	1	3	2	7
	Human resources development	0	0	0	2	2

Notes:

(a) All programmes included in these NIPs refer to regional transport infrastructure; basic national infrastructure is not included in this category.

(b) These three WTO aid for trade categories have been merged here since the only matching programmes were defined as (unspecified) ‘support to regional integration’ (which could fall under each of the three).

Source: This table derives from the authors’ own analysis of the European Commission document: MEMO/07/559 Bruxelles, le 9 décembre 2007 Sommet Europe Afrique de Lisbonne: Signature des documents de stratégie pays et programmes indicatifs nationaux 10ème FED (<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/07/559&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=en>)

Another dimension of the issue of predictability of aid for trade, as mentioned in Section 3.2., relates to the criteria according to which the different categories of aid for trade programmes (and respective volumes) are defined, calculated and reported.¹⁷ For instance, to which extent will the national indicative programmes in the areas of ‘rural development’ and ‘human resources development’ (see shaded rows in Table 2), which fall outside the conventional aid for trade categories, address aid for trade needs (as opposed to domestic support for food security and education projects for instance)? And if they do so, will this be reported as aid for trade, and under which category?

17 In OECD and WTO, directives have already been agreed about the CRS codes that should be used for reporting on the Aid for Trade categories Trade-related technical assistance and Capacity Building (including trade development), Infrastructure and Building Production Capacity. However, accurately reporting under the agreed codes remains a serious challenge.

The issue of timely disbursement of funds need also to be addressed, as it significantly affects the actual availability of aid for trade volumes by recipient countries. The EDF record of delays between aid programming and disbursement, indicated in Table 3, is not encouraging in this respect. And it reinforces the argument that more clarity is needed on what resources (additional to EDF) will be available, and by when, for ACP countries as part of the EU Aid for Trade Strategy commitment that in the range of 50% of the planned increase in EU trade-related assistance will be available for the ACP. The timely disbursement of aid for trade resources is even more important for countries that have already undertaken trade-related reforms and concluded internationally binding trade agreements, as in the case of the ACP that have concluded an (interim) EPA.

Table 3. Funds allocated and spent during each five-year financing cycle (million euros)

EDF assistance package	Funds allocated during the five-year envelope (nominal value)	Real value of envelope (1975 base year)	Disbursements in the five years to which the envelope was allocated (nominal value)	Percentage of total allocation disbursed in the five years to which it was allocated (nearest percent)
4th EDF (1975–80)	3,390	2,696	1,454.5	43
5th EDF (1980–85)	5,227	2,586	2,041.0	39
6th EDF (1985–90)	8,400	3,264	3,341.6	40
7th EDF (1990–95)	12,000	3,514	4,417.9	37
8th EDF (1995–2000)	14,625	3,463	2,921.6	20
9th EDF (2000–07)	15,200	3,131	4,239.0	28

Source: Grynberg and Clarke, *The European Development Fund and Economic Partnership Agreements*, Commonwealth Secretariat, Economic Affairs Division, (2006). Data from http://ec.europa.eu/comm/development/body/cotonou/statistics/stat11_en.htm

4. EPA commitments on aid for trade, or lack of it

EPA negotiations, which started in 2002, are still on-going for most ACP countries. While all EPAs were due to enter into force by 1 January 2008, only the grouping of 15 members of the Caribbean Forum (CARIFORUM) have managed

to conclude a full EPA deal, at a coherent regional entity, by that time. Another 20 ACP countries initialled so called interim (or stepping stone) deals in the form of goods-only free trade agreements, while 43 countries did not want – or were unable – to sign up to anything at all. In this context, EPA provisions on aid for trade for EPA accompanying measures can only be considered tentatively. Yet, these first agreements provide useful indications of the approach adopted so far.

The agreements concluded so far generally contain provisions on EPA-related development cooperation EPA negotiations (with the exception of the interim deal of Fiji and Papua New Guinea for the Pacific region). But references are limited to principles, the scope of support and consideration on the modalities of support. No reference is made to the possible level of EPA-related development assistance to be expected. Only the sources of support are mentioned, with explicit commitment of funding from the EDF channel, but also contributions from EU member states and other donors.

These are captured either in a development cooperation chapter and/or in various parts of each agreement, including in some instances among the key principles. The implementation of the EPA is usually referred to as a key concern, with priority areas such as cooperation in trade in goods, supply-side competitiveness, business enhancing infrastructure, trade in services, trade-related issues, trade data, institutional capacity building and fiscal adjustments.

The CARIFORUM-EU EPA, the only comprehensive EPA concluded so far, is in that respect an interesting point of reference. It starts with some strong language on considerations about the Caribbean development and poverty eradication objectives, referred to in its general introduction and spelt out in its first Part on 'Trade partnership for sustainable development'. The first paragraph of Article 1 of the Agreement states the prime objective of the EPA as 'contributing to the reduction and eventual eradication of poverty through the establishment of a trade partnership consistent with the objective of sustainable development, the Millennium Development Goals and the Cotonou Agreement', whereas Article 3 states the key objective of sustainable development for the Caribbean. The prominence of these development considerations in the Agreement clearly indicates that the CARIFORUM-EU EPA is conceived first and foremost as an instrument of development, trade(-related) commitments being instruments to that end, rather than the main goal of the EPA.

The priorities for development cooperation, outlined in Article 8 of the CARIFORUM-EU EPA, are further articulated in the respective chapters. These include: a) building of human, legal and institutional capacities to comply with the commitment of the EPA; b) fiscal reform and improved customs collections; c) promoting the private sector; d) investment promotion and diversification; e) enhancing technological capabilities, research and innovation; and f) trade infrastructure development. In addition, a Joint Declaration on development cooperation and a Protocol on cultural cooperation complement the agreement. But

the principles on development cooperation are couched in general terms. Noting that it can take both "financial and non-financial forms",¹⁸ reference is made to the EDF and general budget of the EU, as well as EU Member States contributions, to support the EPA implementation.

Article 7 of the CARIFORUM-EU EPA also states that "the European Community and the Signatory CARIFORUM States shall take all measures necessary to ensure the effective mobilisation, provision and utilisation of resources aimed at facilitating the development cooperation activities provided for in this Agreement" and that "the Member States of the European Community collectively undertake to support, by means of their respective development policies and instruments, development cooperation activities for regional economic cooperation and integration and for the implementation of this agreement in CARIFORUM States and at the regional level, in conformity with the complementarity and aid effectiveness principles"; in addition, "the Parties shall cooperate to facilitate the participation of other donors willing to support the cooperation activities" to support the EPA implementation.

This clearly provides the appropriate framework to establish an effective support framework to address the development concerns of the Caribbean related to their EPA. But it falls short of any binding commitment as to the intensity of support that the Caribbean can expect. In this respect, the EU made no concession. While lists of priorities and joint declarations by the parties attached to the agreement provide useful indicators, they do not guarantee that adequate programming of actually available resources will necessarily follow. Some cooperation activities envisaged may never materialise. Besides, in terms of the quality of aid and the effectiveness of delivery modalities, the current EPA texts do not go beyond best-effort language and joint declarations attached to the agreements recognising the importance of more and better aid for trade to accompany EPAs.

Most of the (interim) EPAs identify possible modalities and instruments to finance EPA accompanying measures. For instance, the CARIFORUM EPA, as well as the interim agreements for CEMAC, SADC, Ghana and Côte d'Ivoire explicitly aim to set up regionally managed development financing mechanisms. However, there is no legal certainty that such regional mechanisms will effectively be put in place; nor is there an indication on the timeframes for this (with the exception of the Caribbean with a timeline of two years) or on the resources that will be available to support the complex establishment process. In other interim agreements, no specific institutions, funds, or delivery modalities for aid for trade are mentioned.

The agreements concluded by the ACP with the EU also vary substantially in terms of possible institutions overseeing aid for trade implementation. In this

18 This is important as development cooperation is too often associated, in particular in the minds of developing countries, including the ACP, stakeholders to financial aid, while it also can take many useful non-monetary forms (such as technical cooperation, information exchange and support, etc.).

regard, the ESA text contains perhaps some of the most promising provisions, as "the Parties agree to establish adequate joint institutional arrangements to effectively monitor the implementation of the development cooperation of this Agreement" (ESA-EU Agreement Art 52:2), arrangements which shall remain flexible to adapt to national and regional needs. Moreover, it is explicitly envisaged that this cooperation will be based upon the ESA Development Strategy and that an ESA Development Matrix will be developed. The CARIFORUM EPA contains even more elaborated provisions, as Article 230 explicitly foresees the establishment of a CARIFORUM-EC Trade and Development Committee whose functions, in the area of development, include:

- "to monitor the implementation of the cooperation provisions laid down in this Agreement and to coordinate such action with third party donors;
- to make recommendations on trade-related cooperation between the Parties;
- to keep under periodic review the cooperation priorities set out in this Agreement, and to make recommendations on the inclusion of new priorities, as appropriate; and
- to review and discuss cooperation issues pertaining to regional integration and implementation of this Agreement' (CARIFORUM-EU EPA Article 230(b) (ii)-(v)).

While potentially far reaching, these powers crucially depend on the good will of the parties and their capacity to work together.

In sum, all aid for trade categories should be specifically taken on board in the Country and Regional Strategy Papers for EDF disbursement as well as in the EU member states bilateral programmes through which the EU Aid for Trade Strategy will be implemented in the years to come. There is an urgent need for more clarity on the actual aid for trade scope for each ACP country and region. In the case of EPAs, for some, like CARIFORUM, it will be about moving from listing priorities to actual programming; for others, like the EAC and Pacific regions, there is still scope to discuss further with European counterparts the scope and modalities of potential trade-related development support. The onus is largely on the ACP countries, since most of them have yet to mainstream trade into national and regional development plans, before effectively articulating aid for trade needs and demands based on a realistic set of priorities. On the EU side, however, much remains to be done to be done. Until resources are transferred to the beneficiary country, commitments on aid for trade categories remain empty boxes.

IV. Quality of aid for trade and effective delivery mechanisms

Besides the additional resources that should be made available (i.e. the levels of aid for trade), the success of aid for trade initiatives will greatly depend on whether the delivery mechanisms can be improved (i.e. the quality of aid for trade). Importantly, the EU Aid for Trade Strategy builds on all existing commit-

ments in this direction, namely the Millennium Development Goal (MDG) attainment, policy coherence, enhanced division of labour and the Paris Declaration on Aid Effectiveness (based on a demand-driven approach). However, as with the volumes and scope of aid for trade, little is known of what improving aid for trade effectiveness means in practice. The risk is that the aid for trade fashion and pledges will not be matched by reality.

ACP governments have emphasised that the current development support mechanisms under the Cotonou Agreement are not adequate to face the development challenges of integration into the world economy, starting with the EPAs. Improving mechanisms and procedures for delivering assistance is therefore as important as providing an appropriate level of support. Preparation of concrete, bankable proposals, mainstreamed in Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs) and supported by all relevant actors in ACP countries and regions, timely disbursement of funding and well prepared, effective delivery of assistance will affect the capacity of ACP countries and regions to implement EPAs and any other trade-related reforms.

This section addresses issues related to the principles contained in the Paris Declaration on Aid Effectiveness, as referred to in the EU Aid for Trade Strategy, and their practical relevance in the context of aid for trade and the EPAs process. These policy frameworks for development assistance offer a real window of opportunity to make aid for trade delivery channels more efficient and effective, notably in the context of the EU-ACP relations.

1. Ownership of aid for trade strategies and policies by partner countries

It is up to the ACP countries and regional organisations to identify aid for trade priorities based on political choices and sound analysis of existing bottle necks, opportunities and required poverty reduction efforts. However, EU donors' procedures and practices are not conducive to full ownership.¹⁹ In the case of EDF in particular, effective and broad participation in defining demands on the ACP side and the depth of needs assessment are questionable, as often only a few officials in the NAO/RAO offices know and participate fully in the programming process.²⁰ In the case of the European Commission activities on aid for trade, consultations are mainly conducted with government agencies and regional organisations and rarely with private sector and civil society stakeholders.²¹ The problem is aggravated by the fact that the NAO is generally located at the treasury or at

19 For a thorough discussion see *J. Mackie*, EDF Management and Performance, in: Laporte (ed.), *The Cotonou Partnership Agreement: What role in a changing world? Reflections on the future of ACP-EU relations*, ECDPM Policy Management Report No. 13, 2007 (www.ecdpm.org/pmr13).

20 See Eurostep, *An assessment of the Programming of EC aid to ACP countries under the 10th EDF*, 2006.

21 See ADE (*Aide à la Décision Économique*), *Evaluation of Trade Related Assistance by the EC in Third Countries, Volumes 1 and 2*, 2004. http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/eval_reports/reports_by_year.htm#2004

planning ministries, and there is usually little or no involvement of the trade ministry in mainstreaming the EDF process as part of the PRSP.

When deciding on how to deliver on their aid for trade commitments, EU donors should consider devoting part of the aid for trade funds to strengthening ownership, especially in the early stages of the process. Resources could support both capacity building in the ACP to design aid for trade demands and the domestic processes of mainstreaming owned aid for trade strategies and programmes in PRSPs.

Lack of ownership risks making improvements in other dimensions of aid management useless and progress in addressing such systemic weakness should be monitored as part of the aid delivery processes. For instance, ownership of EPA-related development cooperation by ACP countries and regions would be reflected by the number of countries and regional groupings that effectively implement EPA-related integration and trade liberalisation strategies, and on the emphasis placed on joint programming of all cooperation instruments (including the non-EDF EU and ACP country's budget instruments).

2. Alignment of donors with the partner countries' development strategies and instruments

Alignment will relate to (i) policy alignment, i.e. decisions on allocation and programming of aid for trade on the basis of national and regional policies (see ownership); and (ii) the use of nationally and regionally owned instruments for the delivery of aid for trade. Nationally owned instruments through which trade-related development support may be delivered could include instruments such as budget support, infrastructure programmes, trade facilitation schemes, income support programmes, price support in agriculture, SME Funds, Road Funds, National Development Banks, commercial private sector funding schemes, etc. Regionally owned instruments could be mechanisms such as the COMESA Fund²² or the East African Community Partnership Fund, as well as the Pan African instruments established through the African Development Bank, etc. EPA-specific mechanisms, or the establishment of EPA-specific windows within existing instruments, may be the preferred option for those countries which have or will sign an agreement.

22 The COMESA Fund was established to deepen and accelerate the COMESA regional integration process by supporting the efforts of Member States in undertaking economic reforms related to economic integration and facilitating the development of trade-related regional infrastructure. The COMESA Fund, with its two specific components "Infrastructure Fund" and "Adjustment facility", became operational in November 2006.

3. Harmonisation among donors

The broader the scope of aid for trade interventions, the more important proper articulation, definition and reporting of the different initiatives will be. To be effective, all aid for trade activities by different donors and agencies within a single country should be designed in a holistic manner and under a coherent framework. Hence the importance of basing future aid for trade interventions on a careful analysis of what is already on the table. This also reveals the key role of coordination among different implementing agencies and actors, including harmonisation of the practices, procedures and requirements of various donors for an optimal connection with the beneficiary country's PRSP.

4. Managing for results and strengthening mutual accountability

Both parties should commit to monitor aid for trade. This would strengthen mutual accountability and should be ensured by the institutional provisions of the aid for trade programming frameworks. Building a monitoring mechanism into programming cycles to implement the EU Aid for Trade Strategy (including EPA-specific programmes) would provide tools to evaluate both parties' progress in mobilising adequate aid for trade support. Monitoring should both be quantitative and qualitative as well as continuous (in the case of EPAs, for example, it should last throughout the entire period of the Agreement). Monitoring and evaluation provisions within aid for trade frameworks should, apart from indicators like *Doing Business* performance, also lock in the responsibility of both donors and recipients for the sustainable mobilisation and effectiveness of the resources. Establishing joint indicators on progress, for example, would emphasise this mutual responsibility in aid for trade implementation, including the effectiveness of the development cooperation institutions. The example of the EDF monitoring system could serve as a possible reference, with annual operational reviews, mid-term reviews and end-of-term reviews. In practice, in the case of EDF, the mid-term review also provides an opportunity to adjust intervention strategies and the corresponding financial resource allocations based on an assessment of both needs and performance. This would be very important given the continuously evolving nature of aid for trade needs.

There is widespread consensus, however, that the effectiveness of aid for trade, including from the EU, falls well below the above benchmarks, as identified in the Paris Declaration.²³ European Community aid, in particular, is hampered by inadequate delivery modalities and procedural bottlenecks leading, in many instances, to poorly timed and inefficient implementation of assistance programmes. In most cases this depends on the general nature of EDF management.

23 For a comprehensive discussion, see *OECD, Aid for Trade: Making it Effective*. In Development Co-operation Report Volume 8, No. 1 (2007), <https://www.oecd.org/dataoecd/23/15/37438309.pdf>.

But in certain cases the problem is aggravated by the fact that the assistance is urgently required and its effectiveness time-bound, being related to trade negotiations, trade reforms and economic adjustment in recipient countries.

However, there are signs of improvement in the quality of EU aid, due to internal processes to review aid management. Lessons for future aid for trade initiatives could be drawn from the ongoing internal reforms in Europe aimed at increasing aid effectiveness and, in particular, experience of ACP-EU cooperation. Specific ideas on PRSP based aid decision-making and procedural simplification, use of recipient countries' institutions and public finance management rules, aid modalities which facilitate more predictable and flexible programming, as well as better coordination and complementarity among donors could all be utilised.

5. Division of labour

The division of labour between donors is particularly important in the context of the EU Aid for Trade Strategy, given the multiple donors and possible areas of intervention involved, as well as the different comparative advantages in different assistance areas by different donors. Division of labour should be based on a careful assessment of such advantages. A donor could be able to delegate responsibility for carrying out an aid programme in a particular area to another donor that is better placed to do it. Implementation of the EU Aid for Trade Strategy should include, in line with the requirements by the ACP country concerned, as a prerequisite, a diagnostic exercise to determine which donor should focus on which part of the aid for trade package in each ACP region and country. As in the ongoing discussions between EU member states and the European Commission, this also entails a joint financial agreement favouring the harmonisation of procedures around a 'country system'.

6. Coordination frameworks

A final general dimension in the quest to make aid for trade delivery channels more effective and efficient relates to finding the right institutional framework and process for dialogue to move towards enhanced effectiveness. In the case of EPAs, Regional Preparatory Task Forces (RPTFs) outside but closely linked to the formal setting of EPA negotiations were set up to facilitate this process. Comprising development officials and experts from both the EU and the ACP region concerned, their aim was to 'cement' the strategic link between the EPA negotiations and development cooperation. In particular, they should have contributed with ideas for cooperation activities, helped with the identification of sources of assistance required for EPA-related capacity building and facilitated the efficient delivery of such support. In practice, the RPTFs largely failed to perform as expected. There is a need to evaluate the reasons why, and re-assess their function-

ing, including the role played in this by various European Commission services, EU member states, other donors, and the private sector. A short term effort should be made by the European Commission and the EU member states to clarify the causes of the malfunctioning of the RPTFs, this in order to avoid that the same unsatisfactory result will be reproduced at the upcoming national and regional meetings that are planned in the new WTO Aid for Trade Road Map.

V. Possible way forwards

It is possible to make a number of suggestions on potential way forwards to implement the EU aid for trade, in terms of the scope and levels of aid for trade, as well as the quality and effectiveness of its delivery. The following suggestions apply to all ACP countries and their aid for trade needs, independently of whether or not they have concluded (or will conclude) an EPA.

1. Improving demand and supply of aid for trade

There are some opportunities for improving the programming as well as the management and delivery of aid for trade.

On the demand side, to avoid ‘business as usual’, governments, the private sector and civil society organisations from the ACP regions and countries should ‘drive’ the process and pro-actively contribute to ensuring the EU Aid for Trade Strategy is operational and effective. Following the design of national and regional aid for trade strategies and the identification of priority sectors of intervention, there is a need for:

- (a) stocktaking of existing aid for trade programs in ACP countries, mainstreamed as part of PRSPs and supported by government budgets
- (b) stocktaking of existing regional aid for trade programs, supported from ACP countries’ budgets
- (c) stocktaking of existing European Community and EU member states aid for trade support in each region. A base-line analysis of aid for trade in CSP/RSP (2002-2007 and 2008-2013 EDF and OECD CRS data) should be compared with existing EU strategies, policies and funding with the purpose of identifying possible ways in which to enhance EU division of labour and thus bring about more effective aid for trade to the benefit of partner countries and regions;
- (d) identification of gaps (both in overall financing needs and sectoral aid allocations) and the improvements needed in terms of quality and delivery instruments;
- (e) proposals on where and how the European Commission and interested EU member states could contribute with additional regional and bilateral aid for trade;

- (f) agreement between the European Commission and interested member states about better harmonised and coordinated joint delivery mechanisms for aid for trade; and
- (g) mainstreaming additional, concrete aid for trade activities in ACP countries' national PRSP implementation and regional programmes

If such steps are not taken in this order there is a risk of lack of ownership on the ACP side and of some EU member states not moving because of lack of clear, poverty reducing, fully owned and prioritised aid for trade demands. The window of opportunity exists mainly due to the political focus on EPAs, but concrete steps are urgently needed before attention shifts to other priorities.

ACP countries and regions which aim to exploit the possibilities offered by EU aid for trade must take charge of it and seek to manage the various external donors, including the EU. In this respect, urgent establishment or strengthening of home-grown aid for trade 'vehicles' is an important criterion for effective use of aid for trade (as illustrated in the case of the COMESA Fund, which may be replicable at national level). This means that recipient countries should also take advantage of the possibilities for alignment, harmonisation and mutual accountability embedded in the Paris Declaration on Aid Effectiveness and carefully assess different proposals for future national, regional and multilateral development support mechanisms.

Improving ownership will be crucial. This is directly related to the process and governance structure for aid decision-making, as well as the capacity of recipients to identify priorities for assistance and participate pro-actively in decision-making processes. Needs identification is a key aspect to ensure ownership in the recipient country, for better prioritisation and mainstreaming of its trade and development interests. To make aid for trade initiatives an owned process, the trade-related capacity of various ministries (including the NAO offices), private-sector organisations (including small and medium enterprise organisations and small-scale farmers) and other non-state actors should be strengthened and tailored towards full participation in the programming of aid for trade, which also involves building soft capabilities, such as organisational and networking skills. Mainstreaming of aid for trade programming in PRSPs should enable ACP governments to include growth and its distribution in their development plans.

Finally, in the design of their aid for trade strategies and in the programming of resources (through instruments such as the NIPs/RIPs), ACP countries will have to ensure a balance between national and regional levels of support. Aid for trade initiatives should also encompass region-wide programmes which can be especially successful alongside regional integration. At the same time, this must avoid

losing focus at the national level.²⁴ Strengthening the links and complementarity between the regional and country levels of interventions and identifying national and regional needs is an important step in this direction. The involvement of institutions coordinating regional integration in preparation for aid for trade national-level strategies would facilitate the identification of the aid for trade support needed by each member country to implement the regional integration reforms and commitments.

On the supply side of aid for trade, the Paris Declaration on Aid Effectiveness and its implementation, reviewed at the high-level meeting in Accra, Ghana, in September 2008, is an important process.

In this respect, as discussed in Section 3, major uncertainties related to the actual levels and scope of aid for trade available for ACP countries should be addressed up front by EU bilateral donors. What does the collective commitment that in the range of 50% of new trade-related assistance will go to ACP countries actually mean? Will every individual EU member state deliver at least some aid for trade to the ACP? Is the ACP demand explicit and concrete enough to establish appropriate corresponding aid for trade programmes? Will an individual donor's share of trade-related assistance be decided according to its EDF contributions, or other criteria? Should donors that already give 0.7% ODA/GNI be expected to provide even more? How to divide any new fresh resources among different beneficiaries? How to ensure an equitable geographical coverage, preventing the split between "donors' darlings" and "donors' orphans"? In particular, what should be done about several countries in the Pacific and Caribbean regions where there is no bilateral EU aid programme? Will an extra effort for those regions be required from the European Commission? Will member states deliver trade-related assistance through common delivery instruments as with a regional fund or through the existing bilateral country (and regional) programmes?

First, classification and reporting methodologies for aid for trade interventions need to be clarified and harmonised at the early stages of programming assistance, to avoid confusion about the exact scope and amounts of the aid for trade actually available and any risk of a re-labelling of existing support.

The division of labour will also be particularly important for aid for trade implementation, in particular, in terms of rationalisation of all possible different aid for trade interventions at various levels, as well as harmonisation of donor practices. The EU stands a relatively good chance of dividing the tasks, responsibilities and roles in this area if EU member states can overcome their reluctance to rely on

24 This risk is recognised by the European Commission: TRA [trade-related assistance] in the aggregated data for the ACP are dominated by regional and all-ACP programmes in part designed to prepare for the EPAs. There are only relatively few ACP countries that have a trade programme, even though this number is increasing reflecting increased attention for trade and development over the past few years. In contrast to the ACP countries, the share of TRA within country programmes is higher in Asia and in Latin America." (European Commission 2005, EC Trade-Related Assistance (TRA) – some key facts and figures. Brussels: European Commission).

other EU administrations in regions where they are not present. This will require active use of co-financing, voluntary contributions and joint implementation strategies. Apart from regional issues that are dealt with in national poverty reduction strategies, solutions for regional challenges should be supported by institutions with suitable instruments like the European Commission. It remains to be seen whether EU bilateral donors and the Commission can agree to pool their resources and coordinate their efforts so as to exploit these opportunities for better division of labour for the purpose of increased aid effectiveness.

Efforts to implement the joint EU Aid for Trade Strategy probably represent the area where most progress on 'division of labour' can be seen (at least at the Brussels level). For EU member states with little experience of aid for trade, division of labour may lead to a 'minimal involvement scenario', in which a serious focus/shifting (from non-priorities) to only one or two ACP regions occurs with one or two sectors of aid for trade intervention, or the decision to channel own aid for trade resources into regional funds rather than bilateral aid programmes.

2. Biding aid for trade modalities in an EPA

While all parties have acknowledged that accompanying measures and development support are necessary to ensure the release the full development potential of EPAs, the EU has continuously refused to undertake specific quantified commitments on development cooperation within an EPA legal framework. Such commitments have been made only in the context of the EU Aid for Trade Strategy and related Council conclusions on EPAs. But the EU has agreed to include general development cooperation provisions in the text of an EPA, define the scope and principles of EPA-related development assistance. The agreement concluded so far provide at best a useful framework to address aid for EPA, as in the case of the CARIFORUM-EU EPA or the ESA-EU interim agreements. Falling short of commitments on the level of support, a truly development-oriented EPA can include detailed provisions on the scope and modalities of aid for trade. This is by far the most reliable mean to provide for the concerned ACP countries and regions aid for EPA needs and their preferred delivery mechanisms to be anchored into the legal text. The more binding the language on aid for trade scope and modalities in the agreement, the greater the likelihood of effective delivery of the needed support.

In this respect, two types of provisions are of particular importance for the ACP. The issue of EPA-related assistance and wider aid for trade predictability is of such fundamental relevance for EPA implementation and regional integration, especially in view of sequencing trade provisions and development cooperation strategies, that it is suggested to specifically refer to the predictability aspect within the EPA text. An important element of predictability should also be the status of the Community aid for trade for the ACP currently delivered through

EDF, after the Cotonou Agreement expiry in 2020, or following a possible *budgetisation* of the European Community development assistance to the ACP²⁵ resulting from a revision of the Cotonou Agreement, possible in 2010 or 2015. Secondly, the EPA text needs to reflect the parties' commitment to 'manage for results' and the proper monitoring of (i) basic quantitative indicators on commitment and disbursement levels as well as (ii) qualitative indicators relevant to assess aid effectiveness (in line with the Paris Declaration and process).

3. A new idea: aid for trade Contracts?

One of the recent initiatives launched by the European Commission in the context of improving aid effectiveness and as part of the 'Paris process' is an enhanced form of budget support, called 'Millennium Development Goals (MDG) contracts'. The idea is to further improve the predictability and effectiveness of the budget-support (aid) modality by providing a six-year guarantee for regular financial transfers of EDF resources into the national budgets of ACP countries. Certain conditions that apply to general budget support would also apply there. Moreover, the ACP countries would have to sign up to efforts intended to achieve the MDGs, and subsequent disbursements would be linked to providing evidence of progress on achieving the MDGs.

Arguably, a similar 'aid for trade contract' could be created for ACP regions and countries which are prepared to commit to a series of trade reforms.²⁶ Implementing an EPA, for instance, would constitute the required 'demonstrated efforts' towards trade reform. Evidence would be provided by the fact that EPA-related reforms are progressing. In exchange for this evidence, the EU could legally guarantee the enhanced predictability and effectiveness of trade-related budget support.

This would solve a number of the problems regarding the quantity and quality of aid for trade. It could notably help to facilitate the identification of appropriate levels and scope of aid for trade as well as ensure effectiveness of the delivery channels. An 'aid for trade contract' would provide the ACP regions and countries with the necessary predictability to allow them to plan and programme aid for trade resources as well as leverage more funding from other international donors and private sector sources (for example, by pursuing public-private partnerships). Such contracts would be an important element of an EPA and could provide some incentive to join or conclude EPAs for those ACP countries that were not in a position to do so by end of 2007 because of the lack of guarantees on predictable funding to support its implementation.

25 The budgetisation process refers to the possible shift of the European Community development support to the ACP to the overall EU budget.

26 See *ECDPM, Aid for Trade Contracts*, 2007 (The European Centre for Development Policy Management, www.ecdpm.org).

Precedents exist and should be carefully studied before further exploring the path of ‘aid for trade contracts’. A similar concept is behind the idea of ‘performance-based partnership’ within the Cotonou aid framework, for example, as well as the ‘incentive tranche’ in the EDF rolling programming.²⁷ Particular effort should be made to prevent the performance assessment being used as an instrument to enforce conditionality. Any reprogramming of aid in the context of an aid for trade contract should be based on the country’s own policy agenda. Needs and performance parameters should be jointly identified by recipients and donors, so that the ACP governments involved can set targets in a manner which is consistent with an ‘owned’ policy orientation.

4. Concluding remarks

The multilateral aid for trade initiative has provided an attractive opportunity to reconcile trade and development, by formally recognizing the need for development assistance to facilitate and accompany the process of trade liberalisation and trade-related reforms in poorer countries. Though the EU has a long experience of supporting trade and regional integration initiatives, including through significant levels of development cooperation assistance, this renewed focus on aid for trade on the international scene has offered the EU with a new occasion to reconsider its approach and practice on trade-related aid. But in spite of the joint adoption by the European Commission and the EU member states, in late 2007, of a common EU Aid for Trade Strategy, many challenges remain regarding the effective implementation of these new commitments. Uncertainties relate to the appropriate level and scope of the EU aid for trade, as well as its modalities of implementation. The EPA process, which could have offered a more clearly defined legal and institutional framework to address these issues, also raises several concerns as to the effective and timely delivery of appropriate accompanying measures. This article suggests some way forwards, based on the experience of the ACP-EU partnership, in an attempt to build on sound principles of aid effectiveness and pragmatic concerns to achieve development objectives through trade, and EPAs in particular.

Although the (interim) EPAs concluded so far contain only non-binding provisions on the levels of development cooperation, the ACP states and regions concerned will need significant and predictable aid for trade to finance appropriate accompanying measures. As the centrepiece of the EU’s commitment to EPAs so

27 For a general discussion on performance-based partnership, see *Frederiksen*, Mid-Term Reviews: Performance-based partnerships in ACP-EU cooperation, ECDPM InBrief No. 5, 2003 (www.ecdpm.org/inbrief5). The incentive-based approach to programming was strengthened with the 10th EDF, especially in relation to initiatives to strengthen governance. When preparing new cooperation strategies with ACP countries, the Commission will propose granting “additional financial support” – incentive tranche – to encourage countries “adopting or ready to commit themselves to a plan that contains ambitious, credible measures and reforms” (see the European Commission Communication on Governance, August 2006).

far, it would be sensible to ensure that there is also adequate aid provisions, if not possible on the level of support, at least of the scope and modalities of support. Improving mechanisms and procedures for delivering aid for trade and trade-related assistance is as important as providing an appropriate level of support. Effectiveness of delivery will determine the capacity to implement EPAs and any further trade reform. Given that the Aid for Trade Strategy builds on the EU commitments for improving the quality of aid in line with the Paris Declaration, there is a window of opportunity to use aid effectiveness processes to harmonise donors' practices and align them with partner countries' own delivery instruments.

To ensure that the EU Aid for Trade Strategy become operational and effective, it is necessary to identify gaps in existing support and improvements needed in aid for trade delivery instruments. In particular, there is an urgent need to assess the added value of different mechanisms (regional funds and national-level instruments, etc.) and identify further commitments the EU could undertake to increase the credibility of its aid for trade approach.

Zusammenfassung: Handelshilfe der Europäischen Union im Kontext der EU-AKP Wirtschaftspartnerschaftsabkommen

Die Darstellung der unionalen Entwicklungszusammenarbeit wäre unvollständig ohne die handelsbezogene Hilfe der Europäischen Union für Entwicklungsländer zu erwähnen. Dem widmet sich der vorangegangene Beitrag. Er zeichnet nach, wie sich in den letzten Jahren die Aufmerksamkeit auf der multilateralen Ebene zunehmend auf handelsbezogene Entwicklungshilfe gerichtet hat, die gemeinhin unter dem Begriff Handelshilfe (Aid for Trade) bekannt ist, und welche Rolle dabei den Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (WPA) zukommen kann. Handelshilfe zielt darauf ab, Entwicklungsländer bei handelsbezogenen Reformen zu unterstützen, Angebotskapazitäten und handelsbezogene Infrastrukturen aufzubauen sowie handelsbedingte Anpassungen vorzunehmen, damit sie von dem multilateralen Handelssystem profitieren können. Die Union erkennt schon seit einiger Zeit den Zusammenhang zwischen Handel und Entwicklung an und unterstützt diesbezüglich Handelsliberalisierung und regionale Integration von Entwicklungsländern.

Eine wichtige Komponente sind in diesem Zusammenhang die noch in Verhandlung befindlichen Wirtschaftspartnerschaftsabkommen mit den AKP-Staaten. Seit 2002 verhandelt die Union mit sechs Regionen der Gruppe der AKP-Staaten über solche Wirtschaftspartnerschaftsabkommen mit dem Ziel, ihre regionale Integration zu verstärken und sie besser in das Welthandelssystem einzubeziehen. Bei der WTO-Ministerkonferenz 2005 in Hongkong kündigte die EU an, ihre Ausgaben für Handelshilfe aufzustocken, so dass ein jährlicher Betrag von bis zu 2 Mrd. EUR bis zum Jahr 2010 erreicht wird. Dabei soll ein wesentlicher Teil der Zusa-

gen der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten für die AKP-Staaten vorgesehen sein. Der kollektive Betrag der Mitgliedstaaten von 1 Mrd EUR käme zu den Mitteln des Europäischen Entwicklungsfonds zusätzlich hinzu. Gemäß der WTO Task Force « Handelshilfe » lassen sich folgende sechs Kategorien als Handels-hilfe einordnen:

- Handelspolitik und –regeln
- Handelsentwicklung
- Handelsbezogene Infrastruktur
- Aufbau von Produktionskapazitäten
- Handelsbedingte Anpassungen
- Andere handelsbezogene Bedarfsbewertung.

Die finanzielle Unterstützung der Union richtet sich vorrangig auf die beiden erstgenannten Kategorien. Die 1 Mrd EUR aus den Gemeinschaftsmitteln, die auf die AKP-Staaten entfällt, wird dabei aus dem Europäischen Entwicklungsfonds finanziert, und zwar über die entsprechende Programmierung dessen nationaler und regionaler Programme. Mit Blick auf die Wirtschaftspartnerschaftsabkommen besteht zwar Einigkeit, dass stärkere und wirksamere Handelshilfe erforderlich ist, um die AKP-Staaten in ihren Bemühungen zu unterstützen, die durch künftige Wirtschaftspartnerschaftsabkommen gebotenen Möglichkeiten voll auszunutzen. Jedoch haben die Union und ihre Mitgliedstaaten keine konkreten Zusagen im Rahmen der WPA selbst gemacht. Die Notwendigkeit einer zusätzlichen Finanzierung wurde im Kontext der EU-Handelshilfe-strategie und den entsprechenden Ratsschlussfolgerungen anerkannt. Grund hierfür ist, dass der Abschluss der WPAs nicht von der Gewährung zusätzlicher Mittel abhängig gemacht werden sollte.

Damit die EU-Handelshilfe ihr volles Potenzial entfalten kann, insbesondere im Hinblick auf den Prozess der abzuschließenden Wirtschaftsabkommen, ist es wichtig, diese im Einklang mit den Prinzipien der Pariser Erklärung zur Wirksamkeit der Entwicklungshilfe umzusetzen. Hierbei kommt dem Grundsatz der Eigenverantwortung besondere Bedeutung zu, beispielsweise bei der Festlegung der handelsbezogenen Prioritäten durch die AKP Staaten. *Sanoussi Bilal* und *Francesco Rampa* schlagen vor, einen "Handelshilfe-Vertrag" (Aid for Trade contract) für solche AKP-Staaten und Regionen einzuführen, die bereit sind, handelsbezogene Reformen über einen mehrjährigen Zeitraum durchzuführen. Ein solcher "Handelshilfe-Vertrag" wäre angelehnt an die Initiative der Kommission, "Millennium Development Goal-Verträge" mit AKP-Staaten abzuschließen, die zur effektiven Umsetzung der Pariser Erklärung zur Wirksamkeit von Entwicklungshilfe Vereinbarungen zur Verbesserung der Budgethilfe enthalten.

Entwicklungszusammenarbeit und der inter-institutionelle Prozess

Programm- und Prozesssteuerung im europäischen Entwicklungsverwaltungsrecht

Von Philipp Dann*

Einleitung

Betrachtet man das Recht der europäischen Entwicklungszusammenarbeit, so fällt die besondere Dichte der normativen Regulierung ins Auge.¹ Während im deutschen Recht weder ein Gesetz noch eine Rechtsverordnung die Entwicklungszusammenarbeit regeln, wird diese im unionalen Recht durch eine Reihe von EG-Verordnungen und multilateralen Abkommen bestimmt. Dies ist umso überraschender, als die Entwicklungszusammenarbeit doch im Schnittpunkt zweier Bereiche liegt, die sich einer Steuerung durch allgemeine Normen gemeinhin entziehen: Außenpolitik und Ausgabenpolitik. Woraus erklärt sich diese Dichte? Welche Effekte hat sie? Und was genau behandeln die einschlägigen Normen?

Der vorliegende Beitrag soll Antworten auf diese Fragen entwickeln, indem er das einschlägige Recht aus Sicht des Primäradressaten dieser Regulierung, der EU-Verwaltung, analysiert. Er fragt, wie der Vollzug der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) in der EU rechtlich strukturiert ist, untersucht das reiche normative Material also anhand seiner Steuerungsfunktion für die Verwaltung.² Dazu schichtet er die Analyse des Normmaterials ab. Nachdem einleitend Rechtsgrundlagen und finanzielle Dimensionen der europäischen Entwicklungsverwaltung skizziert werden (I.), fragt der Beitrag zunächst, welche *programmatischen* Vorgaben der Gesetzgeber macht (II.). Untersucht wird hier, in welchen Rechtsakten und mit welchen Normierungstechniken programmatisch-materielle Maßstäbe für die unionale Entwicklungsverwaltung gesetzt werden. In einem zweiten Schritt wird die *prozedurale* Steuerung untersucht und analysiert, welches Verfahrensrecht die unionale Entwicklungsverwaltung anleitet (III.). Ein wesentliches Merkmal der Entwicklungsverwaltung ist dabei in die Betrachtung einzustellen,

* Dr. iur., LL.M., Referent am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Heidelberg. Email: pdann@mpil.de. Ich danke Sandra Bartelt und Jürgen Bast sehr für Kritik und Anregungen.

- 1 Für einen Überblick: S. Bartelt, The legislative architecture of EU external assistance and development cooperation, EuR-Beiheft 2/2008 (in diesem Heft); K. Schmalenbach, in: Callies/Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, 3. Aufl. 2007, Art. 177-180; als aktueller Einblick in das Sachgebiet I. Tannous, Entwicklungspolitik, in: Weidenfeld/Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration, 2007/2008, S. 219; in historischer Perspektive, A. Hewitt / K. Whiteman, The Commission and development policy, in: Arts/Dickson (Hrsg.), EU Development Cooperation, 2004, S. 133 ff.; kritisch J. Orbie / H. Versluis, Recent Evolutions in European Union Development Aid: More Europe, More Aid, Less Development?, Studia Diplomatica LIX (2006), S. 19; umfassend zudem OECD-DAC, Peer Review European Community, 2007, siehe: www.oecd.org/document/0/0,3343,en_2649_34603_38897408_1_1_1_1,00.html.
- 2 Zur Steuerungsfunktion des Verwaltungsrechts G.F. Schuppert, Verwaltungswissenschaft, 2000, S. 455 ff.; E. Schmidt-Aßmann, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 2. Auflage 2004, S. 18 ff.; siehe auch O. Lepsius, Steuerungsdiskussion, Systemtheorie und Parlamentarismuskritik, 1999.

nämlich ihr Charakter als Leistungsverwaltung. Entwicklungszusammenarbeit (EZ) ist auf Seiten der Geber im Kern die systematisch geplante Vergabe öffentlicher Gelder zur Förderung von Gemeinwohlzielen, im Bereich der EZ die Vergabe von Official Development Assistance (ODA), wie Entwicklungshilfegelder nach einem Begriff der OECD genannt werden.³ Der Verwaltungsvollzug ist daher eng verknüpft mit dem Haushaltsvollzug, dessen Regeln hier ebenfalls behandelt werden.

Der Beitrag schließt, indem er die eingangs gestellten Fragen aufgreift und weiterdenkt (IV.): Was sind die Gründe für die dichte Regulierung? Was charakterisiert die Steuerung im europäischen Entwicklungsverwaltungsrecht, wird insbesondere die Beteiligung der Partnerländer als Steuerungsresource eingesetzt? Und schließlich: Welchen Effekt hat die Internationalität des Gegenstandes auf das Rechtsregime?⁴

I. Rechtsgrundlagen und finanzielle Dimensionen

Die Grundlagen des europäischen Entwicklungsverwaltungsrechts (EntwVerwR) haben sich in den vergangenen Jahren grundlegend geändert.⁵ Zwar sind die primärrechtlichen Koordinaten (Art. 177–181 EG) seit ihrer Einführung durch den Maastrichter Vertrag weitgehend unverändert geblieben.⁶ Das einschlägige Sekundärrecht ist im Jahr 2006 jedoch reformiert worden und weiche Steuerungsinstrumente üben zunehmend Einfluss aus, insbesondere der „Europäische Konsens“ von 2005.⁷ Dieser Konsens ist eine Gemeinsame Erklärung von Mitgliedstaaten, Kommission und EP zur europäischen Entwicklungspolitik, die Ziele, Maximen und Methoden einer gemeinsamen europäischen EZ formuliert. Der Konsens besitzt keine formale Verbindlichkeit, wurde aber bereits mehrfach vom EuGH zur Auslegung der Reichweite der EZ herangezogen.⁸ Zudem findet er in

3 Zum Begriff ODA und dem Konzept eines Entwicklungsverwaltungsrechts *Ph. Dann*, Grundfragen eines Entwicklungsverwaltungsrechts, in: Möllers/Voßkuhle/Walter (Hrsg.), Internationales Verwaltungsrecht, 2007, S. 7 ff.

4 Aus Platzgründen können wichtige Aspekte des europäischen EntwVerwR hier nicht behandelt werden. Drei Aspekte seien besonders genannt: das Organisationsrecht und damit die Organisationssteuerung; Handlungsformen; und schließlich die Koordinierung mit anderen Gebern und insbesondere den Mitgliedstaaten.

5 Zur Einordnung *A. Zimmermann*, Aktuelle Herausforderungen der Entwicklungspolitik der Europäischen Union, in: Kadelbach (Hrsg.), Die Außenbeziehungen der Europäischen Union, 2006, S. 109; zu den Außenbeziehungen im Recht der Union grundsätzlich die Beiträge in *P.-C. Müller-Graff* (Hrsg.), Die Rolle der erweiterten Europäischen Union in der Welt, 2006.

6 Zu möglichen Änderungen durch den Lissabonner Vertrag, siehe *B. Martenczuk*, Die Kooperation der Europäischen Union mit Entwicklungsländern und Drittstaaten und der Vertrag von Lissabon, EuR-Beiheft 2/2008 (in diesem Heft).

7 Europäischer Konsens für die Entwicklung, ABl. C 46/1 vom 24.2.2006; Zum Kontext OECD (Fn. 1), S. 23–26.

8 EuGH, C-91/05 (ECOWAS) und C-403/05 (Philippinische Grenzkontrollen), beide noch unveröffentlicht. Vgl. dazu *Th. Wischmeyer*, Europäische Entwicklungszusammenarbeit und evolutionärer Kompetenzbegriff, VRÜ 41 (2008) (im Erscheinen).

nachfolgend verabschiedeten Rechtsakten seinen Widerhall.⁹ Relevant für das europäische EntwVerwR sind darüber hinaus internationale Vereinbarungen, auf die europäischen Normen, namentlich Art. 177 III EG, Bezug nehmen.¹⁰ Fortschreibungen des internationalen Verständnisses von Entwicklung und EZ werden dadurch automatisch Teil des unionalen Rechts der EZ. Zentral sind hier vor allem die Millennium Development Goals¹¹ sowie die Pariser Erklärung zur Wirksamkeit der Entwicklungshilfe.¹²

Die Reform des unionalen Sekundärrechts der EZ zielte vor allem auf dessen Konsolidierung und hat die Zahl der einschlägigen Rechtsakte denn auch deutlich reduziert.¹³ Nach wie vor ist die unionale EZ aber durch eine Zweiteilung ihrer rechtlichen wie finanziellen Grundlagen geprägt: Die Zusammenarbeit mit den sogenannten AKP-Staaten¹⁴ einerseits und die mit allen anderen Dritt- und Entwicklungsländern andererseits folgen unterschiedlichen Rechtsregimes und speisen sich aus unterschiedlichen Budgets.

Für die Zusammenarbeit der EU mit Entwicklungsländern außerhalb der Gruppe der AKP-Staaten gilt das Finanzierungsinstrument für die Entwicklungszusammenarbeit (Development Cooperation Instrument – DCI; nachfolgend DCI-Verordnung)¹⁵ sowie vier weitere Verordnungen, die geographisch und thematisch differenziert Förderung ermöglichen.¹⁶ Alle Programme, die auf diese Rechtsakte gestützt werden, werden aus dem regulären Budget der EU finanziert, weshalb in diesem Bereich die Haushaltsordnung der EU Anwendung findet.¹⁷

- 9 C. Six, Der Europäische Konsens zur Entwicklungspolitik. Die EU als Geberin in veränderten internationalen Beziehungen, Working Paper 10 – Österreichische Forschungsstiftung für internationale Entwicklung, 2006.
- 10 Vgl. auch Art. 2 III der Verordnung des Rates Nr. 617/2007 vom 14.5.2007 zur Durchführung des 10. EEF (ABl. L 152/1 v. 13.6.2007) [nachfolgend: DVO-10.EEF]; Art. 2 II DCI-Verordnung.
- 11 UN, A/Res/55/2 vom 18.9.2000 (<http://www.un.org/millenniumgoals/>). Dazu F. Nuscheler, *Entwicklungspolitik*, 5. Auflage 2004, S. 575.
- 12 Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit, 2. März 2005 (zu finden unter: <http://www.oecd.org/dataoecd/37/39/35023537.pdf>).
- 13 Zur Reform und genauen Architektur der unionalen Rechtsgrundlagen ausführlich Bartelt (Fn. 1).
- 14 Die Abkürzung AKP steht für die Regionen Afrika, Karibik und Pazifik, aus denen die meist durch eine koloniale Vor-Geschichte mit einem der EG-Mitglieder geprägten Staaten dieser Gruppe stammen. Zu dieser Gruppe und ihrer Geschichte Hewitt/Whiteman (Fn. 1); L. Bartels, *The Trade and Development Policy of the European Union*, EJIL 18 (2007), S. 715.
- 15 Verordnung (EG) 1905/2006 v. 18.12.2006 zur Schaffung eines Finanzierungsinstruments für die Entwicklungszusammenarbeit (ABl. L 378/41).
- 16 *Geographisch* ist neben der weltweit 48 Länder fördernden DCI-Verordnung auf die Verordnung (EG) Nr. 1638/2006 v. 24.10.2006 zur Festlegung allgemeiner Bestimmungen zur Schaffung eines Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstruments (ABl. L 310/1) hinzuweisen, mit dem 17 Nachbarstaaten der EU gefördert werden. Das sogenannte Pre-Accession Instrument (Verordnung (EG) Nr. 1085/2006 v. 17.7.2006), welches die Balkanländer und die Türkei fördert, kann nur insofern als Rechtsakt der EZ betrachtet werden, als sein Gegenstand ein Entwicklungsländer ist (z.B. Albanien) und sein Zweck Entwicklung ist, die verwendeten Gelder insofern als ODA gewertet werden. *Thematisch* sind hier drei Verordnungen einschlägig, die sich an alle Entwicklungsländer richten: Die Verordnung (EG) Nr. 1889/2006 v. 20.12.2006 zur Förderung von Demokratie und Menschenrechten weltweit (ABl. L 386/1), die Verordnung (EG) Nr. 1717/2006 v. 15.11.2006 zur Schaffung eines Stabilitätsinstruments (ABl. L 327/1) sowie die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 300/2007 v. 19.2.2007 über die Zusammenarbeit im Bereich der nuklearen Sicherheit (ABl. L 81/1). Die Mehrheit der früheren thematischen Verordnungen sind durch die thematischen Programme in der DCI-Verordnung ersetzt und daher aufgehoben worden.
- 17 Art. 28 DCI-Verordnung; Verordnung (EG, Euratom) des Rates Nr. 1605/2002 [nachfolgend: HO-EU].

Zusammengenommen stehen für die Förderperiode von 2007–2013 rund 32 Milliarden Euro bereit.¹⁸ Davon sollen rund 21 Milliarden in geographische Programme in 48 Länder und rund 11 Milliarden in thematische Programme fließen, wobei sich die thematischen Programme an *alle* 143 Entwicklungsländer (die AKP-Staaten eingeschlossen) richten.¹⁹

Demgegenüber beruht die Zusammenarbeit mit den AKP-Staaten²⁰ rechtlich auf dem Partnerschaftsabkommen von Cotonou²¹ und dem Rechtsregime des 10. Europäischen Entwicklungsfonds (EEF), welcher für die Jahre 2008–2013 die finanzielle Grundlage der Zusammenarbeit mit den AKP-Staaten darstellt.²² Der EEF ist ein separates, zwischen den Mitgliedstaaten ausgehandeltes Budget, für den ein spezifisches Haushaltsrecht gilt.²³ Er enthält für die Jahre 2008–2013 insgesamt 22.682 Milliarden Euro, die an die 78 AKP-Staaten verteilt werden sollen.

Beide Bereiche unterscheiden sich somit im Hinblick auf Empfänger, Rechtsgrundlagen und Finanzquellen. Sie unterscheiden sich aber auch und nicht zuletzt mit Blick auf den parlamentarischen Einfluss. Das Cotonou-Abkommen wird als gemischtes Abkommen nach dem Verfahren von Art. 300 EG angenommen, wonach das Europäische Parlament nach Unterschrift, aber vor Abschluss gemäß Art. 300 III, 2. UAbs EG zustimmen muss. Im Hinblick auf das interne Abkommen, das die Ausgestaltung und Umsetzung des EEF betrifft, und das als völkerrechtlicher Vertrag zwischen den Mitgliedstaaten angenommen wird, ist naturgemäß keine Beteiligung des EP vorgesehen. Auch bei Erlass der Durchführungsverordnung zum 10. EEF (DVO-10.EEF), die ihre Rechtsgrundlage in dem internen Abkommen findet, kam dem Parlament keine Rolle zu. Demgegenüber wurden vier der fünf einschlägigen EZ-Verordnungen und insbesondere die zentrale DCI-Verordnung im Mitentscheidungsverfahren gem. Art. 251 EG verabschiedet. Ihre Programme werden zudem aus dem allgemeinen EU-Haushalt finanziert, über den Europäisches Parlament und Rat gemeinsam entscheiden, Art. 272 EG. Während die „gemeinschaftliche“ EZ also gänzlich parlamentarisiert ist, kann man dies von der AKP-Kooperation keineswegs behaupten.

18 Umfassendes Zahlenmaterial in *OECD* (Fn. 1), S. 36 ff.

19 Aus dem Budget der DCI-Verordnung können im Rahmen thematischer Programme also auch AKP-Ländern Förderungen erhalten, vgl. Art. 1 II DCI-Verordnung.

20 Jedenfalls in Bezug auf die landesbezogenen Langzeitprogramme.

21 Unterzeichnet am 23.6.2000, ABl. L 317/I. Dazu ausführlich *B. Martenczuk*, From Lomé to Cotonou: The ACP-EC Partnership Agreement in a legal perspective, *European Foreign Affairs Review* 5 (2001), S. 461 m.w.N.

22 Internes Abkommen zwischen den im Rat vereinigten Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten über die Finanzierung der im Finanzrahmen für den Zeitraum 2008–2013 bereitgestellten Gemeinschaftshilfe im Rahmen des AKP-EG-Partnerschaftsabkommens (ABl. L 247/32) [nachfolgend IA-10.EEF]; Verordnung des Rates Nr. 617/2007 vom 14.5.2007 zur Durchführung des 10. EEF (ABl. L 152/1) [nachfolgend DVO-10.EEF]; Finanzregelung, Verordnung des Rates Nr. 215/2008 v. 18.2.2008 (ABl. L 78/1).

23 Zum EEF auch *K. Schmalenbach*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), *EUV/EGV*, 3. Aufl. 2007, Art. 177, Rdnr. 12 m.w.N.; *A. Drygalski*, Die Fonds der Europäischen Gemeinschaften, 1989, S. 137 ff. Zum Recht der ähnlich gestalteten Strukturfonds grundlegend *B. Schöndorf-Haubold*, Die Strukturfonds der Europäischen Gemeinschaft, 2005.

Der vorliegende Beitrag wird sich trotz dieser Unterschiede mit beiden Bereichen²⁴ der unionalen EZ beschäftigen, aus verschiedenen Gründen: Zunächst gibt nur eine Gesamtschau einen angemessenen Überblick über die Steuerungsformen im unionalen Entwicklungsverwaltungsrecht. Zudem lässt sich die Aufteilung zwischen AKP- und Nicht-AKP-Staaten zwar historisch (d.h. kolonialgeschichtlich) erklären, aber sie ist doch letztlich kontingent und rechtfertigt sich im heutigen Kontext einer global engagierten EU kaum noch.²⁵ Darüber hinaus soll der Beitrag darlegen, wie sehr sich die verwaltungsrechtlichen Strukturen der EZ in beiden Bereichen und insbesondere im Zuge der oben erwähnten Konsolidierung der Rechtsgrundlagen angenähert haben. Das Entwicklungsverwaltungsrecht der EU beruht zwar auf verschiedenen rechtlichen Grundlagen, formt aber doch einen in seinen Maßstäben und Verfahrensstrukturen zunehmend einheitlichen Bereich. Schließlich gilt es als fraglich, ob die budgetäre Zweiteilung auch nach Auslaufen des 10. EEF (also im Jahr 2013) beibehalten wird; vermutet wird, dass beide Bereiche integriert werden und der EEF „budgetisiert“, also in den allgemeinen EU-Haushalt übertragen wird.²⁶

II. Maßstäbe: Ziele und Themen, Vergabekriterien und Finanzrahmen

Der europäische Gesetzgeber²⁷ ist tief in die Steuerung der Vergabe von ODA-Geldern involviert. Anders als im deutschen Leistungsverwaltungsrecht generell und im Entwicklungsverwaltungsrecht insbesondere, in denen das Haushaltsgesetz als grundsätzlich hinreichende Basis der Mittelvergabe angesehen wird,²⁸ macht der europäische Gesetzgeber klare Vorgaben. Diese Steuerung hat zunächst eine materielle oder programmatische Seite.²⁹ Unterscheiden lassen sich fünf Formen der Programmsteuerung, mit denen der europäische Gesetzgeber Maßstäbe

24 Für den Nicht-AKP-Bereich beschränkt sich die Darstellung allerdings auf die Regelungen der DCI-Verordnung, da dieses finanziell und inhaltlich den größten Bereich der EZ regelt.

25 Zu der wenig ruhmreichen Prägung der frühen Entwicklungspolitik der Gemeinschaft durch die koloniale Vorgeschichte, *Bartels* (Fn. 14); *Hewitt/Whiteman* (Fn. 1); *V. Dimier*, *The invention of a Directorate General for development (1958-1970)*, in: *Smith* (Hrsg.), *Politics and the European Commission*, 2004, S. 83.

26 Dazu auch *Martenczuk* (Fn. 6).

27 Im europäischen Recht ist der „Gesetzgeber“ kein klarer Terminus, da Rechtsakte hier vom Rat (so im Fall der DVO-10.EEF) oder von Rat und EP gemeinsam (so im Fall der DCI-Verordnung) erlassen werden. Der insofern nicht ganz präzise Begriff soll hier dennoch zur Vereinfachung als Kennzeichnung genutzt werden.

28 Zum deutschen Entwicklungsverwaltungsrecht *R. Pitschas*, *Recht und Gesetz in der Entwicklungszusammenarbeit*, Verwaltungsarchiv 1990, S. 465; *M. Pellens*, *Entwicklungshilfe Deutschlands und der Europäischen Union*, 1996. Zum Gesetzesvorbehalt im Leistungsverwaltungsrecht generell, *F. Ossenbühl*, in: *Erichsen/Ehlers* (Hrsg.), *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 12. Aufl. 2002, § 9, Rdnr. 16.

29 Zur programmatischen Steuerung generell *C. Franzius*, *Modalitäten und Wirkungsfaktoren der Steuerung durch Recht*, in: *Hoffmann-Riem/Schmidt-Abmann/Voßkuhle* (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Bd. I, 2006, § 4, Rdnr. 42 ff.; *Schuppert* (Fn. 2), S. 461 m.w.N.

für die Vergabe von ODA setzt: langfristige Ziele, mittelfristige Programmvorgaben, konkrete Vergabekriterien und schließlich der Finanzrahmen.³⁰

1. Langfristige und quantifizierende Ziele

Der erste inhaltliche Maßstab, an dem sich die Kommission als Verwaltungsbehörde und Addressatin der Normen zu orientieren hat, sind die generellen Ziele der unionalen EZ. Sie sind im Primärrecht prominent niedergelegt und werden im Sekundärrecht gespiegelt.³¹ Im Zentrum stehen die Beseitigung der Armut im Rahmen einer nachhaltigen Entwicklung sowie die Förderung von Demokratie und Menschenrechten.³² Normtheoretisch handelt es sich bei diesen Vorschriften um Final- oder Zwecknormen, also Normen, die zwar ein Ziel setzen, nicht aber regeln, wie dieses Ziel genau zu erreichen ist.³³ Da es sich um grundlegende und durchaus langfristige Ziele handelt, ist der Spielraum zu ihrer Verfolgung besonders groß. Allerdings werden diese Ziele über die Anknüpfung an internationale Vereinbarungen und gegenwärtig vor allem die Millennium Development Goals (MDG) konkretisiert, in dem sie mit quantitativen Zielen und Fristen verknüpft werden.³⁴ Die MDGs sollen bis 2015 erreicht werden und enthalten präzise quantitative Vorgaben, was als Zielerreichung angesehen wird – und was nicht.³⁵ Hierdurch gewinnen die allgemeinen Ziele sowohl an Kontur als auch an Dringlichkeit.

Bemerkenswerterweise richten sich diese Zielnormen übrigens *nicht nur* an die Verwaltung, die konkrete Programme plant und sich dabei an den (durch weitere Rechtsakte konkretisierten) Zielvorgaben zu orientieren hat, sondern auch an den europäischen Gesetzgeber selbst. Das europäische Entwicklungsverwaltungsrecht ist nämlich grundsätzlich temporär, da die Geltung der sekundärrechtlichen Rechtsakte und des EEF-Regimes zeitlich (meist auf einen Zeitraum von sieben bis acht Jahren) beschränkt wird.³⁶ Die Vergewisserung an den Zielen des Primärrechts wird dem Gesetzgeber damit gleichsam auf Wiedervorlage gelegt.

30 Zwei Aspekte müssen bei dieser Untersuchung aus Platzgründen ausgespart bleiben: Die Analyse konzentriert sich zunächst auf die normative Struktur und Steuerungsweise der Regelungen, *nicht* dagegen auf ihre Inhalte. Zudem werden hier *nicht* die Verfahren des Erlasses dieser Maßstabsnormen, also die eigentliche Rechtsetzung untersucht. Siehe dazu die Beiträge von Bartelt und Passos/Gauci (in diesem Heft); zur Haushaltsgesetzgebung in der EU W. Schenk, Strukturen und Rechtsfragen der gemeinschaftlichen Leistungsverwaltung, 2006, S. 57 ff.

31 Art. 177 I, II EG (188d EG-Liss.); Art. 1 Cotonou-Abkommen; Art. 1 DVO-10.EEF; Art. 2 I DCI-Verordnung.

32 W. Benedek, in: Grabitz / Hilf (Hrsg.), EU-/EG-Vertrag, Art. 177, Rdnr. 25 ff.

33 Zur Struktur und Funktion dieser Normform K.F. Röhl, Allgemeine Rechtslehre, 2. Aufl. 2001, S. 217 ff.; W. Schmidt, Die Programmierung von Verwaltungsentscheidungen, AöR 96 (1971), S. 331 ff.

34 Art. 1 I DVO-10.EEF; Art. 2 I DCI-Verordnung.

35 So soll z.B. die Kindersterblichkeit um 50% reduziert werden und ist festgelegt, in welchen Parametern dies genau zu messen ist (siehe www.mdgmonitor.org/). Genauer zu den Mechanismen und dem Verhältnis der MDG zu den Menschenrechten, P. Alston, Ships Passing in the Night, Human Rights Quarterly 27 (2005), S. 814; skeptisch zu den Erfolgsaussichten J. Martens, Die Entwicklungsagenda nach dem Millennium+5-Gipfel 2005, in: Varwick / Zimmermann (Hrsg.), Reform der Vereinten Nationen, 2006, S. 201.

36 Art. 40, 41 DCI-Verordnung; Art. 12, 13 IA-10.EEF (Fn. 22).

2. Mittelfristige Programmvorgaben

Eine programmatische Steuerung der Entwicklungsverwaltung erfolgt zweitens durch sekundärrechtliche Normen, die Vorgaben für die mittelfristige Programmplanung enthalten. Wie in anderen Bereichen der Leistungsverwaltung auch, werden in der EZ die allgemeinen vertraglichen Ziele im Verwaltungsvollzug durch Durchführungsrechtsetzung in Form von mittelfristigen Programmen konkretisiert, die die Kommission erlässt und ihren Vollzug für einen Zeitraum von 5 bis 7 Jahren anleiten.³⁷ Auch hierbei handelt es sich um Final- und Zwecknormen, die der Verwaltung Vorgaben macht, aber Spielräume in der Auswahl und Umsetzung belässt.

Im Bereich der EZ finden sich solch sekundärrechtliche Programmvorgaben in vier Formen: Erstens werden der Verwaltung bestimmte *Themenbereiche* zur Förderung aufgegeben (z.B. Gesundheit, Good Governance, Umwelt, etc.).³⁸ Zweitens werden *Querschnittsthemen* normiert, die in allen Akten des Durchführungsrechts und weiteren Maßnahmen zu beachten sind. Diese Vorgaben erfolgen durch Sekundärrecht (z.B. Menschenrechte, indigene Rechte, Art. 3 III DCI-Verordnung), aber auch durch den EG-Vertrag (z.B. die Beachtung der Erfordernisse des Umweltschutzes nach Art. 6 EG) und den Europäischen Konsens.³⁹ Darüber hinaus gibt es eine dritte Form der Programmdeterminierung, nämlich die Vorgabe, dass die Programme „ODA-fähig“ sein sollen.⁴⁰ Damit bezieht sich der Gesetzgeber auf die oben erwähnte Kategorie der OECD, nach der qualifiziert wird, was als öffentliche Entwicklungshilfe anerkannt wird.⁴¹ Der Gesetzgeber (vor allem auf Betreiben des EP) will damit sichergehen, dass die Mittel des EZ-Budgets auch wirklich dem Zweck der Entwicklungsförderung und nicht etwa der Militärhilfe oder Wirtschaftsförderung ohne Entwicklungsbezug genutzt werden.⁴² Schließlich ist die vierte Form der Programmierungsvorgaben zu betrachten, welche die budgetäre Seite der EZ betrifft. Das Sekundärrecht verpflichtet die Kommission *Allokationskriterien* festzulegen, nach denen Mittel an die einzelnen Länder zugewiesen werden sollen.⁴³ Diese sollen standardisiert, objektiv und transparent sein sowie Bedarf und Leistungsfähigkeit der Empfänger berücksich-

37 Zu den entsprechenden Verfahren und Zuständigkeiten innerhalb der Kommission ausführlich unten, Teil III.2.; zu anderen Bereichen der Leistungsverwaltung, siehe *Schenk* (Fn. 30); *Schöndorf-Haubold* (Fn. 23).

38 Dies bezieht sich auf die sogenannten thematischen wie auch die geographischen Programme, Art. 4, 5-10, 11-16 DCI; Art. 20-33 Cotonou. Vgl. auch Europäischen Konsens, Fn. 6, Rdnr. 70 ff. Darüberhinaus gibt es Verordnungen, die sich ganz der Förderung eines Thema durch die Mittel der EZ widmen, z.B. Demokratieförderung durch EG-Verordnung Nr. 1889/2006 (Fn. 16).

39 Europäischen Konsens, Fn. 6, Rdnr. 101.

40 Erstmals in Art. 2 IV DCI-Verordnung; nun auch im AKP-Bereich, siehe Art. 2 VI DVO-10.EEF.

41 Dazu oben, Fn. 3.

42 Siehe auch Art. 2 V DCI. Zur schwierigen Abgrenzung, *F. Hoffmeister*, Das Verhältnis zwischen Entwicklungszusammenarbeit und Gemeinsamer Außenpolitik, EuR-Beiheft 2-2008 (in diesem Heft), in diesem Heft; siehe auch *Th. Wischmeyer* (Fn. 8).

43 Art. 18 II DCI-Verordnung; Art. 3 I, II DVO-10.EEF. Zu den Verfahren der Allokation, unten Teil III.2a, III 3a.

tigen. Hierzu zählt aber auch, dass den am wenigsten entwickelten Ländern Vorrang gegeben werden soll.⁴⁴

Festzuhalten ist, dass es sich bei diesen vier Arten der mittelfristigen Programmvorgaben um solche handelt, die noch keine Planung für einzelne Länder oder Mittelzuweisung an einzelne Länder enthalten. Vorgegeben ist nur die allgemeine Richtung. Ihre Konkretisierung ist erst Gegenstand der administrativen Durchführung der EZ.⁴⁵

3. Vergabekriterien

Maßstabsnormen finden sich wiederum eine Stufe konkreter, drittens, in Vorschriften, die präzise Vergabekriterien festlegen. Der Gesetzgeber reicht in dieser dritten Steuerungskategorie über die Planung hinaus in die Entscheidung über einzelne Projekte oder Programme und macht Vorgaben für die Vergabe von EZ-Mitteln. Er normiert hier nicht mehr durch Finalnormen, die lediglich ein Ziel benennen, sondern durch Konditionalnormen, die eine eindeutige Rechtswidrigkeitsentscheidung ermöglichen.⁴⁶ Insbesondere legt er fest, welche Merkmale die einzelnen Empfängerländer zu erfüllen haben bzw. wer als Projektträger in Betracht kommt (z.B. nicht nur staatliche Regierungen, sondern auch Kommunen und unter besonderen Umständen auch NGOs).⁴⁷ Eine Besonderheit der DCI-Verordnung ist es, in diesem Zusammenhang auch festzulegen, dass für die Vergabe von Projektgeldern eine umweltrechtliche Prüfung des Projekts durchzuführen ist, wobei unklar bleibt, nach welchem Recht und welchen Regeln die Prüfung durchzuführen ist.⁴⁸

4. Finanzieller Rahmen

Ein letzter Maßstab der Entwicklungsverwaltung ist in die Betrachtung einzubeziehen, nämlich der finanzielle. DCI-Verordnung⁴⁹ und das interne Abkommen zum 10. EEF⁵⁰ legen für die gesamte Geltungsdauer das verfügbare Gesamtbudget fest. Sie setzen damit insofern auch einen programmatischen Maßstab, als sie nicht nur eine generelle Grenze der möglichen Ausgaben festlegen, sondern seine geographische und thematische Verteilung indizieren. So legt zum Beispiel Anhang IV zur DCI-Verordnung fest, welche Summe pro Region (z.B. 2.69 Milliarden für Latein Amerika, 5.187 Milliarden für Asien, 481 Millionen für den Mitt-

44 Art. 3 II DCI-Verordnung.

45 Dazu mehr unten, Teil III.

46 Zur Unterscheidung von Final- und Konditionalnormen, Röhl (Fn. 35).

47 Art. 24 DCI-Verordnung; Art. 20 Annex IV Cotonou.

48 Art. 22 IV DCI-Verordnung.

49 Art. 38, Anhang IV DCI-Verordnung.

50 Oben (Fn. 22).

leren Osten) und pro Themenbereich eingesetzt werden dürfen (z.B. 1.709 Milliarden für Nahrungssicherheit und 804 Millionen für Umwelt).⁵¹

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der europäische Gesetzgeber ein nach Konkretisierungsgraden gestuftes System der programmatischen Steuerung der Entwicklungsverwaltung entwickelt hat. Er belässt es nicht bei der Benennung allgemeiner Ziele oder budgetärer Eckpunkte, sondern macht (überraschend präzise) inhaltliche Vorgaben, indem er die langfristigen vertraglichen Ziele sekundärrechtlich zum einen durch mittelfristig wirksame Programmvorgaben konkretisiert, die die Durchführungsrechtsetzung der Kommission binden, und zum andere die Mittelvergabe der Kommission durch konkrete Vergabekriterien präjudiziert. Zudem wird schon sekundärrechtlich bestimmt, in welche Aktionsbereiche wieviel Geld fließen soll. Wie stellt sich die normative Dichte nun in der prozeduralen Steuerung dar und wo schlagen sich die programmatischen Vorgaben im Verfahrensrecht nieder?

III. Durchführung: Verwaltungs- und Haushaltsvollzug unionaler EZ

Die prozedurale Steuerung der Entwicklungsverwaltung betrifft das Verfahren der ODA-Vergabe. Der Gesetzgeber formt hier eine Reihe von Verfahren, welche der allmählichen Zielkonkretisierung im Verwaltungs- und Haushaltsvollzug dienen. Dabei spielen die eben angeführten programmatischen Vorgaben weiterhin eine Rolle. Während etwa die langfristigen Ziele, wie z.B. die Armutsbekämpfung, als generelle Leitideen des Vergabeverfahrens dienen, so binden die mittelfristigen Programmvorgaben, die Vergabekriterien und die Finanzvorgaben die Kommission an je verschiedenen Punkten des Verfahrens. Zugleich treten nun *prozedurale* Steuerungsinstrumente der Zielkonkretisierung in den Vordergrund. Diesen Instrumenten der prozeduralen Steuerung und ihrer Interaktion mit den programmatischen Vorgaben sei nun nachgegangen.⁵²

Eine erste Form der prozeduralen Steuerung liegt in der Niederlegung allgemeiner Verfahrensgrundsätze (1.). Das Verfahren der ODA-Vergabe, gemeinhin als Projektzyklus bezeichnet, gliedert sich in zwei Phasen: Programmierungs- und Durchführungsphase. Beide Phasen sind jeweils wiederum in zwei Abschnitte unterteilt, die sukzessive analysiert werden sollen: Die Programmierungsphase umfasst die Mittelzuweisung auf Einzelländer (2.a) sowie die landesspezifische Mehrjahresplanung (2.b). Die Durchführungsphase setzt die beschlossene Programmplanung durch den Erlass von landesspezifischen Jahresprogrammen (3.a) und Abschluss konkreter Projektvereinbarung (3.b) um. Daran schließt sich die Durchführung des Projekts oder Programmes im Partnerland an. An dieser Phase

51 Anhang IV des DCI-Verordnung; vgl. auch Art. 1 i-iii), 2 IA-10.EEF (Fn. 22).

52 Zu prozeduralen Steuerungsschematen im deutschen Verwaltungsrecht siehe *J.-P. Schneider*, Strukturen und Typen von Verwaltungsverfahren, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. 2, 2008, § 28; Franzius (Fn. 29), Rdnr. 50.

ist die Verwaltung der Geberinstitution aber nur in Form von Aufsichtsrechten beteiligt, die hier nicht behandelt werden.

1. Verfahrensgrundsätze

Verfahrensgrundsätze markieren Grundverständnisse des Umgangs der Beteiligten miteinander und haben dadurch nicht zuletzt eine symbolische Bedeutung. Dies ist gerade im Entwicklungsverwaltungsrecht so. Eine besondere Rolle spielen hier die Grundsätze der Entwicklungspartnerschaft, wie sie 2005 in Paris von Gebern und Empfängerländern gemeinsam als Leitlinien aufgestellt wurden⁵³ und nun im Unionsrecht umgesetzt sind.⁵⁴

Fünf Grundsätze sollen danach die Verfahren prägen und insbesondere die Rollen von Gebern und Partnern⁵⁵ charakterisieren: Im Zentrum steht, erstens, die *Eigenverantwortung* (ownership) der Empfängerländer.⁵⁶ Ihnen soll die Führungsrolle in der Zusammenarbeit generell zukommen, sie sollen also die Konzipierung, Prioritätensetzung, Koordinierung und Durchführung der EZ anleiten. Zweitens gilt der Grundsatz der *Anpassung* (alignment), welcher darauf zielt, die Geber an die Strategien der Partner auszurichten.⁵⁷ Dieser Grundsatz läuft auf eine Umkehrung der bisherigen Reihenfolge hinaus, da die Empfänger bislang eher reaktiv Geberpläne für ihr Land koordinieren anstatt dass sie proaktiv eigene Pläne formulieren. Drittens gilt das Bemühen um *Dialog* und *Inklusivität*, durch welche ein breites Spektrum an Beteiligten in die Planung der Zusammenarbeit eingebunden werden soll.⁵⁸ Viertens wird auf die *Ergebnisorientierung* der Zusammenarbeit insgesamt und der Pläne abgestellt, also die Aufstellung klarer Kriterien für die Bewertung von Programmen eingefordert.⁵⁹ Und schließlich wird, fünftens, die *gegenseitige Rechenschaftspflicht* (mutual accountability) von Gebern und Partnern niedergelegt.⁶⁰ Im AKP-Bereich unterstreichen diese Grundsätze den sogenannten partnerschaftlichen Ansatz, der hier seit langem gilt und den Partnerlän-

53 Oben Fn. 11. Dazu auch Dann (Fn. 3), S. 18.

54 Vgl. Art. 1 III DVO-10.EEF; 20. Erwägungsgrund und Art. 2 II, 3 VIII DCI-Verordnung; vgl. auch Europäischer Konsens, Rdnr. 14-18 sowie die politischen Dokumente, die sich dazu bekennen, z.B. die Schlussfolgerungen des Rates und der Vereinigten Vertreter der Mitgliedstaaten im Rat vom 11.4.2006 (DOK 8388/06). Ausführlich OECD (Fn. 1), S. 53-61.

55 Daneben gibt es Verfahrensmaximen, die sich auf die „interne“ Zusammenarbeit zwischen EU und Mitgliedstaaten beziehen (Art. 3 IV-VI DCI-Verordnung; Art. 2 III b-c DVO-10.EEF) und solche, die die multilaterale Koordinierung der Geber einfordern (Art. 3 VII DCI-Verordnung; Art. 2 III d DVO; vgl. auch Pariser Erklärung, Fn. 11, Rdnr. 32-42). Sie werden hier jedoch nicht weiter thematisiert.

56 Art. 3 VIII (a) DCI-Verordnung; Art. 1 III, 2 III(a) DVO-10.EEF. Vgl. auch Pariser Erklärung, Fn. 11, Rdnr. 14/15; Europäischer Konsens, Fn. 6, Rdnr. 14.

57 Art. 3 VIII (a) DCI-Verordnung; Art. 1 III, 2 III(a) DVO-10.EEF. Vgl. auch Pariser Erklärung, Fn. 11, Rdnr. 16-31; Europäischer Konsens, Fn. 6, Rdnr. 15.

58 Art. 3 VIII (b) DCI-Verordnung; Art. 1 III, 2 III(a) DVO-10.EEF. Vgl. auch Europäischer Konsens, Fn. 6, Rdnr. 16-18.

59 Art. 3 VIII (c) DCI-Verordnung; Art. 1 III, 4 III(c) DVO-10.EEF. Vgl. auch Pariser Erklärung, Fn. 11, Rdnr. 43-46; Europäischer Konsens, Fn. 6, Rdnr. 25.

60 Art. 3 VIII (a) DCI-Verordnung. Vgl. auch Pariser Erklärung, Fn. 11, Rdnr. 47-51; Europäischer Konsens, Fn. 6, Rdnr. 51.

dern traditionell eine eigenständig mitwirkende Rolle zuweist.⁶¹ Im DCI-Bereich sind diese Grundsätze erstmals so niedergelegt.⁶²

Die Durchführung der unionalen EZ unterliegt aber nicht nur den Grundsätzen der spezifisch entwicklungsverwaltungsrechtlichen Normen, sondern auch den allgemeinen Regeln des unionalen Verwaltungs- und Haushaltsrechts. Insofern gelten hier die allgemeinen Grundsätze der Haushaltsordnung, wie Wirtschaftlichkeit und Transparenz,⁶³ und die besonderen Grundsätze der Gewährung, wie Gleichbehandlung, Kumulierungs- und Rückwirkungsverbot.⁶⁴ Das Prinzip der Zusätzlichkeit, wonach mit einer Finanzhilfe nicht der Gesamtbetrag der förderfähigen Kosten einer Maßnahme finanziert werden dürfen, gilt im EZ-Bereich allerdings nicht.⁶⁵ Vielmehr darf eine Finanzhilfe im EntwVerwR durchaus durch zusätzliche Mittel von den Mitgliedstaaten, anderen Gebern sowie internationalen Organisationen ergänzt werden, sogenannte Kofinanzierung.⁶⁶

In diesem Zusammenhang wäre auch zu überlegen, ob das EntwVerwR den Verfahrensgrundsätzen unterliegt, die aus den allgemeinen Rechtsgrundsätzen des Gemeinschaftsrechts hervorgehen.⁶⁷ Hier ist insbesondere an den Grundsatz des rechtlichen Gehörs zu denken, mit dem sich die Frage stellen ließe, ob ein Partnerland wohl bei einer Änderungen oder gar Streichung geplanter Programme anzuhören ist.⁶⁸ Die überwiegend ungeschriebenen, durch den EuGH aus den gemeinsamen Grundsätzen der Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gewonnenen Grundsätze gelten grundsätzlich für das Handeln der Unionsorgane beim Vollzug eigener Durchführungsaufgaben, binden die Kommission also grundsätzlich auch im Bereich der EZ. Der Anwendung steht auch nicht entgegen, dass es sich beim EntwVerwR um ein Gebiet des Leistungsverwaltungsrechts handelt, in dem es grundsätzlich um die Gewährung von Leistungen und nicht um Eingriffe in Rechte oder Sanktionen geht. Auch die Reduktion von Beihilfen oder sonstigen Leistungen kann nämlich die „Interessen der Betroffenen spürbar beeinträchtigen“ und damit den angesprochenen Grundsatz verletzen.⁶⁹

Fraglich ist aber, ob der Grundsatz auch für die Kooperation zwischen Hoheitsträgern gilt. Dies ist zwar im Verhältnis von EG und Mitgliedstaaten bejaht wor-

61 Art. 2 III a DVO; Art. 2, 56 Cotonou sowie Art. 57 Cotonou, der eine konkrete Rollenverteilung vorgibt; vgl. auch schon Art. 2 Lomé IV. Dazu *Martenczuk* (Fn. 21), S. 467.

62 Art. 3 VIII, 19 I, III DCI-Verordnung.

63 Art. 163 iVm. 27-30 HO-EU; Art. 11-14 Finanzregelung.

64 Art. 109-112 HO-EU; Art. 105-109 Finanzregelung (siehe aber auch Art. 17, 18 Finanzregelung); hierzu auch *Schenk* (Fn. 30), S. 157.

65 Art. 113 HO-EU.

66 Art. 27 DCI-Verordnung; Art. 9 DVO-10.EEF.

67 *S. Bitter*, Procedural Rights and the Enforcement of EC Law through Sanctions, in: Bodnar u.a. (Hrsg.), *The Emerging Constitutional Law of the European Union*, 2003, S. 15; *H.P. Nehl*, Europäisches Verwaltungsverfahren und Gemeinschaftsverfassung, 2002; zu Verfahrensgrundsätzen im deutschen Verwaltungsrecht *Schneider* (Fn. 52), Rdnr. 27 ff.

68 *J. Schwarze*, Europäisches Verwaltungsrecht, 2. Aufl. 2005, S. 1271 ff

69 EuGH, C-32/95 P, *Kommission v. Lisrestal u.a.*, Slg. 1996, I-5373; dazu *Nehl* (Fn. 67), S. 286 ff.

den.⁷⁰ Allerdings ist der Gedanke bislang nicht in Bezug auf Drittstaaten, wie es die Partnerländer sind, anerkannt worden. Zwar kann im EntwVerwR nicht auf den Grundsatz der Partnerschaft zurückgegriffen werden, der die Gewährung rechtlichen Gehörs auch gegenüber Staaten unterstützen könnte.⁷¹ Im Grunde stünde einer entsprechenden Ausdehnung nichts entgegen, zumal dort, wo es im Sekundärrecht schon Ansätze dazu gibt. Dass sich den Partnerländern dann allerdings hohe Hürden mit Blick auf die gerichtliche Durchsetzung eines solchen Rechts stellen würden, steht dessen Vorliegen nicht entgegen.⁷²

2. Programmierungsphase

Die Programmierungsphase hat ein budgetäres und ein rechtsetzendes Element, nämlich einerseits die Mittelzuweisung an einzelne Länder (sogleich a.) sowie andererseits die landesspezifische Mehrjahresplanung als besondere Form der Durchführungsrechtsetzung im EZ-Bereich (b.).⁷³ Beide Phasen liegen in der Verantwortung der Kommission. Im Hinblick auf die Kommissions-interne Zuständigkeit agieren zwei Generaldirektionen, worin sich einmal mehr die Zweiteilung in AKP- und DCI-Bereich bemerkbar macht: Während die Generaldirektion Entwicklung (DG DEV) für die Programmierung der Zusammenarbeit mit den AKP-Staaten und die meisten thematischen Programme zuständig ist, erfolgt die geographische Programmierung im DCI-Bereich durch die Generaldirektion Auswärtige Beziehungen (DG RELEX).⁷⁴ Wie verläuft nun die Programmierung?

a) Mittelzuweisung an einzelne Länder

Die Programmierungsphase beginnt mit der vorläufigen Mittelzuweisung an einzelne Länder oder thematische Programme durch Festlegung eines Mehrjahresrichtbetrages durch die Kommission, einem knappen und prozedural nicht weiter ausgestalteten Schritt.⁷⁵ Ganz ähnlich wie bei der Mittelzuweisung im Bereich der

70 EuGH, C-3/00, Dänemark v. Kommission, Slg. 2003, I-2643, Rdnr. 46; EuGH, C-287/02, Spanien v. Kommission, Slg. 2005, I-5093, Rdnr. 37 ff.

71 Zu diesem Grundsatz, A. Hatje, Die gemeinschaftsrechtliche Steuerung der Wirtschaftsverwaltung, 1998, S. 132 f.; siehe auch R. Priebe, Sanktionen und sanktionsgleiche Maßnahmen im Rahmen der Gemeinschaftsfonds, in: Van Gerven/Zuleeg (Hrsg.), Sanktionen als Mittel zur Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts, 1996, S. 67.

72 Dazu ausführlich K. Schmalenbach, Accountability: Who is judging EU development cooperation?, EuR-Beiheft 2/2008 (in diesem Heft).

73 Zu Durchführungsrecht und -rechtsetzung generell J. Bast, Handlungsformen, in: v. Bogdandy (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, 2003, S. 509 ff.; Ch. Möllers, Durchführung des Gemeinschaftsrecht – Vertragliche Dogmatik und theoretische Implikationen, EuR 2002, S. 483 ff.

74 Die zwischenbehördliche Zusammenarbeit im Bereich der EZ war Gegenstand von diversen Reformversuchen und hat Abgrenzungsschwierigkeiten ausgelöst. Um diese zu vermeiden, wurde im Juni 2001 ein Inter-service Agreement zwischen der DG Development, der DG External Relations und dem EuropeAid Cooperation Office (auch Aidco genannt) geschlossen. Zur Kommissions-internen Organisation ausführlich, OECD (Fn. 1), S. 44-53; M. Holland, The European Union and the Third World, 2004, S. 85 ff.

75 Art. 18 II DCI-Verordnung; Art. 2 II b), 3 I DVO-10.EEF.

Strukturfonds,⁷⁶ ist die Kommission weder im DCI-Bereich noch im AKP-Bereich an ein spezifisches Verfahren gebunden, muss also weder den Rat durch ein Komitologie-Verfahren noch die Partnerländer beteiligen. Allerdings muss sie ihre Entscheidungen auf Kriterien stützen, die „standardisiert, objektiv und transparent“ sein sollen sowie Bedarf und Leistungsfähigkeit berücksichtigen.⁷⁷ Diese Ausrichtung an Bedarf und Leistungsfähigkeit stellen ein erst seit den 1980er Jahren genutztes Element der Konditionalität dar. Die Kommission ist dadurch an gewisse programmatische Vorgaben gebunden. Während die Begriffe von Bedarf und Leistungsfähigkeit sekundärrechtlich aufgeschlüsselt werden,⁷⁸ ist nicht klar (und insofern auch wenig transparent), welche sonstigen Kriterien der Mittelzuweisung zugrunde liegen. Hier kommt der Kommission somit ein überraschend weiter und politisch höchst bedeutsamer Spielraum zu.

b) *Landesspezifische Mehrjahresplanung: Strategiepapiere und Richtprogramme*

Die zweite Etappe der Programmierung dient dem Zweck, die Verwendung der zuvor reservierten Mittel zu planen. In dieser Phase werden zwei Texte erstellt, die gemeinsam angenommen und als einheitliches Dokument veröffentlicht werden: Strategiepapier und Richtprogramm, gemeinsam als Länderstrategiepapier (country strategy paper) bezeichnet.⁷⁹ Sie bilden die verbindliche Planungsgrundlage der europäischen Entwicklungsverwaltung für einen Zeitraum von 5-7 Jahren und es ist wohl kaum übertrieben festzustellen, dass es sich bei diesem Dokument und seiner Erstellung um das Kernstück der unionalen Entwicklungsverwaltung handelt.⁸⁰ Sie sollen daher hier etwas intensiver analysiert werden.⁸¹

Was behandeln diese Dokumente? Die *Strategiepapiere* i.e.S. sind Analyse- und Rahmendokumente.⁸² Sie enthalten eine Diagnose der gegenwärtigen Situation des Partnerlandes, reflektieren den Stand der bisherigen Zusammenarbeit und formulieren schließlich eine strategische Antwort auf die zuvor analysierte Lage. Sie sollen einen kohärenten Rahmen für die Kooperation im anvisierten Zeitraum

76 Schenk (Fn. 30), S. 288/9; R. Priebe, in: Schwarze (Hrsg.), EU/EGV, 2000, Art. 161, Rdnr. 11 ff.

77 Art. 18 II DCI-Verordnung.

78 Art. 18 II UA 2 DCI-Verordnung.

79 Diese Terminologie ist verwirrend und hat sich offenbar zuletzt erst so fortentwickelt. In älteren Dokumenten (wie Annex IV zum Cotonou-Abkommen von 2000) heißen die Gesamtpapiere noch „country support strategies“. Diese Terminologie ist inzwischen jedoch überholt. Heute werden sowohl das analytische Rahmendokument als auch die Kombination von Rahmendokument und Richtprogramm als Strategiepapier bezeichnet. Das zusammengesetzte Dokument wird aber auch als Länderstrategiepapier bezeichnet werden, in Abgrenzung zum regionalen oder thematischen Strategiepapier. Insofern sei im folgenden Text von Strategiepapier im engeren Sinne (i.e.S.) gesprochen, wo nur das Analysedokument gemeint ist; dagegen von Länderstrategiepapier gesprochen, wo das zusammengesetzte Dokument gemeint ist.

80 Die Strategiepapiere sind zugleich die sogenannten „Order for Service“, also Grundlage des weiteren Vollzugs durch die Implementationseinheiten der Kommission, AIDCO und die Delegationen vor Ort (vgl. Punkt 2.1.11 Interservice Agreement).

Die Dokumente werden auf der Webpage der Kommission veröffentlicht, siehe http://ec.europa.eu/external_relations/sp/index.htm

82 Art. 4 II DVO, Art. 19 II DCI-Verordnung.

setzen.⁸³ Das *Richtprogramm* wird auf der Basis des Strategiepapiers i.e.S. erstellt und komplementiert dieses in praktischer Sicht, indem es konkrete Planungen in dreierlei Hinsicht vornimmt: Es legt vorrangige Förderungsbereiche und Ziele fest, es weist das verfügbare Budgets (Richtbetrag) aus und es listet schließlich die konkreten Maßnahmen auf, die zur Erreichung der gesteckten Ziele am besten geeignet sind (einschließlich erwartete Ergebnisse und Bewertungskriterien).⁸⁴ Da ein Land entweder in den AKP-Bereich oder den DCI-Bereich fällt, gibt es jeweils ein Landesstrategiepapier pro Land.⁸⁵

Wie sieht nun das Verfahren zur Entstehung dieser Dokumente aus? Es gliedert sich in vier Etappen: 1. Die Erstellung von Strategiepapier i.e.S. und Richtprogramm angeleitet durch die Kommission, 2. die gemeinsame Prüfung beider Dokumente durch den Rat, 3. die Annahme beider Dokumente durch die Kommission, und 4. die Überprüfung von Strategiepapier i.e.S. und Richtprogramm mindestens nach der halben Laufzeit (wenn nicht früher) durch Kommission und Partnerland. Während dieses Verfahren in AKP- und DCI-Bereich grundsätzlich nach dem gleichen Schema abläuft, lassen sich doch gewisse Unterschiede feststellen, die sich vor allem auf die Einbindung der Partnerländer beziehen. Kurz gesagt: Die Rolle der Partnerländer ist im AKP-Bereich (jedenfalls nach dem Wortlaut der Regelungen) deutlich stärker als im DCI-Bereich. Dies zeigt sich zunächst bei der Erstellung der Dokumente:⁸⁶ Im AKP-Bereich wird das Strategiepapier vom Partnerland und Kommission⁸⁷ gemeinsam erstellt.⁸⁸ Das Richtprogramm soll sogar vom Partnerland selbst erstellt und erst dann der Kommission vorgelegt werden.⁸⁹ Im DCI-Bereich werden das Strategiepapier i.e.S. und das Richtprogramm dagegen durch die Kommission allein erstellt.⁹⁰ Zwar soll das Strategiepapier i.e.S. „grundsätzlich auf der Grundlage eines Dialogs mit Partnerländern und unter Beteiligung der Zivilgesellschaft [...] und der lokalen Behörden erstellt werden“,⁹¹ und soll das Richtprogramm „wenn möglich mit dem Partner-

83 Die inhaltliche Struktur dieser Strategiepapier ist inzwischen einheitlich vorgegeben, egal ob AKP- oder DCI-Land. Siehe Gemeinsamer Rahmen für Länderstrategiepapiere und den Grundsätzen zur gemeinsamen Mehrjahresprogrammierung des Rates vom 11.4.2006.

84 Art. 4 III DVO; auch Art. 19 IV, 20 I DCI-Verordnung.

85 Daneben gibt es allerdings noch regionale und thematische Strategiepapiere, die sich auf dieselben Länder beziehen können (vgl. Art. 18 I, 20 DCI-Verordnung; Art. 6 ff. Annex IV Cotonou). Insofern können sich durchaus Überschneidungen mit Planungen aus anderen, spezifischeren Programmen ergeben (etwa zur Demokratieförderung nach Verordnung Nr. 1889/2006, vgl. Fn. 16). Kohärenz unter den Programmen ist daher ein spezifisches Gebot, Art. 4 IV DVO; Art. 19 VI DCI-Verordnung sowie Art. 178 EGV.

86 Vgl. zur Rollenverteilung auch Art. 57 Cotonou-Abkommen.

87 Kommissions-intern also der DG Dev, mit Input von Aidco. Dazu genauer Punkt 2.1.5-2.1.8 Interservice Agreement.

88 Art. 2 I Annex IV Cotonou. Die Verfahren der Programmierung sollen nach Art. 2 DVO-10.EEF „im Einklang“ mit Art. 1-14 Annex IV ergehen.

89 Art. 4 Annex IV Cotonou.

90 Art. 18 I DCI-Verordnung.

91 Art. 19 III DCI-Verordnung; auch Konsultation mit den Mitgliedstaaten, anderen Gebern und Zivilgesellschaft wird ermutigt, um die Komplementarität der Programme zu erhöhen, Art. 19 VIII, 20 II DCI-Verordnung.

land abgestimmt“ werden.⁹² Aber diese Vorgaben sind vage. Es ist nicht erkennbar, dass die Erarbeitung dieser richtungsweisenden Pläne durch eine Diskussion mit den Partnerländern angereichert werden *muss*, ob die Partnerregierung eine Veto-Position oder ein Initiativmonopol für Programme hätte oder welche Folgen die Nichtbeteiligung von nicht-staatlichen Akteuren hätte.⁹³

In beiden Bereichen werden Strategiepapier i.e.S. und Richtprogramm (wohl als einheitliches Dokument, d.h. als Länderstrategiepapier) dann von einem Ausschuss geprüft, der durch die Mitgliedstaaten besetzt wird und dem die Kommission vorsitzt. Im DCI-Bereich wird für die Einzelheiten des Verfahrens auf Art. 4 und 7 des Komitologiebeschlusses (Beschluss des Rates Nr. 1999/468), also auf das Verwaltungs(ausschuss)verfahren verwiesen.⁹⁴ Demnach unterbreitet die Kommission dem sogenannten DCI-Ausschuss einen Entwurf des geplanten Länderstrategiepapiers und fordert diesen zu einer Stellungnahme auf. Der DCI-Ausschuss kann dann innerhalb einer bestimmten Frist⁹⁵ eine Stellungnahme abgeben, die er mit qualifizierter Mehrheit (Art. 205 II EG) annimmt. Die Kommission nimmt das Länderstrategiepapier sodann in Form eines Beschlusses, also eines verbindlichen Rechtsakts an.⁹⁶ Hält sie sich in ihrer Entscheidung nicht an die Stellungnahme des Ausschusses, so kann dieser wiederum mit qualifizierter Mehrheit einen eigenen Beschluss fassen, welcher den Beschluss der Kommission derogiert.⁹⁷ Dies kommt allerdings faktisch sehr selten vor. Das EP ist an diesem Verfahren nur marginal beteiligt.⁹⁸ Es wird informiert⁹⁹ und kann zudem eine EntschlieÙung darüber abgegeben, ob die Kommission mit dem Länderstrategiepapier im Rahmen ihrer durch den Basisrechtsakt beschriebenen Kompetenzen geblieben ist.¹⁰⁰ Die Kommission ist jedoch nicht daran gebunden. Nichtsdestotrotz nimmt das EP sein EntschlieÙungsrecht durchaus ernst und hat mehrfach kritische Resolutionen erlassen.¹⁰¹ Darüber hinaus hat das EP eine gewisse Konsolidierung seiner Rechte durch das Verfahren des sogenannten Democratic Scrutiny Dialogue erstritten.¹⁰² Dieser ist im Anhang zu der Interinstitutionellen Vereinbarung zwischen EP, Rat und Kommission über die Haushaltsdisziplin und die

92 Art. 19 IV UA 1 DCI-Verordnung.

93 Es ist allerdings anzufügen, dass sich die hiesige Analyse auf das sekundärrechtlich niedergelegte Verfahren bezieht. Kommissions-interne Dokumente deuten auf ein komplexeres Verfahren hin (vgl. die Webauskünfte über die Quality Support Group; http://ec.europa.eu/development/how/iqsg/index_en.cfm). Es ist aber unklar, welche Bindungswirkung die dort gemachten Angaben haben.

94 Art. 21, 35 II DCI-Verordnung.

95 Hier 30 Tage, Art. 35 II 2 DCI-Verordnung.

96 Art. 21 DCI, 35 II DCI-Verordnung i. Vm. 4 II Komitologie-Beschluss. Grundsätzlich zur Handlungsform des Beschlusses *J. Bast*, Grundbegriffe der Handlungsformen der EU, 2006, S. 421.

97 Art. 4 III Komitologie-Beschluss.

98 Generell zum EP im Komitologiebereich,

99 Art. 7 Komitologie-Beschluss.

100 Art. 8 Komitologie-Beschluss.

101 Dazu *Passos / Gauci*, The European Parliament and Development Cooperation, EuR-Beiheft 2-2008 (in diesem Heft).

102 Ausführlich hierzu *Passos/Gauci* (Fn. 101). Siehe generelle *S. Knemeyer*, Das Europäische Parlament und die gemeinschaftliche Durchführungsrechtsetzung, 2003.

wirtschaftliche Haushaltsführung niedergelegt¹⁰³ und später im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens zur Verabschiedung der DCI-Verordnung zwischen EP und Kommission weiter durch Briefwechsel ausformuliert worden; auch dieser Dialog gibt ihm aber weder ein substantielles Einflussrecht noch eine Veto-Position.

Das AKP-Recht enthält hinsichtlich des Verfahrens zur Prüfung und Annahme der Länderstrategiepapiere eine parallele, allerdings gänzlich entparlamentarisierte Regelung.¹⁰⁴ Auch hier besteht also ein Ausschuss, besetzt durch die Mitgliedstaaten, welchem die Kommission die Entwürfe für Länderstrategiepapiere vorzulegen hat. Auch hier kann der Ausschuss sodann mit qualifizierter Mehrheit eine Stellungnahme abgeben sowie den Beschluss der Kommission korrigieren, wenn diese sich nicht an seine Stellungnahme hält. Das EP ist an diesem Verfahren gar nicht beteiligt.¹⁰⁵

Ein markanter Unterschied zwischen AKP- und DCI-Bereich kennzeichnet den Abschluss dieses Prozesses: Während im DCI-Bereich mit der Annahme durch die Kommission das Verfahren abgeschlossen ist und die EU somit letztlich einseitig einen Programmplan beschlossen hat, kommt es im AKP-Bereich noch zu einer gemeinsamen, einvernehmlichen Genehmigung des Dokuments durch Kommission und Partnerland.¹⁰⁶

Mit der Annahme der Strategiepapiere ist der Prozess allerdings noch nicht beendet, vielmehr ist er in beiden Bereichen auf eine Reflexion eingestellt. Mindestens einmal bei der Halbzeit der Geltungsdauer der Länderstrategiepapiere werden diese einer Überprüfung unterzogen.¹⁰⁷ Hier wiederholt sich im Grunde das Verfahren, wobei (jedenfalls im hier klarer geregelten AKP-Bereich) die Partnerländer zunächst die Führung übernehmen. Änderungen an den Papieren setzen dann jedoch wieder einen Beschluss der Kommission nach Durchlaufen des Verfahrens im DCI-Ausschuss bzw. des parallelen EEF-Ausschusses im AKP-Bereich voraus.¹⁰⁸

Im Ergebnis zeigt sich also ein mehrfach gestufter Prozess, der weitgehend in der Hand der Kommission liegt. Zwar ist sie an das skizzierte Verfahren gebunden, ist also z.B. zu einer Änderung der Strategiepapiere nur im Überprüfungsverfahren berechtigt. Aber sie ist doch stets der zentrale Akteur. Die Beteiligung anderer (und damit auch die Einbringung anderer Interessen) beschränkt sich auf einzelne Phasen – und bleibt durchaus limitiert. Akteure aus den Partnerländern spielen allein bei der Erstellung eine Rolle, wobei dies im AKP-Bereich etwas deutlicher

103 Siehe Erklärung Nr. 4 und 5 zur Interinstitutionellen Vereinbarung, ABl. 2006 C 139, S. 1 (vom 14.6.2006). Grundlegend zu diesen Vereinbarungen F.v. Alemann, Die Handlungsform der interinstitutionellen Vereinbarung, 2006.

104 Art. 11 III DVO-10.EEF.

105 Dem EP fehlt im AKP-Bereich also das Entschließungsrecht, welches in Art. 8 des Komitologie-Beschlusses enthalten ist.

106 Art. 4 VI DVO-10.EEF.

107 Art. 5 DVO-10.EEF; 19 II, 19 IV UA 3, 4 DCI-Verordnung.

108 Art. 5 VI DVO-10.EEF.

normiert ist. Allerdings bleibt in beiden Bereichen rechtlich unterreguliert, wer genau zu beteiligen ist, welchen Status die „Beteiligten“ haben (Sind sie mit Rechten ausgestattete Beteiligte i.S.v. § 13 VwVfG, Dritte oder eine Form der allgemeinen Öffentlichkeit?), welche Verbindlichkeit der Beteiligungsauftrag hat (handelt es sich um Rechte oder nur um im Einzelfall eingeräumte Chancen?) und welche Konsequenzen eine Verletzung dieser Beteiligungen hätte. Ob dies dem Grundsatz der Eigenverantwortung gerecht wird, ist zu bezweifeln. In der Phase der Prüfung und Annahme sind es dann nicht die Partnerländer, sondern die Mitgliedstaaten, die am Verfahren beteiligt sind. Sie können über das Verwaltungsausschussverfahren substantiell Einfluss auf die Strategiepapiere ausüben, ja diese notfalls selbst setzen.

Die Rolle der *Parlamente* im Verfahren bleibt ambivalent. Wenig Bedeutung hat wohl der Umstand, dass der Entwurf der AKP-Strategiepapiere der Paritätisch-parlamentarischen Versammlung der AKP-EU-Kooperation zur Kenntnisnahme vorgelegt werden muss.¹⁰⁹ Aber auch der Einfluss des Europäischen Parlaments ist ausgesprochen limitiert. Mit Blick auf die geographischen Programme der immerhin 78 AKP-Staaten ist das EP von einer Mitwirkung gänzlich ausgeschlossen. Im DCI-Bereich wird das EP informiert und steht ihm ein Entschließungsrecht zu. Zudem hat es durch den sogenannten Democratic Scrutiny Dialogue seine Rechte zwar konsolidiert, aber nicht wirklich erweitert.¹¹⁰

Ein gewisser parlamentarischer Einfluss im DCI-Bereich ist aber trotz der eher limitierten Verfahrensbeteiligung durchaus zu spüren, nämlich in Form programmatischer Steuerung. Insbesondere ist die Kommission bei der Erstellung der Strategiepapiere an die Programmvorgaben gebunden, die der Gesetzgeber insbesondere in der DCI-Verordnung¹¹¹ gesetzt hat. Sie kann also nur solche Themenbereiche wählen, die dort genannt sind. Bei diesen Programmvorgaben handelt es zudem um vollständig justiziable Vorgaben, deren Einhaltung vom EuGH überprüft werden kann. Dies hat das EP inzwischen mehrfach eingefordert und vor dem EuGH damit auch Recht behalten.¹¹²

3. Durchführungsphase

Die zweite Phase des Prozesses ist die Durchführungsphase. Sie umfasst drei Etappen: Erstellung eines Jährlichen Aktionsprogramms, Abschluss einer Projektvereinbarung und Durchführung im engeren Sinne (d.h. Vergabe der Projektaufträge und Durchführung des Projekts im Partnerland). In der Abfolge dieser drei Phasen kann man einen graduellen Wechsel der Führungsrolle erkennen:

109 Art. 4 V DVO-10.EEF.

110 Hierzu auch der Beitrag von *Bartelt* (Fn. 1).

111 An der Aushandlung und Verabschiedung des Abkommens von Cotonou und seines Durchführungsrechts war das EP, wie oben erläutert, nicht beteiligt.

112 Vgl. EuGH v. 23.10.2007, Rs. C-403/05 (Philippinische Grenzkontrolle), noch nicht in amtlicher Sammlung. Zur Nutzung des Rechts auf Stellungnahmen im Komitologie-Verfahren auch *Passos / Gauci* (Fn. 101).

Während das Aktionsprogramm noch autonom durch die EU ergeht, wird die Projektvereinbarung gegenseitig geschlossen und kann die Durchführung konkreter Maßnahmen und ihre haushaltsrechtliche Organisation ganz in den Händen der Partner liegen. Innerhalb der Kommission wechseln die Zuständigkeiten: War die Programmierungsphase durch die Generaldirektionen geprägt, handeln in der Durchführungsphase EuropeAid/AIDCO bzw. die Delegationen vor Ort.¹¹³ Die Durchführungsphase ist zudem dadurch gekennzeichnet, dass hier Verwaltungsvollzug und Haushaltsvollzug konkret ineinander greifen. Insofern sind bei der folgenden Analyse die einschlägigen Normen aus der unionalen Haushaltsordnung (HO-EU) und der Finanzregelung zum 10. EEF zu beachten.¹¹⁴

a) Landesspezifische Einjahresplanung: Die Jährlichen Aktionsprogramme

Das Jährliche Aktionsprogramm (annual action programme) legt pro Land und Jahr einen detaillierten Handlungs- und Finanzplan fest. Es ergeht „auf der Grundlage“ des Länderstrategiepapiers.¹¹⁵ Das Aktionsprogramm darf also nur Vorhaben enthalten, welche sich eindeutig aus dem Strategiepapier ergeben. Nur in klar umgrenzten Sonderfällen, nämlich bei außerplanmäßigem Bedarf oder unvorhergesehenen Ereignissen wie Naturkatastrophen oder Unruhen, dürfen „besondere Maßnahmen“ annehmen, die nicht in den Länderstrategiepapieren vorgesehen sind.¹¹⁶ Die genaue Regelung von Ausnahmefällen legt nahe, das Länderstrategiepapier als mehr als einen Richtigkeitsmaßstab administrativen Handelns, sondern vielmehr durchaus ein Maßstab der Rechtmäßigkeit zu betrachten.¹¹⁷

Seinem Inhalt nach hat das Aktionsprogramm eine allgemeine sowie eine projektbezogen konkrete Dimension: Allgemein fixiert das Aktionsprogramm die Ziele, Aktionsbereiche und den Gesamtbetrag der vorgesehenen Finanzierung; in Bezug auf konkrete Projekte enthält es spezifische Angaben über jede geplante Maßnahme, ihre wesentlichen Akteure, zu erwartenden Ergebnisse, Kriterien zu ihrer Bewertung und (nicht ganz unwichtig) das haushaltsrechtlich einschlägige Verfahren.¹¹⁸

¹¹³ Vgl. Punkt 2.2 Interservice Agreement; auch *OECD* (Fn. 1).

¹¹⁴ Im DCI-Bereich beruht die Anwendbarkeit der HO-EU auf Art. 28 DCI. Zu beachten ist, dass die HO-EU ein Sonderregime für „Auslandshilfen“ nach Art. 162-170 vorsieht. Für den Haushaltsvollzug im AKP-Bereich gilt ein eigenes Rechtsregime, das in der sogenannten Finanzregelung (Fn. 22) niedergelegt ist. Diese lehnt sich in ihren Regelungen allerdings weitgehend an die EU-HO an (vgl. 9. Erwägungsgrund der Finanzregelung).

¹¹⁵ Art. 22 II DCI-Verordnung; 7 II DVO-10.EEF.

¹¹⁶ Art. 8 DVO-10.EEF; Art. 23 DCI-Verordnung.

¹¹⁷ Zur Unterscheidung von Rechtmäßigkeits- und Richtigkeitsmaßstäben *W. Hoffmann-Riem*, Rechtsformen, Handlungsformen, Bewirkungsformen, in: *Ders./Schmidt-Aßmann/Voßkuhle* (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Bd. 2, 2008, § 33, 2008, Rdnr. 56 ff.

¹¹⁸ Es wird zwischen zentraler, dezentraler oder gemeinsamer Verwaltung mit Internationalen Organisationen unterschieden, vgl. Art. 164 HO-EU; Art. 20 Finanzregelung.

Dem Aktionsprogramm kommt auch deshalb besondere Bedeutung zu, weil es der erste Schritt des haushaltsrechtlichen Ausgabenvorgangs darstellt. Gem. Art. 75 I HO-EU ist jede Ausgabe im Rahmen des Haushaltsvollzugs Gegenstand von vier Vorgängen: Mittelbindung, Feststellung, Zahlungsanordnung und Zahlung. Auf Seite des Verwaltungsvollzugs muss diesen vier Vorgängen jedoch nach Art. 75 II HO zunächst ein Finanzierungsbeschluss vorausgehen, der die „wesentlichen Aspekte“ der Maßnahme festlegt.¹¹⁹ Im Rahmen der EZ-Verwaltung stellt das Aktionsprogramm diesen Finanzierungsbeschluss dar, seine Annahme hat also zur Folge, dass eine Mittelbindung erfolgt.¹²⁰

Das Verfahren zum Erlass des Aktionsprogramm ist in drei Etappen untergliedert: Erstellung, Prüfung und Annahme. Hier zeigen sich markante Unterschiede zwischen dem Verfahren im DCI- und im AKP-Bereich. Im DCI-Bereich erstellt die Kommission¹²¹ das Aktionsprogramm alleine.¹²² Sodann werden die Mitgliedstaaten im Rahmen des oben erwähnten Komitologieverfahrens¹²³ über den DCI-Ausschuss um eine Stellungnahme gebeten. Wie schon bei den Strategiepapieren kann der Rat die Kommission überstimmen, wenn diese seine Stellungnahme ignoriert. Dem EP kommt erneut ein Entschließungsrecht zu, dessen Ausübung aber keine Pflichten der Kommission auslöst.¹²⁴ Für die Partnerländer ist in diesem Verfahren kein Platz. Sie sind weder an der Erstellung noch an der Prüfung, geschweige denn an der Annahme des Programms beteiligt. Anders dagegen im Bereich des AKP-Regimes: Hier werden die Aktionsprogramme von der Kommission mit dem Partnerland und, wo möglich, mit anderen Gebern und der EIB erstellt.¹²⁵ Auch im AKP-Bereich werden dann die Mitgliedstaaten über das oben bezüglich der Länderstrategiepapiere beschriebenen Verfahrens zu einer Stellungnahme aufgefordert.¹²⁶ Besonders ist, dass Mitgliedstaaten im Rahmen dieses Verfahrens einzelne Projekte mit einer Sperrminorität blockieren können.¹²⁷ Auch im AKP-Bereich obliegt aber die Annahme des Aktionsprogramms allein der Kommission in Form eines Beschlusses.¹²⁸

Hier, wie schon bei der Programmplanung, unterliegt die Kommission aber nicht nur den gerade skizzierten prozeduralen, sondern auch programmatischen Bindungen. Zum einen unterliegen Kommission und Partnerland bei der Erstellung

119 Art. 94 der Durchführungsverordnung zur HO-EU (Verordnung der Kommission Nr. 2342/2002); hierzu ausführlich *Schenk* (Fn. 30), S. 152 ff.

120 Art. 29 DCI-Verordnung. Die Mittelbindung ist nur ein Buchführungsvorgang und besteht allein darin, Mittel vorzumerken, die erforderlich sind, um zu einem späteren Zeitpunkt Zahlungen zu leisten (vgl. Art. 68 Finanzregelung 10.EEF). Damit sind noch keine konkreten rechtlichen Verpflichtungen verbunden. Rechtliche Verpflichtungen entstehen erst durch die Projektvereinbarung, auf deren Grundlage dann der weitere Haushaltsvollzug (Feststellung, Zahlungsanordnung und Zahlung, Art. 79–81 HO-EU) erfolgen kann.

121 Aidco kooperiert hier mit der jeweils angesprochenen Delegation vor Ort.

122 Art. 22 I DCI-Verordnung.

123 Art. 22 III DCI-Verordnung, Verwaltungsausschussverfahren, Art. 4 Komitologie-Beschluss.

124 Art. 22 III, 35 II DCI-Verordnung i.V.m. Art. 8 Komitologie-Beschluss.

125 Art. 7 II DVO-10.EEF.

126 Art. 7 III DVO-10.EEF.

127 Art. 7 III 2 DVO-10.EEF. Wie beim AKP-Strategiepapier ist das EP hier nicht beteiligt.

128 Vgl. dazu schon oben die Ausführungen zur Rechtsform der Strategiepapiere, Fn. 89.

den thematischen Vorgaben der Länderstrategiepapiere.¹²⁹ Zum anderen sind die Vergabekriterien einzuhalten, die schon sekundärrechtlich festgeschrieben wurden.¹³⁰ Hiermit hat der Gesetzgeber relativ konkrete Vorgaben etwa darüber gemacht, an wen Projekte vergeben werden dürfen oder welche Finanzierungsmechanismen zulässig sind.

b) *Projektvorschlag und Projektvereinbarung*

Das Jährliche Aktionsprogramm wird sodann in konkrete Projekte umgesetzt, die in Projektvereinbarungen beschlossen werden. Mit diesen Projektvereinbarungen wird der rechtlich verbindliche Schritt zur Zahlung von EU-Geldern für die Durchführung eines EZ-Projekts genommen. Diese Vereinbarung wird vorbereitet durch Erarbeitung und Annahme eines Projektvorschlags. Dabei handelt es sich um die unionsinterne Entscheidung über die Finanzierung eines Projekts.

Auch in diesem Verfahrensabschnitt gleichen sich die Grundstrukturen, bestehen jedoch markante Unterschiede mit Blick auf die Rolle der Partnerländer. Im DCI-Bereich findet über einen Verweis auf die allgemeine Haushaltsordnung das reguläre Gewährungsverfahren Anwendung.¹³¹ Dies hat zur Folge, dass es kein spezifisches Regime für die Beteiligung der Partnerländer gibt. Diese haben zwar ein Antragsrecht, sind an der Evaluation aber nicht beteiligt und haben mangels Parteifähigkeit vor dem EuGH auch keine Möglichkeit, gegen die Ablehnung von Projekten vorzugehen.¹³²

Demgegenüber sieht das AKP-Regime ein kooperatives Verfahren mit eigenem Widerspruchsmöglichkeiten im Falle der Ablehnung von Vorschlägen vor.¹³³ In diesem Verfahren hat die Initiative zu einem Projektvorschlag vom Partnerland auszugehen.¹³⁴ Dieser Vorschlag wird sodann von Kommission¹³⁵ und Partnerland gemeinsam, im DCI-Bereich durch einen eigenen Bewertungsausschuss evaluiert,¹³⁶ wobei die Kriterien dieser Evaluation vage sind.¹³⁷ Anschließend ist es die Kommission, die innerhalb einer Frist von 120 Tagen eine einseitige Entscheidung über die Annahme oder seine Änderung des Vorschlags fällt.¹³⁸ Anders als im DCI-Bereich ist das Partnerland in diesem Verfahren jedoch nicht ohne Rechte. Im AKP-Bereich muss die Kommission das Partnerland zum einen über

129 „Auf der Grundlage der Strategiepapiere“, Art. 7 I DVO-10.EEF; Art. 22 I DCI-Verordnung.

130 Vgl. oben Teil II.3.

131 Art. 162 i.V.m. 114-116 HO-EU.

132 Zum Gewährungsverfahren Art. 178, 179 DVO-HO-EU; diesbezüglich *Schenk* (Fn. 30), S. 159/160.

133 Hier sind über Art. 6 DVO-10.EEF die Artikel des Annex IV zum Cotonou-Abkommen einschlägig.

134 Art. 15 Annex IV Cotonou; Art. 114 HO-EU. Ausführlich zum Gewährungsverfahren *Schenk* (Fn. 30), S. 156-171.

135 D.h. heisst hier von Aidco in Brüssel, mit Zustimmung der zuständigen Generaldirektion. Vgl. Punkt 2.4.1/2 Interservice Agreement.

136 Art. 16 I Annex IV Cotonou.

137 Vgl. Art. 15 III Annex IV Cotonou. Ob hier weitere umwelt-, menschenrechtliche oder andere Maßstäbe anzulegen sind, wird nicht festgesetzt.

138 Art. 16 III Annex IV Cotonou.

jede Änderung am Projektvorschlag informieren und dieses anhören.¹³⁹ Zum anderen muss sie im Falle der *Ablehnung* eines Projektvorschlags diese begründen und dem Partnerland die Gelegenheit geben, zu der Angelegenheit Stellung zu nehmen.¹⁴⁰ Das Partnerland hat auch nach dieser Anhörung das Recht, der Kommission vor deren endgültiger Entscheidung über das Projekt weitere sachrelevante Informationen zukommen zu lassen.¹⁴¹ Wird der Projektvorschlag angenommen, so wird innerhalb von 60 Tagen eine entsprechende Projektvereinbarung ausgearbeitet.¹⁴² Diese Vereinbarung soll alle wesentlichen zum Projekt, seiner Finanzierung und seinem Ablauf enthalten.¹⁴³

Der Abschluss der Projektvereinbarung ist sodann im AKP- und DCI-Bereich gleich und besteht im Vertragsschluss zwischen Gemeinschaft und dem Empfänger der Finanzhilfe. Ob es sich bei der Projektvereinbarung um einen völkerrechtlichen oder privatrechtlichen Vertrag handelt, ist umstritten, hier aber nicht zu entscheiden.¹⁴⁴ Sie ist in jedem Fall Rechtsgrundlage der Zahlungen der Kommission.

Im Ergebnis wandelt sich auf dieser letzten Etappe des Verfahrens der unionalen ODA-Vergabe also die Interaktion der beteiligten Akteure, insbesondere im AKP-Bereich. Obgleich die Kommission intern erneut für sich entscheidet, ist das Partnerland hier mit klar gefassten Verfahrensrechten ausgestattet. In beiden Bereichen wird am Ende eine Vereinbarung geschlossen, also ein synallagmatisches Rechtsverhältnis unter Gleichen begründet. Über dessen Abschluss kann jede Seite zunächst intern entscheiden.

Auffällig ist allerdings die Vagheit der Evaluationskriterien. Zwar greifen hier die Vorgaben aus dem Jährlichen Aktionsprogramm sowie die konkreten Vergabekriterien.¹⁴⁵ Im Vergleich zum EntwVerwR der Weltbank, das gerade an dieser Stelle des Verfahrens eine umfassende Prüfung materieller Standards (ökonomischer, ökologischer, sozialer und menschenrechtlicher Natur) verlangt¹⁴⁶ und damit die Annahme von Projekten hohen Standards unterwirft, bleibt das Unionsrecht gerade hier vergleichsweise unbestimmt bzw. auf pragmatische Aspekte der Durchführbarkeit beschränkt.¹⁴⁷

IV. Zusammenfassende Analyse und Bewertung

Entwicklungsverwaltung ist Leistungsverwaltung. Sie reguliert nicht, sondern finanziert. Zwar kennzeichnet sie, dass die Empfänger der Finanzhilfen nicht

139 Art. 16 III 2 Annex IV Cotonou.

140 Art. 16 IV Annex IV Cotonou.

141 Art. 16 VI Annex IV Cotonou.

142 Art. 17 II Annex IV Cotonou.

143 Art. 17 II 2 Annex IV Cotonou; Art. 164 DVO-HO.

144 Siehe *Pellens* (Fn. 28), S. 160; vgl. auch *Schenk* (Fn. 30), S. 166/167.

145 Oben Teil II.2 und 3 sowie III.3.

146 Hierzu *Dann* (Fn. 3), S. 29.

147 Vgl. Art. 115 HO-EU, Art. 176, 177 DVO-HO.

eigene Bürger oder Unternehmen, sondern im Grundsatz fremde Staaten sind. Aber sie zielt doch im Grunde, wie die Subventionsvergabe oder die europäischen Strukturfonds, darauf ab, durch finanzielle Leistungen das Verhalten der Empfänger zu steuern. Der Fokus des vorliegenden Beitrags war jedoch *nicht* dieser äußere Steuerungseffekt der EntwVerw, sondern die Steuerung der Verwaltung selber. Untersucht wurde, wie die Entwicklungsverwaltung der EU rechtlich angeleitet und gesteuert wird, insbesondere in programmatischer und prozeduraler Hinsicht.

Die vorangegangene Analyse sei nun mit Blick auf drei Fragen rekapituliert und reflektiert: 1. Was erklärt die hohe Dichte der Regulierung? 2. Was charakterisiert diese Steuerung? Und 3.: Welchen Einfluss hat die Internationalität des Gegenstandes auf das Rechtsgebiet?

1. Die Gründe der intensiven Steuerung

Der Ausgangspunkt dieses Beitrags war die Feststellung einer überraschenden Dichte der Regulierung im EZ-Bereich. Während die deutsche Rechtsordnung nicht einmal *ein* Gesetz zur EZ kennt, wird die europäische EZ durch eine Vielzahl von Verordnungen, Abkommen und Beschlüssen geregelt. Wie kommt es, um es anders zu formulieren, dass im nationalen Kontext seit einiger Zeit von der sinkenden Steuerungskraft von Gesetzen gesprochen wird,¹⁴⁸ das unionale EntwVerwR aber ganz im Gegenteil offensichtlich auf die Wirkung allgemeiner Normen vertraut?

Aufschlussreich ist es in diesem Zusammenhang, einen Blick auf die Rolle des Haushaltsrechts zu werfen. EntwVerwR ist, wie mehrfach betont, Leistungsverwaltungsrecht und insofern von unmittelbarer Haushaltsrelevanz. Das Haushaltsrecht der EU interagiert daher auf vielfältige Weise mit dem EntwVerwR. So kommt den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Transparenz, die die HO niederlegt und die auch für die EntwVerwaltung gelten, eine prinzipielle Steuerungsfunktion zu. Der Einfluss des Haushaltsrechts ist darüber hinaus in den wesentlichen Aspekten der Verfahrensfolge im EntwVerwR sowie dem gestuften Einsatz der Handlungsformen dort zu erkennen. Die Erstellung eines Jahresprogramms und der Abschluss von Projektvereinbarungen erklären sich daraus, dass die Haushaltsordnung Rechtsgrundlagen erst für die Mittelbindung (im Bereich der EZ durch das Jahresprogramm) und dann für die Auszahlung von Geldern (im Bereich der EZ durch die Projektvereinbarung) verlangt.

Von zentraler Bedeutung ist aber vor allem Art. 49 der Haushaltsordnung. Er schreibt vor, dass Haushaltsmittel, die für eine Maßnahme der Gemeinschaft eingesetzt werden sollen, nur verwendet werden dürfen, wenn zuvor ein Basisrechts-

148 Dazu mit vielen Nachweisen, F. Reimer, Das Parlamentsgesetz als Steuerungsmittel und Kontrollmaßstab, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. 1, 2006, § 9, Rdnr. 84 ff.

akt erlassen worden ist. Die Vergabe von ODA aus europäischen Haushaltsmitteln darf demnach haushaltsrechtlich nur auf der Grundlage eines Sekundärrechtsakts durchgeführt werden. Insofern verhindern europäisches Haushaltsrecht (und Verfassungsrecht¹⁴⁹) eine Rechtslage, wie in Deutschland, wo EZ allein auf das jährliche Haushaltsgesetz, nicht aber auf eine eigene gesetzliche Grundlage gestützt wird. Diese spezifisch europäische Rechtslage erklärt sich aus den Rollen von EP und Rat in der Sach- und der Haushaltsgesetzgebung bzw. dem Auseinanderfallen von Sach- und Haushaltsgesetzgebungskompetenzen. Da das EP zwar das letzte Wort mit Blick auf die nichtobligatorischen Ausgaben des Haushalts, häufig aber nicht im Hinblick auf die Sachgesetzgebung hat, soll das Erfordernis eines Basisrechtsakts nach Art. 49 HO-EU verhindern, dass das Parlament versucht, Haushaltsbefugnisse zur Gestaltung von Sachpolitik zu verwenden.¹⁵⁰ Dies allein erklärt zwar noch nicht die Detailliertheit der DCI-Verordnung, gab dem EP kombiniert mit den Verfahrensregeln des Mitentscheidungsverfahrens, welches im Bereich der EZ Anwendung findet (Art. 179 III EG), aber die Chance, eigene Politikansätze in den Basisrechtsakt zu schreiben.

Allerdings hat der Verweis auf das Haushaltsrecht der EU insofern nur einen beschränkten Erklärungswert, als dieses nur für den DCI-Bereich gilt. Zwar ist damit schon über die Hälfte der ODA-Ausgaben erfasst; aber wieso kommt es auch im AKP-Bereich zu einer ähnlich intensiven Steuerung? Hier hilft zu fragen, wer in diesem Zusammenhang wen versucht zu steuern, die Regelungsdichte also aus der Perspektive horizontaler und vertikaler Gewaltenteilung zu betrachten. Dabei erweist sich die Dichte des unionalen EntwVerwR nicht zuletzt als Ergebnis eines intensiven Ringens der Organe der EU um die Oberhand in diesem Bereich.¹⁵¹ Es ist nicht nur das EP, welches nur durch das Sekundärrecht Einfluss auf die EZ und damit auf einen wichtigen Teilbereich der Außenpolitik nehmen kann. Es sind auch die Mitgliedstaaten, die ein Interesse daran haben, dass „ihr“ Geld im AKP-Bereich genau so ausgegeben wird, wie es ihnen vorschwebt. Ebenso wie der Rat im Bereich des Gemeinschaftsrechts die Kommission mit der Durchführung der Rechtsakte beauftragen kann (Artikel 202 EG), so haben die Mitgliedstaaten im internen Abkommen zum 10. EEF die Kommission mit der Durchführung betraut.¹⁵² Wie in anderen Bereichen auch, heisst dies aber nicht, dass der Kommission damit freie Hand gelassen werden soll. Der Rat ist durch die Durchführungsakte zum AKP-Abkommen und zum Entwicklungsfond vielmehr bemüht, das Ermessen der Kommission zu binden. Sowohl EP als auch der Rat nutzen also ihre Rechtsetzungskompetenzen, um das Handeln der Kommissi-

149 Die Regelung des Art. 49 HO-EU wurde in der Sache schon vor seiner Einführung 2002 vom EuGH als primärrechtlich geboten angesehen, siehe EuGH, Rs. C-106/96, Vereinigtes Königreich/Kommission, Slg. 1998, I-2729 (Rdnr. 22).

150 Ausführlich hierzu *Schenk* (Fn. 30), S. 97.

151 Vgl. die Beiträge von Bartelt und Passos/Gauci in diesem Heft, die insofern beispielhaft die politischen Diskussionen um die Entstehung der DCI-Verordnung nachzeichnen.

152 Siehe insbesondere Artikel 8 I und Artikel 11 I Internes Abkommen (10. EEF) (vgl. Fn. 22).

on im EZ-Bereich zu steuern. Dies erklärt die Regelungsdichte der DCI-Verordnung und des AKP-Rechts (v.a. internes Abkommen und Durchführungsverordnung zum 10. EEF).

Ob EP und Rat allerdings *allein* durch diese Form der programmatischen Steuerung Erfolge erzielen, ist schwer einzuschätzen. Es ist anzunehmen, dass normative Steuerung durch ergänzende prozedurale Steuerungselemente jedenfalls deutlich wirksamer wird. Dies leitet über zu der Frage, wie sich das Steuerungsregime des europäischen EntwVerwR insgesamt darstellt und charakterisieren lässt. Welche Rolle spielen programmatische und prozedurale Elemente und wie stehen sie zueinander?

2. Charakter und Kennzeichen der Steuerung

a) *Programmatische Steuerung und ihre Verschränkung mit prozeduralen Elementen*

Die intensive *programmatisch-materielle* Steuerung ist sicherlich ein Kennzeichen des europäischen EntwVerwR. Dieses nutzt verschiedene Techniken der Normierung (weite und enge Finalnormen, Konditionalnormen, finanzielle Grenzen), die durchaus konkrete inhaltliche Vorgaben machen. Zwar verwendet das europäische Recht bislang kaum quantifizierende Formen der Programmsteuerung, wie sie in internationalen Vereinbarungen zur EZ zunehmend an Bedeutung gewinnen (zum Beispiel in den Millennium Development Goals); aber die Dichte der inhaltlichen Vorgaben ist dennoch bemerkenswert. Zudem geht mit dieser Dichte die Bereitschaft des Europäischen Parlaments einher, Missachtungen der thematischen Vorgaben aus dem Sekundärrecht durch die Kommission politisch und gerichtlich zu benennen und ihre Ahndung offensiv zu betreiben.¹⁵³

Charakteristisch für die Steuerung im unionalen EntwVerwR ist zudem die vielfältige Verschränkung von Programm- und Prozesssteuerung. Sie profitiert von der Mehrstufigkeit des Verfahrens. Das unionale EntwVerwR regelt im Grunde nicht *ein* Verfahren, sondern mehrere, die sich als Etappen eines kontinuierlichen Zielkonkretisierungsprozesses darstellen: Die Mittelzuweisung an einzelne Länder und die Entwicklung eines Mehrjahresplan, seine Umsetzung in jährliche Aktionsprogramme sowie schließlich die Ausarbeitung konkreter Projektvorschläge und der Abschluss von Projektvereinbarungen. Diese Etappen sind inhaltlich miteinander verknüpft, d.h. jede Etappe muss inhaltlich auf der Vorangegangenen aufbauen; der Akt, welcher die vorangegangene Etappe abschließt, ist nicht nur Richtigkeits-, sondern auch Rechtmäßigkeitsmaßstab der nachfolgenden Etappe. Programmatische und prozedurale Steuerung sind so miteinander verschränkt. Diese Verschränkung wird noch verstärkt durch die hohe Reflexivität der einzelnen Verfahren und des Prozesses insgesamt. So verlieren die sekundär-

153 Vgl. Beitrag von Passos/ Gauci (Fn. 101).

rechtlichen Rechtsakte des unionalen EntwVerwR regelmäßig nach sieben Jahre ihre Gültigkeit und müssen neu erlassen werden; dadurch können neue Zielvorgaben der Entwicklungspolitik in das Sekundärrecht eingespeist werden. Auch die Pflicht zur regelmäßigen Überprüfung und Konkretisierung der Länderstrategiepapiere verschafft den programmatischen Vorgaben Wirkung. Diese Mechanismen sind im AKP- wie auch im DCI-Bereich übrigens grundsätzlich dieselben. Die Zweiteilung des unionalen EntwVerwR nach Rechts- und Finanzgrundlagen hat insofern keine markanten Unterschiede in den Instrumenten der Steuerung zur Folge.

Der erhöhte programmatische Einfluss auf die EntwVerw beruht also nicht zuletzt auf der Mehrstufigkeit des entwicklungsverwaltungsrechtlichen Verfahrens. Dies könnte als ein Beleg für seinen Charakter als ein Verfahren der „mehrstufigen Leistungsgestaltung“ angesehen werden, wie Jens-Peter Schneider einen der vier Typen des Verwaltungsverfahrens bezeichnet.¹⁵⁴ Allerdings weist das entwicklungsverwaltungsrechtliche Verfahren *auch* Aspekte eines anderen von Schneider herausgearbeiteten Verfahrenstypus auf, nämlich des Typus der Vertragsverfahren.¹⁵⁵ Letztere zeichnen sich durch die gemeinsame Willensbildung von Verwaltung und ihrem Vertragspartner bei Gemeinwohlbindung der Verwaltung aus. Könnte dies eher die Eigenart der Verfahren im EntwVerwR erfassen, die doch auf vertragliche Absprachen hinauslaufen? Um einen klareren Blick nicht nur auf den Typus der hier anzutreffenden Verfahren, sondern vor allem den Charakter der prozeduralen Steuerung zu erhalten, ist ein Rückblick auf die oben erarbeiteten Beteiligungsstrukturen sinnvoll.

b) Beteiligte, Interessen und die fehlende Stimme von Partnern und Bürgern

Der Blick auf die Beteiligten offenbart zunächst ein weiteres Kennzeichen des EntwVerwR, nämlich die komplette Mediatisierung der Bürger. Während Verwaltungsrecht gemeinhin das Rechtsverhältnis von Verwaltung und Bürger regelt und auch das EntwVerwR mittelbar den Interessen von Bürgern (an Entwicklung, Gerechtigkeit oder Steuereffizienz) dient, so kommen die Bürger in den zuvor beschriebenen Verfahren nirgendwo direkt zu Wort. Stattdessen ist Gegenstand des EntwVerwR allein das Handeln der Verwaltung (Kommission), ihre Interaktion mit anderen Organen (Rat oder EP) oder mit anderen Hoheitsträgern (insbesondere Partnerregierungen). Dies nimmt dem Recht nicht seine Qualität als Verwaltungsrecht und ist auch nicht untypisch für ein Mehrebenenrecht, das eben

154 *Schneider* (Fn. 52), Rdnr. 170 mit Verweis v.a. auf *Th. Simons*, Verfahren und verfahrensäquivalente Rechtsformen im Sozialrecht, 1985.

155 *Schneider* (Fn. 52), Rdnr. 173; dazu ausführlich *H.C. Röhl*, Verwaltung durch Vertrag (Manuskript).

stets auch Kooperationsrecht ist.¹⁵⁶ Die komplette Mediatisierung der Bürger bedeutet hier allerdings, dass dieses Gebiet jedenfalls nicht um den Schutz individueller Rechte herum gebaut ist.

Im Zentrum des EntwVerwR der EU steht vielmehr die Kommission. Sie ist die wesentliche Stimme des Gemeinschaftsinteresses. Als ihr Gegengewicht erweist sich vor allem der Rat. An allen wesentlichen Etappen der Programmierungs- und Durchführungsverfahren wird dieser über Entscheidungen der Kommission informiert, hat Stellungnahmerechte und kann die Entscheidungen der Kommission sogar abändern. Die Interessen der Mitgliedstaaten sind also fast genauso prominent vertreten wie die der Kommission selber.

Der Einfluss des EP hingegen erweist sich als beschränkt. Wichtig ist hier die Unterscheidung zwischen AKP- und DCI-Bereich. Während das EP im AKP-Bereich keine eigenen Beteiligungs-, geschweige denn Entscheidungsrechte besitzt (weder in der Sach- oder Haushaltsgesetzgebung noch in der Durchführungsrechtsetzung), so kommen ihm im Nicht-AKP-Bereich eine Reihe von Rechten zu. Es wirkt nach Art. 179, 251 und 272 EGV an der Sach- und Haushaltsgesetzgebung mit und nimmt über das Komitologie-Verfahren und den Democratic Scrutiny Dialogue zudem Einfluss auf die Durchführungsrechtsetzung, wenngleich dieser Einfluss im Grunde auf ein unverbindliches Anhörungsrecht beschränkt ist.¹⁵⁷

Was ist die Rolle der Partnerländer, die von der Zusammenarbeit eigentlich profitieren sollen und um deren Entwicklung es geht? Werden sie in einer Weise an den Verfahren beteiligt, die sie als wesentliche Steuerungsressource einsetzt? Dies kann man sicherlich nicht über die Verfahren zur Entscheidungen über finanzielle Aspekte sagen. Als generelle Regel gilt, dass Entscheidungen mit finanzieller Relevanz im EntwVerwR stets einseitig fallen; die entscheidungsvorbereitenden Planungsverfahren sind dagegen (bedingt) kooperativ aufgebaut. Auch hier spielt die Unterscheidung von AKP- und DCI-Bereich aber eine wesentliche Rolle. Obwohl die Pariser Prinzipien und Grundsätze der Partnerschaft¹⁵⁸ (Eigenverantwortung, der Anpassung der Geber, Inklusivität der Verfahren, etc.) auch im DCI-Bereich angelangt sind, so werden sie doch kaum in klare Verfahrensrechte umgesetzt. Die Beteiligung der Partnerregierungen, lokaler Behörden oder zivilgesellschaftlicher Akteure liegt weitgehend im Ermessen der Kommission. Im AKP-Bereich ist die Partizipation der Partnerländer dagegen deutlicher normiert (etwa an der Erstellung der Strategiepapiere und Jahresprogramme, Erarbeitung und Diskussion von Projektvorschlägen). Die Partnerschaft von EG und AKP-Staaten, die als ein Grundpfeiler des Cotonou-Abkommens gilt, wirkt sich

156 Für den europäischen Zusammenhang *R. Streinz*, Probleme des Zusammenwirkens von EG und Mitgliedstaaten beim Vollzug des europäischen Wirtschaftsrechts, *WiVerw* 1996, S. 140 ff.; mit Blick auf das internationale Verwaltungsrecht *E. Schmidt-Aßmann*, Überlegungen zu Begriff und Funktionskreisen des Internationalen Verwaltungsrechts, in: *Magiera/Sommermann/Ziller* (Hrsg.), *Festschrift Siedentopf*, 2008, S. 115.

157 Zur Praxis dieser Einflussnahme, *Passos / Gauci* (Fn. 101).

158 Oben Teil III.1.

durchaus auf das Verwaltungsrecht der EZ aus. Insgesamt bleiben ihre Beteiligungsrechte aber auch hier *dogmatisch* unausgeformt. Auch wo sie beteiligt werden, wird den Partnerregierungen grundsätzlich kein klarer, geschweige denn ebenbürtiger Status zugewiesen, keine konkreten Verfahrensrechte (Vetorechte, Einspruchsfristen, Einsichtsrechte, etc.) eingeräumt¹⁵⁹ oder andere Beteiligte und deren mögliche Rechte (z.B. notwendige Beteiligung des Parlaments des Empfängerlandes, lokaler Regierungen aus der Empfängerregion, o.ä.) benannt. Das unionale Recht gewährt der Kommission Ermessen. Man kann also weder davon sprechen, dass die Beteiligung der Partnerregierungen (geschweige denn ihrer Bürger) als prozedurale Steuerungsresource eingesetzt werden noch eine Art Betroffenenbeteiligung stattfinden würde.

Genauso wenig wird übrigens eine spezifische oder allgemeine Öffentlichkeit angesprochen oder als Ressource der Information oder Kontrolle genutzt.¹⁶⁰ Die Verfahren des EntwVerwR sehen keine allgemeinen Anhörungen vor, weder von potentiell Betroffenen, noch von Experten noch von einer allgemeinen Öffentlichkeit. Im Rahmen der Programmierungsverfahren wäre dies durchaus denkbar und würde die Artikulation von Interessen jenseits derjenigen von Kommission, Mitgliedstaaten und ihren jeweiligen Entwicklungsbürokratien stärken.

Im Ergebnis fungiert die Kommission hier dann auch weniger als ein neutraler Vermittler zwischen Einzelinteressen und Sachwalter eines öffentlichen Interesses, sondern als dominanter Akteur. Auch wo die Verfahren auf eine vertragliche Regelung hinauslaufen, ist dem Prozess der Aushandlung wenig Raum bzw. dogmatische Struktur gegeben. Die Merkmale eines Vertragsverfahrens, wie oben angesprochen,¹⁶¹ finden sich hier also kaum wieder. Insgesamt bleibt festzuhalten, dass die prozedurale Steuerung kaum auf die offene Artikulation von Interessen (jenseits von Kommission und Mitgliedstaaten) setzt. Steuerung im europäischen EntwVerwR beruht somit eher auf programmatischer Dichte sowie der Verschränkung von Programm und Prozess durch Programmakzessorietät und Reflexivität.

3. Effekte der Internationalität

EntwVerwR steuert (wenngleich in begrenztem Maße) internationale Verfahren und dient extraterritorialen Zielen. Welche Wirkung hat diese Internationalität des Sachgebiets auf das EntwVerwR? Lassen sich dogmatische Figuren markieren, die durch die Internationalität des Gegenstandsbereichs geprägt sind?

Die dogmatischen Bauformen des europäischen EntwVerwR erweisen sich als die Bauformen eines Leistungsverwaltungsrechts: Programmplanung, Projekprüfung,

159 Die einzige Ausnahme stellt hier die Aushandlung von Projektvorschlägen im AKP-Bereich dar, oben Teil III.3.b.

160 Vgl. *Schmidt-Aßmann* (Fn. 2), S. 371.

161 Dazu oben bei Fn. 154.

Vertragsschlüsse und Kontrollinstrumente. Länderstrategiepapiere und Projektvorschläge sind grundsätzlich (wenngleich in durchaus unterschiedlichem Maße) durch die kooperative Erstellung mit den Partnerländern geprägt. Die Projektvereinbarungen sind als völkerrechtliche Verträge einzuordnen und weisen so den internationalen Bezug des Rechts am deutlichsten aus. Mit Blick auf das Verfahrensrecht bleibt festzuhalten, dass es sich bei den Verfahren trotz ihres extraterritorialen Zwecks nur um bedingt internationale Verfahren handelt, da die Verfahrensherrschaft doch grundsätzlich in der Hand der Kommission bleibt. Das EntwVerwR der EU regelt komplexe, aber letztlich unions-interne Verwaltungsverfahren zur Vergabe von unionalen Haushaltsmitteln. Dass es dabei um die Vorbereitung des Abschlusses einer internationalen Vereinbarung geht, ist aus dem Verfahrensrecht kaum ersichtlich. Allerdings schlägt sich die Internationalität des Gegenstandsbereichs in eigenständigen Rechtsgrundsätzen nieder. Durch die unionsrechtliche Umsetzung der Pariser Erklärung über die Wirksamkeit der Entwicklungshilfe gelten Grundsätze des EntwVerwR nicht mehr nur für den AKP-Bereich, sondern für die ganze, also auch die gemeinschaftliche EZ. Diese Grundsätze könnten Ansätze für eine weitere Durchdringung des EntwVerwR liefern, die seiner extraterritorialen Ausrichtung gerecht besser werden.¹⁶² Wer sollte diese Durchdringung jedoch vornehmen? Dies führt zu einem anderen Aspekt der Internationalität.

Ist der Einfluss des Internationalen auf die Strukturen des EntwVerwR begrenzt, so wird man argumentieren können, dass eben diese Internationalität ein wesentlicher Grund für die schwache dogmatische Durchdringung dieses Rechtsgebiets ist. Es ist zwar wenig erstaunlich, dass Bauformen des nationalen und auch unionalen Leistungsverwaltungsrechts (wie Bestandsschutz, Vertrauensschutz, Konkurrentenklage) hier keine Rolle spielen, die im Grundsatz individuellen Empfängern verpflichtet sind. Die Partnerländer sind immerhin souveräne Staaten. Auffällig ist aber doch der Unterschied zwischen den Beteiligungsrechten, wie sie etwa im Recht der europäischen Strukturfonds den Mitgliedstaaten der EU als Empfängern zukommen, und denen der Partnerländer im europäischen EntwVerwR. In beiden Fällen sind Empfänger und Beteiligte hoheitliche Akteure, also keine Bürger. Dennoch werden im Recht der europäischen Strukturfonds (z.B. über den Grundsatz der Partnerschaft) die Interessen der Empfänger sehr viel effizienter geschützt als hier.

Die Tatsache, dass die Partnerländer nur schwach an den Verfahren beteiligt werden, wirkt sich also offenbar auf die Bauformen und Grundsätze des europäischen EntwVerwR aus. Dieses muss nicht „gerichtsfest“ sein, es ist nicht gebaut und geformt aus der Perspektive individuellen Rechtsschutzes. Es wird aber auch nicht geformt durch die Einwirkung einflussreicher Empfängerländer, die sich rechtliche Garantien ihres Einflusses organisieren, wie dies etwa im Recht der

¹⁶² Dazu oben, Teil III.1.

europäischen Strukturfonds erkennbar ist. Die Tatsache, dass die Empfänger (bislang?) keinen individuellen Rechtsschutz oder politischen Einfluss geltend machen können, ist somit zugleich Kennzeichen und dogmatische Schwäche des europäischen EntwVerwR.

Summary: Normative governance in the law of EU development cooperation

Looking at the legal rules concerning development cooperation in the European Union one is struck by their sheer volume and density. While, for example, the German legal order has not even one statute on development cooperation, the EU's development cooperation is regulated by a dense web of regulations and agreements. This is surprising since development cooperation is a policy field that is located at an intersection of fields which are normally hardly regulated at all: foreign policy and social spending. So how come the European system is so different?

This article tries to address this question by analyzing the law from the perspective of its primary addressee, the EU administration. It examines the means and instruments by which EU law governs the administration of EU development cooperation. To this end, the article proceeds in three steps.

In a first section (I.), the article describes which acts (mostly regulations and agreements) make up the field of development cooperation law in the EU. It points out that the field is still characterized by the distinction between the rules regulating the cooperation between the EU and ACP countries on one side and cooperation with other developing countries on the other; a divide that is also manifested by the financial sources of the cooperation (European Development Fund for ACP-EC cooperation and regular budget for the other).

The analysis then distinguishes between programmatic and procedural means of regulating the administration. The second section of the article turns to the programmatic means (II.). Here it points out that programmatic guidelines play a major role in the EU law of development cooperation and are fashioned into four types of norms. First, there are long-term goals laid down mostly in the primary law (Art. 177 TEC) which have little concrete directive value but set the general direction of the field. Second come more medium-term programmatic prescriptions which are formulated in the secondary law and give a rather precise indication which topics and cross-cutting issues EU development cooperation should tackle and which criteria should be used to allocate the funds. Third, EU law formulates certain concrete criteria for the allocation of funds thereby not just setting goals but making hard rules. Finally, EU law sets also a programmatic framework by determining how much money should be available for which programs and countries.

The third section of the article examines the procedural law of development cooperation (III.). In this section, a special aspect of the law of development cooperation becomes more apparent: since development cooperation is ultimately about spending money, the budgetary laws of the EU gain special importance for the means by which the process evolves. The procedural law of development cooperation is thus characterized by an interplay of administrative and budgetary procedures. This is relevant as the analysis turns to procedural principles where norms from financial regulation to the general budget are important (III.1.). The principles laid down in the Paris declaration on the effectiveness of development cooperation of 2005 are also of special relevance here, as they have been adopted into EU law in past reforms.

The interplay of administrative and budgetary laws then shapes the process of development cooperation. This is divided into a programming phase and an implementation phase. The programming phase (III.2.) starts with the allocation of money to single countries and culminates in the preparation of a multi-year working plan, called the *Country Strategy Paper*. This is the most important document for a period of 5-7 years. Its preparation and adoption are an intricate process, mostly conducted by the Commission and directed by the programmatic guidelines described above. The EP and partner countries are only partly included; the former only in non-ACP-cooperation, the latter mostly in ACP-cooperation. In the implementation phase (III.3.) the multi-year plans are broken down, first, to *Annual Action Programs* which specify the budget and projects to be conducted in a given country in that year and, second, to concrete project proposal and *financing agreements*. These are concluded between the EC and a partner country and commit the EC to granting money. Here again, the Commission plays the leading role. While the EP is not part of this phase, the partner countries, especially in EC-ACP-cooperation, gain considerable influence here.

The final section of the article summarizes and assesses the previous analysis by addressing three questions (IV). First, it turns back to the question of *why* EU law on development cooperation is so much more dense than on the national level. Two answers can be given: first, the budgetary law of the EU requires the EU to base any spending of money on a basic act (Art. 49 of the financial regulation No. 1605/2002). This provision, intended to balance the EU-specific split between policy- and budgetary competences between the EP and the Council, gives the EP the chance to press for more programmatic impact. And second, the rather precise regulation of the Commission's discretion in how to conduct development cooperation policies is also explained by the Council's intention to control the Commission's actions here. Any EU policy, and especially foreign policy, is a compromise between 27 Member States and it is the law that is the vessel for such compromise.

A second paragraph (IV.2.) asks how this control can be characterized or what tools shape the system of normative governance. Three aspects seem most rele-

vant: First, the density of programmatic or substantive specifications that the Commission has to abide by is striking. Second, there is manifold interlacing between programmatic prescription and procedural requirement, e.g. by limiting the validity of acts or the requirement of their constant review. Yet third, EU development cooperation law makes little use of the potential input from various sources. Commission and Council play the dominant role, while parliaments, partners and affected citizens are hardly involved. Especially the limited role of partner governments and the non-participation of citizens can be regarded as a major problem in steering development cooperation to more appropriate and sustainable effects.

Finally, the article asks to what extent the international character and extraterritorial goals of the field shape its legal doctrines (IV.3). The answer here is mixed. Even though the final outcome is an international treaty, the role of partner countries in the planning and implementation phases is limited and often left to the discretion of the Commission. On the other hand, the Paris principles on development effectiveness that have made their way into EU law may prove to be a fertile ground for a steady shift of the field in the direction of increased international cooperation and real partnership. It is interesting to note that while central elements of this field (like programming, project appraisal or financing agreements) are comparable to other fields of European law (esp. the law of structural funds), the influence of the recipients there (i.e. the member states) is much stronger and better anchored in the law. The lack of equivalent influence of the recipient partner countries in the development area comes at the cost of partner countries and their citizens but also of EU taxpayers and the general goal of development.

The European Parliament and development cooperation: Shaping legislation and the new democratic scrutiny dialogue

*By Ricardo Passos and Daniela Gauci**

Introduction

The present paper deals with the newly established democratic scrutiny dialogue between the Commission and the European Parliament in the field of development cooperation. This dialogue emerged from the inter-institutional negotiations regarding the reform of the Union's instruments for the delivery of external financial assistance, which is presented in detail in the paper by *Sandra Bartelt* in this volume.¹ Where the basic legislative act is adopted under codecision, the new democratic scrutiny dialogue foresees that the Commission sends draft strategy papers to the Parliament and undertakes to enter into a regular dialogue with the Parliament.² The aim of this paper is threefold: first of all, it will explain the background from the perspective of the European Parliament which led to the creation of the new democratic scrutiny dialogue (I.); secondly, it will provide an overview on how the democratic scrutiny dialogue has been exercised regarding the Development Cooperation Instrument (hereafter DCI) (II.); and thirdly, it entails some reflections on the role of the European Parliament in the field of development cooperation under the Treaty of Lisbon (III.).

I. Background: The creation of the new democratic scrutiny dialogue

While competence in respect of development cooperation was first incorporated into the EC Treaty by virtue of the Treaty of Maastricht, the Community had pursued development policy for a considerable time even before that on the basis of other treaty articles such as the common commercial policy in the case of trade preferences to developing countries³ and measures whose principal characteristic was development based on Article 308 TEC.⁴ Parliament's role in the process was

* The authors are members of the Legal Service of the European Parliament. This document does not necessarily represent the views of the European Parliament.

1 See *S. Bartelt*, The legislative architecture of EU external assistance and development cooperation, *EuR*-Beiheft 2/2008 (in this volume).

2 Declaration No. 4 and No. 5 attached to the inter-institutional agreement between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline and sound financial management, OJ 2006 No. C 139, p. 1.

3 *Lorand Bartels* examines the link between trade and development policy of the EU in: *L. Bartels*, The trade and Development Policy of the European Union, *EJIL* 18 (2007), pp. 715-756.

4 See, for example, Council Regulation (EEC) No 443/92 of 25 February 1992 on financial and technical assistance to, and economic cooperation with, the developing countries in Asia and Latin America, based on Article 308 EC (Article 235 at the time), OJ L 52, 27.2.1992, p. 1–6.

limited, but it acquired co-decision powers in the Treaty of Amsterdam and has since then been directly involved in the shaping of development cooperation. Prior to 2006, most development policy initiatives were based on separate regulations per country, adopted under the co-decision procedure. They were usually in force for a limited period of time after which the policy was reviewed and a new regulation adopted.⁵ Consequently, Parliament was involved in establishing both the geographic and thematic aspects of development policy on a regular basis, determining its objectives, priorities, scope and methods to be employed for its implementation.

In 2004, in order to improve the efficiency and flexibility of Community external aid, the Commission presented a new framework to regulate the planning and distribution of Community external activities, the so-called „Prodi Package“.⁶ With regard to development cooperation, the Commission presented a proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council establishing a Financing Instrument for Development Cooperation and Economic Cooperation (hereinafter „the DCECI“). This proposed Regulation was planned to act as an „umbrella“ regulation and replace 16 instruments,⁷ mainly adopted by co-decision on the basis of Article 179 TEC. It did not only cover cooperation with developing countries but also cooperation with other third countries, including industrialised countries.

The proposal was intended to serve as a legal basis for all future actions, making new co-decided legislation unnecessary. The adoption of strategy papers and multiannual indicative programmes and annual action programmes would all be adopted through the same procedure, that is to say, through the comitology management procedure, without Parliament's involvement.

5 See for example, Regulation (EC) No 2130/2001 of the European Parliament and of the Council of 29 October 2001 on operations to aid uprooted people in Asia and Latin American developing countries, OJ L 287, 31.10.2001, p. 3, as last amended by Regulation (EC) No 2110/2005; and Regulation (EC) No 806/2004 of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on promoting gender equality in development cooperation, OJ L 143, 30.4.2004, p. 40.

6 These included the proposal for a Council Regulation establishing an Instrument for Pre-Accession assistance (COM (2004)0627), now Council Regulation (EC) No 1085/2006 of 17 July 2006 establishing an Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA), OJ L 210 31.07.2006, p. 82; proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European Neighbourhood and Partnership Instrument (COM (2004)0628), now Regulation (EC) No 1638/2006 of the European Parliament and of the Council of 24 October 2006 laying down general provisions establishing a European Neighbourhood and Partnership Instrument, OJ L 310, 9.11.2006, p. 1; proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Financing Instrument for Development Cooperation and Economic Cooperation (COM (2004)0629), eventually divided into Regulation (EC) No 1905/2006 of the European Parliament and of the Council of 18 December 2006 establishing a financing instrument for development cooperation, OJ L 378, 27.12.2006, p. 41 and Council Regulation (EC) No 1934/2006 of 21 December 2006 establishing a financing instrument for cooperation with industrialised and other high-income countries and territories, OJ L 405, 30.12.2006, p. 41; and proposal for a Council Regulation establishing an Instrument for Stability (COM (2004) 0630), now Regulation (EC) No 1717/2006 of the European Parliament and of the Council of 15 November 2006 establishing an Instrument for Stability, OJ L 327, 24.11.2006, p. 1. (not including the Euratom section). The framework also consists in Council Regulation 1257/96 on Humanitarian Aid, which already existed at the time and was not revised and macro-financial assistance which is granted under separate decisions for individual countries.

7 For a list of the 16 instruments see Article 26 of the DCECI proposal, COM (2004)629 final.

Furthermore, the proposal included very wide objectives covering all areas of development, economic, technical, financial, scientific and other cooperation. In order to cover such wide scope, the proposal included a double legal basis – Articles 179 and 181a TEC. Article 1 of the proposal „*Purpose and scope*“ reads as follows:

(1) „In accordance with Articles 179 and 181 a of the Treaty, the Community shall finance measures aimed at supporting cooperation with countries, territories and regions (hereinafter referred to as „partner countries and regions,“) which are not Member States of the Community or Overseas Countries and Territories, or eligible for Community assistance under the Pre-Accession Instrument or the European Neighbourhood and Partnership Instrument, and international measures in multilateral frameworks.

(2) In accordance with Articles 179 and 181 a of the Treaty, Community assistance shall support inter alia development cooperation, economic, financial, scientific and technical cooperation and all other forms of cooperation with partner countries and regions, and international measures to promote the objectives of the EU's internal policies abroad. Such cooperation shall be implemented in accordance with the principles and objectives of the Community's external action.,,

The general principles referred to consistency between different areas of external action, better policy coordination, coordination and cooperation with multilateral and regional organisations and bodies, but nothing about development principles, in particular poverty reduction and the achievement of the Millennium Development Goals (MDGs). It then moved on to provide a non-exhaustive list of areas of cooperation which varied from human and social development, including health and population issues, urban development, infrastructure, education, cultural exchanges, cross-border cooperation and conflict prevention, management and resolution.⁸

The initial response to the DCECI proposal was a unanimous rejection in the Development Committee of the European Parliament (DEVE).⁹ The main grounds for rejection were:

- the scope of the proposal (wide range of countries, both developing and industrialised);
- the objectives of the proposal (mixing development cooperation and economic cooperation to the detriment of poverty reduction through the MDGs);
- Parliament's legislative powers would be substantially reduced;
- Budgetary aspects: the proposal would have considerably reduced transparency, to the extent that it would not be possible to separate financial allocation for development from that linked to economic cooperation objectives.

⁸ COM (2004)629, Article 1(3).

⁹ Vote taken on 16 March 2005.

Indeed, DEVE was faced with a dilemma: if it accepted the proposal for the sake of simplifying the EU external assistance, it would pay a very high price because Parliament would accept a *coquille vide* giving the Commission the competence to adopt strategy papers and multiannual indicative programmes, which at the end would shape the essential elements of the development cooperation, without Parliament's participation in the adoption of these measures. Why accept such a „simplification“ when keeping the existing sixteen regulations would imply co-decision each time they were to be modified? Thus, the Rapporteur, Mr Gay MITCHELL, concluded that *„the proposed regulation is so out of step with the development cooperation policies favoured by the European Parliament and is so inherently deleterious to Parliament's powers as to be unamendable“*.¹⁰

DEVE requested the Commission to withdraw the proposal and submit a new one. Eventually, following a second draft report by DEVE of 18 January 2006,¹¹ Parliament adopted a substantive number of amendments including parts of the regulations to be replaced, and requiring that the *„regulations establishing policy priorities for each thematic programme, global initiative or geographical programme at regional or continental level (...) shall be adopted in accordance with the procedure laid down in Article 251 of the Treaty“* (Article 7 of the proposal).

The Council's Presidencies, in particular the UK Presidency, organised trialogues and meetings with DEVE in order to try to find compromises. Parliament's emphasis throughout the triologue meetings which eventually lasted until October 2006 focused on the following issues:

- the question of a clear distinction between measures towards developing countries and measures towards non-developing countries, ensuring that development funds be „ring-fenced“ and that they would be targeted solely towards developing country needs, a major concern for Parliament's development committee;
- application of the co-decision procedure whenever the Treaty allows for it – Parliament's original request was for the strategy papers to be also adopted in co-decision. This met opposing views. The Commission argued (orally) that the strategy papers and the basic regulation were of different hierarchical significance and that it was only the basic act which required co-decision. Parliament argued that strategy papers were intended to give content to policy choices in this field and that, considering their status in the hierarchy of the relevant programming documents, strategy papers and multi-annual indicative programmes should have been adopted by co-decision while comitology could be used for the annual action programmes;
- the question of Parliament's involvement in decisions over priority settings;
- the question of separate financial envelopes for different geographical regions and thematic sectors;

10 Working Document of 11.01.2006.

11 PE 367.810v02.00.

– whether or not an expiry date and a review clause were to be included in the instruments.

The final result¹² can be summarised in the following points which will be analyzed in more detail:

1. A separate instrument on development cooperation based solely on Article 179 TEC;
2. The requirement of DACability (ie. that the assistance could be classified as Official Development Assistance by the OECD);
3. The insertion of policy content into the DCI regulation;
4. The inclusion of both a revision clause and a period of validity;

Besides the changes made to the proposed regulation, a political agreement on democratic scrutiny by the EP on the strategy papers was also reached. That agreement and how it has been put in practice is the subject of Section II below.

1. A separate instrument for development cooperation – DCI

The DCECI was eventually divided into three instruments. Firstly, the DCI, focusing „mainly“,¹³ on development cooperation, based on Article 179 TEC and thereby decided by co-decision; secondly, a new instrument for Cooperation with Industrialised Countries (ICI), based on Article 181a TEC and thirdly the European Instrument for Human Rights and Democracy (EIDHR),¹⁴ based on Articles 179 and 181a TEC.

The splitting of the DCECI was considered important for DEVE because it ensured that development funds would not be diverted to cooperation with non-developing countries. It could also ensure that the whole Regulation would be subject to the main development objectives of poverty reduction and the achievement of the millennium development goals (MDGs).

2. The requirement of DACability¹⁵

Article 2 para. 4 was inserted into the DCI holding that:

„Measures referred to in Article 1(1) (on geographic programmes) shall be designed so as to fulfil the criteria for Official Development Assistance (ODA) established by the OECD/DAC.“

12 Regulation (EC) No 1905/2006 of the European Parliament and the Council of 18 December 2006 establishing a financing instrument for development cooperation, OJ L 378, of 27.12.2006, p.41.

13 The reason for using the word „mainly“ is that 10% of the thematic programmes may not comply with the requirement of DACability introduced in Article 2(4) of the DCI.

14 See above (fn. 12).

15 This term means that the assistance could be classified as Official Development Assistance by the OECD. As for the relationship DAC and the category of ODA, see in detail P. Dann, Grundfragen eines Entwicklungsverwaltungsrechts, in: Möllers / Voßkuhle / Walter (Hrsg.), Internationales Verwaltungsrecht, 2007, p. 8-9.

At least 90 % of the expenditure foreseen under thematic programmes shall be designed so as to fulfil the criteria for ODA established by the OECD/DAC, without prejudice to Article 2(4), second subparagraph, first indent“.

The insertion of this requirement, strongly called for by DEVE, was aimed at ensuring that DCI funds would be targeted towards development objectives. The 10% exception for the thematic programmes was requested by the Commission and Council to cover the thematic programme on migration and asylum,¹⁶ a subject which does not, at this stage, fall squarely under the criteria for official development assistance as established by the OECD/DAC.

In practice, this criterion creates problems for the reason that DACability of external funds is only examined by the OECD *ex post*. In borderline cases it is difficult to assess whether that relevant funding will be classified as Official Development Assistance (ODA) or not. However, through the insertion of this provision, Parliament sought to ensure that the objectives of development cooperation remain the main scope of all funding under the DCI. Following the coming into force of the DCI Regulation, Parliament constantly examined strategy papers and multiannual action programmes under the democratic scrutiny dialogue in light of this DACability criterion. DEVE has also considered annual action programmes even though they are not specifically indicated in Declaration n°5 attached to the Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline and sound financial management (see in more detail section II below).¹⁷

3. The insertion of policy content into the DCI regulation

When one reads through the original proposal, the policy content was minimal. The list of the areas of cooperation (Article 1 para. 3 of the proposal) was not only very wide, but also non-exhaustive. The principles under Article 2 aimed at ensuring consistency between different areas of external action, coordination among the Commission and the Member States to ensure that their measures are complementary, ensuring coordination and cooperation with multilateral and regional organisations and bodies such as the UN, international financial institutions and bilateral donors, ensuring that Community cooperation activities would support national development and reform policies and making use of the more appropriate instruments, including budgetary support.

As explained above, Parliament could not approve a regulation which would leave it up to the Commission to establish even the policy areas to which funds would be allocated. Besides its political legitimate will to be involved in the policy making of development cooperation through the co-decision procedure, there was also a legal argument to support Parliament's position. Indeed, the EC Treaty

16 Now included as a specific thematic area in Article 16 of the DCI.

17 For the Interinstitutional Agreement see above (fn. 2).

gives the Council a general mandate to delegate implementing powers to the Commission. Article 202, third indent TEC, states that the Council shall: „*confer on the Commission, in the acts which the Council adopts, powers for the implementation of the rules which the Council lays down.*„

However, according to the case-law of the Court of Justice there is a limit on this right of delegation. There is a distinction between implementing powers and discretionary powers. The Court of Justice has stated that delegation of so-called „discretionary powers“ is not allowed since such a delegation brings about an actual transfer of responsibilities.¹⁸ This has been further developed by the Court and the latter made a distinction between rules which are essential to the subject-matter envisaged, and which must be reserved to the Council's powers, and rules which are merely of an implementing nature and may be delegated to the Commission. Provisions which are intended to give concrete shape to the fundamental guidelines of a Community policy are considered to be essential for the subject-matter envisaged and can, therefore, not be delegated.¹⁹ In a recent case, the Court annulled a decision adopted by the Commission relating to a programme in the Philippines (*Border Management Programme*), which exceeded the Commission's implementing powers resulting from the legislative basic act, the ALA Regulation.²⁰

18 See judgement of the Court of Justice of 13 June 1958, case C-9/56, *Meroni et al v. High Authority of the European Coal and Steel Community*, ECR (1958) p. 133, in particular p. 152.

19 See judgements of the Court of Justice of 17 December 1970, case C-25/70, *Köster*, ECR (1970) p. 1161, paragraph 6 and of 27 October 1992, case C-240/90, *Federal Republic of Germany v. Commission*, ECR (1992), p. I-05383, paragraphs 36-37.

20 See Judgment of the Court of Justice (Grand Chamber) of 23 October 2007, in Case C-403/05, *European Parliament v Commission*, Rec. 2007, p.I-9045. In that case, the European Parliament sought the annulment of a Commission's Decision approving a project relating to the security of the borders of the Republic of the Philippines to be financed from the general budget of the European Communities, adopted in implementation of Council Regulation on financial and technical assistance to, and economic cooperation with, the developing countries in Asia and Latin America (ALA) (Regulation No 443/92) to the extent that the Commission exceeded the implementing powers conferred upon it by that regulation. Parliament claimed that the contested decision pursued an objective concerning the fight against terrorism and international crime which falls outside the framework of the development cooperation policy pursued by Regulation No 443/92, so that the Commission exceeded the implementing powers conferred by the Council in that regulation. Parliament alleged that the Commission had no power to adopt the contested decision – since the reasons for that decision are clearly based on considerations connected with the fight against terrorism and international crime, it went beyond the framework set out by the regulation which was used as the legal basis for the project, and, more particularly, Articles 7 and 8 of that regulation relating to economic cooperation. The Court accepted Parliament's arguments and annulled the Commission Decision. The Court held (in the so-far unpublished decision) that „*in the present case, the Council conferred on the Commission, in the very terms of Article 15 of Regulation No 443/92, the power to administer the financial and technical assistance as well as the economic cooperation with the ALA developing countries. It is under that implementing power that the Commission adopted the contested decision.* (paragraph 52)

As is clear from the recitals of the contested decision, and likewise from the descriptive annex, the project must contribute to the efforts of the Republic of the Philippines efforts to enhance the security and management of its borders in accordance with Resolution 1373, which seeks to combat terrorism and international crime.“ (paragraph 53)

In order to rule upon the Parliament's action, it is appropriate, therefore, to determine whether an objective such as that pursued by the contested decision, relating to the fight against terrorism and international crime, comes within the scope of Regulation No 443/92. (paragraph 55)

Taking Parliament's concern into account, it was eventually agreed to incorporate detailed policy content within the DCI which the Commission would be bound to follow when deciding on the measures to be funded. This was the only way for the Parliament to accept that the sixteen existing acts (to which co-decision applied, with one exception) could be replaced by one single act, the DCI. Thus, Article 1 (*Overall purpose and scope*) established that the beneficiary countries for the geographic programmes will be developing countries, territories and regions included in the list of aid recipients of the OECD and included in Annex 1 of the DCI.²¹ The same countries, plus the European Neighbourhood Policy (ENP) and European Development Fund beneficiaries could benefit from the thematic programmes.

Article 2, on *Objectives*, establishes that the „primary and overarching objective of cooperation“ to be „the eradication of poverty in partner countries and regions in the context of sustainable development, including pursuit of the Millennium Development Goals (MDGs), as well as the promotion of democracy, good governance and respect for human rights and for the rule of law“.

The DCI also establishes the policy areas for measures which the Commission could finance in developing countries. As for the *geographic programmes*, the policy areas include:

- poverty eradication and the achievement of the MDGs
- human development: health and education
- social cohesion and employment
- governance, democracy, human rights and support for institutional reform
- trade and regional integration
- environment and sustainable development of natural resources
- water and energy integrated resource management and fostering greater use of sustainable energy technologies
- rural development, territorial planning, agriculture and food security
- post-crises situations and fragile states

Besides the general areas of cooperation, a list of areas of cooperation is also included for each region, namely Latin America, Asia, Central Asia, Middle East and South Africa.

As for the *thematic programmes*, the areas of cooperation are:

- „investing in people“, which includes health, education, gender equality, culture, employment, and youth and children;
- „environment and sustainable management of resources including energy“;

The fact remains that it is common ground that Regulation No 443/92 contains no express reference to the fight against terrorism and international crime. (paragraph 59)

It follows from all the foregoing that the contested decision pursues an objective concerning the fight against terrorism and international crime which falls outside the framework of the development cooperation policy pursued by Regulation No 443/92, so that the Commission exceeded the implementing powers conferred by the Council in Article 15 of that regulation. (paragraph 68)“.

21 This does not include ACP countries which are funded under the Cotonou Agreement from the EDF.

- „non-state actors and local authorities in development“;
- „food security“; and
- „migration and asylum“.²²

It must be noted that the intention of Parliament was that each area of cooperation is described in detail in the DCI, in order to ensure that the policy shaping remains the responsibility of the legislator and not of the Commission. For example, for the thematic programme on „investing in people“, Article 12(1) clearly holds that the focus should be *„on the poorest and least developed countries and the most disadvantaged sections of the population“*.

By introducing detail on policy areas, Parliament tried to ensure that its priorities for development assistance would be reflected in the actual use of the funds. The Commission can only, in this way, decide to use the available funds to the projects it deems fit if it complies with the policy fields established and defined in the main regulation, the DCI.

4. A revision clause and period of validity

The DCI includes both a revision clause and a period of validity. By the end of 2010, the Commission shall submit a report evaluating the implementation of the DCI to both Parliament and Council.²³ If appropriate, the report should be supplemented by a legislative proposal introducing the necessary modifications, including modifications to the indicative financial allocations. The DCI is only applicable to the current period related to the financial framework for 2007-2013.²⁴ This provision was considered very important for Parliament with regard to all the external relations instruments. For development cooperation, the DCI was a complete overhaul of the previous system. Parliament wanted to ensure that it does not create a system without a deadline and thereby without allowing it to regain its prerogatives if it feels the new system undermined them considerably when put into practice. Parliament is in fact keeping this in mind and, as explained in more detail below, it is already preparing an own-initiative report wherein it would give its views on how the DCI should be revised.

II. Overview of the democratic scrutiny dialogue by the EP

A crucial point in the interinstitutional negotiations was the establishment of the informal democratic scrutiny dialogue. The negotiations on the DCI lasted from May 2005 until October 2006. Actually, the negotiations concerned all the „Prodi package“ instruments²⁵ and involved jointly the two committees concerned,

22 For a detailed overview on the thematic programmes, see *Bartelt* (fn. 1).

23 Art. 40 DCI.

24 Art. 41 DCI.

25 See above (fn. 6).

AFET and DEVE. Following these negotiations, it was agreed to annex to the Interinstitutional Agreement on budgetary discipline and sound financial discipline adopted on 17 May 2006,²⁶ Declaration n°4 on democratic scrutiny and coherence of external action attached. In that Declaration the institutions agreed that while there was a need for the rationalisation of the external relations instruments, *„such rationalisation of instruments ... should not affect the powers of either the legislative authority – notably in its political control of strategic choices – or the budgetary authority“*. The Declaration holds that *„under the basic legislative acts adopted under the codecision procedure, the Commission will systematically inform and consult the European Parliament and the Council by sending draft country, regional and thematic strategy papers“*.

The Commission also included Declaration No. 5 holding that *„it undertakes to enter into a regular dialogue with the European Parliament on the content of the draft country, regional and thematic strategy papers and to take due account of the position of the European Parliament when implementing the strategies. (...)“*.²⁷

On 31 October 2006, these two declarations were the object of an exchange of letters between the then Chairperson of DEVE, Ms Louisa MORGANTINI, and Commissioners Louis MICHEL and Benita FERRERO-WALDNER.²⁸ The content of that exchange can be summarised as follows:

- the Commission restates its commitment to enter into a regular dialogue with Parliament on the content of the draft country, regional and thematic strategy papers as laid down in the Joint Declaration on Democratic Scrutiny and Coherence in External Action and the accompanying Commission declaration attached to the Interinstitutional Agreement²⁹ – an obligation to which the Commission was already bound;
- An explanation on how the dialogue on the draft country, regional and thematic strategy papers would work:
 - i) Parliament would receive at the same time as the members of the DCI committee³⁰ the draft agenda, the draft strategy papers as well as the results of the voting and the summary records of the meetings of the DCI committee;³¹
 - ii) Parliament should identify the strategy papers it wishes to discuss and inform the Commission. It will discuss the strategy papers with the Commission, in parallel to the discussion with the Member States in the comitology

26 Interinstitutional Agreement (fn. 2), p. 16.

27 Interinstitutional Agreement (fn. 2), p. 16.

28 Which followed a similar exchange of letters between Mr BROK, Chairman of AFET and Mrs Ferrero-Waldner.

29 The abovementioned Declarations No 4 & 5 (fn. 2).

30 I.e. the management committee established in Art. 35 para. 2 DCI.

31 An obligation imposed on the Commission through Article 7 para. 3 Comitology Decision (except for the timing issue), Council Decision 1999/468/EC, OJ 1999 No. L 184, p. 23, as amended by Council Decision 2006/512, OJ 2006 No. L 200, p. 11.

procedure. That dialogue takes place before the DCI committee delivers its opinion.

- iii) the dialogue can be wide ranging or focused on a limited number of points and the Commission commits itself to take due account of the results of the in-depth exchange in the implementation of the strategies.

1. The new democratic scrutiny dialogue and the Comitology Decision

It should be noted that this procedure – which is a *modus vivendi* of political nature between the Parliament and the Commission to provide the responsible committees with the necessary information – does not, in any way, replace the existing provisions entailed in the Comitology Decision 1999/468/EC.³² Indeed, this arrangement, as it results from the abovementioned exchange of letters, is complementary to the Comitology Decision which provides already for the information of Parliament in its Article 7 para. 3.³³

In particular, the formal right of scrutiny of the Parliament according to Article 8 Comitology Decision is complementary to the democratic scrutiny dialogue. Article 8 establishes the procedure through which Parliament can express its position. It holds that *„if the European Parliament indicates, in a Resolution setting out the grounds on which it is based, that draft implementing measures, the adoption of which is contemplated and which have been submitted to a committee pursuant to a basic instrument adopted under Article 251 of the Treaty, would exceed the implementing powers provided for in the basic instrument, the Commission shall re-examine the draft measures. Taking the Resolution into account and within the time-limits of the procedure under way, the Commission may submit new draft measures to the committee, continue with the procedure or submit a proposal to the European Parliament and the Council on the basis of the Treaty. The Commission shall inform the European Parliament and the committee of the action which it intends to take on the Resolution of the European Parliament and of its reasons for doing so“*.

The new democratic dialogue and Parliament's scrutiny on the basis of the Comitology Decision are mechanisms of a different nature. While, through its formal right of scrutiny the Parliament can merely claim that the Commission exceeded its implementing powers, the new democratic scrutiny dialogue has a broader scope. It goes beyond the examination of whether the Commission acted *ultra vires*. Indeed, through the democratic scrutiny dialogue Parliament's purpose is not only to be informed on the contents of draft strategy papers and draft multi-

32 Council Decision 1999/468/EC, (fn. 31).

33 According to this provision, the European Parliament shall be „informed by the Commission of committee proceedings on a regular basis. To that end, it shall receive agendas for committee meetings, draft measures submitted to the committees for the implementation of instruments adopted by the procedure provided for by Article 251 of the Treaty, and the results of voting and summary records of the meetings and lists of the authorities and organisations to which the persons designated by the Member States to represent them belong“.

annual indicative programmes, but to consider them at an early stage within its responsible parliamentary committee (DEVE) and make its input in the final shaping of these documents. To that effect, DEVE can put forward its own political priorities which the Commission should take into account in the final text of the strategy papers and multi-annual indicative programmes. The democratic scrutiny dialogue is thus intended to establish a close cooperation before the act is adopted, even though the abovementioned Declaration n°5 says that the Commission undertakes to take account of Parliament's position „when implementing“ the strategies. The fact that this dialogue is informal creates a context which should facilitate this cooperation and it is assumed that the Commission plays its role involving closely the Parliament. This dialogue is by nature political and possibly provides the two institutions with a higher degree of flexibility, as compared to the scrutiny control under the Comitology Decision.

The procedure based on Article 8 Comitology Decision has already been applied a few times by DEVE in the implementation of the adopted DCI when it was believed that the strategy papers or multi-annual indicative programmes did not respect fully the DCI, as will be explained below.

It is interesting to note that the abovementioned Comitology Decision was modified when the negotiations were about to end. The amended Decision provides for a new „regulatory procedure with scrutiny“ (better known within the institutions as the „PRAC“).³⁴ The new provision made it „necessary“ to follow the regulatory procedure with scrutiny as regards „*measures of general scope which seek to amend non-essential elements of a basic instrument adopted in accordance with the procedure referred to in Article 251 of the Treaty, inter alia by deleting some of those elements or by supplementing the instrument by the addition of new non-essential elements*“. However, by the time this provision was adopted, the negotiation on the contents of the DCI had just ended. It was thus practically impossible to introduce this new element into the agreement reached, even if its application is mandatory. This being said, it could have been argued that the strategy papers (both geographic and thematic) and the multiannual indicative programmes could be considered as „*measures of general scope*“ which seek to amend or supplement non-essential elements of the DCI by establishing the priority areas selected for financing by the Community, the specific objectives, the expected results and performance indicators for country or theme respectively. This would have also made sense considering the hierarchy among the different texts: the DCI adopted by co-decision, the strategy papers and multiannual indicative programmes adopted by the Commission but with Parliament's right to veto their adoption, and the annual action programmes adopted by the Commission following the management procedure pursuant to Article 4 Comitology Decision. However, for the reasons indicated above, it was eventually agreed to have the

34 Council Decision 2006/512/EC (fn. 31).

management procedure for the adoption of all the programming and implementing documents in all of the external relations instruments.

2. How the democratic scrutiny dialogue has been exercised

a) *The organisation of the scrutiny dialogue in practice*

The DCI came into force on 1 January 2007. During the first year of its implementation the Commission adopted various regional, country and thematic strategy papers and multiannual indicative programmes. All of these were sent to Parliament at the same time as to the Member States in the DCI committee under the Comitology procedure, before their adoption by the Commission. DEVE has been very active and has examined each strategy paper and multiannual indicative programme with the aim of ensuring that the objectives of the DCI, in particular poverty reduction, remain the focus of development aid under the DCI.

In practice, the democratic scrutiny dialogue takes place in working groups organised by region or theme and attended by a small group of DEVE members and also in the form of written questions and answers. Representatives from the Commission attend these meetings and reply to questions raised and also provide detailed information about certain aspects of the strategy papers and multiannual indicative programmes. The working groups appoint a rapporteur for each strategy paper and draft conclusions are drafted by the rapporteur, establishing the position of the working group. These are generally adopted in the following DEVE meeting and sent to the Commission explaining Parliament's position on the relevant strategy paper and multiannual indicative programme.

b) *Resolutions adopted by Parliament on the basis of the Comitology Decision*

In some instances the Parliament felt that the proposals made by the Commission went beyond the powers granted to it under the DCI. When the Commission was of a different opinion, Parliament has on various occasions, to date, adopted resolutions holding that the Commission acted *ultra vires* the powers given to it under the DCI. In such instances, Parliament acted on the basis of Article 8 Comitology Decision and called on the Commission to revise drafts of strategy papers, multiannual indicative programmes and annual action programmes, holding that it acted beyond the powers given to it by the DCI. It is important to note that, whereas the democratic scrutiny dialogue covers a broader range of issues, the Parliament's formal right of scrutiny under the Comitology Decision is limited to examining whether the Commission has exceeded its implementing powers.

In this regard, it should be noted that when Parliament believes that the Commission adopts acts through the comitology procedure which go beyond the scope of the basic legislative act, it does not hesitate in going before the Court. This judi-

cial control should however be seen as the last resort for Parliament to challenge an act it considers illegal.³⁵

As regards the adopted resolutions, the main concern of the members of Parliament was the use of funds for projects whose main aim is not in line with the main objectives of the DCI. As explained above, one of the main achievements of the Parliament during the negotiations on the DCI was the inclusion of Article 2 para. 4 which holds that 100% of funds used for the geographic programmes should be DACable, ie. classified as ODA by the OECD/DAC.

aa. Resolutions concerning Malaysia, Brazil and Pakistan

The first resolution concerned country strategy papers for Malaysia, Brazil and Pakistan.³⁶ Parliament's concern focused on the inclusion of the following objectives, namely increase of EU market knowledge for the Malaysian business community and vice versa; raising EU visibility in Malaysia through joint initiatives; improving the sectoral dialogues between the EU and Brazil on themes of mutual interest and expanding cooperation and exchanges between relevant European and Brazilian institutions and civil society organisations. It may be noted that Parliament reiterated its position when its concerns were not taken up by the Commission in the draft annual action programmes. In fact, on 9 July 2008 Parliament adopted another resolution on the draft Commission decisions establishing annual action programmes for Brazil for 2008 and for Argentina for 2008³⁷ wherein Parliament holds that the Commission exceeds its implementing powers by providing for the financing for mobility of EU national students and academic staff (up to 30% of the total funding for individual mobility).

Such funding for EU students and academics, even if in an exchange programme, is not deemed to be in line with the main objective of poverty eradication and such elements do not fulfil the ODA criteria – the most important element which Parliament seeks to ensure in the implementation of the DCI. In fact, DEVE has also raised the alarm in a recent opinion to the Cultural Committee of Parliament. In a new proposal for a co-decided Decision on Erasmus Mundus, the Commission is proposing to finance part of the Erasmus Mundus exchange programme with developing countries from DCI funds. DEVE does not object to DCI funds being used for students and academics from developing countries (although it does emphasise that the funds should be targeted towards the least advantaged parts of the populations) but it has proposed amendments in order to ensure that

35 See Judgment of the Court of Justice (Grand Chamber) of 23 October 2007, in Case C-403/05, *European Parliament v Commission*, Rec. 2007, p.I-9045, in detail see above (fn. 20).

36 European Parliament resolution of Thursday, 15 February 2007 on the draft Commission decisions establishing Country Strategy Papers and Indicative Programmes for Malaysia, Brazil and Pakistan, P6_TA(2007)0045.

37 European Parliament resolution of 9 July 2008 on the draft Commission decisions establishing Annual Action Programmes for Brazil for 2008 and for Argentina for 2008, P6_TA-PROV(2008)0338.

no DCI funds are used for European students and academics travelling to third countries.³⁸

bb. Resolutions concerning Mercosur and Latin America

Parliament also adopted a Resolution concerning the Regional Strategy Papers and Regional Indicative Programmes for Mercosur and Latin America.³⁹ Another resolution concerns the Regional Strategy Paper for Asia.⁴⁰ In both cases Parliament followed a similar line of thought that development funds should be focused on poverty reduction and targeted towards the benefits of the developing country and its population. Support to programmes with an EU-third country relations focus (ex. support to work of specialised institutes focusing on EU relations or promoting better understanding of European higher education in developing countries) are seen as a matter of foreign affairs. DEVE believes that such use of funds is not DACable. However, one may note that „strengthening the relationship between the Community and partner countries and regions“ is specifically mentioned as an objective of the DCI in its Article 2.

cc. Resolution concerning Iraq

A further resolution under Article 8 Comitology Decision concerned a special measure for Iraq based on Article 23 DCI wherein Parliament opposed DCI funds being used for a study on a new gas field in Iraq.⁴¹ Eventually the Commission removed this study from the Special Measure due to a request in this regard from the Iraqi government.

c) *Evaluation of the democratic scrutiny under DCI*

Parliament summarized the results of the democratic scrutiny dialogue by a resolution pursuant to Article 103 of its Rules of Procedures (and not under the Comitology decision).⁴² In this overarching resolution, Parliament „*regrets that the country strategy papers do not allocate a sufficient part of the resources to the DCI's overarching goal of poverty eradication and the achievement of the Millennium Development Goals (MDGs)*“. The resolution invites the Commission,

38 Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council establishing an action programme for the enhancement of quality in higher education and the promotion of intercultural understanding through co-operation with third countries (Erasmus Mundus) (2009-2013) COM/2007/0395 final – COD 2007/0145, Opinion of DEVE to the Culture committee, PE404.597v01_00. The Culture committee has taken up DEVE's proposals, but the text has not yet been adopted in first reading.

39 European Parliament resolution of 7 June 2007 on the draft Commission decision establishing Regional Strategy Papers and Regional Indicative Programmes for Mercosur and Latin America, P6_TA(2007)0233.

40 European Parliament resolution of 21 June 2007 on the draft Commission decision establishing a Regional Strategy Document 2007-2013 and a Multiannual Indicative Programme for Asia, P6_TA-PROV(2007)0280.

41 *Ibid.*

42 European Parliament resolution of 12 July 2007 on the democratic scrutiny of the implementation of the financing instrument for development cooperation (DCI), P6_TA-PROV(2007)0354.

i.a. to pursue poverty eradication and the achievement of the MDGs, in particular by a strong focus on basic health and basic education and provide detailed information on the MDG impact of all activities planned under the DCI. The aim of this Resolution was mainly to call on the Commission to address Parliament's concerns, expressed in the conclusions of its scrutiny of the strategy papers, and to reflect Parliament's recommendations and requests when adopting the annual action plans. In this regard, it may be added that the Commission has held that it will take Parliament's concerns into account when drafting the annual action programmes. However, such procedure does not sufficiently fulfil the aim of the democratic scrutiny dialogue. The dialogue was created for Parliament to express its views before the strategy papers are adopted and for the Commission to take those concerns into account in the final version of the strategy papers. This is important since it is the strategy papers which establish the policy content and not the annual action programmes.

It can be said that the „democratic scrutiny dialogue“ has indeed given Parliament the possibility to be more fully informed about how development funds are committed in practice. However, DEVE members claim that while the Commission has been willing to provide information, it has not always been willing to adapt its positions on strategy papers and multiannual indicative programmes in order to take into account Parliament's views. Various members have often raised the question as to whether all the work carried out in the working groups is truly meaningful since the results of the dialogue have been minimal. The general feeling is that the Commission is willing to share the information but not to take up recommendations and adapt its position.

The DEVE committee is now in the process of drafting an own-initiative report on lessons learnt from the democratic scrutiny process of the DCI and will propose recommendations for its review.⁴³ Article 40 DCI holds that „not later than 31 December 2010, the Commission shall submit to the European Parliament and the Council a report evaluating the implementation of this Regulation in the first three years, with if appropriate, a legislative proposal introducing the necessary modifications, including the indicative allocations set out in Annex IV“. Considering that the DCI is the first regulation of its kind, which covers all development cooperation to developing countries (other than ACP countries in the case of geographic programmes), Parliament attaches great importance to such a review. For this reason, it will ensure that its views are expressed before the Commission starts its work on the review. This report will deal with the DCI as a whole, but it will certainly focus on democratic scrutiny and on what is the way forward in ensuring that Parliament's views are not only heard, but are also taken into con-

43 The report (INI/2008/2127) is foreseen to be adopted in Plenary in January 2009.

sideration in strategy papers, multiannual indicative programmes and annual action programmes.⁴⁴

III. The Parliament and development cooperation under the Treaty of Lisbon

The Treaty of Lisbon brings about various changes which will have a bearing on the role of Parliament in development cooperation.

1. The scope of Article 208 TFEU: the eradication of poverty as the main objective

First of all, Article 208 para. 1 TFEU clearly indicates that „Union policy in the field of development cooperation shall be conducted within the framework of the principles and objectives of the Union’s external action“. This article should thus be read jointly with the general provision on the Union’s external action inserted in the TEU, namely Article 21 TEU. Paragraph 2(d) of the latter provision holds that the Union shall define and pursue common policies and actions in order to „foster sustainable economic, social and environmental development of developing countries, with the primary aim of eradicating poverty“.

At present, Article 177 para. 1 TEC holds that „*Community policy in the sphere of development cooperation (...) shall foster:*

- *the sustainable economic and social development of developing countries, and more particularly the most disadvantaged among them,*
- *the smooth and gradual integration of the developing countries in the world economy,*
- *the campaign against poverty in the developing countries“.*

Even if this threefold objective is entailed, with some minor modifications, in the general provision of Article 21 TEU (and therefore applies to the development cooperation), the fact is that Article 208 TFEU replaces it by holding that the Union’s development cooperation policy shall have as „its primary objective the reduction and, in the long term, the eradication of poverty“.

This has a political meaning and is a clear signal that development cooperation is an instrument in the interests of the populations of the developing countries. That objective is very much in line with the stance constantly taken by Parliament, in particular DEVE, with regard to ongoing development instruments, in particular the DCI. The focus is on the assistance benefiting the disadvantaged populations of developing countries, excluding the use of development funds for other external policies such as mutual understanding, promotion of the EU abroad, the fight

44 While the strategy papers were, in their majority, adopted in 2007 for a period of seven years, the multiannual indication programmes adopted are only applicable up to 2010.

against terrorism, or security policies.⁴⁵ At its meeting of 28 May 2008, DEVE welcomed this provision and stated that „*the primary objective must be placed in the context of the achievement of the MDGs*“ and that „*all policies that have an impact on developing countries should take into account this development objective and that Parliament will have a very important role in monitoring the implementation of this Treaty objective*“.⁴⁶

Moreover, on the scope of Article 208 TFEU,⁴⁷ Union measures in the field of development cooperation can at the same time pursue objectives relating to the Common Foreign and Security Policy (CFSP). In a recent case,⁴⁸ the Court of Justice considered the legality of a Council decision implementing a Joint Action adopted on the basis of Article 14 TEU concerning the Union's contribution to the Economic Community of West African States (ECOWAS) in the framework of the Moratorium on Small Arms and Light Weapons. The Commission (and the European Parliament) sought the annulment of that decision. The Court acknowledged that the decision pursued a number of objectives falling within the CFSP and development cooperation policy at the same time, without one of those being incidental to the other. The Court considered that Article 47 TEU was indeed breached because it precludes the Union from adopting, on the basis of the EU Treaty, a measure which could properly have been adopted on the basis of the EC Treaty. By coming to this conclusion, the Court has also confirmed its previous case-law according to which the objectives pursued by the Community development cooperation are broad⁴⁹ and can comprise, as in the present case, a measure aiming at giving financial assistance to a group of developing countries in order to draft a convention on small arms and light weapons. This interpretation enhances the scope of development cooperation as compared to CFSP, which justified Parliament's intervention in the case, backing the Commission's position.⁵⁰

45 See, in this regard, *J.-F. Brakeland*, *Politique commerciale et aide humanitaire*, in: Amato/Bribosia/De Witte (eds.), *Genesis and Destiny of the European Constitutional*, 2007, pp. 869-873.

46 See DEVE opinion (paragraph 2, PE405.719v02.00) for the Committee on Constitutional Affairs (AFCO) on Parliament's new role and responsibilities implementing the Treaty of Lisbon (2008/2063(INI)), currently pending before AFCO.

47 It may be added that in this context, the Treaty of Lisbon, in revising the provisions on external relations, also provides a clearer delimitation between cooperation with developing countries and cooperation with other countries. Article 212 TFEU (ex-181a CE) relates to economic, financial and technical cooperation with third countries „*other than developing countries*“. This gave rise to some misunderstandings in the past, because some have considered that Article 181a EC could also apply to measures concerning developing countries. On this issue, Parliament has introduced annulment proceedings against the Council seeking the annulment of Council Decision 2006/1016/CE relating to the Community guarantee for loans to be given by the European Bank of Investment. This decision is based on Article 181 a EC alone even though it also concerns developing countries. Parliament has argued that Article 179 EC should be added as a legal basis. See conclusions of Advocate General Juliane Kokott of 26 June 2008 in Case C-155/07; *Parliament v Council*.

48 Judgement of 20 May 2008, C-91/05, Commission (supported by Parliament) v Council (supported by Denmark, Spain, France, Netherlands, Sweden and United Kingdom), not yet published.

49 Case C-268/94, *Portugal v Council* (1996), ECR I-6177, paragraph 37.

50 For more details on this important case, see *F. Hoffmeister*, *Das Verhältnis zwischen Entwicklungszusammenarbeit und Gemeinsamer Außen- und Sicherheitspolitik am Beispiel des EG-Stabilitätsinstruments*, EuR-Beiheft 2/2008 (in this volume).

2. Strategy papers and multiannual indicative programmes as „delegated acts“: consequences

As is the situation at present, the co-decision procedure will continue to apply for the legislation adopted in the field of development cooperation. As for the procedures and Parliament's involvement in the adoption of development policies, Article 209 TFEU holds that:

„The European Parliament and the Council, acting in accordance with the ordinary legislative procedure, shall adopt the measures necessary for the implementation of the development cooperation procedure, which may relate to multi-annual cooperation programmes with developing countries or programmes with a thematic approach“.

This provision foresees co-decision for measures which may relate to „multi-annual cooperation programmes“ or „programmes with a thematic approach“. In this regard, the terms „may relate to“ do not seem to exclude that the ordinary legislative procedure may be required for the adoption of multi-annual cooperation programmes.

It could also be that, taking into account the object and purpose of the programmes in question, such programmes may be adopted as „delegated acts“ within the meaning of Article 290 TFEU. According to this provision, a legislative act may delegate to the Commission the power to adopt non-legislative acts *„of general application to supplement or amend certain non-essential elements of the legislative act“*. The legislative act would explicitly lay down the conditions for the delegation which may include the power for Parliament and Council to decide to revoke the delegation or that the delegated act may enter into force only if no objection has been expressed by Parliament and Council within the time period established in the act.

It can be argued that the multi-annual cooperation programmes, such as strategy papers and multi-annual indicative programmes (as foreseen in Articles 18-21 DCI), would in fact „supplement“ certain elements of the basic regulation because they *„set out the priority areas selected for Community financing, the specific objectives, the expected results and the performance indicators“*.⁵¹ Moreover, unlike individual financing decisions, they are of „general scope“. Considering that Article 202 EC Treaty, which gives the Council a mandate to delegate implementing powers, will be repealed with the coming into force of the Treaty of Lisbon, the DCI would have to be modified. Article 290 TFEU would then apply, and the new strategy papers and multiannual indicative programmes would have to be adopted as „delegated acts“ after this modification.

This raises another question. If the strategy papers and multi-annual programmes foreseen in the DCI were to be adopted as „delegated acts“, does that mean that

51 See Art. 19 and 20 DCI.

the „democratic scrutiny dialogue“ with the Commission will be replaced by the provisions of Article 290 TFEU? The answer is no. The Commission should continue to „enter into a regular dialogue with the European Parliament on the content of the draft country, regional and thematic strategy papers and to take due account of the position of the European Parliament when implementing the strategies“, in accordance with Declaration n°5 to the IIA on budgetary discipline and the exchange of letters between the Commissioners for External Relations and Development and the Chair of DEVE

There are no reasons justifying that such a dialogue will no longer be necessary. What will change are the follow-up of such a dialogue and the consequences of a possible dispute between Parliament and Commission on the contents of draft strategy papers and draft multi-annual indicative programmes. As mentioned above, these dialogues showed the willingness of the Commission to keep DEVE members well informed, but the Commission did not show the same willingness when it came to taking DEVE positions into account. This is the reason why Parliament adopted several resolutions on the basis of Article 8 Comitology Decision. With the entry into force of Article 290 TFEU, in case Parliament does not agree with the strategy papers and multi-annual programmes adopted by the Commission, it can object to these measures entering into force, in accordance with Article 290 para. 2b) TFEU, if such a possibility is foreseen in the legislative act (in this case, a modified DCI). It results from the foregoing that the very fact that Parliament might eventually object to the strategy papers or multi-annual programmes, once adopted, enhances the importance of an early and constructive dialogue with the Commission. The same also applies to the Council, which can equally exercise its *veto power*.

3. Annual action programmes as „implementing acts“: consequences

As for implementing measures adopted in the field of development cooperation, it has to be kept in mind that the current legal basis for the Comitology Decision (Article 202 TEC) will be repealed by the entry into force of the Treaty of Lisbon. This would necessitate the adoption of a new Comitology Decision in which Parliament and Council, in a regulation, will lay down the rules and the general principles concerning mechanisms for control by Member States of the Commission's exercise of implementing powers.⁵² This regulation will provide the appropriate legal basis with regard to the procedure for the adoption of implementing acts. In

52 The implementation of Union acts is the task of the Member States. However, where uniform conditions for implementing legally binding Union acts are needed, those acts shall confer implementing powers on the Commission or, exceptionally, on the Council.

the aforementioned scenario, this will be the case for the annual action programmes under the DCI.⁵³

4. International agreements in the field of development cooperation

Article 209 para. 2 TFEU holds that „the Union may conclude with third countries and competent international organisations any agreements helping to achieve the objectives referred to in Article 21 of the Treaty on European Union (objectives of the Union’s action in the external field) and Article 208 (development cooperation) of this Treaty“. This replaces the current Article 181 TEC.

While even under the current Treaty, the Community can conclude international agreements in the field of development cooperation, the Treaty of Lisbon introduces a substantial change in terms of the role of Parliament with regard to the conclusion of such agreements. Indeed, in the current treaty, Parliament is consulted on agreements based on Article 181 TEC (development cooperation), its assent only being required if one of the four elements listed in Article 300 para. 3, second subpara. TEC persists, namely in the case of association agreements, agreements establishing a specific institutional framework by organising cooperation procedures, agreements having important budgetary implications for the Community or agreements entailing amendment of an act adopted in codecision.

The Treaty of Lisbon will require Parliament’s consent for the conclusion of all agreements which include development cooperation in their legal basis. The reason is that Article 218 para. 6 a) (v) TFEU will now require the consent of Parliament for the conclusion of all agreements „*covering fields to which the ordinary legislative procedure applies...*“, which includes agreements covering development cooperation and humanitarian aid.

Having said that, it must be added that the principle of pre-emption will not apply. In other words, the adoption of Union legislation in the field of development cooperation cannot result in Member States being prevented from concluding international agreements concerning development cooperation. Article 4 para. 4 TFEU holds that „*in the areas of development cooperation and humanitarian aid, the Union shall have competence to carry out activities and conduct a common policy; however, the exercise of that competence shall not result in Member States being prevented from exercising theirs*“. Moreover, Article 209 para. 2 TFEU clearly states that the Union’s competence to conclude international agreements in the field of development cooperation *shall be without prejudice to Member States’*

53 In this regard, the DCI establishes a hierarchy among (a) strategy papers and multi-annual indicative programmes which fall under Title III on „programming“ and allocation of funds and (b) the annual action programmes which fall under Title IV on „implementation“.

competence to negotiate in international bodies and to conclude agreements“. In this respect, the current situation remains unchanged with the Treaty of Lisbon.⁵⁴

Zusammenfassung: Das Europäische Parlament und die Entwicklungszusammenarbeit: Gesetzgebung und demokratische Kontrolle

Der Beitrag stellt die 2006 erfolgte Reform der unionalen Aussenhilfe aus der Sicht des Europäischen Parlaments dar und beleuchtet insbesondere, wie das Parlament im Verlauf der Reform den sogenannten „democratic scrutiny dialogue“ durchgesetzt hat. Dieser zwischen Europäischen Parlament und Kommission vereinbarte informelle Dialog bezieht sich auf die Entwürfe von solchen Strategiepapieren, deren Basisrechtsakte im Mitentscheidungsverfahren angenommen wurden. Die Kommission hat sich diesbezüglich verpflichtet, die Kommentare des Parlaments bei der Umsetzung der Strategiepapiere zu berücksichtigen. Die relevanten Erklärungen sind in der Interinstitutionellen Vereinbarung zwischen den drei Institutionen über die Haushaltsdisziplin und die wirtschaftliche Haushaltsführung betreffend den Zeitraum 2007-2013 enthalten. Die endgültige Annahme des DCI im Mitentscheidungsverfahren konnte u.a. nur durch eine Einigung zwischen Kommission und EP in Bezug auf die Ausgestaltung dieses informellen Dialogs erzielt werden. Diese Einigung erfolgte durch Briefwechsel zwischen den Kommissaren Ferrero-Waldner und Michel sowie dem Präsidenten des Entwicklungsausschusses des EP.

Unmittelbar nach dem Inkrafttreten des DCI im Jahr 2007 begann die in seinem Rahmen vorgesehene Programmierung der geographischen und thematischen Aussenhilfe. Der Beitrag resümiert in seinem zweiten Teil die Tätigkeit des Entwicklungsausschusses des Parlaments (DEVE) im Rahmen des erkämpften informellen Dialogs. So setzte Ausschuss Arbeitsgruppen zu unterschiedlichen Regionen und Themengebieten ein, lud Kommissionsbeamte zur Diskussion der Strategiepapiere ein und erarbeitete eine Reihe von Änderungsvorschlägen, um die Strategiepapiere mehr auf das übergeordnete Ziel der Armutsbekämpfung zu konzentrieren und/oder die Geeignetheit der vorgeschlagenen Programme als Offizielle Entwicklungshilfe zu hinterfragen.

In Folge der Ausübung des „democratic scrutiny dialogue“ nahm das Parlament auf Initiative des DEVE-Ausschusses eine Anzahl von Entschliefungen nach Artikel 8 des Komitologiebeschlusses (Beschluss des Rates 1999/468 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durch-

54 Professor Piet Eeckhout establishes a distinction between „concurrent“ and „parallel“ powers. He says that: *„In the case of concurrent powers, the Member States retain power to conclude an agreement for as long as the Community has not made use of its own power to conclude an agreement, and thus has not ‚occupied the field‘. Examples of such powers are transport policy and agricultural policy. The term parallel powers can be used where Community and Member States powers are truly parallel, so that they may be exercised independently. Development cooperation is an example“.* See P. Eeckhout, *External Relations of the European Union*, 2005, p. 192.

führungsbefugnisse) an. In einer solchen Entschliebung kann das Parlament erklären, dass der von der Kommission vorgelegte Entwurf eines Durchführungsaktes über die in dem Basisrechtsakt vorgesehenen Befugnisse hinausgeht (*ultra vires*-Handeln der Kommission). Gemäß Artikel 8 des Komitologiebeschlusses ist die Kommission sodann verpflichtet, ihren Entwurf dahingehend zu überprüfen. Allerdings ist sie nicht verpflichtet, ihn zu ändern. Es sollte hervorgehoben werden, dass der informelle „democratic scrutiny dialogue“ nicht darauf abzielt, das förmliche Komitologieverfahren zu ersetzen. Vielmehr ergänzt der Dialog die Komitologie lediglich. Während das Parlament über die Komitologie jedoch nur *ultra vires* Handeln der Kommission angreifen kann, deckt der informelle Dialog eine größere Spannbreite von Themen ab.

Durch den Dialog erhält das Parlament zwar umfangreiche Informationen über die Entwicklungspolitik. Allerdings rügen einige Parlamentarier, dass die Kommission ihren Anmerkungen nicht immer Rechnung trägt. Sie kritisieren, dass die Kommission ihre Strategiepapiere und mehrjährigen Programme nicht entsprechend den Stellungnahmen des Parlaments anpasst. Wegen dieses geringen Resultats stellt sich die Frage nach dem Wert der Beratungen in den Arbeitsgruppen.

Deutlich mehr Rechte hat das Parlament nun nach dem 2006 geänderten Komitologiebeschluss. Das „Regelungsverfahren mit Kontrolle“ in dessen Artikel 5a ermöglicht es dem Parlament den Erlass eines Durchführungsentwurfes mit „quasi-legislativen Charakter“ abzulehnen, wenn die Kommission a) *ultra vires* gehandelt hat, b) der Entwurf mit dem Ziel oder Inhalt des Basisrechtsaktes unvereinbar ist oder c) der Entwurf verstößt gegen die Grundsätze der Subsidiarität oder Verhältnismäßigkeit. *Passos* und *Gauci* argumentieren in ihrem Beitrag, dass sich die Strategiepapiere durchaus als Maßnahmen mit quasi-legislativen Charakter einordnen lassen könnten.

Der dritte Teil des Beitrags enthält einen Ausblick auf die Rolle des Europäischen Parlaments im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit nach dem Vertrag von Lissabon. Danach wird die Zielbestimmung der Entwicklungszusammenarbeit insofern verändert, als dass die „*Bekämpfung und auf längere Sicht die Beseitigung der Armut*“ als deren Hauptziel genannt wird (Artikel 208 VAEU), ganz im Sinne des DEVE-Ausschusses, der diesen Fokus im Rahmen des „democratic scrutiny dialogue“ gefordert hatte. Mit Blick auf das Mitentscheidungsverfahren, das im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit weiterhin als „ordentliches Gesetzgebungsverfahren“ Anwendung findet, wird hervorgehoben, dass Artikel 209 VAEU es theoretisch auch ermöglicht, mehrjährige Programmierungsdokumente im Wege dieses Verfahrens anzunehmen. *Passos* und *Gauci* vertreten, dass dies auf den DCI bezogen bedeuten könnte, dass zukünftig Strategiepapiere nicht mehr von der Kommission nach Stellungnahme des Komitologieausschusses, sondern von Parlament und Rat im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren angenommen werden könnten. Eine andere Möglichkeit wäre auch, sie im Sinne von Artikel 290 VAEU als delegierte Rechtsakte einzuordnen. Gemäß Artikel 290

VAEU hätte die Kommission zwar generell die Befugnis, die Strategiepapiere als delegierte Rechtsakte dann ohne Komitologie zu erlassen, aber die Übertragung könnte von EP und Rat jederzeit widerrufen werden. Die Einordnung als delegierte Rechtsakte wäre jedoch nur möglich, wenn das DCI diesbezüglich modifiziert würde. Die neuen Verfahrensmöglichkeiten unter dem Vertrag von Lissabon machten den „democratic scrutiny dialogue“ allerdings nicht überflüssig, d. h. auch wenn die Strategiepapiere als delegierte Rechtsakte erlassen würden, sollte der informelle Dialog stattfinden.

Schließlich würde das Parlament durch den Lissabonner Vertrag auch beim Abschluss von internationalen Abkommen im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit an Gewicht gewinnen. Während es bislang nach Artikel 181 EG Vertrag nur angehört werden muss und seine Zustimmung nur in den Fällen von Artikel 300 Abs. 3, 2. UAbs EG Vertrag erforderlich ist, würde letzteres nach Artikel 218 Abs. 6 (a)v VAEU der Regelfall. Bei internationalen Abkommen in Politikfeldern, in denen das ordentliche Gesetzgebungsverfahren Anwendung findet, ist nach Lissabon immer die Zustimmung des Parlaments erforderlich.

Accountability: Who is judging the European Development Cooperation?

By Kirsten Schmalenbach*

I. Introduction

The internal accountability system of the European Union¹ (EU) is a topic which recently received much attention in scholarly writing, even if the debate is a “little short of explosive”, as Adam Tomkins put it.² The conceptual considerations quite closely follow the national role model of ministerial or parliamentary accountability,³ neglecting more or less the equally new reflections on the rules and the good practices of accountability in international law.⁴ However, the European development cooperation (EDC) concerns both the internal accountability system within the EU and the external accountability systems to which the EU is subjected when it puts its development cooperation into practice. The internal and the external efficacies of accountability alone constitute the complexity of the topic. In addition, inter- and supranational accountability ballooned to a concept which moves far beyond traditional notions of unlawfulness, responsibility and liability, but embraces democratic and (socio-) political control mechanism as well.⁵ This is not the place to capture the blurring concept of accountability as it is predominantly discussed in political science and reluctantly discovered by legal writing. However, some points of reference are helpful to fully comprehend the dimensions of the EU accountability system for EDC policies and measures. To begin with, accountability is concerned with the disclosure of information (“giving account”) and the exercise of control (“holding accountable”), i.e. checks and balances in the broadest sense. The notion comprises the overall political accountability for policy goals and programs, the administrative or managerial accountability for policy implementation, as well as the financial accountability for the dispersal of funds. Apart from these institutional checks and balances, the respon-

* The author is Professor of Public International Law and European Union Law at the Karl-Franzens-University Graz. Thanks are owed especially to Philipp Dann and Sandra Bartelt but also to the other participants of the Symposium “The Law of EU Development Cooperation” at the Max-Planck-Institute for Comparative Public Law and International Law, Germany, for valuable comments and helpful suggestions. The responsibility for all errors remains entirely mine.

1 For the purpose of simplification and with a view to the institutional changes envisaged in the Lisbon Treaty, the denomination “European Union” is applied as the generic name which embraces the European Community as the legal actor within the field of the European Development Cooperation.

2 A. Tomkins, in: D. Chalmers/Ch. Hadjiemmanuil/G. Monti/A. Tomkins (eds.), *European Union Law*, 2006, p. 312.

3 A. Arnulf/D. Wincott (eds.), *Accountability and Legitimacy in the European Union*, 2002, passim; C. Harlow, *Accountability in the European Union*, 2002, passim; V. Mehde, *Responsibility and Accountability in the European Commission*, CMLR 40 (2003), p. 423.

4 See ILA, Committee on Accountability of International Organizations, New Delhi Conference 2002.

5 Critical in this regard Ph. Dann, *Accountability in Development Aid Law: The World Bank, UNDP and Emerging Structures of Transnational Oversight*, AVR 44 (2006), p. 381 at 384.

siveness of officials to the public through processes of dialogue shall amplify the democratic element within the concept of political accountability.⁶ Even though some authors leave it at that,⁷ the overarching notion of accountability also embraces all forms of legal responsibility. Taking all these nuances of accountability into account, the answer to the question: “Who is judging the European Development Cooperation?” is obviously multifaceted.

The following analysis of the accountability of the EU and its organs will focus on two specific aims: accountability in the interest of the rule of law and accountability in the interest of achieving the development goals. In a first step, the study attempts to unravel the complex accountability relations in the context of EDC (Chapter II). It then turns to EU-internal accountability mechanisms, available to EU organs which hold the Commission accountable for EDC implementing measures (Chapter III). In contrast, external actors such as beneficiary countries, individuals affected by an EU-financed project and local stakeholders do not fit comfortably into the accountability mechanisms provided by the EC Treaty. The legal hurdles erected by the EC Treaty as well as the existing external accountability mechanisms are surveyed in the Chapters IV – VI. The overall picture of internal and external accountability fora illustrates that many institutions look over the Commission’s shoulder. However, not all of them are used to full capacity.

II. Who answers to whom for what?

As already pointed out, the question “Who is judging the European Development Cooperation” is multifaceted. For a start, the spectrum of EDC instruments and related development assistance in other EU policy fields is hardly comprehensible: it comprises *inter alia* tariff preferences,⁸ projects and programmes, nonrefundable grants, loans to the private sector, sector programme support, sector and general budget support, humanitarian aid and assistance in crisis prevention.⁹ It is not only the granting of these various ways and means of support that calls for accountability; the withdrawal or the failure to withdraw aid and preferences does so even more. The comprehensive notion of accountability entails that the potential circle of addressees to which account must be rendered is broad as well. The scholarly debate with its focus on democratic accountability often refers to the “general public” or the “international community”, rather ambitious bywords in

6 Cf. Tomkins (fn. 2) at 313 with reference to R. Mulgan, Accountability: an Ever-expanding Concept?, Public Administration 78 (2005), p. 555 at 567-579, available at www.blackwell-synergy.com/doi/pdf/10.1111/1467-9299.00218.

7 E.g., Mulgan (fn. 6), p. 556.

8 For the current Generalised System of Preferences (01.01.2006 – 31.12.2008) see Regulation No. 980/2005, OJ 2005 No. L 169/1.

9 See Art. 25 of Regulation No. 1905/2006 establishing a financing instrument for development cooperation (DCI), OJ 2006 No. L 378/41; Art. 11 of Regulation No. 1717/2006 establishing an Instrument for Stability (IFS), OJ 2006 No. L 327/1.

the European and international context. For the aim of this study, the circle of those who are potentially entitled to hold accountable is defined in a more palpable manner with a view to the effects of the EDC on specific legal and factual positions. With regard to the relevant actors who are held accountable, the present analysis focuses on the Commission as the main institution responsible for the implementation of the EDC. It goes without saying that, externally, it is the EU that has to give account. As a rule, the Commission and the EU respectively are neither accountable for all EDC measures nor accountable to all entities affected by or interested in them. In any given case, the accountability relationship (fora and actors) largely depends on the nature of assistance, the chosen method of budget management and the agreed modalities of the project implementation.

In principle, EDC instruments aim at assisting beneficiary developing countries in providing ODA,¹⁰ irrespective of whether they belong to the group of African, Caribbean and Pacific States (ACP) or not. The management of the development assistance for ACP countries, however, differs from that of other geographical areas like Latin America or Asia.¹¹ All EDC measures addressed to non-ACP countries are financed from the general EU budget and are implemented by the Commission either on a centralized or on a decentralized basis.¹² In the latter case, the Commission delegates the implementation tasks to the beneficiary country. In the former, the Commission performs the implementation task directly or through specific bodies. The relevant method of financing management is based on the Commission's geographic and thematic strategy for the country concerned. The geographic programmes particularly aim at involving the beneficiary country concerned in the process of programming.¹³ With regard to project management, the chain of agreements and contracts that lies between the Commission's financing decision and the implementation of the EU-financed project in the beneficiary country can be rather long.¹⁴ Depending on the modalities of implementation, the development projects are locally realized by the Commission's delegation, the governmental institutions of the beneficiary country, the development agencies of EU Member States, other international development organizations, NGOs, or private companies, subjected to the coordination and supervision of either the beneficiary country or the Commission, or both.¹⁵

Development assistance for ACP States works differently. The Commission takes charge of the European Development Fund (EDF) which is exclusively funded by

10 Official Development Assistance (ODA) is a category established by the OECD in order to determine development aid, development instruments as well as donors and recipients of development assistance, cf. *Damm* (fn. 5), p. 382.

11 *S. Bartelt*, The legislative architecture of EU external assistance and development cooperation, EuR-Beiheft 2/2008 (in this volume).

12 Art. 28 of Regulation No. 1905/2006 (fn. 9) with reference to Regulation No. 1605/2002.

13 Art. 19 para. 3 of the DCI Regulation No. 1905/2006 (fn. 9).

14 Art. 29 para. 2 of the DCI Regulation No. 1905/2006 (fn. 9).

15 See Art. 24 of the DCI Regulation No. 1905/2006 (fn. 9).

the EU member States.¹⁶ The distribution of Community aid financed under the EDF is managed by the Commission in close cooperation with ACP States as envisaged in the Cotonou Agreement.¹⁷ As a general rule, the Commission undertakes the financial implementation of EDF resources by means of decentralized management, i.e. first and foremost via the beneficiary ACP State.¹⁸ In contrast, the management on a centralized basis, e.g. by the Commission itself or by authorized third parties,¹⁹ is not in the focus of the Cotonou Agreement. On request from an ACP State, the Commission makes the financial commitment which results in negotiations with the ACP State for rules of implementation. Together with the Commission's local delegation, EDF cells operating as local screening stations²⁰ ensure that the proposed project adheres to the relevant EC rules and the development strategies of the beneficiary country (principle of ownership²¹).²² The agreed terms of project implementation are addressed to the National Authorizing Officer of the beneficiary country who in turn concludes contracts and authorizes payments to local institutions and entities.²³ The EDF's investment facility, a risk-taking financial instrument designed to support the development of the private sector, has been fully managed by the European Investment Bank (EIB) since 1 April 2003.

The variety of donors, policy- and decision-makers, intermediary actors and recipients entails a tightly woven accountability web that exposes the Commission to various and sometimes conflicting demands, both internally and externally: the Commission has to respond to concerns of other Community organs and member States; it has to meet the expectations of other donors and of the beneficiary countries; it has to answer to the civil society and to project-affected individuals; it has to comply with international obligations vis-à-vis other trading partners and, last but not least, it has to ensure coherence with the policy and activities of universal development assistance institutions (e.g., UNDP).²⁴

16 Internal Agreement between Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council, on the financing of Community aid under the multiannual financial framework for the period 2008 – 2013 in accordance with the ACP-EC Partnership Agreement, OJ 2006 No. L 247/32.

17 For the underlying concept of equality see Art. 56 para. 1 and Art. 57 para. 1 of the Cotonou Agreement, OJ 2000 No. L 317; see also Council Regulation No. 617/2007 on the implementation of the 10th European Development Fund under the ACP-EC Partnership Agreement, OJ 2007 No. 152/1.

18 See Art. 34 para 2 and Art. 35 Annex IV of the Cotonou Agreement, OJ 2000 No. L 317/3; Art. 21 of the Council Regulation No. 215/2008 on the Financial Regulation applicable to the 10th European Development Fund, OJ 2008 No. L 78/1.

19 Art. 25 of the Council Regulation No. 215/2008 (fn. 18).

²⁰ OECD, Peer Review of the European Development Cooperation, Report 2007, p. 84, available at <http://www.oecd.org/dataoecd/57/6/38965119.pdf>.

21 Art. 6 of the Regulation No. 617/2007 (fn. 17).

22 OECD, Peer Review (fn. 20).

23 See Art. 35 Annex IV of the Cotonou Agreement (fn. 18); cf. also European Court of Auditors, Annual Report on the Activities Funded by the 6th, 7th, 8th and 9th European Development Funds concerning the Financial Year 2006, OJ 2007 No. C 259, p. 8.

24 Cf. Annex III of the Cotonou Agreement (fn. 18).

III. Accountability vis-à-vis other EU institutions

1. Financial scrutiny: the European Court of Auditors

Since the development cooperation predominantly results in disbursement decisions of the Commission, the latter's accountability to the European Court of Auditors (ECA) ranks among the most important internal accountability mechanisms. According to Art. 248 TEC, it is the ECA's task to examine all revenue and expenditure accounts of the EU with regard to legality, regularity and sound financial management. Even if the ECA audit findings are not legally binding, the European Parliament and the Council must take the Annual Reports and the ECA's Statement of Assurance into account in the course of the discharge procedure pursuant to Art. 276 para. 1 TEC. With regard to the EU's development policy, the ECA does not only audit the external aid financed from the general budget, but also the financial activities funded by the EDF.²⁵ The investment facility under the EDF is subject to a special audit report based on a tripartite agreement between the Commission, the ECA and the EIB.²⁶

The ECA's audit aims at revealing, *inter alia*, whether or not development projects include ineligible expenditure, not only in terms of figures but also under legal aspects and "value for money" considerations.²⁷ To this end, the ECA monitors randomly chosen transactions of EuropeAid and of ECHO by visiting Commission delegations in the beneficiary countries and project implementation sites that are externally managed by implementing partners. Its Annual Reports reveal errors concerning underlying transactions, mismanagement, lacking control strategies and – most notably – lip service to political and legal guidelines. For example, the ECA's audit in Sierra Leone in 2006 divulged that the Commission handled the legal requirements for budgetary assistance quite generously. The Cotonou Agreement requires that budgetary assistance only be granted if the beneficiary's public expenditure management is in proper condition.²⁸ In Sierra Leone, the most recently published central government account in 2006 was that of the financial year 2001. The Commission nonetheless took the disbursement decisions for budgetary assistance, hoping for future progress in budget management.²⁹

25 Art. 11 of the Internal Agreement (fn. 16).

26 Tripartite agreement between the European Commission, the European Court of Auditors, and the European Investment Bank concerning cooperation for the purposes of the Court of Auditors' audit rights with respect to the EIB of 27 October 2003.

27 European Court of Auditors, Annual Report Concerning the Financial Year 2006, OJ 2007 No. C 273 at para. 8.6; see generally *J. Inghelram*, The European Court of Auditors: Current Legal Issues, CMLR 37 (2000), p. 129 at 134.

28 Art. 61 para. 2 lit. a of the Cotonou Agreement (fn. 18).

29 Annual Report 2006 (fn. 23) para. 26.

Several Special Reports published by the ECA address specific fields of the European development policy,³⁰ e.g. the technical assistance sector which supplements the financial assistance provided by the EU. In its Special Report No. 6/2007,³¹ the ECA undertook a broad analysis of the efficiency and effectiveness of the technical assistance activities and the Commission's sound strategy for institutional capacity development. The overall purpose of the audit was to determine the extent to which the Commission ensured that EU-financed technical assistance actually contributed to the development in the beneficiary country. The report comprises seven country studies in order to exemplify strengths and weaknesses of the past and current technical assistant programmes.³² Equally noteworthy is the Special Report No. 6/2006³³ which concerned the environmental aspects of the Commission's development cooperation. Here, the ECA *inter alia* assessed the Commission's regard to environmental impacts of large infrastructure and mining projects, which in practice often amount to only one page within the feasibility study, if at all. Again, the selected country and project studies do not serve the purpose of judging specific development projects, but instead want to exemplify structural deficits and weak links within the EDC. During their on-site visits, the audit teams are prepared to listen to complaints and objections raised by persons affected by EU-financed projects.³⁴ This rudimental petition system is neither institutionalized nor aimed at relieving the respective complainants. Instead, the contact with the local population ensures that the ECA obtains the background information necessary to evaluate the Commission's overall practice in the light of the audit scope and approach.

The ECA annual reports are adopted in confidential contradictory procedures³⁵ limited to the Community institutions involved – in most cases the Commission – and are subsequently published in the Official Journal, together with the institution's replies. By and large, the audit system pursuant to Art. 248 TEC is a cornerstone in enforcing the Commission's financial accountability for EDC measures. On the surface, it exclusively serves the purpose of protecting the Communi-

30 Between 1997 and 2007, the ECA published altogether 39 special reports on different aspects and programmes of the EDC.

31 OJ 2007 No. C 312/2.

32 For the audit approach see para. 7 – 8 of the Special Report No. 6/2007 on the effectiveness of technical assistance in the context of capacity development together with the Commission's replies (fn. 33)

33 OJ 2006 No. C 235/1.

34 See e.g. the ECA's assessment of the pilot project 'development of a model for managing fauna in the forests of Central Africa in north east Gabon' (1.9 million euros), which was designed to address the problem of commercial poaching in the forests of the Congo basin. The ECA reported that the EC project designers failed to recognize that most of the local communities were also involved in hunting. During a visit by the audit team, representatives of one of the local fishing communities admitted that it had five hunting bases inside the forest which were destroyed by the EC-financed antipoaching units and explained that it was faced with the dilemma of a real decline in the amount of game and the necessity to meet its short-term needs, OJ 2006 No. C 235/18.

35 Art. 142 para. 2 of the General Financial Regulations No. 1605/2002, OJ 2002 No. L 246/1; third parties are not part to this contradictory procedure even if they are critically mentioned in the Annual Report, see CFI, T-277/97 (*Ismeri Europe v. Court of Auditors*), *ECR* 1999, II-1825.

ties' financial interests. Some reports, however, go far beyond mere financial probity. Especially under the "value for money" headline, the ECA examines the EDC's effectiveness and all its possible negative side effects. Thus, the effects of the audit reports reach far beyond mere interinstitutional relationships but contribute to the EU's accountability towards interested NGOs and stakeholders.

2. Democratic Scrutiny: the European Parliament

The European Parliament (EP) is the most prominent forum for the Commission's political and administrative accountability for EDC measures.³⁶ Generally speaking, the EP's scrutiny competences can be divided into three fields: Its budgetary scrutiny power, its post-legislative scrutiny power, and its general parliamentary scrutiny power. If the EDC activities of the Commission do not meet the expectations of the EP for one reason or another, the EP may utilize its powers to dismiss the Commission pursuant to Art. 201 TEC, although this threat appears to be purely theoretical within the field of development cooperation.

a) *Budgetary scrutiny power*

With regard to the power to conduct budgetary scrutiny, the EP and the Council examine the ECA's Annual and Special Reports on the implementation of the development policy together with the Statement of Assurance within the context of the discharge procedure (Art. 276 TEC). In this way, the European Parliament and the Council get detailed information on the proper management of most aspects of the EDC. It is, however, noteworthy that the EDF's investment facility that is managed by the EIB is not covered by the discharge procedure even though the operations under this instrument are conducted by the EIB on behalf of the Community that keeps bearing the risk.³⁷ The European Court of Auditors has repeatedly expressed its concerns to the Council that this practice reduces the scope of the Parliament's power of discharge.³⁸

b) *Post-legislative scrutiny power*

The post-legislative scrutiny power of the EP is set out in Decision No. 1999/468 on comitology.³⁹ Since June 2006, the EP has had the power to block, by the absolute majority of its members, quasi-legislative implementing measures of the

36 For details see *R. Passos and D. Gauci*, European Parliament and Development Cooperation, EuR-Beiheft 2/2008 (in this volume) and *Ph. Dann*, Programm- und Prozesssteuerung im europäischen Entwicklungsverwaltungsrecht, EuR-Beiheft 2/2008 (in this volume).

37 Internal Agreement between the representatives of the Governments of member States (fn. 16), for criticism see the ECA Opinion 9/2007 para. 6, OJ 2006 No. C 23/3.

38 Opinion No. 12/2002, OJ 2003 No. C 12/1 and recently Opinion No. 9/2007 paras. 5 and 6, OJ 2008 No. C 23/3.

39 OJ 1999 No. L 184/23, amended by Council Decision 2006/512, OJ 2006 No. L 200/11.

Commission (so-called “regulatory procedure with scrutiny”). According to the new Art. 5a of the amended Decision No. 1999/468,⁴⁰ the Commission must submit drafts of its implementation measures to the EP and the Council. Both organs may oppose a draft by indicating that the envisaged measures either exceed the implementing powers of the Commission or contravene the aims or the content of fundamental EC law. It is noteworthy, however, that the EP is only in the position to adjust the Commission’s action in the field development cooperation if the latter’s decision is based on legal acts adopted according to Art. 251 TEC that have quasi-legislative character.⁴¹ In the field of the EDC, the most relevant legal act delegating implementing powers to the Commission is Regulation No. 1905/2006 on the financing instrument for development corporation (DCI),⁴² which consolidates the provisions which were once scattered in different thematic and geographic instruments.⁴³ Pursuant to Art. 179 para. 1 TEC, the DCI Regulation was adopted according to the legislative procedure foreseen in Art. 251 TEC.⁴⁴ However, the Commission’s implementing actions based on the DCI Regulation are not considered “quasi-legislative”, given that the DCI Regulation exclusively refers in its Art. 35 to the advisory and management comitology procedure (Arts. 3 and 4 of the Comitology Decision No. 1999/468) in conjunction with the EP’s old procedure with scrutiny (Art. 8 of the Comitology Decision No. 1999/468), not to the new regulatory procedure with scrutiny (Art. 5a of the amended Comitology Decision No. 1999/468⁴⁵).⁴⁶ Consequently, the effects of the EP’s opposition to an EDC proposal of the Commission amount to political pressure: The Commission has to re-examine its draft measures by taking the EP resolution into account (Art. 8 of Comitology Decision No. 1999/468). If it decides to uphold its draft despite the EP’s objections, the Commission has to justify its further actions.

The comitology scrutiny power of the Parliament pursuant to Arts. 4, 8 of Regulation No. 1999/469⁴⁷ has been put into practice just six weeks after the DIC Regulation entered into force. On 15 February 2007, the Parliament found that the Commission had not correctly transposed all legal requirements set out in the DCI Regulation into their Draft Country Strategy Papers 2007 – 2013. In its Resolution, the EP criticized, *inter alia*, that the primary objects of the Strategy Paper for Malaysia, Brazil and Pakistan were not the eradication of poverty as foreseen in

40 See the amendment in Decision 2006/512, OJ 2006 No. L 200/12.

41 Art. 2 para. 2 of the amended Decision 1999/468/EC, OJ 1999 No. L 184/23.

42 DCI Regulation No. 1905/2006 (fn. 9).

43 For details see *Bartelt* (fn. 11).

44 DCI Regulation No. 1905/2006 (fn. 9).

45 Council Decision 2006/512, OJ 2006 No. 200/11.

46 Art. 35 of the DCI Regulation No. 1905/2006 (fn. 9). The Reform Treaty differentiates between legislative acts adopted by the Parliament and the Council (Art. 288 TFEU), delegated acts adopted by the Commission (Art. 290 TFEU) and implementing acts adopted by the Commission (Art. 291 TFEU); in the field of the EDC measures, it is expected that the competences of the Commission fall under the category “implementing acts” pursuant to Art. 291 TFEU.

47 Art. 21 DCI Regulation refers to Art. 35 para. 2 DCI Regulation No. 1905/2006 (fn. 9).

the UN Millennium Goals to which Art. 2 para. 1 DCI refers.⁴⁸ In addition, the EP considered some of the objectives of the Draft Strategy Papers to be outside of the criteria for the ODA⁴⁹ established by the OECD Development Assistance Committee (DAC). The EP therefore called on the Commission to withdraw and amend its draft decision. It remains to be seen if this dispute will occupy the full range of political and legal accountability mechanisms at the Parliament's disposal. One thing is certain, though: The whole process illustrates the relevance of the new informal democratic scrutiny dialogue between the Commission and the EP within the comitology procedure. The early forwarding of draft country, regional and thematic papers as concerted in Declaration No. 4 of the Interinstitutional Agreement between the EP, the Council and the Commission on budgetary discipline and sound financial management enables the EP to take up a firm and substantiated position within the comitology procedure.⁵⁰

The described EP's post-legislative scrutiny power is limited to EDC with non-ACP countries plus South Africa⁵¹ due to Member States' special arrangements under the Cotonou Agreement (Art. 179 para. 3 TEC).⁵² In the context of the ACP-EC partnership, no informal democratic scrutiny dialogue between the Commission and the EP has been installed. The flow of information is maintained by the 78 members of the EP being members of the ACP-EC Joint Parliamentary Assembly. It is the latter institution to which the Commission has to transmit the strategy papers for information.⁵³

c) *General parliamentary scrutiny power*

The parliamentary scrutiny of the Commission's implementation of the EDC is highly dependent on detailed information at an early stage, provided either by the Commission⁵⁴ or gathered through other sources (European Ombudsman, petition system, see Chapter V.2). The Committee on Development is the Parliament's most influential sub-organ through which it exercises its scrutiny powers in the field of development policy. The potential for parliamentary oversight of EDC measures, however, is hindered by the fact that the activities of the Committee of External Relations reaches into this field as well. Development-related issues travel between both Committees or lead to joint actions depending on the subject

48 Session Document B6-0067/2007 [P6_TA (2007)0045].

49 For explanation see fn. 10.

50 Interinstitutional Agreement of 17 May 2006, OJ 2006 No. 139/1 at p. 15. For details see *Passos/Gauci* (fn. 36).

51 Cf. Art. 10 of the DCI Regulation (fn. 9).

52 The Internal Agreement between the Representatives of the Governments of the Member States (fn. 16) establishes a comitology-like procedure with an EDF Committee (Art. 8) and an Investment Facility Committee (Art. 9) but no procedure with scrutiny comparable to Art. 8 Comitology Decision No. 1999/468.

53 Cf. Art. 4 para. 5 of the Council Regulation No. 617/2007 (fn. 17).

54 E.g., through its Annual Report for the implementation of the European Community Policy (cf. the European Consensus of Development, OJ 2006 No. C 46/01, para. 125).

matter and whether or not the beneficiary country belongs to the ACP group, the EU neighborhood, or other regions.

Another possible tool to investigate the Commission's proper or poor implementation of the EDC instruments is the establishment of a temporary Committee on Inquiry pursuant to Art. 193 TEC – an idle facility in the field of EDC so far.⁵⁵ In contrast, the Commission's duty to answer parliamentary questions is much more utilized in order to dismantle the Commission's information advantage. Too often, however, the inquiry reveals a personal – not institutional – information deficit of the questioner. Several MEP questions concerned the Commission's passivity despite alarming human rights situations in beneficiary countries. Especially in the area of human rights clauses, the parliamentary question procedure gains some importance for the democratic accountability system of the EU.

3. Political scrutiny: the Council and EU member States

As already pointed out, the Council,⁵⁶ together with the Parliament, undertakes post-legislative and – to a much lesser extent – financial scrutiny with regard to the Commission's proper performance of delegated EDC powers. The work of the Council is prepared by the ACP Working Group and the Development Cooperation Working Group. The large-scale evaluation of ECHO's performance in 1999 was, e.g., supervised and assessed by the latter.⁵⁷

It goes without saying that the EU member States partake in the Community's accountability mechanism through the Council. In addition, the altogether eight Comitology Committees with EDC relevance,⁵⁸ composed of member States representatives and chaired by the Commission, bridge the gap between Council and Commission. These Committees secure the member States' influence on the Commission's EDC strategy, programming and expenditure ahead of a specific implementation measure.⁵⁹ Naturally, the member States' own institutions may as

55 See generally on Temporary Committees on Inquiry *I. Beckedorf*, Das Untersuchungsrecht des Europäischen Parlaments, 1995.

56 After the Development Council was abolished in 2002, the General Affairs and External Relations Council formally deals with EDC issues. It now hosts the "informal" Development Council meetings of the Member States Development Ministers.

57 *H. Versluys/J. Orbie*, Theorizing EU Humanitarian Aid Policy, in *Recent Evolutions in European Union Development Aid*, chapter 3.3.2.2.1.2; available at www.jhubc.it/ecpr-istanbul/virtualpaperroom/010.pdf.

58 EDF Committee (European Development Fund); ENPI Committee (European Neighborhood and Partnership Instrument); DCI Committee (Development Cooperation Instrument); IFS Committee (Instrument for Stability); INSC Committee (Instrument for Nuclear Safety Cooperation); EIDHR Committee (Democracy and Human Rights Committee); HAC Committee (Humanitarian Aid); Committee for implementation of the Kimberley Process certification scheme for the international trade in rough diamonds.

59 First and foremost, the Comitology Committees are fora of accountability in which the Commission has to render account to member States; however, the Committees themselves may be obliged to render accountability if they are themselves considered to be "actors", cf. *G. J. Brandsma*, Accountability deficits in European "Comitology" decision-making, 11 *European Integration Online Papers* 11 (2007) No. 4, available at <http://eiop.or.at>.

well devote themselves to the external scrutiny of EDC, as for instance the British House of Lords in 2005.⁶⁰

4. Legal scrutiny: the European Court of Justice

Within the EU, the scholarly focus typically lies on the legal responsibility of EC organs. However, in the realm of the EDC, the full potential of the sophisticated EU judicial review system is far from being exhausted. As a matter of fact, most legal disputes pertaining to development policies concern the distribution of competences between the EC organs. These actions of annulment (Art. 230 TEC) aim first and foremost at safeguarding the applicant's voice within the political process of shaping the EDC. Of course, the legal basis of an EDC instrument determines the legitimate objectives of that instrument. Therefore, a substantive readjustment is always inherent to disputes about competences.

With regard to the Commission's competences to implement EDC instruments, the possible pleas in law raised by other EU organs, above all the EP, have to allege that the Commission has either overstepped its delegated powers or infringed other legal rules that delimit its scope of action (e.g., development goals, budgetary principles). These pleas, however, lead straight to a judicial dilemma. Since the EDC legal instruments have a strong economic, political and social undertone, the question arises whether EDC implementation measures are open to a comprehensive judicial review or whether they escape a closer legal scrutiny. It is undisputable that the Commission is regularly involved in complex economic and political assessments when programming and deciding on ODA disbursement. Notably, the factual basis of the financing decision is quite transparent, displayed by multi-annual strategy papers and annual action plans. The diverse country strategy papers⁶¹ result from broad consultations with experts and local governments, comprising analyses of the economic, political and social situation of the respective country as well as the strategy of the beneficiary country and other donors. They are subject to the administrative accountability mechanism of the comitology management procedure and require the consent of the beneficiary country.⁶² Taking all this interrelated factors into account, there is plenty of room to argue that a comprehensive judicial review of these assessments lies outside the jurisdiction of the Court.

In principle, the ECJ is mindful of complex economic and political assessments, e.g. in the context of EC competition law. According to its settled case-law, the Commission may have power of appraisal when implementing EC law, especially

60 House of Lords, European Union Committee, 34th Report of Session 2005 – 2006, The EU and Africa: Towards a Strategic Partnership, Vol. I (HL Paper No. 206-I) and Vol. II (HL Paper No. 206-II.)

61 The CSP include the National Indicative Programmes which *inter alia* define the focal sectors to be supported by the Commission, the budgeted lines and the time frames.

62 Arts. 22 and 23 of the DCI Regulation No. 1905/2006 (fn. 9) refer to Art. 35 para. 2.

with regard to the establishment of the factual basis of its action.⁶³ With some simplification, the ECJ's general approach can be summarized as follows: the more the Commission has to appraise complex matters related to common interests, the less comprehensive the judicial review of its assessment.⁶⁴ This approach enables the ECJ not to interfere with purely political or economic considerations as they are regularly made in the context of the EDC. However, the Commission has no *carte blanche* when implementing EDC measures, as the recent judgment in the Philippine case illustrates.⁶⁵ In this dispute, the Parliament sought to annul a decision of the Commission approving a project on the security of the Philippines' border. The Parliament claimed that the fight against terrorism and international crime went beyond the framework set out by the Regulation No. 443/92 on financial and technical assistance to the developing countries in Asia and Latin America. Before the ECJ ruled in favor of the Parliament's plea in law, it undertook an in-depth analysis of the aims and objectives of the development cooperation in the light of Art. 177 TEC and of several secondary EDC instruments, among others the non-binding European Consensus on Development Cooperation of 2005.⁶⁶ After conveying the impression that many new EDC instruments target, *inter alia*, security issues, the ECJ exclusively applied Regulation No. 443/92 as the proper legal basis of the Commission's decision, ruling that the project's aims did not fall within the scope of that Regulation. The Philippine case illustrates how thin the line can be between the Commission's power to appraise economic and policy matters and its duty to observe the law. On the basis of a teleological interpretation of Regulation No. 443/92, the Court developed a legal eligibility test for development projects. The project's aim must be target-oriented, i.e. it must directly and effectively support one of the development policy aims substantiated in the Regulation. On this basis, the Court rejected the Commission's argument that the Border Project contributes to a safe environment as an indispensable precondition for economic growth.⁶⁷ Instead, the ECJ succinctly stated that "... there is nothing in the contested decision (of the Commission) to indicate how the objective pursued by the project could contribute effectively to making the environment more conducive to investment and economic development."⁶⁸ In other words: within the legal framework of EDC instruments, the ECJ tests the

63 ECJ, C-269/90 (TU München), *ECR* 1991, I-5469, para. 68; CFI, T-13/99 (Pfizer Animal Health v. Council), *ECR* 2002, II-3305, para. 168.

64 V. Tiili/J. Canhamme, The Power of Appraisal of the Commission of the European Communities vis-à-vis the Powers of Judicial Review of the Communities' Court of Justice and the Court of First Instance, *Fordham ILJ* 22 (1999), p. 885 at 889.

65 ECJ, C-403/05 (Parliament v. Commission), 23 October 2007, not yet published.

66 ECJ, C-403/05 (fn. 65) para. 57; see also ECJ, C-91/05 (ECOWAS), not yet published, para. 66.

67 ECJ, C-403/05 (fn. 65) para. 44.

68 ECJ, C-403/05 (fn. 65) para. 67; the Court indicated that security measure would have been eligible under the new horizontal Instruments of Stability (Regulation No. 1717/2006, OJ 2006 No. L 327/1), *ibid* para. 58; on this instrument see F. Hoffmeister, Das Verhältnis zwischen Entwicklungszusammenarbeit und Gemeinsamer Außen- und Sicherheitspolitik am Beispiel des EG-Stabilitätsinstruments, *EuR-Beiheft 2/2008* (in this volume).

soundness of the Commission's appraisal first and foremost on the grounds expressed in the respective financing decisions.

Not only the Commission's implementing decisions may cause disputes, which end up before the ECJ; the ongoing development cooperation with beneficiary countries despite poor human rights records may also provoke legal actions.⁶⁹ In principle, an action for the failure to act (Art. 232 TEC) can be lodged against the Commission if the latter has refused to initiate pre-suspension consultation with the beneficiary country,⁷⁰ if it has abstained from proposing a Council decision on suspension⁷¹ or if it has abstained from suspending the financing agreement with the beneficiary country on the basis of the annexed "General Conditions (Art. 21b)". So far, the EP has chosen not to utilize the ECJ but to exhaust all political means at hand in order to prompt the Commission to take actions against human rights violations. In any case, it is perfectly clear that the Commission's and the Council's decision to refrain from acting on the basis of human rights clauses requires a complex and multilayered assessment of the political and social effects of a suspension decision.⁷² The Commission's and the Council's power of appraisal are thus subject to a reduced judicial review, limited to the question whether they have duly taken all relevant information into account and whether or not they have made manifest errors of assessment concerning the legal conditions of suspension.⁷³

IV. Accountability vis-à-vis beneficiary countries

The horizontal accountability relationship between the EU and the beneficiary countries follows a two-pronged policy. On the one hand, the principle of "ownership" is one of the pillars of the new European development policy.⁷⁴ Beneficiary countries have the primary responsibility for exercising effective leadership over their development policy and actions. On the other hand, the EU is responsible for remaining true to its own EDC objectives. In accordance with the Paris Declaration on aid effectiveness,⁷⁵ the European Consensus on De-

69 On human rights clauses, see *Ch. Pippan*, Die Förderung der Menschenrechte und der Demokratie als Aufgabe der Entwicklungszusammenarbeit der Europäischen Gemeinschaft, 2002; *F. Hoffmeister*, Menschenrechts- und Demokratiekláuseln in den vertraglichen Außenbeziehungen der Europäischen Gemeinschaft, 1998.

70 Cf. Art. 96 Cotonou Agreement (fn. 18) and Art. 37 of the DCI Regulation (fn. 9).

71 Cf. Art. 300 TEC and Art. 37 DCI Regulation (fn. 9).

72 Cf. the Council Decision on the conclusion of consultations with the Republic of the Fiji Islands No. 2007/641/EC, OJ 2007 No. L 260/15.

73 Cf. ECJ, C-162/96 (Racke), *ECR* 1998, I-3655, para. 52.

74 Cf. the 22nd recital of the DCI Regulation (fn. 9); Art. 2 of the Cotonou Agreement (fn. 18).

75 The Declaration on Aid Effectiveness, Ownership, Harmonisation, Alignment, Results and Mutual Accountability (available at <http://www-wds.worldbank.org/>) was a background document for the April 17, 2005 Development Committee Meeting of the World Bank. It was adopted by about 90 States and 27 development institutions, among them the EC and the majority of EU member States.

velopment boils it down to the bottom line: “The EU and developing countries share responsibility and accountability for their joint efforts in partnership.”⁷⁶

1. Political dialogue

As a rule, the relationship between the EU and the beneficiary countries is governed by general international law and by the international agreements concluded between the development partners. Accordingly, political accountability mechanisms are embedded in joint institutions established by the respective agreements, complemented by “traditional” diplomatic channel via CFSP mechanisms and the Commission’s local delegations. Most EU cooperation agreements with non-ACP countries provide for an institutionalized political dialogue conducted *inter alia* in joint councils.⁷⁷ Within the framework of the Cotonou agreement and hence for all cooperation with ACP countries, two ACP-EU institutions are eligible political dialogue fora: the Council of Ministers and the Joint Parliamentary Assembly.⁷⁸ However, the imbalance of the mutual political accountability lies in the very nature of development policy. Who claims the accountability of the donor if one is dependent on the donation? In addition, the accountability of the EU for the economic soundness and effectiveness of a particular programme or project is cushioned by the beneficiary country’s involvement in the process of strategy mapping and programming. Finally, the financing agreement concluded between the Commission and the respective government includes the latter’s consent to the implementation modalities. The constant engagement and participation of the beneficiary country in EDC processes strongly influences the accountability relationship between the Commission and the beneficiary country. Naturally, the Commission’s accountability remains a vital issue for the beneficiary country when the Commission directly provides assistance to NGOs and other private actors beyond government channels. This is, to a certain extent, true for cross-cutting thematic programmes.⁷⁹ In addition, the Commission finances rapid humanitarian aid operations that are directly launched by the EU or via specialized agencies, IOs or NGOs, in some cases without the initiative and the direct involvement of the recipient country.⁸⁰ In these cases, the accountability tool “political dialogue” may gain particular relevance in the field of conflict prevention.

76 European Consensus on Development, OJ 2006 No. C 46/01, para. 8.

77 Cf. Art. 3 of the Economic Partnership, Political Coordination and Cooperation Agreement between the European Community and its member States, of the one part, and the United Mexican States, of the other part, OJ 2000 No. L 276/45; see also the Guidelines for ACP-EU Political Dialogue established by the Council of Ministers and the Resolution on the ACP-EU Political Dialogue adopted by the ACP-EU Joint Parliamentary Assembly, OJ 2005 No. C 80/17.

78 Cf. the new Art. 8 para. 6 in conjunction with Annex VII of the revised Cotonou Agreement, OJ 2005 No. L 287/1.

79 See Art. 11 – 16 DCI Regulation No. 1905/2006 (fn. 9).

80 See Council Regulation No. 1257/96 on humanitarian aid, OJ 1996 No. L 163/1.

The most recent accountability test for the EU-ACP relationship was the disagreement over the new Economic Partnership Agreements (EPA) negotiated between the EU and six regional groupings of ACP countries.⁸¹ NGOs as well as many ACP countries repeatedly claimed that the negotiations were lacking the necessary development focus due to the EU's resistance. Due to the EU's regional focus, the ACP-EU institutions remained ineffective in this dispute marked by miscommunication. The whole process exemplifies that political accountability mechanisms easily run dry in an unbalanced donor – beneficiary relationship.

2. Legal accountability

Whereas the Cotonou Agreement contains a rather sophisticated provision on the settlement of disputes arising from the interpretation and application of the agreement (Art. 98), most partnership and cooperation agreements with non-ACP countries are reluctant in this regard. Within the latter framework, either party may take “appropriate measures” if a political solution cannot be reached within the joint institution.⁸² In contrast, Art. 98 of the Cotonou Agreement allows for arbitral proceedings. Apparently, this option has never been used so far – a quite common fate: quasi-judicial dispute settlement mechanisms of other development assistance organizations are paper tigers as well.⁸³ The rationale is quite blatant: the developing countries avoid an adamant stance which calls for third-party settlement whereas the development assistance organizations – including the EU – rely on their strong political means at hand.

It is not only self-restraint that keeps beneficiary countries from lodging actions of annulment against the Commission's decisions on development policy pursuant to Art. 230 para. 4 TEC. The legal obstacles erected by the EC Treaty are insurmountable, as well. Admittedly, the wording of Art. 230 para. 4 TEC conveys the impression that third States may have *ius standi* before Community courts: According to international law, (recognized) States are “legal persons” within the legal orders of EU member States, capable of instituting legal proceedings before the latter's national courts. Art. 230 para. 4 TEC, however, has to be interpreted in a manner that serves the purposes of the EC Treaty and its judicial system. Starting from that, the provision concerns first and foremost the hierarchical relationship between the supranational legislator and the subjects intentionally submitted to the laws. In contrast, the relation between two sovereign actors – the Community and a third State – is based on the principle of sovereign equality, at least with regard to their *acta iure imperii*. Disputes concerning the acts of these actors are governed by international law and are subject to international

81 For details see S. Bilal and F. Rampa, Aid for Trade by the European Union: Preliminary Insights from the Economic Partnership Agreements, EuR-Beiheft 2/2008 (in this volume).

82 Cf. Art. 19 of the Cooperation Agreement between the European Community and the Kingdom of Cambodia, OJ 1999 No. L 269/18.

83 Ph. Dann (fn. 5), p. 388-389.

dispute settlement mechanisms. Nothing indicates that Art. 230 TEC may take a different stance. In addition, it can neither be assumed that the EC Treaty confers (procedural) rights on third States (*pacta tertiis* rule⁸⁴), nor does EU practice suggest such a reading of Art. 230 TEC. The *ius standi* of third States before Community courts has to be anchored in agreements between the EU and third States, such as those with Switzerland.⁸⁵ Unsurprisingly, the EU has not promoted such a judicial remedy option in its development cooperation agreements.

V. Accountability vis-à-vis individuals affected by EU-financed projects

In many aspects, private parties are the weakest link in the long chain between the project design and the project implementation. The global “development industry” is an important source of income for companies. Unavoidably, tendering procedures necessarily entail financial losses for those competitors whose tenders are rejected. EU-financed projects may directly cause harm if the improper performance of implementation measures results in accidental damages. However, these incidents are rarely subjected to accountability mechanisms since they are regularly covered by insurance.⁸⁶ Matters are different if the harmful effects lie within the very nature of the project. An infamous example is the Kibale Forest and Game Corridor incident. In 1988, the EC agreed to finance a Nature Forest Management and Conservation Project in Uganda as part of a wider project devised by the World Bank. In the course of the implementation, approximately 35,000 people were violently evicted from the region.⁸⁷ The Commission denied responsibility, but critics have identified the project itself with the policy of eviction.⁸⁸ Another example for harmful effects of a well-meant EDC project was reported by the European Court of Auditors (ECA) in 2006: an EU fauna managing project was designed to address the problem of commercial poaching in the forests of the Congo basin. During the audit team visit, representatives of local fishing communities reported that they had five hunting bases inside the forest which were destroyed by the EU-financed antipoaching units. Hence, the livelihood of local communities was threatened.⁸⁹ The two projects exemplify the spectrum of legal issues linked to remedial actions against EDC measures: the unclear

84 Art. 36 Vienna Convention of the Law of Treaties, UNTS Vol. 1155, p. 331.

85 Cf. Art. 20 Agreement between the European Community and the Swiss Confederation on Air Transport, OJ 2002 No. L 114/73; see also CFI, T-319/05 (C-70/04) (Schweizerische Eidgenossenschaft v. Commission), action of annulment lodged on 16 February 2004 (pending).

86 General conditions for work contracts financed by the European Community, ACP-EC Council of Minister, Decision No. 3/90 of 19 March 1990.

87 A. Clapham, Human Rights in the Common Foreign Policy, in: Ph. Alston/M. Bustel/J. Heenan (eds.), *The EU and Human Rights*, 1999, p. 627 at 658.

88 B. Simma/J. B. Aschenbrenner/C. Schulte, Human Rights Considerations in the Development Co-operation Activities of the EC, in: Ph. Alston/M. Bustel/J. Heenan (eds.), *The EU and Human Rights*, 1999, p. 570 at 618.

89 OJ 2006 No. C 235/18.

distribution of responsibilities, the multitude of laws governing the project implementation and the unawareness of competent accountability fora.

It is not only the EU that has to cope with the negative human rights implications of its development projects: the reputation of some of the World Bank's projects is much worse.⁹⁰ However, the EU and the World Bank deal differently with the issues of accountability. It is well-known that the latter established an Inspection Panel in 1993 to which private groups may turn in order to hold the World Bank Institutions accountable for noncompliance with internal policy rules and procedures.⁹¹ Academic voices demand a similar institution within the institutional framework of the EU – an EDC Ombudsperson for complaints by project-affected individuals, so to speak.⁹² There are reasons to agree with this view, as the following considerations on judicial remedies demonstrate.

1. Judicial accountability fora

As a general rule, two levels of judicial remedies against EDC implementation measures exist: the national courts of the beneficiary country and the European courts. Possible causes of actions are manifold. Individuals affected by EU-financed projects may contest the Commission's financing decision, the project itself or single implementation measures. They may file claims for the annulment of a legal act or for compensation. Be that as it may, the path to justice is rocky. Due caution has to be paid with regard to the proper respondent of the legal action. In this regard, the recipient country's ownership of the development strategy, one of the leitmotifs of the EDC, disburdens the EU to a large extent. Given that under the decentralized management the beneficiary country is constantly involved in the process of determining and implementing projects, it is first and foremost the government which has to give account to its citizens and which has to respect the municipal and international rules. Depending on the contributions of the beneficiary countries and the responsibilities allocated to national authorities (e.g., the National Authorizing Authority in ACP States⁹³), claims have to be lodged against the government in domestic judicial processes. Even if governmental authorities are not substantially involved in the implementation of EU-financed projects, the responsibility may not rest with the EU. It is the Commission's constant practice to disclaim its own liability towards third parties in con-

90 E.g. the Narmada River Sardar Sarovar Dam and Power Project of 1986, *I. Shihata*, The World Bank Inspection Panel, 2000, p. 5 *et seq.*

91 See among others *Shihata* (fn. 90), p. 35 *et seq.*; *E. Suzuki/S. Namwani*, Responsibility of International Organizations: The Accountability Mechanisms of Multinational Development Banks, Michigan JIL 27 (2005) p. 177, 203 *et seq.*

92 *Ch. Pippin* (fn. 60), p. 326; *B. Simma/J. B. Aschenbrenner/C. Schulte* (fn. 88) p. 619.

93 The ECJ has constantly held that public contracts funded by the EDF remain national contracts for which the authorities of the ACP States alone are responsible for preparing, negotiating and concluding; ECJ, C-182/91 (*Forafrique Burkinabe*), ECR 1993, I-2161, para. 23.

tractual documents.⁹⁴ According to the General Conditions governing the EC contribution agreements with international organizations, the latter assume sole liability for damages sustained while the assistance is carried out. However, the EU is aware of the fact that this responsibility will hardly ever be invoked due to the international organizations' jurisdictional immunities in the beneficiary country.

a) Judicial proceedings before national courts

As a general rule, jurisdictional immunity bars project-affected individuals from filing claims against international development agencies before national courts in the recipient countries. Even if the constituent instruments of the World Bank Institutions contain provisions that allow actions against the Association (...) in a court of competent jurisdiction,⁹⁵ this waiver only applies to creditors of the Bank.⁹⁶ Outside the area of borrowing and other commercial activities, the Bank successfully asserts its judicial immunity as a specialized agency of the UN.⁹⁷ Whether or not international organizations enjoy jurisdictional immunity in third States according to customary law is disputed among scholars. In any event, most international organizations evade evitable risk and conclude agreements on immunities with their host States. Starting from that, it is striking that the EU does not safeguard its activities within third States by arranging for its judicial immunity. Obviously, the EU relies on its comprehensive immunity according to international customary law.⁹⁸ In any case, plaintiffs can make little use of garnishee orders to satisfy their claims for compensation. The Commission's delegation and its property in the beneficiary State is immune from executing measures.⁹⁹ The Community enjoys the same status in its member States,¹⁰⁰ subject to a possible waiver authorized by the ECJ upon application.¹⁰¹ The ECJ may rightly refuse the application by arguing that the execution would interfere with the proper functioning of the European Union since it would affect the implementation of EU development projects.

94 See the General Conditions applicable to European Community-financed grant contracts for external actions, General Conditions applicable to the EC grant agreements with International Organizations for external aid, General Conditions applicable to the EC contribution agreements with International Organizations for Humanitarian Aid Actions, all Annex II to the Standard Grant or Contribution Agreements.

95 E.g. Art. VIII Section 3 IDA Article of Agreements.

96 *Shihata* (fn. 90), p. 248-249.

97 Convention on the Privileges and Immunities of Specialized Agencies of the United Nations, 33 UNTS 261; cf. *Shihata* (fn. 90), p. 243.

98 According to *B. Simma/Ch. Vedder* in: Grabitz/Hilf (eds.), *Das Recht der Europäischen Union* Vol. 3 Art. 281 para. 17, the Community enjoys immunities within third States according to the customary rules on the immunity of international organizations; see for a rare example where the EC claimed jurisdictional immunity according to customary law, *I. Seidl-Hohenveldern*, *Zur Immunität der EWG*, *ecolex* 1990, p. 263.

99 The agreements on the status of the Commission's Delegation regularly refer to the Vienna Convention on Diplomatic Relations.

100 Art. 1 of the Protocol (No. 36) on the privileges and immunities of the European Communities (1965), OJ 2006 No. C 318; cf. *A. Reinisch*, *International Organizations before National Courts*, 2000, p. 161.

101 ECJ, C-182/91 (*Forafrique Burkinabe*), *ECR* 1993, I-2161 para. 12.

b) *Judicial proceedings before European courts*

Legal proceedings before European courts avoid immunity issues but include several other hurdles. The nationality of the applicant does not constitute a hurdle, as it is no legal barrier. Access to the European courts neither depends on EU citizenship nor on residence within a member State.¹⁰² Therefore, project-affected individuals or legal persons may file actions against EC organs even if they are nationals and residents of the beneficiary country. Two proceedings are relevant for a project-affected applicant: the action of annulment pursuant to Art. 230 para. 4 TEC and the action for damages pursuant to Arts. 235, 288 para. 2 TEC.

aa. Action of annulment

With regard to the action of annulment (Art. 230 TEC), the most promising plea in law is the violation of fundamental rights to be respected by the EU (Art. 6 TEU). If an infrastructure project gives rise to habitat destruction, it is the Commission's financing decision vis-à-vis the beneficiary country which may violate the right to life¹⁰³ (Art. 2 of the ECrHR) and the right for respect to private and family life¹⁰⁴ (Art. 8 ECrHR). However, it is well-known that actions of non-privileged applicants are subject to the condition that the contested Community act under review is addressed to them. In the area of EDC implementing measures, acts of the Commission are never explicitly addressed to parties which are not concerned with the implementation of the project. According to settled case-law, project-affected parties may nonetheless have standing if the challenged act concerns them "directly" and "individually". The "individual concern" meets relatively few problems: the DCI Regulation¹⁰⁵ and the Cotonou Agreement¹⁰⁶ oblige the Commission to appropriate environmental screening at project level. The procedures involve interested stakeholders and have to take into account the rights and interests of those individuals whose living environment will be affected by the project. However, the requirement "direct concern" is an almost insurmountable obstacle for the action to be successful. It is difficult to argue that the Commission's financing decision on a specific project constitutes an act that directly affects the applicant. As a rule, financing decisions require acts of implementation. Even if the project's design itself interferes with individual positions protected by fundamental rights, the implementation of the project is seldom "purely automatic" but in pursuance of intermediate national rules of the beneficiary country.¹⁰⁷ In addition, the implementation of an EU-financed project is usually based on a financing agreement between the Commission and the benefi-

102 Cf. ECJ, C-182/91 (Forafrique Burkinable), *ECR* 1993, I-2161.

103 See ECrHR, Judgment of 30 November 2004, Application No. 48939/99 (Oneryildiz v. Turkey).

104 See ECrHR, Judgment of 10 November 2004, Application No. 46117/99 (Taskin and others v. Turkey).

105 Art. 22 of the DCI Regulation (fn. 9).

106 Art. 32 of the Cotonou Agreement (fn. 28).

107 Cf. ECJ, C-133/777 (NTN Toyo Bearing Company), *ECR* 1979, p. 1005 para. 11.

ciary country. In these cases, it is not the Commission's unilateral financing decision but the beneficiary State's sovereign approval of the project and the modalities of its implementation that has legal effects vis-à-vis local individuals whose habitat is affected by the project.¹⁰⁸ In the *Commune de Champagne* case, the European Court of First Instance (CFI) ruled that the Community's decision to conclude an international agreement with the Swiss Confederation did not affect the applicant's legal position in *Switzerland*, since Art. 299 TEC limits the scope of EU legal acts to the territories of EU member States.¹⁰⁹ In addition, the Court took refuge in the political question doctrine: Given that a sovereign State has freely agreed to an arrangement that creates rights and duties vis-à-vis the Community, it is not for the European Courts to decide whether the legal effects of this arrangement on the former's territory infringe Community law.¹¹⁰

All these arguments will bring an end to a good number of actions targeted against EU-financed development projects. The Reform Treaty will not enhance the applicants' prospects of success. Even if Art. 263 para. 4 TFEU omits the requirement "individual concern", the contested regulatory act must directly concern the applicant and "not entail implementing measures". It stands to reason that the ECJ's respective case-law will apply to the new provision. Despite the rather disappointing outcome of this legal assessment, it should be emphasized that the existing case-law on the criteria "direct concern" and "implementation" should not be applied to EDC issues one-to-one. Above all, there are reasons that justify applying the criteria in a more generous fashion when external EDC measures are concerned. In the *Unión de Pequeños Agricultores* judgment, the ECJ highlighted that the EC is "a community based on the rule of law in which its institutions are subject to judicial review of the compatibility of their acts with the Treaty and with the general principles of law which include fundamental rights."¹¹¹ The ECJ considers the procedural hurdles erected by the "concern" requirements to be in conformity with the right to comprehensive legal protection because the ECJ cooperates with national courts. However, the preliminary reference proceeding pursuant to Art. 234 TEC evidently provides no alternative for securing the rule of law within the EU when EDC projects are implemented by third States. Admittedly, the CFI's arguments in the *Commune de Champagne* case with regard to the sovereign sphere of the EU's partner country carry some conviction, above all if the project concerned is based on a financing agreement.¹¹² It has to be kept in mind, however, that the EU development cooperation is geared towards improving individuals' living condition in the beneficiary countries, an aim which falls into the shared responsibility and accountability of the

108 CFI, T-212/02, Order of 3 July 2007 (*Commune de Champagne*), not yet published, para. 91.

109 CFI, T-212/02 (fn. 107), para. 89.

110 CFI, T-212/02 (fn. 107), para. 94.

111 ECJ, C-50/00 P (*Unión de Pequeños Agricultores*), ECR 2002, I-6677, para. 38.

112 For reference see fn. 108.

EU and the beneficiary country.¹¹³ Seen from this angle, both – the EU and the beneficiary country – have to provide legal remedies for affected individuals in order to secure the rule of law in their respective legal orders.

bb. Action for damages

Compared to the action of annulment, the action for damages (Art 235 TEC) is a more promising judicial remedy for individuals affected by EU-financed projects. To trigger non-contractual liability pursuant to Art. 288 para. 2 TEC, the Commission must have acted in a way that constitutes a “sufficiently flagrant violation of a superior rule of law” which confers rights on individuals.¹¹⁴ Unsurprisingly, fundamental rights have been held to be superior rules of law in that sense.¹¹⁵ In contrast, an infringement of the DCI Regulation does not trigger the non-contractual liability of the Community. Firstly, the Regulation is not intended to have direct effects,¹¹⁶ and secondly, it provides the Commission with a wide margin of discretion. According to settled case-law, the latitude in policy-making frustrates any plea of a sufficiently serious breach of law.¹¹⁷ With regard to development projects which infringe fundamental rights safeguarded in Art. 6 TEU, the cause of the damage can usually be traced back to a number of factors. At this point, the causality requirement necessarily gives rise to difficulties.¹¹⁸ It is the applicant who has the burden of proving a direct link between the unlawful conduct of the Community and the alleged damage. If it is possible that other determining factors intervened, particularly the beneficiary country’s latitude, then the causality chain is easily disrupted.¹¹⁹

The criterion of the “direct link” apparently brings an end to many actions of damages. However, the applicant may successfully submit that the Commission has violated its duty to exercise the function of supervision and monitoring. In the 2007 case of CAS SpA, the European Court of First Instance ruled that, pursuant to Art. 211 TEC and the principle of good administration, the Commission had

113 European Consensus on Development (fn. 76).

114 ECJ, Case 5/71 (Schöppenstedt v. Council), *ECR* 1971, p. 975, para. 11.

115 See CFI, Joined Cases T-481 and 484/93 (Vereniging van Exporteurs in Levende Varkens), *ECR* 1995, II-2941, para. 102.

116 The case-law of the ECJ has changed with regard to the criterion of “conferral of individual rights”. According to the older *Kampffmeyer* Judgment of 1967 (Joined Cases 5, 7, 14 – 24/26, *ECR* 1967, p. 332 at 354), it was sufficient that the infringed rule of law ought to protect the individual’s interest. In the *Beraderm* Case of 2000, the ECJ confirmed the coming together of the law of member States liability and of the Community liability: The infringed rule of law must be one intended to confer rights on individuals, Case C-352/98 P (*Beraderm*), *ECR* 2000, I-5291, paras. 41 – 42.

117 ECJ, Case 5/71 (Schöppenstedt), *ECR* 1971, p. 972; ECJ, C-390/95 P (*Antillean Rice Mills*), *ECR* 1999, I-769, para. 69.

118 Cf. for instance CFI, Joined Cases 197/80 to 200/80, 243/80, 245/80 and 247/80 (*Ludwigshafener Walzmühle*), *ECR* 1981, p. 3211, para. 18, T-168/94 (*Blackspur DIY*), *ECR* 1995, II-2627, para. 38; the causality requirement is also applicable if the applicants claim the Community’s liability for lawful acts (strict liability), cf. CFI, T-184/95, (*Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH*), *ECR* 1998, II-667, para. 31 *et seq.* and ECJ, C-237/98 P (*Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH*), *ECR* 2000, I-4549, para. 54.

119 *U. Säuberlich*, Die außervertragliche Haftung im Gemeinschaftsrecht, 2005, p. 162.

the duty to ensure that Turkish authorities properly applied the EC-Turkey Association Agreement.¹²⁰ With regard to the implementation of EDC measures, the duty results not only from the EC Treaty but also from the DCI Regulation¹²¹ or the Cotonou Agreement.¹²² Even if the scope of the Commission's duty to monitor local authorities has to be determined in the light of the overarching principle of ownership, the sovereignty and the self-responsibility of the beneficiary country cannot fully relieve EU organs from their obligations under EU law.

All in all, the action for damages based on the Commission's disregard for its monitoring duties is the most promising tool to achieve an ex post legal scrutiny and possibly redress. However, the hurdles of proof are high. The burden of explanation and proof with respect to any deficiency attributable to the Commission lies with the applicants.¹²³ They have to demonstrate that the Commission failed to do what was necessary to ensure the proper implementation of the EDC measures which ultimately caused the violation of fundamental rights. General allegations are not sufficient.

2. Non-judicial accountability fora

Both the institution of the European Ombudsman (Art. 195 TEC) and the parliamentary petition committee (Art. 194 TEC) add to the general parliamentary control over other Community institutions. Additionally, they contribute to public awareness and supplement the Community's judicial review system in order to promote the rule of law.¹²⁴

According to Art. 195 TEC, the European Ombudsman is empowered to receive complaints not only from EU citizens but also from natural and legal persons residing or having their registered office in a member State. At first sight, the residence requirement seems to exclude complaints brought forward by project-affected individuals. However, one has to bear in mind that accountability systems such as the World Bank Inspection Panel are usually utilized by NGOs and other stakeholders to express their resistance against certain development projects. Whereas this accountability system compels NGOs to put forward affected parties in order to meet the eligibility requirement,¹²⁵ the institution of the European Ombudsman does not require such bypass solutions. The comparison between the wording of Art. 194 TEC (parliamentary petition) and that of Art. 195 TEC (European Ombudsman) reveals that a complaint addressed to the European

120 CFI, T-23/03 (CAS SpA v. Commission), ECR 2007, II-289, para. 234 [appeal pending].

121 Art. 33 of the DCI Regulation No. 1905/2006 (fn. 9).

122 Art. 57 of the Cotonou Agreement (fn. 28).

123 Cf. the Opinion of Advocate General Trstenjak delivered on 13 March 2008, Case C-204/07 P (C.A.S. SpA v Commission), para. 148.

124 W. Kluth, in Calliess/Ruffert, EUV/EGV, 2007, Art. 195, para. 1.

125 Cf. para. 12 of Resolution No. IBRD 93-10 and Resolution No. IDA 93-6 on the World Bank Inspection Panel; see also Shihata (fn. 90).

Ombudsman is admissible even if the complainant is not directly affected by the contested measure or decision. Thus, European NGOs or committed individuals may put forward an *actio popularis* on behalf of a project-affected individual or the local community. Even if the complaint is made by a non-authorized complainant, the Ombudsman has repeatedly emphasized that he may deal with the matter as an own-initiative inquiry.¹²⁶

In the time period between 1995 and 2007, a total of 72 complaints lodged before the European Ombudsman concerned the development cooperation in its broadest sense. To cut a long story short, the stakeholders' complaints were by and large driven by self-interest.¹²⁷ The vast majority of these complaints were related to the termination of contracts, unsuccessful tenders, outstanding payments and the rejection of proposed projects. However, one of the early complaints lodged in 1996 elucidates the potential of the institution.¹²⁸ The complainant claimed that the Community was liable for having financed a road project near Nairobi which had caused extensive damage to human, animal and plant life, destruction of property and environmental degradation of local communities. In the complainant's view, the Community had acted in breach of the Lomé Convention and should consequently provide compensation. In the beginning, the Commission's comment on the issue was rather unsatisfactory, openly referring to out-sourced responsibilities and weak international frameworks. After the Commission was repeatedly induced to substantiate its reply, the Ombudsman finally agreed with the Commission's position that the Lomé III agreement – the legal basis of the road project at the time of its approval – was less considerate of environmental and social-cultural issues than its successor agreement. One wonders whether this purely positivist approach is adequate in the light of the Ombudsman's duties to detect "instances of maladministration".¹²⁹ With regard to the faulty implementation of the road project, the Ombudsman investigated the responsibilities remaining with the Commission according to Lomé III. On this basis, he considered the Commission's local activities on damage containment to be sufficient.

Even if the Ombudsman reveals maladministration, his decisions and reports are not legally binding for other EU institutions. The Commission, however, may agree to a friendly solution, for example by offering compensation on an *ex gratia* basis. No matter what conclusion the Ombudsman reaches in the scrutinized case, he reports to the Parliament. The latter may adopt the Ombudsman's position as

126 European Ombudsman Annual Report 1998, OJ 1999 No. C 300/11.

127 For a remarkable exception see Complaint No. 933/2004/JMA. In 2004, a complaint concerned the ongoing support of Vietnam without attaching value to human-rights clauses in the EC-Vietnam cooperation agreement. The Commission extensively explained the reasons for continuing the dialogue with Vietnam despite severe human rights deficits. Equally profound was the Ombudsman's legal assessment of the Commission's margin of discretion within the scope of human rights clauses. In the given case, the Ombudsman could not detect any unlawful omission; available at <http://www.euro-ombudsman.eu.int/>.

128 Decision of the European Ombudsman on Complaint No. 983/29.10.96/ABU/KENYA/XD/BB, available at <http://www.euro-ombudsman.eu.int/>.

129 For a definition see European Ombudsman Report 1998, OJ 1999 No. C 300/12.

its own and – where appropriate – lodge legal action against the Commission. Be that as it may, the complaints mentioned are exceptional public attempts to hold the Commission accountable for its EDC implementation. The institution of the European Ombudsman exemplifies the dilemma of many non-judicial accountability fora: it has a shadowy existence among the Community institutions, largely considered to be the second best solution compared to the European court system. In the area of the EDC, however, the second best solution may be the best one in view of the legal hurdles erected by the judicial review system. So far, the European Ombudsman's potential is far from being exhausted. Taking all possibilities for improvements within the limits of Art. 195 TEC into account, the European Ombudsman may bear comparison with the World Bank Inspection Panel. One can only guess why interest groups have not yet discovered the institution as an instrument for holding the Commission accountable for EDC measures. At the very best, the gradually improved development policy gives rise to fewer complaints with regard to negative side-effects. That may be one cause, but the widespread unawareness of the European Ombudsman contributes essentially to his underemployment. The unawareness is that of the population in the beneficiary country, not necessarily that of the European interest groups. The latter face a dilemma: to begin with, they are part of the EU development industry. Additionally, they might also fear that holding the Commission openly accountable for a single development measure may be counter-productive with regard to the overall benefits of the EDC assistance.

The preceding considerations apply, *mutatis mutandis*, to the petition system pursuant to Art. 194 TEC. This instrument is comparatively eligible for European interest groups acting on behalf of project-affected individuals. The prerequisite of being directly affected by EU activities pursuant to Art. 194 TEC does not demand the affection of a legal position.¹³⁰ At any rate, the requirement is handled quite generously in practice.¹³¹ Again, all EDC-related petitions so far lodged with the petition committee have been largely driven by self-interest.

VI. Accountability vis-à-vis NGOs and other stakeholders

Generally speaking, the European judicial system does not permit an *actio popularis* in favour of the project-affected population of the beneficiary country. Therefore, all actions that NGOs lodge before the European courts concern their own legal position within the EDC system. Before the European courts, they have *inter alia* contested the determination of projects, the management of the EDF as well as the performance and the results of tender procedures.¹³² As elaborated

130 W. Kluth, in Calliess/Ruffert (fn. 123), Art. 194, para. 5.

131 S. Hölscheid, in Grabitz/Hilf (eds.), Das Recht der Europäischen Union Vol. II, Art. 194, para. 6.

132 See, e.g. CFI, T-321/01 (Internationaler Hilfsfonds), ECR 2003, II-3225; CFI, T-273/01 (Innova Privat-Akademie GmbH), ECR 2003, II-1093.

above, the institution of the European Ombudsman and the parliamentary petition system are eligible accountability fora for European NGOs if they wish to submit the Commission's implementation of EDC instruments to a non-judicial scrutiny. It goes without saying that NGOs may review the EU Development Cooperation on their own initiative, utilizing the public opinion as a quite powerful accountability forum. The large-scaled campaigns that interest groups lodged against the intended European Partnership Agreements speak for themselves.¹³³

VII. Accountability vis-à-vis other Development Assistance Organizations (peer review)

The EU is the world's foremost donor of development aid, but it is by far not the only international organization engaged in development cooperation. The EU's net of cooperation with other regional and global donor institutions is quite extensive; the most important cooperation partners are the World Bank institutions and the United Nations Development Programme (UNDP). The cooperation is multifaceted but, as a general rule, does not include mutual peer review¹³⁴ of respective development policies. It is the industrialized EU member States that are under the development agencies' scrutiny, not the EU itself. In addition, the EU does not belong to the group of Multinational Development Banks¹³⁵ which have established a mutual peer review system (Evaluation Cooperation Group). This is not the place for an in-depth study of the diverse peer review systems established by ODA donors. For the purpose of this analysis, it is sufficient to point out the regular peer review of EU development policy by the OECD. The Development Assistance Committee (DAC), which groups major aid donors that are members of the OECD, issued its latest 100 page-report on the EU Development Cooperation in 2007 as part of a series of assessments of member aid policies and programmes.¹³⁶ The peer review was led by the United States and Australia. The examiners interviewed Community officials, NGOs and – in the course of on-site visits – representatives of the beneficiary countries in order to obtain first-hand information on current issues of European development co-operation efforts.

133 For details see *Bilal/Rampa* (fn. 81).

134 The Evaluation Cooperation Group (ECG) describes "peer review" as a "systematic examination and assessment of the performance of one institution by another institution that has, in principle, a similar mandate and set of basic principles, policies and way of working." ECG, Framework for Peer Reviews of Evaluation Systems in Multilateral Development Banks, Working Document of November 2007.

135 The Operation Group (ECG) was established by the heads of evaluation in the Multilateral Development Banks (MDBs) in 1996; membership includes the African Development Bank (AfDB), the Asian Development Bank (AsDB), the European Bank Reconstruction, and Development Bank (EBRD), the Inter-American Development Bank (IDB), and the World Bank Group (WBG), the European Investment Bank (EIB), the International Monetary Fund (IMF).

136 The full report is available at <http://www.oecd.org/dataoecd/57/6/38965119.pdf>.

VIII. Conclusion

The accountability system of the European Union is as complex as the European Development Cooperation itself. Several accountability fora can be utilized for a political, administrative, democratic, financial and judicial scrutiny of EDC instruments and their implementation. These accountability fora supplement each other and provide an overall picture of a tightly woven accountability web within the European Union. However, the analysis that was carried out has revealed that not all accountability fora are equally involved in the review and evaluation of EDC instruments and measures. Due to the nature of development assistance, it is first and foremost the financial scrutiny power of the European Court of Auditors together with the democratic scrutiny power exercised by the European Parliament which put the Commission's EDC actions to the test. In contrast, the European court system plays a minor role in this field. Whereas privileged applicants argue over competences in the first place, non-privileged applicants have to struggle with high procedural hurdles if they try to challenge harmful EDC implementing measures. With regard to individual complaints, the limited role of judicial accountability fora is – to a certain extent – inherent to the system. Compared to this, other EU accountability fora have more potential, but have been neglected so far. The institution of the European Ombudsperson remains relatively idle in the field of the EDC due to the reluctance of European stakeholders, for whatever reasons. Individuals affected by EU-financed projects are, however, dependent on the latter's willingness to lodge an *actio popularis* on their behalf. With this in mind, the European Union should consider the establishment of an EDC Ombudsperson who accepts individual complaints from individuals affected by EU-financed projects, and who carries out on-site investigations in the beneficiary country. If the European Union takes its commitments to the rule of law and to human rights seriously, then it should head this way.

Zusammenfassung: Rechenschaftsbeziehungen in der Europäischen Entwicklungszusammenarbeit

Die Rechenschaftspflicht („accountability“) der Organe der Europäischen Union ist ein viel diskutiertes Thema, das auch im Rahmen der Europäischen Entwicklungszusammenarbeit (EZA) Beachtung verlangt. Gerade in diesem Bereich ist das Geflecht von Kontrollrechten und Rechenschaftspflichten äußerst komplex, geht es doch vor allem um die zielgerichtete Verwendung von Geldmitteln. Die Rechenschaftsbeziehungen, die hier untersucht werden, dienen dazu, die Gesetzmäßigkeit und die Zweckmäßigkeit der EZA sicherzustellen. Es ist in erster Linie die Kommission, die als Hauptakteur der EZA anderen Beteiligten Rede und Antwort stehen muss, d.h. anderen Gemeinschaftsorganen, Mitgliedstaaten, fremden Geberinstitutionen wie der Weltbank, Empfängerstaaten, betroffenen Indivi-

duen, der Zivilgesellschaft und internationalen Entwicklungshilfeorganisationen. Schon die Vielzahl von Beteiligten, die Rechenschaft von der Kommission einfordern können, verdeutlicht, dass die Kommission mitunter widersprüchlichen Interessen ausgesetzt ist. Die Antwort auf die Frage „Wer beurteilt die Europäische Entwicklungszusammenarbeit?“ ist also durchaus facettenreich.

Finanzielle Rechenschaft wird innerhalb der Gemeinschaft vom Europäischen Rechnungshof eingefordert. Art. 248 EGV überträgt diesem Organ die Kontrolle über die Finanzgebarung der anderen Gemeinschaftsorgane, so auch über Maßnahmen und Projekte im Rahmen der EZA, unabhängig davon, ob diese aus dem Gemeinschaftshaushalt oder dem Europäischen Entwicklungsfonds finanziert werden. Die Beurteilung des Rechnungshofes in Form jährlicher Berichte ist für die anderen Gemeinschaftsorgane nicht bindend, wird aber im Rahmen des Entlastungsverfahrens (Art. 276 EGV) vom Rat und Europäischen Parlament berücksichtigt. Im Bereich der EZA analysiert und bewertet der Rechnungshof nicht nur die ordnungsgemäße finanzielle Gebarung der Kommission, sondern auch die Notwendigkeit von Ausgaben mit Blick auf den Zweck des Entwicklungsprojektes. Spezielle Berichte widmen sich spezifischen Bereichen der EZA wie beispielsweise das Instrument der „technical assistance“, das unter dem Gesichtspunkt des tatsächlichen Nutzens für die Empfängerländer analysiert wird (Rep. Nr. 6/2007). Bei Kontrollen vor Ort nehmen die Mitglieder des Rechnungshofes auch Beschwerden betroffener Personen entgegen. Es handelt sich dabei allerdings nicht um ein institutionalisiertes Beschwerdeverfahren, das auf die Verbesserung individueller Schicksale abzielt, sondern um eine reine Informationsbeschaffungsmaßnahme.

Neben der eben beschriebenen finanziellen Rechenschaftspflicht ist die Kommission im Rahmen des Komitologieverfahrens (Ratsentscheidung Nr. 1999/468) verpflichtet, dem Parlament und dem Rat ihre Entwürfe zu EZA-Maßnahmen vorzulegen. Das Parlament kann in diesem Rahmen Einwendungen erheben, mit denen sich die Kommission beschäftigen muss. Bleibt die Kommission bei ihren Vorstellungen, muss sie dies begründen. Beim Parlament sind diverse Unterausschüsse eingerichtet, die die parlamentarische Kontrolle abrunden. Auch das parlamentarische Fragerecht ist ein Baustein innerhalb dieses Systems parlamentarischer Kontrollrechte und kommissioneller Rechenschaftspflichten. Das wichtigste Kontrollorgan in Bezug auf die rechtliche Verantwortlichkeit der Kommission ist der Europäische Gerichtshof (EuGH). Die meisten Rechtsstreitigkeiten im Bereich der EZA betreffen Kompetenzkonflikte zwischen den Gemeinschaftsorganen, d.h. der Kommission wird die Verletzung einer Kompetenznorm oder die Verletzung sonstiger rechtlicher Vorgaben des EGV vorgeworfen.

Gegenüber den Empfängerstaaten legt die Kommission hauptsächlich im Rahmen des politischen Dialogs Rechenschaft ab. Die faktischen Grenzen dieses Dialogs liegen allerdings auf der Hand, bedenkt man doch die Abhängigkeit der Empfängerländer von den Geldgebern. Zudem haben die Empfängerländer heute weitge-

hende Kontrolle über die Auswahl und die Umsetzung entwicklungspolitischer Maßnahmen, die dem Prinzip des „Ownership“ verpflichtet sind. Die Möglichkeit einer schiedsgerichtlichen Lösung von Streitigkeiten zwischen der Gemeinschaft und den Empfangsstaaten besteht durchwegs nur auf dem Papier. Ein Zugang zu Europäischen Gerichten bleibt den Empfängerstaaten schon alleine deswegen verwehrt, weil die Beziehungen zwischen der Gemeinschaft und den Drittstaaten ausschließlich dem internationalen Recht unterliegen. Die Zuständigkeit des EuGH kann nur durch ein internationales Abkommen eröffnet werden – eine Möglichkeit, die bislang nicht genutzt wurde.

Es liegt in der Natur der Sache, dass bei der Umsetzung von Entwicklungsprojekten auch Individuen betroffen sind. Ein mit dem Inspektionspanel der Weltbank vergleichbares Beschwerdesystem fehlt der Gemeinschaft. Im Falle einer Rechtsverletzung durch Entwicklungshilfemaßnahmen – z.B. Infrastrukturprojekte – sehen sich geschädigte Individuen mit unüberwindbaren Prozesshindernissen konfrontiert, wenn sie gerichtlich gegen die Gemeinschaft vorgehen wollen. Verfahren vor nationalen Gerichten steht die völkergewohnheitsrechtlich verankerte Immunität von internationalen Organisationen entgegen, auf die sich auch regelmäßig die Gemeinschaft beruft. Selbst wenn eine Klage gegen die Gemeinschaft vor den Gerichten des Empfangsstaates Erfolg hätte, würde spätestens der Vollstreckungsversuch in das Vermögen der EU an der Immunität der örtlichen Kommissionsdelegationen scheitern. Aber auch der Weg vor die Europäischen Gerichte bietet keine optimale Alternative. Bekanntlich eröffnet Art. 230 Abs. 4 EGV Individuen die Möglichkeit der Klage gegen Maßnahmen der Gemeinschaftsorgane, wenn der Kläger von diesen Maßnahmen direkt und unmittelbar betroffen ist. Während die individuelle Betroffenheit durch Entwicklungsprojekte verhältnismäßig unproblematisch begründet werden kann (z.B. weil die Umweltverträglichkeitsuntersuchung die Personengruppe des Klägers einbezieht), bereitet die notwendige unmittelbare Betroffenheit des Klägers ein kaum zu überwindendes Hindernis: In der Regel werden EU-finanzierte Entwicklungshilfeprojekte vom Empfängerstaat nach Maßgabe der örtlichen Gesetze durchgeführt. Etwas aussichtsreicher ist die Amtshaftungsklage nach Art. 235 EGV i.V.m. Art. 288 Abs. 2 EGV, soweit geltend gemacht wird, die Kommission habe ihre Kontrollpflichten gegenüber den lokalen Behörden verletzt. Allerdings liegt die Beweislast für die Kausalität zwischen dem Unterlassen der Kommission und dem eingetretenen Schaden beim Kläger.

EZA-geschädigten Individuen bleiben nach alledem oft nur außergerichtliche Foren, um auf ihre Beeinträchtigung aufmerksam zu machen. Zu nennen ist hier das Petitionsrecht an das Europäische Parlament nach Art. 194 EGV und die Anrufung des Europäischen Bürgerbeauftragten nach Art. 195 EGV. Grundsätzlich verlangen die genannten Foren, dass der Beschwerdeführer innerhalb der Gemeinschaft wohnhaft ist, allerdings ist eine „Popularbeschwerde“, eingereicht durch europäische Interessensgruppen, nicht ausgeschlossen. Vor allem verlangt

die Beschwerde an den Bürgerbeauftragten (Art. 195 EGV) keine direkte Betroffenheit des Beschwerdeführers. Entscheidungen und Berichte des Bürgerbeauftragten sind zwar rechtlich nicht verbindlich, können aber vom Parlament aufgegriffen werden und gegenüber der Kommission im Wege der parlamentarischen Kontrolle Wirkung entfalten. Die vielversprechende Möglichkeit, eine Kontrolle von EZA-Maßnahmen durch den Bürgerbeauftragten anzuregen, wird derzeit kaum von europäischen Interessensgruppen genutzt. Die Gründe für diese Zurückhaltung werden auch darin liegen, dass die Interessensgruppen Teil der von der EU finanzierten „Entwicklungshilfeindustrie“ sind. Gerade deshalb sollte die Institution des Europäischen Bürgerbeauftragten mit Blick auf EZA-Maßnahmen ausgebaut werden. Wünschenswert wäre ein unmittelbares Beschwerderecht von Bewohnern der Empfängerländer sowie die Möglichkeit des Bürgerbeauftragten, vor Ort Beschwerden entgegen zu nehmen und sich einen Eindruck von der Lage zu machen. Wenn die EU sich der Rechtssicherheit und den Menschenrechten ernsthaft verbunden fühlt, wird sie diesen Weg einschlagen.

Autorenverzeichnis

Dr. Sandra Bartelt, LL.M.

Europäische Kommission, Generaldirektion für Entwicklung.
Email: Sandra.BARTELT@ec.europa.eu

Dr. Sanoussi Bilal

Koordinator des Economic and Trade Cooperation Programme am European Centre for Development Policy Management (ECDPM), Maastricht / Brüssel.
Email: sb@ecdpm.org

Dr. Philipp Dann, LL.M.

Referent am Max Planck Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Heidelberg. Email: pdann@mpil.de

Daniela Gauci

Mitglied des Juristischen Dienstes des Europäischen Parlaments.
Email: daniela.gauci@europarl.europa.eu

Dr. Frank Hoffmeister

Mitglied des Juristischen Dienstes der Europäischen Kommission; Professor für internationales Wirtschaftsrecht (Teilzeit), Freie Universität Brüssel.
Email: Frank.HOFFMEISTER@ec.europa.eu

Dr. Bernd Martenczuk, MPA

Mitglied des Juristischen Dienstes der Europäischen Kommission; Professor (Teilzeit), Freie Universität Brüssel. Email: Bernd.Martenczuk@ec.europa.eu

Ricardo Passos, DEA, LL.M.

Mitglied des Juristischen Dienstes des Europäischen Parlaments.
Email: ricardo.passos@europarl.europa.eu

Francesco Rampa

Mitarbeiter am European Centre for Development Policy Management (ECDPM), Maastricht / Brüssel; gegenwärtig technischer Berater für Afrika und Entwicklungsfragen beim Sherpa des italienischen Ministerpräsidenten zur Vorbereitung des G8 Gipfels 2009. Email: fr@ecdpm.org

Dr. Kirsten Schmalenbach

Professorin für Völker- und Europarecht an der Karl-Franzens-Universität Graz.
Email: kirsten.schmalenbach@uni-graz.at

Gesetzgebungslehre – neu evaluiert Legistics – freshly evaluated

Von Prof. Dr. Ulrich Karpen

2., erweiterte Auflage 2008, ca. 255 S.,
brosch., ca. 49,- €, ISBN 978-3-8329-33

(European Association of Legislation (EAL)
/ Deutsche Gesellschaft für Gesetzgebung (DGG), Bd. 12)

Erscheint November 2008

gibt es den unabhängigen nationalen Normenkontrollrat. Er soll die Gesetzgebung der Regierung vor der Einbringung in das Parlament auf ihre gesetzgeberische Qualität prüfen, vor allem auf die zusätzlichen Bürokratiekosten, die sie verursachen werden. Er soll Verbesserungsvorschläge machen. Damit ist eine wichtige Forderung der Legistics erfüllt worden.

Wissenschaftlern und Praktikern, Politikern, Anwälten, Richtern und anderen. Die interdisziplinäre Wissenschaft bemüht sich seit langem – im In- und Ausland – um das Dickicht des Normenbestandes in der Europäischen Union, im Bund und in den Ländern zu schlagen und für „bessere Gesetze“ zu sorgen.

Dem Band veröffentlichten Beiträge zeichnen die Entwicklung der Gesetzgebung der letzten beiden Jahrzehnten nach. In teils deutscher, teils englischer Sprache analysiert er Trends, Fortschritte und Defizite in unserer Gesetzgebung. Die Neuauflage enthält eine Untersuchung zur Gesetzgebung der Großen Koalition in der ersten Legislaturperiode (2005-2007).

Ulrich Karpen ist Staatsrechtslehrer an der Universität Hamburg und hat als langjähriger Richter praktische Erfahrungen sammeln können. Er ist Vorsitzender der Deutschen Gesellschaft für Gesetzgebung (DGG) und hat vor fünfzehn Jahren als Chairman die European Association of Legislation (EAL) gegründet.