



*Rechtsausschuss
Der Vorsitzende*

13.7.2017

Herrn
David McAllister
Vorsitzender
Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten
BRÜSSEL

Betrifft: Stellungnahme zu der Rechtsgrundlage des Vorschlags für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 230/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2014 zur Schaffung eines Instruments, das zu Stabilität und Frieden beiträgt (COM(2016)447 - 2016/0207(COD))

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

in der Sitzung der Koordinatoren vom 11. Juli 2016 hat der Rechtsausschuss beschlossen, gemäß Artikel 39 Absatz 3 der Geschäftsordnung (GO) aus eigener Initiative die Rechtsgrundlage des Vorschlags für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 230/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2014 zur Schaffung eines Instruments, das zu Stabilität und Frieden beiträgt (COM(2016)447), zu prüfen. Mit Schreiben vom 15. November 2016 hat der Vorsitz des Entwicklungsausschusses den Rechtsausschuss ferner gemäß Artikel 39 GO um Prüfung der Rechtsgrundlage des oben genannten Legislativvorschlags gebeten. Der Vorschlag basiert auf den Artikeln 209 Abs. 1 und 212 Abs. 2 AEUV über den Erlass von Maßnahmen, die zur Durchführung der Politik im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit notwendig sind, und von Maßnahmen der wirtschaftlichen, finanziellen und technischen Zusammenarbeit mit Drittländern, die keine Entwicklungsländer sind.

Der Ausschuss hat diesen Sachverhalt in seiner Sitzung vom 13. Juli 2017 geprüft.

I – Hintergrund

Die Verordnung (EU) Nr. 230/2014 (im Folgenden „IcSP“ („Instrument, das zu Stabilität und Frieden beiträgt“))¹ enthält Maßnahmen zur technischen und finanziellen Unterstützung bei der Verhütung und Bewältigung von Krisen und der Schaffung von Stabilität und Frieden. Mit den vorgeschlagenen Änderungen am IcSP soll eine neue Art der Hilfe der Union speziell für den Aufbau von Kapazitäten militärischer Akteure in Drittländern eingeführt werden, wenn außergewöhnliche Umstände eintreten. Der Vorschlag der Kommission knüpft an eine wohl **enge Verbindung zwischen Sicherheit und Entwicklung** an, wobei beabsichtigt wird, die Sicherheitssysteme von Partnerländern als Teil eines umfassenderen Reformprozesses, der Staat und Bürgern eine wirkungsvolle und mit Rechenschaftspflicht verbundene Sicherheit gewährleistet, zu unterstützen, und so zur Verwirklichung der EU-Ziele einer inklusiven und nachhaltigen Entwicklung und der Rechtsstaatlichkeit beiträgt.

Der enge Zusammenhang zwischen Sicherheit und Entwicklung in der Praxis ist schon in der Verordnung Nr. 1717/2006 zur Schaffung eines Instruments für Stabilität (nachstehend IfS)², dem Vorläufer des IcSP, zu erkennen. Das IfS zielte darauf ab, Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit und der finanziellen, wirtschaftlichen und technischen Zusammenarbeit mit Drittländern zu ergreifen³ und enthielt ursprünglich die militärischen und friedenserhaltenden Maßnahmen in seinem Geltungsbereich.⁴ Die einschlägige Bestimmung, die später während der Verhandlungen über die Verordnung zwischen der Kommission, dem Rat und dem Parlament wieder fallen gelassen wurde, wurde in Artikel 2 Buchstabe a aufgenommen und lautet wie folgt:

„militärische Überwachung und friedenssichernde oder friedensfördernde Maßnahmen (auch mit ziviler Komponente) durch regionale und subregionale Organisationen und andere Zusammenschlüsse von Staaten, die mit Billigung der Vereinten Nationen tätig sind; Maßnahmen zum Ausbau der Kapazitäten solcher Organisationen und der Fähigkeiten ihrer Mitglieder, solche Maßnahmen zu planen, auszuführen und deren wirksame politische Kontrolle zu gewährleisten.“

II – Einschlägige Vertragsartikel

Als Rechtsgrundlage wird im Vorschlag der Kommission Artikel 209 Absatz 1 AEUV in Verbindung mit Artikel 212 Absatz 1 AEUV im Fünften Teil „Das auswärtige Handeln der Union“ angegeben. Diese lauten wie folgt (Hervorhebungen hinzugefügt):

Artikel 209 AEUV
(*ex-Artikel 179 EGV*)

*1. Das Europäische Parlament und der Rat erlassen gemäß dem **ordentlichen Gesetzgebungsverfahren** die zur Durchführung der Politik im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit erforderlichen Maßnahmen; diese Maßnahmen können Mehrjahresprogramme für die Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern oder thematische Programme betreffen. [...]*

¹ Verordnung (EU) Nr. 230/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2014 zur Schaffung eines Instruments, das zu Stabilität und Frieden beiträgt (ABl. L 77 vom 15.3.2014, S. 1-10).

² [2006] ABl. L 327, S.1.

³ Artikel 1 Absatz 1

⁴ KOM(2004) 630 endg. „Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Schaffung eines Instruments für Stabilität“, Brüssel, 29. September 2004, S. 15

*Artikel 212 AEUV
(ex-Artikel 181a EGV)*

2. Das Europäische Parlament und der Rat erlassen gemäß dem **ordentlichen Gesetzgebungsverfahren** die zur Durchführung des Absatzes 1 erforderlichen Maßnahmen. [...]

Artikel 212 Absatz 1 AEUV lautet wie folgt (Hervorhebung hinzugefügt)

*Artikel 212 AEUV
(ex-Artikel 181a EGV)*

1. Unbeschadet der übrigen Bestimmungen der Verträge, insbesondere der Artikel 208 bis 211, führt die Union mit Drittländern, die keine Entwicklungsländer sind, Maßnahmen der wirtschaftlichen, finanziellen und technischen Zusammenarbeit durch, die auch Unterstützung, insbesondere im finanziellen Bereich, einschließen. **Diese Maßnahmen stehen mit der Entwicklungspolitik der Union im Einklang und werden im Rahmen der Grundsätze und Ziele ihres auswärtigen Handelns durchgeführt.** Die Maßnahmen der Union und die Maßnahmen der Mitgliedstaaten ergänzen und verstärken sich gegenseitig.

Artikel 208 AEUV, in dem die Prämissen dargelegt werden, auf deren Grundlage die Maßnahmen im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit erlassen werden können, lautet wie folgt (Hervorhebungen hinzugefügt):

*Artikel 208 AEUV
(ex-Artikel 177 EGV)*

1. **Die Politik der Union auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit wird im Rahmen der Grundsätze und Ziele des auswärtigen Handelns der Union durchgeführt.** Die Politik der Union und die Politik der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit ergänzen und verstärken sich gegenseitig.

Hauptziel der Unionspolitik in diesem Bereich ist die Bekämpfung und auf längere Sicht die Beseitigung der Armut. Bei der Durchführung politischer Maßnahmen, die sich auf die Entwicklungsländer auswirken können, trägt die Union den Zielen der Entwicklungszusammenarbeit Rechnung. [...]

Aufgrund des Verweises auf die Grundsätze und Ziele des auswärtigen Handelns der Union sollte auch Artikel 21 EUV betrachtet werden (Hervorhebungen hinzugefügt):

Artikel 21 EUV

1. Die Union lässt sich bei ihrem Handeln auf internationaler Ebene von den Grundsätzen leiten, die für ihre eigene Entstehung, Entwicklung und Erweiterung maßgebend waren und denen sie auch weltweit zu stärkerer Geltung verhelfen will: **Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, die universelle Gültigkeit und Unteilbarkeit der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die Achtung der Menschenwürde, der Grundsatz der Gleichheit und der Grundsatz der Solidarität sowie die Achtung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen und des Völkerrechts.** [...]

2. Die Union legt die gemeinsame Politik sowie Maßnahmen fest, führt diese durch und setzt sich für ein hohes Maß an Zusammenarbeit auf allen Gebieten der internationalen Beziehungen ein, um

(a) ihre Werte, ihre grundlegenden Interessen, ihre Sicherheit, ihre Unabhängigkeit und ihre Unversehrtheit zu wahren;

(b) Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, die Menschenrechte und die Grundsätze des Völkerrechts zu festigen und zu fördern;

(c) nach Maßgabe der Ziele und Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen sowie der Prinzipien der Schlussakte von Helsinki und der Ziele der Charta von Paris, einschließlich derjenigen, die die Außengrenzen betreffen, den Frieden zu erhalten, Konflikte zu verhüten und die internationale Sicherheit zu stärken;

(d) **die nachhaltige Entwicklung in Bezug auf Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt in den Entwicklungsländern zu fördern mit dem vorrangigen Ziel, die Armut zu beseitigen;**

(e) die Integration aller Länder in die Weltwirtschaft zu fördern, unter anderem auch durch den schrittweisen Abbau internationaler Handelshemmnisse;

(f) zur Entwicklung von internationalen Maßnahmen zur Erhaltung und Verbesserung der Qualität der Umwelt und der nachhaltigen Bewirtschaftung der weltweiten natürlichen Ressourcen beizutragen, um eine nachhaltige Entwicklung sicherzustellen;

(g) den Völkern, Ländern und Regionen, die von Naturkatastrophen oder von vom Menschen verursachten Katastrophen betroffen sind, zu helfen; und

(h) eine Weltordnung zu fördern, die auf einer verstärkten multilateralen Zusammenarbeit und einer verantwortungsvollen Weltordnungspolitik beruht.

3. **Die Union wahrt bei der Ausarbeitung und Umsetzung ihres auswärtigen Handelns in den verschiedenen unter diesen Titel und den Fünften Teil des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union fallenden Bereichen** sowie der externen Aspekte der übrigen Politikbereiche **die in den Absätzen 1 und 2 genannten Grundsätze und Ziele.**

Die Union achtet auf die Kohärenz zwischen den einzelnen Bereichen ihres auswärtigen Handelns sowie zwischen diesen und ihren übrigen Politikbereichen. Der Rat und die Kommission, die vom Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik unterstützt werden, stellen diese Kohärenz sicher und arbeiten zu diesem Zweck zusammen.

Auch Artikel 24 Absatz 1 EUV wird für die Analyse und die Bestimmung der geeigneten Rechtsgrundlage als relevant erachtet. Dieser lautet wie folgt (Hervorhebungen hinzugefügt):

Artikel 24 EUV
(ex-Artikel 11 EUV)

1. Die Zuständigkeit der Union in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik erstreckt sich auf alle Bereiche der Außenpolitik sowie auf sämtliche Fragen im Zusammenhang mit der Sicherheit der Union, einschließlich der schrittweisen Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik, die zu einer gemeinsamen Verteidigung führen kann.

Für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik gelten besondere Bestimmungen und Verfahren. **Sie wird vom Europäischen Rat und vom Rat einstimmig festgelegt und durchgeführt,** soweit in den Verträgen nichts anderes festgelegt ist. **Der Erlass von Gesetzgebungsakten ist ausgeschlossen.** Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik wird vom Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und von den Mitgliedstaaten gemäß den Verträgen durchgeführt. **Die spezifische Rolle des Europäischen**

Parlaments und der Kommission in diesem Bereich ist in den Verträgen festgelegt. Der Gerichtshof der Europäischen Union ist in Bezug auf diese Bestimmungen nicht zuständig; hiervon ausgenommen ist die Kontrolle der Einhaltung des Artikels 40 dieses Vertrags und die Überwachung der Rechtmäßigkeit bestimmter Beschlüsse nach Artikel 275 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union. [...]

Artikel 40 EUV lautet wie folgt:

Artikel 40 EUV

Die Durchführung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik lässt die Anwendung der Verfahren und den jeweiligen Umfang der Befugnisse der Organe, die in den Verträgen für die Ausübung der in den Artikeln 3 bis 6 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union aufgeführten Zuständigkeiten der Union vorgesehen sind, unberührt.

Ebenso lässt die Durchführung der Politik nach den genannten Artikeln die Anwendung der Verfahren und den jeweiligen Umfang der Befugnisse der Organe, die in den Verträgen für die Ausübung der Zuständigkeiten der Union nach diesem Kapitel vorgesehen sind, unberührt.

III – Die vorgeschlagene Rechtsgrundlage

Die Kommission hat die Artikel 209 Abs. 1 und 212 Abs. 2 AEUV als geeignete Rechtsgrundlagen für die Änderung der Verordnung (EU) Nr. 230/2014 vorgeschlagen. Beide Bestimmungen finden sich in Titel III über die „Zusammenarbeit mit Drittländern und humanitäre Hilfe“ im Rahmen des auswärtigen Handelns der Union, in dem die vormaligen Titel XX (Artikel 177-181 EGV) und XXI (Artikel 181a EGV) des Dritten Teils des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft zusammengefasst wurden, wonach die Europäische Gemeinschaft (jetzt Union) politische Maßnahmen zur Zusammenarbeit sowohl mit Entwicklungsländern (Art. 177-181 EGV) als auch mit entwickelten Ländern (Art. 181a EGV) ergreifen kann.

Die Wahl der geeigneten Rechtsgrundlage war ein immer wiederkehrendes Thema im Bereich des auswärtigen Handelns der EU, insbesondere in Bezug auf die Verbindung zwischen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik und der Entwicklungszusammenarbeit sowie der wirtschaftlichen, finanziellen und technischen Zusammenarbeit. Dies ist auf die erheblichen rechtlichen Unterschiede zwischen den Bestimmungen für diese Bereiche sowie auf die enge Verzahnung der politischen Maßnahmen zurückzuführen, die von den Organen der Union in der Praxis entwickelt werden. Speziell die Entwicklungszusammenarbeit und die wirtschaftliche, finanzielle und technische Zusammenarbeit erfolgen auf der Grundlage des traditionellen Integrationsmodells, dem zufolge sich das Europäische Parlament gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren auf der Grundlage eines Vorschlags der Kommission und vorbehaltlich der Rechtsprechung des Gerichtshofs aktiv an der Entscheidungsfindung beteiligt.¹ Dagegen trifft der Rat im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik Maßnahmen im Wesentlichen nur einstimmig und hält das Parlament nur auf dem Laufenden, wobei die Zuständigkeit des Gerichtshofs ausdrücklich

¹ Artikel 209 Absatz 1 AEUV

ausgeschlossen ist.¹

Vor diesem Hintergrund hat der Rechtsausschuss beschlossen, zu prüfen, welches die richtige Rechtsgrundlage für die vorgeschlagene Änderung der Verordnung Nr. 230/2014 ist. Sollte die Union die vorgeschlagene Maßnahme, die sowohl die Entwicklungszusammenarbeit und die wirtschaftliche, finanzielle und technische Zusammenarbeit als auch die Sicherheits- und Verteidigungspolitik betrifft, gemäß den für den einen oder für den anderen Bereich geltenden Rechtsvorschriften annehmen? Die Beantwortung dieser Rechtsfrage würde nicht nur das Verfahren für die Annahme der vorgeschlagenen Maßnahme, sondern auch ihre rechtlichen Eigenschaften und Auswirkungen bedingen.

IV – Rechtsprechung des EuGH zur Wahl der Rechtsgrundlage

Der Gerichtshof betrachtet die Frage der geeigneten Rechtsgrundlage traditionell als Angelegenheit von verfassungsmäßiger Bedeutung zur Wahrung des Grundsatzes der begrenzten Einzelermächtigung (Artikel 5 EUV) und zur Festlegung der Art und des Umfangs der Zuständigkeiten der Union². Nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs „*muss sich die Wahl der Rechtsgrundlage eines gemeinschaftlichen Rechtsakts auf objektive, gerichtlich nachprüfbare Umstände gründen, zu denen insbesondere das Ziel und der Inhalt des Rechtsakts gehören*“³. Die Wahl einer falschen Rechtsgrundlage kann daher ein Grund für die Nichtigkeitserklärung des betreffenden Rechtsakts sein. In diesem Zusammenhang sind der Wunsch eines Organs, am Erlass eines bestimmten Rechtsakts intensiver beteiligt zu werden, die Umstände, unter denen ein Rechtsakt erlassen wurde, und die aus anderen Gründen durchgeführte Arbeit auf dem betreffenden Gebiet für die Ermittlung der richtigen Rechtsgrundlage ohne Bedeutung⁴.

Ergibt die Prüfung eines Rechtsakts, dass er zwei Zielsetzungen hat oder zwei Komponenten umfasst, und lässt sich eine von ihnen als die hauptsächliche oder überwiegende ausmachen, während die andere nur nebensächliche Bedeutung hat, so ist der Rechtsakt nur auf eine Rechtsgrundlage zu stützen, und zwar auf die, die die hauptsächliche oder überwiegende Zielsetzung oder Komponente erfordert⁵. Hat ein Rechtsakt jedoch gleichzeitig mehrere Zielsetzungen oder umfasst er mehrere Komponenten, die untrennbar miteinander verbunden sind, ohne dass die eine gegenüber der bzw. den anderen nur zweitrangig und mittelbar ist, so wird ein solcher Rechtsakt auf die verschiedenen einschlägigen Rechtsgrundlagen⁶ gestützt werden müssen, wenn die für die beiden Rechtsgrundlagen jeweils vorgesehenen Verfahren nicht unvereinbar sind und die Rechte des Europäischen Parlaments⁷ nicht beeinträchtigt werden.

V – Ziel und Inhalt der vorgeschlagenen Maßnahme

¹ Artikel 24 Absatz 1 Unterabsatz 2 EUV und Artikel 275 AEUV.

² *Gutachten 2/00* Slg. 2001, I-9713, Randnr. 5.

³ Rechtssache C-45/86, *Kommission/Rat* (Allgemeine Zollpräferenzen), Slg. 1987, 1439, Randnr. 5; Rechtssache C-411/06, *Kommission/Parlament und Rat*, Slg. 2009, I-7585.

⁴ Rechtssache C-269/97, *Kommission/Rat*, Slg. 2000, I-2257, Randnr. 44.

⁵ Rechtssache C-137/12, *Kommission/Rat*, EU:C:2013:675, Randnr. 53; Rechtssache C-490/10, *Parlament/Rat*, EU:C:2012:525, Randnr. 45; Rechtssache C-155/07, *Parlament/Rat*, Slg. 2008, I-08103, Randnr. 34.

⁶ Rechtssache C-211/01, *Kommission/Rat*, Slg. 2003, I-08913, Randnr. 40; Rechtssache C-178/03, *Kommission/Europäisches Parlament und Rat*, Slg. 2006, I-107, Randnrn. 43–56.

⁷ Rechtssache C-300/89, *Kommission/Rat* (Titandioxid), Slg. 1991, I-2867, Randnrn. 17–25; Rechtssache C-268/94, *Portugal/Rat*, Slg. 1996, I-6177.

Ziel des Legislativvorschlags ist – wie die Kommission in ihrer Begründung ausführt – die Einfügung „*eines neuen Artikels in Titel II der Verordnung (EU) Nr. 230/2014, damit die Hilfe der Union unter außergewöhnlichen Umständen für den Aufbau von Kapazitäten militärischer Akteure in Partnerländern verwendet werden kann, um zu einer nachhaltigen Entwicklung und insbesondere zur Verwirklichung friedlicher und inklusiver Gesellschaften beizutragen*“¹. Gemäß der Folgenabschätzung zum Vorschlag der Kommission werden mit dieser Initiative zwei allgemeine Ziele verfolgt: zum einen soll gewährleistet werden, dass die Entwicklungshilfe der EU für gefährdete Entwicklungsländer nicht durch Instabilität und Konflikte untergraben wird, indem alle an der Schaffung von Sicherheit beteiligten Akteure, einschließlich der Streitkräfte, in die Lage versetzt werden, Sicherheit, Frieden, Recht und Ordnung sicherzustellen; zum anderen soll die nachhaltige Entwicklung in Bezug auf Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt in den Entwicklungsländern gefördert werden, mit dem vorrangigen Ziel, die Armut zu beseitigen.²

Diesbezüglich heißt es in Erwägung 3, dass die Unterstützung von Akteuren des Sicherheitssektors, unter außergewöhnlichen Umständen einschließlich des Militärs, im Kontext der Konfliktverhütung, der Krisenbewältigung oder der Stabilisierung unverzichtbar ist, um angemessene Bedingungen für Armutsbeseitigung und Entwicklung zu gewährleisten. Außerdem wird hervorgehoben, dass diese Maßnahmen auf den Schutz der Zivilbevölkerung in den von Konflikten, Krisen oder Instabilität betroffenen Gebieten ausgerichtet sind und zu einer verantwortungsvollen Staatsführung und einer wirksamen demokratischen Kontrolle sowie zur Achtung der Menschenrechte und rechtsstaatlicher Grundsätze beitragen. In den Erwägungen 2, 4 und 5 wird erneut die enge Verbindung zwischen Sicherheit und nachhaltiger Entwicklung betont und zu diesem Zweck auf die von den Vereinten Nationen 2010 verabschiedete Agenda für nachhaltige Entwicklung,³ die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 19./20. Dezember 2013 und die gemeinsame Mitteilung mit dem Titel „Kapazitätsaufbau zur Förderung von Sicherheit und Entwicklung – Befähigung unserer Partner zur Prävention und Bewältigung von Krisen“⁴ Bezug genommen.

Insbesondere sieht der Vorschlag vor, dass in die Hilfe der Union für Akteure des Sicherheitssektors unter außergewöhnlichen Umständen auch militärische Akteure einbezogen werden können, und zwar im Rahmen einer umfassenderen Reform des Sicherheitssektors und in Einklang mit dem **übergeordneten Ziel der Verwirklichung einer nachhaltigen Entwicklung** (neuer Unterabsatz zu Artikel 1 Absatz 2). In Artikel 3a wird im ersten Absatz das Ziel bekräftigt, einen Beitrag zu einer nachhaltigen Entwicklung und zur Verwirklichung stabiler, friedlicher und inklusiver Gesellschaften zu leisten, indem die Hilfe der Union unter außergewöhnlichen Umständen für den Aufbau von Kapazitäten militärischer Akteure in Partnerländern bereitgestellt wird. In Absatz 2 wird erläutert, dass die zu diesem Zweck geleistete Hilfe der Union in Form der Bereitstellung von Programmen für den Kapazitätsaufbau zur Förderung von Sicherheit und Entwicklung (einschließlich Schulungen, Betreuung und Beratung) sowie in Form der Bereitstellung von Ausrüstung, der Verbesserung der Infrastruktur und der Erbringung anderer Dienstleistungen erfolgen kann. Diese Form der Hilfe sollte nur **als letztes Mittel** eingesetzt werden, wenn durch den Rückgriff auf nichtmilitärische Akteure nicht angemessen gewährleistet werden kann, dass sich das Ziel,

¹ COM(2016) 447 final, S. 2.

² SWD(2016) 222 final, S. 16.

³ Vereinte Nationen, A/RES/70/1, von der Generalversammlung am 25. September 2015 angenommene Resolution.

⁴ JOIN(2015) 17 final vom 28. April 2015.

stabile, friedliche und inklusive Gesellschaften zu verwirklichen, erreichen lässt. Dies ist entweder der Fall, wenn die Existenz funktionierender Staatsorgane sowie die Wahrung der Menschenrechte und der Grundfreiheiten ernsthaft bedroht sind, oder wenn die Staatsorgane mit dieser ernsthaften Bedrohung nicht mehr fertigwerden können, sowie unter der Voraussetzung, dass eine Vereinbarung zwischen dem betreffenden Land und der internationalen Gemeinschaft bzw. der Europäischen Union besteht, wonach das Militär entscheidend für Stabilität, Frieden und Entwicklung ist, insbesondere bei Krisen sowie in fragilen Kontexten und Situationen. In Absatz 4 wird die Leistung militärischer Hilfe noch weiter eingegrenzt, da dort geregelt ist, dass sie weder zur Finanzierung von laufenden militärischen Ausgaben noch zur Finanzierung der Beschaffung von Waffen und Munition oder von Ausbildung verwendet wird, die ausschließlich einen Beitrag zu den Kampfkapazitäten der Streitkräfte leisten soll.

In Absatz 5 wird schließlich erneut betont, dass die militärische Hilfe auf die Förderung der Eigenverantwortung des Partnerlandes und die Entwicklung der erforderlichen Elemente und bewährten Vorgehensweisen für die Gewährleistung der mittel- und langfristigen Nachhaltigkeit ausgerichtet sein sollte und dass damit die Rechtsstaatlichkeit und anerkannte völkerrechtliche Grundsätze gefördert werden sollten.

Weitere geringfügige Änderungen an den Artikeln 7 Absatz 1, 8 Absatz 1 und 10 Absatz 1 des IcSP zielen auf die Einführung eines Querverweises auf den neuen Artikel 3a ab. Schließlich soll durch die Änderung von Artikel 13 Absatz 1 die Finanzausstattung für die Durchführung der Verordnung um 100 000 000 EUR aufgestockt werden.

VI – Analyse und Bestimmung der geeigneten Rechtsgrundlage

Die Kommission hat die Artikel 209 Abs. 1 und 212 Abs. 2 AEUV als geeignete Rechtsgrundlage für die Änderung der Verordnung (EU) Nr. 230/2014 vorgeschlagen. Nach Artikel 209 Absatz 1 erlassen die beiden Rechtsetzungsorgane der Union gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren die zur Durchführung der Politik im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit erforderlichen Maßnahmen, die nach Artikel 208 Absatz 1 AEUV im Rahmen der Grundsätze und Ziele des auswärtigen Handelns der Union durchgeführt wird und deren Hauptziel die Verringerung und auf längere Sicht die Beseitigung der Armut ist. Die Beseitigung der Armut ist ein Ziel, das auch in Artikel 21 Absatz 2 EUV – in dem die ganze Reihe der Ziele des auswärtigen Handelns aufgeführt ist – Erwähnung findet. Die Erwähnung dieses Ziel in Artikel 208 Absatz 1 AEUV legt wohl nahe, dass die anderen in Artikel 21 Absatz 2 EUV aufgeführten Ziele zwar durch Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit verfolgt werden können, jedoch nur, sofern es sich um sekundäre Ziele handelt.¹

Das breite Verständnis der Politik der Entwicklungszusammenarbeit der Union im Zusammenhang mit Abkommen über die Entwicklungszusammenarbeit wurde in der Rechtssache *Portugal/Rat* bestätigt, wo der Gerichtshof Folgendes festgestellt hat (Hervorhebungen hinzugefügt):²

¹ Vgl. Rechtssache C-91/05, *Kommission/Rat (ECOWAS)*, Slg. 2008, I-3651, Randnr. 73. Vgl. auch Rechtssache C-377/12, *Kommission/Rat*, EU:C:2014:1903, Randnr. 37; P. Koutrakos, *The EU Common Security and Defence Policy* (2013 OUP), S. 211-212.

² Rechtssache C-268/94, *Portugiesische Republik/Rat der Europäischen Union*, Slg. 1996, I-6177, Rdnr. 39.

*„Folglich ändert die Aufnahme von Klauseln, die verschiedene besondere Bereiche betreffen, in ein Abkommen über die Entwicklungszusammenarbeit, dessen rechtliche Einordnung nicht; **diese hat in Ansehung seines wesentlichen Gegenstands zu erfolgen und nicht anhand einzelner Bestimmungen**, sofern **diese Bestimmungen in den genannten besonderen Bereichen nicht Verpflichtungen von solcher Tragweite mit sich bringen, dass diese Verpflichtungen in Wirklichkeit anderen Zielen dienen als der Entwicklungszusammenarbeit.**“*

In der Rechtssache C-403/05 *Parlament/Kommission* hat der Gerichtshof bekräftigt, dass sich die Entwicklungszusammenarbeit (Hervorhebungen hinzugefügt):¹

*„**nicht nur auf die nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung dieser Länder**, ihre schrittweise und harmonische Eingliederung in die Weltwirtschaft sowie die Bekämpfung der Armut, **sondern auch auf die Fortentwicklung und Festigung der Demokratie und des Rechtsstaats sowie die Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten** bei gleichzeitiger Beachtung der im Rahmen der Vereinten Nationen und anderer internationaler Organisationen gegebenen Zusagen“ bezieht.*

In der Aufzeichnung des Juristischen Dienstes des Parlaments aus dem Jahr 2004 über die Wahl der Rechtsgrundlage des Vorläufers des IcSP war ursprünglich eine ähnliche Bestimmung über den Aufbau von militärischen Kapazitäten in Ausnahmesituationen enthalten:²

„Friedenssichernde und friedensfördernde Maßnahmen können eindeutig zum Ziel der Entwicklung der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit beitragen. Nach dem Wortlaut von Artikel 179 EG-Vertrag (jetzt Artikel 209 Abs. 1 AEUV) und Artikel 181 a EGV (jetzt Artikel 212 Abs. 2 AEUV) ist die Finanzierung friedenssichernder Maßnahmen zur Erfüllung ihrer Ziele nicht ausgeschlossen. Im Übrigen wurde durch die Rechtsprechung des Gerichtshofs festgelegt, dass die Entwicklungspolitik der Union im weiten Sinne ausgelegt werden sollte.“³

Der Juristische Dienst des Parlaments hat in seiner Aufzeichnung vom 6. Januar 2017 bestätigt, dass die außergewöhnlichen Umstände, unter denen Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau zur Förderung von Sicherheit und Entwicklung im Rahmen des geänderten IcSP ergriffen werden, eine alternative Auslegung zulassen, wonach die militärische Komponente in Artikel 3a sowohl von untergeordneter Bedeutung als auch notwendig ist. Dies wird weiter dadurch gestützt, dass eine Unterstützung rein militärischer Natur gemäß Artikel 3a Absatz 4 ausgeschlossen ist; dies könnte noch deutlicher gemacht werden, indem ausdrücklich eine engere Verbindung zur Politik der Entwicklungszusammenarbeit der Union festgelegt wird.⁴ Wie in der Aufzeichnung der Dienststellen der Kommission vom 2. Februar 2017 über die Rechtsgrundlage im Verfahren Nr. 2016/0207 (COD) bestätigt wurde, die auf Antrag des Rechtsausschusses erstellt wurde, wird mit dem Vorschlag ein Entwicklungsziel durch einen zusätzlichen beteiligten Akteur – das Militär – verfolgt, und zwar in begrenzten Ausnahmefällen, in denen dieser Akteur nicht in seiner militärischen Eigenschaft tätig wird

¹ Rechtssache C-403/05, *Parlament/Kommission*, Slg. 2007, I-9045, Randnr. 56.

² SJ-0746/04, S. 7

³ Vgl. Rechtssache C-268/94, *Portugal/Rat*, Slg. 1996, I-6177, Randnr. 37.

⁴ SJ-0729/16, S. 10

und rein zivile Ziele verfolgt.¹

Gemäß der Gemeinsamen Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat vom 28. April 2015 mit dem Titel „Kapazitätsaufbau zur Förderung von Sicherheit und Entwicklung“² kann beim Kapazitätsaufbau im Sicherheitssektor auf zivile Kräfte oder Polizeikräfte abgestellt werden, jedoch auch auf das Militär. Die Europäische Sicherheitsstrategie aus dem Jahr 2003 sieht vor, dass Sicherheit eine Voraussetzung für Entwicklung ist, da in Konflikten Infrastrukturen, auch soziale Infrastrukturen, zerstört werden, während gleichzeitig der Kriminalität Vorschub geleistet wird und Investoren abgeschreckt werden und die normale Wirtschaftstätigkeit behindert wird.³ Schließlich ist nach dem Europäischen Konsens über die Entwicklungspolitik das oberste Ziel der Entwicklungszusammenarbeit der EU die Beseitigung der Armut im Rahmen einer nachhaltigen Entwicklung, wobei dies **„verantwortungsvolle Staatsführung, Menschenrechte sowie politische, wirtschaftliche, soziale und ökologische Aspekte“** einschließt.⁴ Hinzu kommt, dass der Europäische Konsens über die Entwicklungspolitik ein *„Leitfaden für die Planung und Durchführung der Entwicklungshilfekomponente sämtlicher Instrumente und Strategien der Gemeinschaft für die Zusammenarbeit mit Drittländern“* sein soll, wobei die Entwicklungshilfekomponente definiert ist als *„sämtliche öffentliche Entwicklungshilfe (ODA), wie sie vom Entwicklungshilfesausschuss der OECD vereinbart wurde“*.⁵ Im Rahmen der überarbeiteten Richtlinien über die öffentliche Entwicklungshilfe ist die Finanzierung militärischer Akteure in Partnerländern nur möglich, wenn außergewöhnliche Umstände die Bereitstellung von Entwicklungsdiensten durch das Militär in seiner Rolle bei der Wiederherstellung des Rechtsstaats erfordern. Dagegen ist die unmittelbare Beteiligung an Militärausgaben nach wie vor ausgeschlossen.⁶ Infolgedessen ist der Fall, dass staatliche Institutionen nicht mehr zur Verwirklichung friedlicher und inklusiver Gesellschaften beitragen, nicht durch die geänderten Richtlinien für die öffentliche Entwicklungshilfe gedeckt, und nach der vorgeschlagenen Verordnung ist es möglich, über die öffentliche Entwicklungshilfe hinauszugehen und das Militär zur Erbringung von Entwicklungsdiensten einzusetzen.⁷ Aus rechtlicher Sicht stellen die Richtlinien für die öffentliche Entwicklungshilfe als solche keine rechtlich verbindliche Beschränkung des Anwendungsbereichs von Artikel 208 AEUV dar, und die IcSP-Verordnung sieht für dessen Anwendung keine Konditionalität bezüglich der öffentlichen Entwicklungshilfe vor.⁸

Wie jedoch in der dem Vorschlag beigefügten Folgenabschätzung eingeräumt wurde, würde der Aufbau von Kapazitäten im militärischen Bereich und im Verteidigungsbereich zu nicht im Zusammenhang mit der Entwicklungszusammenarbeit stehenden Zwecken einen Eingriff in die GASP und auch einen Verstoß gegen Artikel 40 EUV darstellen, durch den der Grundsatz der **„gegenseitigen Unberührtheit“** des auswärtigen Handelns der Union im Rahmen der GASP und außerhalb der GASP eingeführt wurde.⁹ Genauso sollte eine

¹ Sj.i(2017)303958, S. 2.

² Vgl. JOIN(2015)17 final.

³ Vgl. *A Secure Europe in a Better World – European Security Strategy* (Brüssel, 12. Dezember 2003), S.11-13.

⁴ ABl. C 46 vom 24.2.2006, S.1, Abschnitte 5, 7 und 42. Vgl. auch Rechtssache C-377/12, *Schlussanträge von Generalanwalt Mengozzi* (2014), Randnr. 40.

⁵ ABl. C 46 vom 24.2.2006, S.1, Abschnitt 8.

⁶ Vgl. Leitlinien zur Berichterstattung vom 17. Februar 2016, OECD-Dokument DCD/DAC(2016)3/FINAL vom 8. April 2016, Ziffern 96-98.

⁷ Vgl. Sj.i(2017)303958, S. 3.

⁸ SJ-0729/16, S. 7-8.

⁹ Vgl. P. van Elsuwege, *„EU External Action after the Collapse of the Pillar Structure: in Search of a new*

Maßnahme, die vor allem auf die Finanzierung des Militärs von Drittländern für verteidigungsrelevante Zwecke ausgerichtet ist, im Rahmen der GASP der Union erfolgen und darf nicht mit einer nicht durch die GASP gedeckten Rechtsgrundlage kombiniert werden. Dies wurde durch die Rechtsprechung des Gerichtshofs in der Rechtssache C-263/14, *Parlament/Rat* bestätigt:

„Bei Rechtsakten, die gestützt auf eine Vorschrift im Zusammenhang mit der GASP angenommen werden, ist es Sache des Gerichtshofs, gemäß Art. 275 Abs. 2 erster Satzteil AEUV und Art. 40 EUV insbesondere zu kontrollieren, dass die Durchführung dieser Politik die Anwendung der Verfahren und den jeweiligen Umfang der Befugnisse der Organe, die in den Verträgen für die Ausübung der im AEU-Vertrag aufgeführten Zuständigkeiten der Union vorgesehen sind, unberührt lässt. Die Wahl der geeigneten Rechtsgrundlage für einen Rechtsakt der Union hat verfassungsrechtliche Bedeutung, und der Rückgriff auf eine falsche Rechtsgrundlage könnte einen solchen Rechtsakt nichtig machen, insbesondere, wenn die zutreffende Rechtsgrundlage ein anderes Annahmeverfahren als das tatsächlich gewählte vorsieht. Nach ständiger Rechtsprechung muss sich die Wahl der Rechtsgrundlage eines Rechtsakts der Union [...] auf objektive, gerichtlich nachprüfbare Umstände gründen, wozu das Ziel und der Inhalt dieses Rechtsakts gehören“¹.

Dementsprechend sollte die militärische Komponente der vorgeschlagenen Verordnung im breiteren Kontext der Ziele und des Inhalts des IcSP gesehen werden. Zu diesem Zweck solte berücksichtigt werden, dass die vorgeschlagene Reform als „letztes Mittel“ angesehen wird, und dass die Situationen, in denen ein Rückgriff auf militärische Hilfe als einziges wirksames Mittel zur Verwirklichung friedlicher und inklusiver Gesellschaften betrachtet werden könnte, eng eingegrenzt sind. Darüber hinaus ist nach dem Vorschlag eine Hilfe der Union für die Finanzierung militärischer Ausbildung, die ausschließlich dazu dient, zu den Kampfkapazitäten der Streitkräfte beizutragen, sowie die Finanzierung laufender militärischer Ausgaben und der Beschaffung von Waffen und Munition verboten, was als Indiz für das Anliegen des Vorschlags angesehen werden könnte, einen Beitrag für die Sicherheit und den Schutz der Zivilbevölkerung in Drittstaaten zu leisten.² Diese Möglichkeit wird weiter eingeschränkt durch die Verpflichtung für die Kommission, geeignete Risikobewertungs-, Überwachungs- und Evaluierungsverfahren für Maßnahmen festzulegen (Absatz 6 derselben Regelung). Die Modalitäten für die Überwachung und Evaluierung sind auch in den Artikeln 12 und 13 der Verordnung (EU) Nr. 236/2014 festgelegt, die für alle EU-Finanzierungsinstrumente im Bereich der Außenbeziehungen gilt, d. h. auch für das IcSP.

In Anbetracht der obigen Ausführungen könnte argumentiert werden, dass die vorgeschlagene Verordnung darauf abzielt, einen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung und zur Verwirklichung stabiler, friedlicher und inklusiver Gesellschaften zu leisten, und zwar durch verantwortungsvolles Handeln in den öffentlichen Verwaltungen, einschließlich der Verteidigungsministerien und der Streitkräfte – die integraler Bestandteil der Exekutive sind – , wenn auch unter ziviler Aufsicht und unter außergewöhnlichen Umständen, wenn eine nachhaltige Entwicklung allein durch Rückgriff auf nichtmilitärische Akteure nicht erreicht werden kann.

Balance between Delimitation and Consistency“, 47 *Common Market Law Review* 2010, S. 1002.

¹ Urteil des Gerichtshofs vom 14. Juni 2016, *Parlament/Rat*, C-263/14, EU:C:2016:435, Randnr. 42-43.

² Für eine ähnliche Argumentation des Juristischen Dienstes des Parlaments im Rahmen des IfS, dem Vorläufer des IcSP, siehe SJ-0746/04, S. 7.

VII – Schlussfolgerungen und Empfehlung

Der Vorschlag der Kommission sieht zwar Verpflichtungen im Hinblick auf die Entwicklung und Konsolidierung des Rechtsstaats und der verantwortungsvollen Staatsführung durch verbesserte zivile Kontrolle und Aufsicht über das Militär in Drittländern vor und steht somit im Zusammenhang mit der GASP und der GSVP, doch verfolgt er als wichtigste und vorrangige Ziele die Entwicklungszusammenarbeit sowie die wirtschaftliche, finanzielle und technische Zusammenarbeit mit Schwerpunkt auf dem Beitrag zu friedlichen und integrativen Gesellschaften, die für die Verwirklichung einer nachhaltigen Entwicklung als unerlässlich angesehen werden. Da diese Ziele untrennbar miteinander verbunden sind, ohne dass ein Ziel dem anderen nachgeordnet wäre oder indirekt mit dem anderen in Verbindung stünde¹, sollte Artikel 209 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 212 Absatz 2 AEUV die richtige und geeignete Rechtsgrundlage für den Vorschlag darstellen.

Der Rechtsausschuss hat dementsprechend in seiner Sitzung vom 13. Juli 2017 mit 10 Stimmen bei 7 Gegenstimmen und 6 Enthaltungen beschlossen², Ihnen zu empfehlen, dass die korrekte Rechtsgrundlage für die vorgeschlagene Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 230/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2014 zur Schaffung eines Instruments, das zu Stabilität und Frieden beiträgt, Artikel 209 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 212 Absatz 2 AEUV ist.

Mit vorzüglicher Hochachtung

Pavel Svoboda

¹ Vgl. Rechtssache C-411/06, *Kommission/Parlament und Rat*, Slg. 2009, I-7585.

² Bei der Schlussabstimmung waren anwesend: Pavel Svoboda (Vorsitzender), Jean-Marie Cavada (stellvertretender Vorsitzender, Berichterstatter), Mady Delvaux (stellvertretende Vorsitzende), Lidia Joanna Geringer de Oedenberg (stellvertretende Vorsitzende), Axel Voss (stellvertretender Vorsitzender), Isabella Adinolfi, Max Andersson, Joëlle Bergeron, Marie-Christine Boutonnet, Lynn Boylan, Daniel Buda, Angel Dzhambazki, Kostas Chrysogonos, Rosa Estaràs Ferragut, Heidi Hautala, Mary Honeyball, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Gilles Lebreton, António Marinho e Pinto, Angelika Niebler, Evelyn Regner, Tiemo Wölken, Tadeusz Zwiefka.