SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN JULIANE KOKOTT vom 22. Mai 2007 [1]

I — Einleitung

1. Mit der vorliegenden Nichtigkeitsklage beantragt das Parlament die Nichtigerklärung der Entscheidung der Kommission ASIA/2004/016-924, mit der ein die Sicherheit der philippinischen Grenzen betreffendes Projekt („Philippine Border Management Project") bewilligt und dessen Finanzierung aus der Haushaltslinie 19 10 02 beschlossen wurde (im Folgenden: die angefochtene Entscheidung). Die Kommission hat diese Entscheidung im Wege des Regelungsverfahrens zur Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 443/92 des Rates vom 25. Februar 2992 über die finanzielle und technische Hilfe zugunsten der Entwicklungsländer Asiens und Lateinamerikas sowie über die wirtschaftliche Zusammenarbeit mit diesen Ländern [2] (im Folgenden: Verordnung Nr. 443/92) erlassen.

2. Das Parlament ist der Ansicht, dass die Kommission mit Erlass der angefochtenen Entscheidung ihre Durchführungsbefugnisse überschritten hat. Die angefochtene Entscheidung habe die Bekämpfung des Terrorismus und der internationalen Kriminalität zum Gegenstand; hierbei handele es sich nicht um Entwicklungshilfe im Sinne der Verordnung Nr. 443/92.

II — Rechtlicher Rahmen

A — *Die Verordnung Nr. 443/92*

3. Die Verordnung Nr. 443/92 hat die Zusammenarbeit mit denjenigen Entwicklungsländern Asiens und Lateinamerikas zum Gegenstand, die nicht zu den Unterzeichnern des Abkommens von Lomé oder zu den begünstigten Ländern der Kooperationspolitik der Gemeinschaft mit Drittländern im Mittelmeerraum gehören (im Folgenden: ALA-Entwicklungsländer).

4. Art. 1 der Verordnung bestimmt, dass die Zusammenarbeit der Gemeinschaft mit den ALA-Entwicklungsländern fortgesetzt und

1 — Originalsprache: Deutsch.

2 — ABl. L 52, S. 1, in der Fassung, die sie durch die Verordnung (EG) Nr. 807/2003 des Rates vom 14. April 2003 zur Anpassung der Bestimmungen über die Ausschüsse zur Unterstützung der Kommission bei der Ausübung von deren Durchführungsbefugnissen, die in nach dem Konsultationsverfahren (Einstimmigkeit) erlassenen Rechtsakten des Rates vorgesehen sind, an den Beschluss 1999/468/EG, ABl. L 122, S. 36.

erweitert wird. Danach umfasst diese Zusammenarbeit die finanzielle und technische Entwicklungshilfe sowie die wirtschaftliche Zusammenarbeit. Die Gemeinschaft soll dabei „dem Schutz der Menschenrechte, der Unterstützung des Demokratisierungsprozesses, der Förderung einer effizienten und gerechten öffentlichen Verwaltung, dem Umweltschutz, der Liberalisierung des Handels und der stärkeren Betonung der kulturellen Dimension im Rahmen eines im beiderseitigen Interesse geführten immer intensiveren Dialogs über politische, wirtschaftliche und soziale Fragen grundlegende Bedeutung" beimessen.

5. Art. 4 bis 6 der Verordnung 443/92 betreffen die finanzielle und technische Hilfe.

6. Gemäß Art. 4 dient die finanzielle und technische Hilfe „vorrangig der Unterstützung der ärmsten Bevölkerungsschichten und der ärmsten Länder der beiden Regionen".

7. Art. 5 benennt Regelungsgegenstände der finanziellen und technischen Hilfe und bei der Ausführung zu berücksichtigende Grundsätze. So sieht Abs. 1 beispielsweise vor, dass die finanzielle und technische Hilfe „insbesondere auf die Entwicklung des ländlichen Sektors und die Verbesserung der Ernährungssicherheit" zielt. Nach Abs. 7 sollte die Hilfe u. a. für konkrete Vorhaben vergeben werden, die sich auf die Demokratisierung, eine effiziente und gerechte öffentliche Verwaltung und die Menschenrechte beziehen.

8. Art. 6 bestimmt, dass die finanzielle und technische Hilfe insbesondere in den dort aufgezählten Bereichen auf die verhältnismäßig fortgeschritteneren ALA-Entwicklungsländer ausgedehnt wird. Als einer dieser Bereiche wird dort im 5. Spiegelstrich die „institutionelle Entwicklung, insbesondere Ausbau der öffentlichen Verwaltung" genannt.

9. Art. 7 und 8 der Verordnung Nr. 443/92 betreffen die wirtschaftliche Zusammenarbeit.

10. Gemäß Art. 7 Abs. 1 trägt die wirtschaftliche Zusammenarbeit „zur Entwicklung der ALA-Entwicklungsländer bei, in dem sie ihnen hilft, zur Schaffung günstigerer Investitions- und Entwicklungsrahmenbedingungen ihre Institutionen auszubauen und die Möglichkeiten, die ihnen die Expansion des Welthandels und der europäische Binnenmarkt eröffnen, bestmöglich zu nutzen, und indem sie insbesondere im privaten Sektor und in den kleineren und mittleren Unternehmen die Präsenz von Wirtschaftsträgern, der Technologie und des technischen Wissens aller Mitgliedstaaten verstärkt."

11. Art. 8 legt fest, dass sich die wirtschaftliche Zusammenarbeit hauptsächlich auf drei Bereiche erstreckt: erstens die „Verbesserung des wissenschaftlichen und technischen Potentials und allgemein des wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Umfelds durch Ausbildungsaktionen und Know-how-Transfer", zweitens die „Schaffung entwicklungsfördernder wirtschaftlicher, rechtlicher und sozialer Rahmenbedingungen durch Verbes-

serung des institutionalen Unterbaus (bei gleichzeitiger Intensivierung des Dialogs mit den Partnern)" und drittens die „Unterstützung der Unternehmen, hauptsächlich durch Absatzförderung, Ausbildungsaktionen und technische Hilfe, Herstellung von Kontakten zwischen Unternehmen und Maßnahmen zur Förderung ihrer Zusammenarbeit".

12. Gemäß Art. 14 Abs. 1 werden Vorhaben und Programme mit einer Hilfe, deren Kosten zu Lasten der Gemeinschaft 1 Million ECU übersteigen, sowie wesentliche Änderungen und eventuelle Mittelüberschreitungen bei gebilligten Vorhaben und Programmen, die 20 % des ursprünglichen Betrags übersteigen, nach dem Verfahren des Art. 15 Abs. 3 beschlossen. Art. 15 Abs. 3 verweist wiederum auf die Artikel 5 und 7 des Beschlusses 1999/468/EG [3]. Gemäß Art. 14 Abs. 2 werden nach dem selben Verfahren gegebenenfalls auch die Rechtsakte erlassen, die erforderlich sind, um die richtungweisenden Mehrjahresplanungen für die wichtigsten Partnerländer oder die Interventionsbereiche für die Zusammenarbeit nach Gegenstand oder Sektor festzulegen.

13. Art. 15 Abs. 1 der Verordnung Nr. 443/92 bestimmt, dass die Kommission die finanzielle und technische Hilfe sowie die wirtschaftliche Zusammenarbeit verwaltet. Gemäß Art. 15 Abs. 2 wird die Kommission von einem Ausschuss unterstützt.

14. Die Verordnung Nr. 443/92 wurde aufgehoben durch die Verordnung (EG) Nr. 1905/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2006 zur Schaffung eines Finanzierungsinstruments für die Entwicklungszusammenarbeit [4], die seit dem 1. Januar 2007 gilt. Gemäß Art. 39 Abs. 2 Satz 1 dieser Verordnung gilt die Verordnung Nr. 443/92 weiterhin für Rechtsakte und Mittelbindungen zur Ausführung der Haushaltspläne der Jahre vor 2007.

III — Inhalt der angefochtenen Entscheidung

15. Der erste Erwägungsgrund nimmt Bezug auf die Entschließung des Rates vom 22. Juli 2002, in welcher betont wird, dass die Europäische Union Drittstaaten bei der Umsetzung ihrer Verpflichtungen aus der Reso-

3 — Beschluss des Rates vom 28. Juni 1999 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse, ABl. L 184, S. 23.

4 — ABl. L 378, S. 41.

lution 1373 des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen unterstützt mit Hilfe von Mitteln des EU-Krisenreaktionsmechanismus (Rapid Reaction Mechanism).

16. Der zweite Erwägungsgrund der Entscheidung verweist auf das von der Kommission angenommene „National Indicative Programme 2002-2004" für die Philippinen, das Aktionen, die auf die Bekämpfung des Terrorismus zielen, Priorität einräumt. Es wird weiter festgestellt, dass die Kommission ihre Unterstützung im Bereich der Maßnahmen gegen den Terrorismus auf die Grenzverwaltung, insbesondere Einwanderung und Kampf gegen die Finanzierung des Terrorismus konzentrieren möchte.

17. Der dritte Erwägungsgrund nennt als übergreifendes Ziel des mit der Entscheidung genehmigten Projektes die Unterstützung bei der Umsetzung der Resolution des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen 1373.

18. Der Zweck des Projektes liegt gemäß dem vierten Erwägungsgrund darin, in Übereinstimmung mit internationalen Normen und Protokollen einen Beitrag zu leisten zu den Bemühungen der philippinischen Regierung, die Sicherheit und die Verwaltung der Grenzen der Philippinen zu verbessern.

19. Art. 1 der Entscheidung bestimmt in seinem Abs. 1, dass das „Philippines Border Management Project" (im Folgenden: das Projekt), dessen Text als Anhang der Entscheidung angefügt ist, genehmigt wird. In Abs. 2 wird der Höchstbetrag des Beitrages der Gemeinschaft auf 4 900 000 Euro festgesetzt, der im Rahmen der vorhandenen Mittel aus der Haushaltslinie 191002 des allgemeinen Haushalts der Gemeinschaft für das Jahr 2004 zu finanzieren ist.

20. Art. 2 der Entscheidung regelt Einzelheiten der Ausführung und definiert den zeitlichen Rahmen.

21. Gemäß der der Entscheidung angehängten Projektbeschreibung soll das Projekt die philippinischen Behörden bei der Erreichung folgender Ziele unterstützen:

— Förderung der besten internationalen Standards der Grenzverwaltung durch Überprüfung und Bewertung der bestehenden nationalen Methoden und Praktiken.

— Erstellung eines verknüpften und sicheren IT-Systems zum effizienten Austausch von nachrichtendienstlichen Informationen zwischen den bei der Grenzverwaltung beteiligten Behörden.

— Verhinderung des Umlaufs falscher Ausweisdokumente durch Erhöhung der Aufdeckungsquote und Steigerung des öffentlichen Bewusstseins über die Bedeutung des Besitzes korrekter Ausweisdokumente.

— Erhöhung der Leistung des vorgesetzten und technischen Personals der Grenzverwaltung durch angemessene Ausbildungsaktivitäten.

IV — Vorgeschichte der Entscheidung, Anträge und Verfahren

A — *Vorgeschichte des Rechtsstreits*

22. Die angefochtene Entscheidung war Gegenstand einer Sitzung des in der Verordnung Nr. 443/92 vorgesehenen Regelungsausschusses am 17. und 18. November 2004. Da einige Mitgliedstaaten Zweifel bezüglich der gewählten Rechtsgrundlage hatten, wurde der Entscheidung in dieser Sitzung jedoch nicht zugestimmt, sondern stattdessen in das schriftliche Verfahren übergegangen. Dieses wurde am 7. Dezember 2004 mit einem positiven Bescheid durch qualifizierte Mehrheit beendet. Die Kommission hat die angefochtene Entscheidung dann am 21. Dezember 2004 erlassen.

23. Die Entscheidung wurde nicht im Amtsblatt veröffentlicht. Am 14. Dezember 2004 wurde dem Parlament das Protokoll der Sitzung vom 17. und 18. November 2004 übermittelt.

24. In der Folge richteten zwei Mitglieder des Parlaments schriftliche Anfragen an die Kommission [5], um weitere Informationen zu der angefochtenen Entscheidung zu erhalten. Diese Fragen hat die Kommission am 14. März [6] und am 22. April 2005 [7] beantwortet.

25. Mit Schreiben vom 25. Mai 2005 hat der Entwicklungsausschluss des Parlaments von der Kommission die Übermittlung des Textes der angefochtenen Entscheidung angefordert. Die Kommission trägt vor, diese Anfrage mit Schreiben vom 22. Juni 2005 beantwortet zu haben.

26. Nach Angabe des Parlaments hat dieses jedoch keine Antwort erhalten. Erst auf eine

5 — Schriftliche Anfragen Nr. P-0619/05 der Abgeordneten Glenys Kinnock und Nr. E-0578/05 des Abgeordneten Gay Mitchell.

6 — Siehe für den Wortlaut der Antwort unter http://www.europarl.europa.eu/omk/sipade3?L=FR&OBJID=119907&LEVEL=3&SAME_LEVEL=1&NAV=S&LSTDOC=Y.

7 — Siehe für den Wortlaut der Antwort unter http://www.europarl.europa.eu/omk/sipade3?L=FR&OBJID=119233&LEVEL=2&SAME_LEVEL=1&NAV=S&LSTDOC=Y.

Nachfrage vom 26. August 2005 sei am 9. September 2005 eine Antwort eingegangen, der eine Kopie der angefochtenen Entscheidung beigefügt gewesen sei. Somit habe es erstmalig am 9. September 2005 Kenntnis vom Wortlaut der angefochtenen Entscheidung erhalten.

27. Unstreitig gab es davor bereits eine Korrespondenz zwischen Mitarbeitern des Parlaments und der Kommission, welche die angefochtene Entscheidung zum Gegenstand hatte.

28. So sandte am 12. Mai 2005 eine Mitarbeiterin der Delegation der Kommission in Manila Dokumente bezüglich des Projekts an das Sekretariat des Entwicklungsausschusses des Parlaments. Insofern ist zwischen den Parteien jedoch streitig, ob sich unter den Dokumenten auch der Text der angefochtenen Entscheidung befand.

29. Auf die Bitte eines Mitarbeiters des Juristischen Dienstes des Parlaments sandte ein Mitarbeiter des Juristischen Dienstes der Kommission am 19. Juli 2005 diesem den Text der angefochtenen Entscheidung per E-Mail. Der Mitarbeiter des Juristischen Dienstes des Parlaments bestätigte den Erhalt des Textes ebenfalls per E-Mail am 19. Juli 2005.

B — *Anträge und Verfahren vor dem Gerichtshof*

30. Mit seiner Klage vom 17. November 2005 beantragt das Parlament,

— die Entscheidung, mit der ein die Sicherheit der philippinischen Grenzen betreffendes, im Rahmen der Haushaltslinie 19 10 02 des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Gemeinschaften zu finanzierendes Vorhaben (Philippine Border Management Project; Nr. ASIA/2004/016-924) genehmigt wurde und die in Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 443/92 über die finanzielle und technische Hilfe zugunsten der Entwicklungsländer Asiens und Lateinamerikas sowie über die wirtschaftliche Zusammenarbeit mit diesen Ländern erlassen wurde, für nichtig zu erklären;

— der Kommission die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

31. Die Kommission beantragt,

— die Klage als unzulässig, jedenfalls aber unbegründet abzuweisen und

— über die Kosten nach Rechtslage zu entscheiden.

32. Als Streithelfer auf Seiten der Kommission wurde mit Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofs vom 28. März 2006 das Königreich Spanien zugelassen.

33. Im Verfahren vor dem Gerichtshof haben die Parteien schriftlich und mündlich Stellung genommen; der Streithelfer hat sich am schriftlichen Verfahren beteiligt.

V — Würdigung

A — *Zur Zulässigkeit der Klage*

1. Klagefrist

34. Die Kommission hält die Klage für unzulässig, da sie nicht binnen zwei Monaten ab dem Zeitpunkt eingereicht worden sei, zu dem das Parlament Kenntnis von der angefochtenen Entscheidung erhalten habe.

35. Sofern die Kommission gleichzeitig ausführt, sie rüge aber die Unzulässigkeit nicht, ist dies unerheblich, da die Einhaltung der Klagefrist als zwingendes Recht durch den Gerichtshof von Amts wegen zu prüfen ist. [8]

36. Nach Art. 230 Abs. 5 EG ist eine Nichtigkeitsklage binnen zwei Monaten zu erheben. Die Klagefrist beginnt entweder ab der Bekanntgabe der Handlung, ihrer Mitteilung an den Kläger oder in Ermangelung dessen von dem Tag an, an dem der Kläger Kenntnis von ihr erlangt hat.

37. Die angefochtene Entscheidung wurde nicht im Amtsblatt bekannt gegeben. Aus Art. 254 Abs. 1 und 2 EG ergibt sich auch keine Pflicht zur Veröffentlichung der angefochtenen Entscheidung. Da das Parlament nicht Adressat der angefochtenen Entscheidung ist, wurde diese ihm auch nicht gemäß Art. 254 Abs. 3 förmlich bekannt gegeben. Folglich begann die Zweimonatsfrist für die Klageerhebung vorliegend an dem Tag, an dem das Parlament von der angefochtenen Entscheidung tatsächliche Kenntnis erlangt hat.

38. Ein Kläger hat nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs ab dem Zeitpunkt von einer Handlung tatsächliche Kenntnis, zu dem er genaue Kenntnis vom Inhalt und der Begründung der fraglichen Handlung erlangt. [9] Nur dann ist er zu einer sinnvollen Ausübung seines Klagerechts in die Lage versetzt. Die Kenntnis einer bloßen Zusammenfassung der streitgegenständlichen Entscheidung reicht insofern nicht, sondern diese

8 — Vgl. Urteile vom 8. Mai 1973, Gunnella/Kommission (33/72, Slg. 1973, 475, Randnrn. 3 f.), vom 12. Juli 1984, Moussis/Kommission (227/83, Slg. 1984, 3133, Randnr. 12), und vom 23. Januar 1997, Coen (C-246/95, Slg. 1997, I-403, Randnr. 21).

9 — Vgl. nur Urteile vom 5. März 1980, Koenecke (76/79, Slg. 1980, 665, Randnr. 7), und vom 6. Dezember 1990, Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie (C-180/88, Slg. 1990, I-4413, Randnr. 22).

muss sich vielmehr auf den Text der Entscheidung beziehen. [10]

39. Es ist somit zu prüfen, ab welchem Zeitpunkt das Parlament genaue Kenntnis vom Inhalt und von der Begründung der Entscheidung hatte, d. h. vom Wortlaut der angefochtenen Entscheidung.

40. Die Zusendung des Sitzungsberichts des Komitologieausschusses vom 17. und 18. November 2004 an das Parlament kann nicht als Kenntniserlangung von der Entscheidung als solcher angesehen werden. Denn diesem Sitzungsbericht ist zu entnehmen, dass die angefochtene Entscheidung noch nicht erlassen wurde, sondern vielmehr — da keine Einigung erzielt werden konnte — in das schriftliche Verfahren übergegangen wurde. Durch diesen Sitzungsbericht hat das Parlament somit noch nicht Kenntnis von der angefochtenen Entscheidung erlangt.

41. Den Wortlaut der angefochtenen Entscheidung hat der Entwicklungsausschuss des Parlaments unstreitig mit Schreiben der Kommission vom 2. September 2005, beim Parlament eingegangen am 9. September 2005, erhalten. Zu diesem Zeitpunkt hat also der Ausschuss und damit das Parlament, dem diese Kenntnis zugerechnet werden kann, vom genauen Inhalt der Entscheidung Kenntnis erlangt. Stellt man auf diesen Zeitpunkt ab, hat das Europäische Parlament unter Berücksichtigung der zehntätigen Entfernungsfrist nach Art. 81 § 2 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs am 17. November 2005 fristgerecht seine Klage eingereicht.

42. Eine Unzulässigkeit der Klage wegen Versäumung der Klagefrist könnte somit nur dann angenommen werden, wenn von einer früheren Kenntnis durch das Parlament — also vor dem 9. September 2005 — ausgegangen werden müsste. Keiner der von der Kommission vorgetragenen Sachverhalte führt jedoch im Ergebnis zur Annahme einer früheren Kenntnis durch das Parlament.

43. Als Zeitpunkt für eine frühere Kenntnis des Parlaments kann nicht auf ein Schreiben der zuständigen Kommissarin an den Entwicklungsausschuss des Parlaments vom 22. Juni 2005 abgestellt werden. Denn die Kommission hat auf das Bestreiten des Parlaments keinen Nachweis dafür erbracht, dass dem Entwicklungsausschuss dieses Schreiben, dem der Wortlaut der Entscheidung beigefügt gewesen sein soll, überhaupt zugegangen ist.

44. Ebenfalls mangels Zugangsnachweises kann vorliegend nicht davon ausgegangen werden, dass das Sekretariat des Entwicklungsausschusses von der Delegation der Kommission in Manila bereits am 12. Mai 2005 den Wortlaut der angefochtenen Entscheidung erhalten hat. Das Parlament bestreitet nämlich, in diesem Zusammenhang den Wortlaut der angefochtenen Entschei-

10 — Vgl. Urteil vom 9. Januar 1997, Kommission/Sociedade de Curtumes (C-143/95 P, Slg. 1997, I-1, Randnr. 32.

dung erhalten zu haben. Auch für diesen Zugang hat die Kommission keinen Nachweis erbracht.

45. Schließlich hat das Parlament auch nicht aufgrund der Kommunikation zwischen Mitarbeitern der juristischen Dienste von Kommission und Parlament vom Wortlaut der Entscheidung Kenntnis erlangt. Zwar ist einem Mitarbeiter des Parlaments in diesem Zusammenhang am 19. Juli 2005 unstreitig eine Kopie der streitigen Entscheidung zugegangen. Würde man auf diesen Zeitpunkt als Kenntniserlangung abstellen, wäre die Klage des Parlaments verfristet.

46. Dem Parlament ist jedoch die vorliegende Kenntnis eines Mitarbeiters seines juristischen Dienstes nicht zuzurechnen, da der zugrunde liegende Kontakt unstreitig rein informellen Charakter hatte. Dem Parlament kann das informell erlangte Wissen eines einzelnen Mitarbeiters nicht zugerechnet werden. Denn es ist nicht davon auszugehen, dass informell erlangte Informationen unmittelbar an die zuständigen Stellen im Parlament weitergeleitet werden, insbesondere da, wie der Verfahrensakte zu entnehmen ist, der Mitarbeiter davon ausging, dass die Information dem Parlament zusätzlich noch offiziell übermittelt werden würde.

47. Eine andere Einschätzung der Zulässigkeit der Klage könnte sich allerdings aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs ergeben, nach der unabhängig vom Zeitpunkt der tatsächlichen Kenntniserlangung eine Klage dann als verfristet anzusehen ist, wenn derjenige, der von dem Vorliegen einer ihn betreffenden Handlung erfährt, es unterläßt, binnen angemessener Frist ihren vollständigen Wortlaut anzufordern. [11]

48. Zu untersuchen ist zunächst, ob eine solche Anforderungsfrist auch für eine Institution als privilegierte Klägerin gilt. [12] Dagegen ließe sich zum einen argumentieren, dass es sich bei der angefochtenen Entscheidung nicht um eine das Parlament „betreffende Handlung" im Sinne dieser Rechtsprechung handelt. Das Parlament ist nicht in dem Maße von einer Handlung direkt *betroffen* wie beispielsweise ein privates Unternehmen. Dementsprechend ist es für ein Unternehmen ungleich einfacher zu bemerken, dass eine das Unternehmen betreffende Maßnahme ergangen ist, die es erfordert, den Wortlaut der Maßnahme anzufordern. Die Situation des Parlaments als privilegierter Kläger ist mit dieser Situation nicht vergleichbar, denn es ergehen eine Vielzahl von Entscheidungen, die potenziell Anlass für eine Anfechtungsklage des Parlaments sein können. Wenn die Existenz von der Kenntnis einer potenziell anzufechten-

11 — Vgl. Urteile Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie (zitiert in Fußnote 9, Randnr. 22), vom 6. Juli 1988, Dillinger Hüttenwerke (236/86, Slg. 1988, 3761, Randnr. 14), und vom 14. Mai 1998, Windpark Groothusen (C-48/96 P, Slg. 1998, I-2873, Randnr. 20).

12 — In dem Urteil vom 19. Februar 1998, Kommission/Rat (C-309/95, Slg. 1998, I-655, Randnr. 18), findet die Anforderungsfrist auch im Zusammenhang mit einem Verfahren, an dem Institutionen beteiligt sind, Erwähnung, sie wird jedoch nicht konkret geprüft.

den Maßnahme die Obliegenheit des Parlaments auslöst, dessen Wortlaut anzufordern, dann stellt diese Obliegenheit nicht zu unterschätzende Anforderungen an die Organisation der parlamentarischen Arbeit. Die Existenz einer Anforderungsfrist kann somit eine zusätzliche Hürde für die effektive Wahrnehmung des Klagerechts durch das Parlament darstellen.

49. Für das Erfordernis einer Klagefrist — und die damit verbundene weitere Obliegenheit eines Klägers, den Wortlaut einer Maßnahme in angemessener Zeit anzufordern — lässt sich andererseits das hohe Gut anführen, dem sie dient, nämlich die Rechtssicherheit [13]. Gerade auch der vorliegende Fall illustriert anschaulich, dass eine zeitnahe Klageerhebung von großer Bedeutung für die Rechtsicherheit ist. Im vorliegenden Fall ging die Gemeinschaft nämlich aufgrund der angefochtenen Entscheidung Verpflichtungen gegenüber einer internationalen Organisation als Projektleitung ein und nahm sicherlich auch zeitnah bereits Zahlungen vor.

50. Ein Ausgleich zwischen diesen beiden widerstreitenden Interessen — dem Erfordernis der Rechtssicherheit auf der einen Seite und dem eines effektiven Klagerechts des Parlaments auf der anderen Seite — kann realisiert werden, indem man im Fall des Parlaments als Kläger hohe Anforderungen an den Grad der Kenntnis von einem Rechtsakt anlegt, der vorhanden sein muss, um die Anforderungsfrist auszulösen. Auch bei der Frage, welche Frist als angemessen angesehen wird, können gegebenenfalls Besonderheiten eines institutionellen Klägers berücksichtigt werden.

51. Im vorliegenden Fall hatte das Parlament unbestritten ab dem 14. März 2005 Kenntnis von der Antwort der zuständigen Kommissarin auf die schriftliche Anfrage einer Abgeordneten bezüglich der angefochtenen Entscheidung. In dieser Antwort stellte die Kommission klar, dass die angefochtene Entscheidung am 21. Dezember 2004 erlassen wurde und erläutert deren Rechtsgrundlage und Hauptziele. Selbst bei Anlegen eines strengen Maßstabes an die Qualität der Kenntnis von der Existenz einer anzufechtenden Entscheidung, ist hier somit davon auszugehen, dass das Parlament ab diesem Zeitpunkt Kenntnis von den entscheidenden Aspekten der anzufechtenden Entscheidung hatte und es ihm somit oblag, innerhalb einer angemessenen Frist den Wortlaut der Entscheidung anzufordern.

52. Das Parlament hat erst am 25. Mai 2005 den Wortlaut der angefochtenen Entscheidung angefordert und somit über zwei Monate nach Kenntniserlangung von der Existenz der angefochtenen Entscheidung.

13 — Siehe Urteil vom 12. Oktober 1978, Kommission/Belgien (156/77, Slg. 1978, 1881, Randnr. 21/24). Darüber hinaus dienen die Gemeinschaftsvorschriften über die Verfahrensfristen der Notwendigkeit, jede Diskriminierung oder willkürliche Behandlung bei der Gewährung von Rechtsschutz zu vermeiden, vgl. u. a. Urteil vom 26. November 1985, Cockerill-Sambre/Kommission (42/85, Slg. 1985, 3749, Randnr. 10), und Beschluss vom 7. Mai 1998, Irland/Kommission (C-239/97, Slg. 1998, I-2655, Randnr. 7).

53. Eine Frist von über zwei Monaten kann selbst bei Berücksichtigung der besonderen Situation eines institutionellen Klägers nicht mehr als angemessen angesehen werden. [14] Denn die Anforderungsfrist kann jedenfalls nicht länger sein als die Klagefrist, die für institutionelle Kläger ebenfalls nur zwei Monate beträgt.

54. Das Europäische Parlament hat die Klage somit nicht fristgerecht eingereicht. Die Klage ist daher unzulässig.

B — *Begründetheit der Klage*

55. Für den Fall, dass der Gerichthof zu einer abweichenden Einschätzung der Zulässigkeit der Klage gelangt, sei im Folgenden hilfsweise die Begründetheit der Klage geprüft.

56. Das Parlament macht in seiner Klage nur einen Klagegrund geltend. Es ist der Ansicht, dass die Kommission die ihr in der Verordnung Nr. 443/92 eingeräumten Durchführungskompetenzen überschritten habe. Die angefochtene Entscheidung habe die Bekämpfung des internationalen Terrorismus und der internationalen Kriminalität zum Gegenstand. Da diese Ziele nicht explizit in der Verordnung Nr. 443/92 genannt seien, hätte die angefochtene Entscheidung nicht auf diese Rechtsgrundlage gestützt werden können.

57. Die Kommission hingegen vertritt die Auffassung, dass das Fehlen einer ausdrücklichen Erwähnung von Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung in der Verordnung Nr. 443/92 nicht dazu führe, dass die angefochtene Maßnahme nicht auf sie gestützt werden könne.

58. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs muss eine Durchführungsmaßnahme, die ohne Anhörung des Parlaments erlassen worden ist, die nach Anhörung des Parlaments erlassenen Bestimmungen des zu Grunde liegenden Rechtsakts beachten. [15] Es ist im Folgenden zu prüfen, ob die angefochtene Entscheidung wirksam auf der Grundlage der Verordnung Nr. 443/92 erlassen werden konnte. In der angefochtenen Entscheidung wird festgestellt, dass diese „insbesondere auf Art. 7 und 8" der Verordnung gestützt wird. Im Verfahren vor dem Gerichtshof hat sich die Kommission jedoch auch auf die Art. 5 Abs. 7 und Art. 6 der Verordnung berufen.

14 — Vgl. Beschluss vom 5. März 1993, Ferriere Acciaierie Sarde (C-102/92, Slg. 1993, I-801, Randnr. 19).

15 — Vgl. Urteil vom 18. Juni 1996, Parlament/Rat (C-303/94, Slg. 1996, I-2943, Randnr. 23).

1. Artikel 6 der Verordnung Nr. 443/92

59. Die Art. 4 bis 6 betreffen die finanzielle und technische Hilfe. Gemäß Art. 6 wird die finanzielle und technische Hilfe insbesondere in den dort aufgeführten Bereichen auf verhältnismäßig fortgeschrittenere ALA-Entwicklungsländer ausgedehnt. Der 5. Spiegelstrich des Art. 6 führt als einen dieser Bereiche folgenden an: „institutionelle Entwicklung, insbesondere Ausbau der öffentlichen Verwaltung".

60. Gegenstand des mit der angefochtenen Entscheidung genehmigten Projekts sind die Überprüfung und Bewertung der bestehenden nationalen Methoden der Grenzverwaltung, die Erstellung eines IT-Systems zum Austausch von nachrichtendienstlichen Informationen, die Verringerung des Umlaufs falscher Ausweispapiere und die Schulung des Personals der Grenzverwaltung.

61. Bei einem weiten Verständnis umfasst der Begriff „öffentliche Verwaltung" jede Verwaltung, die Aufgaben des Staates wahrnimmt. Bei solch einem weiten Verständnis lassen sich daher auch die Grenzverwaltung und die mit der Grenzverwaltung befassten Behörden als „Institutionen" bzw. „öffentliche Verwaltung" begreifen und die vom Projekt erfassten Maßnahmen somit als Hilfe zur institutionellen Entwicklung bzw. zum Ausbau der öffentlichen Verwaltung.

62. Ausgehend allein vom Wortlaut ergibt sich somit bei Art. 6 zunächst keine Einschränkung hinsichtlich der Art der öffentlichen Verwaltung, die Gegenstand finanzieller und technischer Hilfe im Sinne der Verordnung sein kann. Danach wären allerdings beispielsweise auch Maßnahmen zur Förderung der Militärverwaltung von Art. 6 erfasst, der Anwendungsbereich des Art. 6 wäre damit fast grenzenlos. Es stellt sich daher die Frage, ob dieses weite Verständnis des Art. 6 mit der Ratio legis der Verordnung Nr. 443/92 vereinbar ist.

63. Dies ist nicht der Fall. Denn obwohl sich aus dem Wortlaut des Art. 6 zunächst keine Einschränkung ergibt, folgt diese vielmehr aus der Verordnung Nr. 443/92 selbst. Auch im Rahmen des Art. 6 muss sich die Verwaltungsförderung nämlich in das Verständnis von Entwicklungshilfe einfügen, das der Verordnung Nr. 443/92 zugrunde liegt. Die Förderung öffentlicher Verwaltungen kann keinen Selbstzweck darstellen, sondern mit der Verwaltungsförderung muss unmittelbar ein Entwicklungsziel der Verordnung Nr. 443/92 verfolgt werden. Nur diejenige Art von Verwaltungsförderung ist damit von Art. 6 umfasst, die hauptsächlich den Entwicklungszielen der Verordnung dient. Beispielsweise würden Maßnahmen zur Förderung derjenigen Verwaltung, die mit der Organisation der Wahlen betraut ist, dem in

der Verordnung genannten Entwicklungsziel der Demokratisierung [16] dienen oder die Förderung der Agrarverwaltung der von der Verordnung genannten Ernährungssicherheit [17].

64. Im Folgenden ist also zu untersuchen, ob das mit der angefochtenen Entscheidung verfolgte Ziel zu den Entwicklungszielen der Verordnung Nr. 443/92 gehört.

65. Als ihr Nahziel („purpose") nennt die angefochtene Entscheidung die Unterstützung der philippinischen Regierung bei der Verbesserung der Sicherheit und Verwaltung der Grenzen. Als Fernziel („overall objective") führt sie die Unterstützung der philippinischen Regierung bei der Umsetzung der Resolution des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen 1373 (2001) (im Folgenden: UN-Resolution 1373 [2001]) im Kampf gegen Terrorismus und internationale Kriminalität an.

66. Zu einem Zusammenhang zwischen dem spezifischen Problem des internationalen Terrorismus und der internationalen Kriminalität einerseits und der Entwicklungssituation der Philippinen andererseits sind der angefochtenen Entscheidung und der Projektbeschreibung keine substantiierten Angaben zu entnehmen.

16 — Vgl. Art. 5 Abs. 7 der Verordnung Nr. 443/92.
17 — Vgl. Art. 5 Abs. 1 der Verordnung Nr. 443/92.

67. Die Projektbeschreibung nimmt allerdings an einer Stelle auf terroristische Bedrohungen Bezug, denen die philippinische Regierung insbesondere nach der letzten Wahl ausgesetzt ist und verweist an anderer Stelle auf die Provinz Mindanao, die von Instabilität geprägt ist. Die angefochtene Entscheidung gibt somit zu erkennen, dass sie auch auf die Verbesserung der inneren Stabilität und Sicherheit der Philippinen zielt.

68. Daher ist im Folgenden zu untersuchen, ob von Art. 6 der Verordnung Maßnahmen gedeckt sind, die im Wesentlichen der Verbesserung der internen Sicherheit und Stabilität dienen.

69. Der Kommission kann zwar darin zugestimmt werden, dass Stabilität und Sicherheit Grundvoraussetzungen jedweder weiteren Entwicklung sein können. Der Stellungnahme des Parlaments in der mündlichen Verhandlung ist auch zu entnehmen, dass es einem Zusammenhang zwischen Stabilität und Entwicklung nicht grundsätzlich widersprechen möchte.

70. In der Verordnung Nr. 443/92 finden sich allerdings keine Bezugnahmen auf Stabilität und Sicherheit. Die Verordnung stellt zwar in ihrem 7. Erwägungsgrund fest, dass mit der Verordnung nicht nur die klassischen Aktionsbereiche der Entwicklungshilfe bestätigt werden, sondern auch neue Prioritäten aufgezeigt werden sollen.

Stabilität und Sicherheit werden unter den dort aufgezählten neuen Betätigungsfeldern allerdings nicht genannt.

71. Freilich werden die neuen Prioritäten in der Verordnung nicht abschließend aufgezählt. Ohne weitere Anhaltspunkte im Text der Verordnung kann aber daraus, dass die Aufzählung nicht abschließend erfolgt, keineswegs gefolgert werden, dass jeglicher denkbare neue Aktionsbereich vom Anwendungsbereich der Verordnung erfasst ist. Hierfür müsste sich vielmehr eine Grundlage auch im Text der Verordnung finden lassen.

72. Eine solche Grundlage findet sich im Verordnungstext jedoch nicht. Die Kommission führt in diesem Sinne im Verfahren vor dem Gerichtshof auch selbst aus, dass sich das Konzept der Entwicklungshilfe erst in den letzten Jahren dahin gehend gewandelt habe, dass es Maßnahmen zur Verbesserung von Sicherheit und Stabilität umfasst, um die Grundvoraussetzung weiterer Entwicklung sicherzustellen. Sie verweist in diesem Zusammenhang auf verschiedene Dokumente wie etwa eine Mitteilung der Kommission aus dem Jahr 2003 [18] und die Millennium Deklaration der Vereinten Nationen aus dem Jahr 2000 [19]. Die Kommission räumt damit jedoch selbst ein, dass der Verordnung Nr. 443/92 dieses erweiterte Verständnis von Entwicklungshilfe gerade nicht zugrunde lag.

73. Anhaltspunkte dafür, dass das ursprüngliche Konzept von Entwicklungshilfe, auf dem die Verordnung Nr. 443/92 beruht und das sie zum Gegenstand hat, auch Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung und zur Förderung der inneren Stabilität und Sicherheit umfasst, liegen somit nicht vor.

74. Dem Königreich Spanien kann zwar darin zugestimmt werden, dass der Kommission bei der Durchführung der Verordnung Nr. 443/92 ein weites Ermessen zugestanden werden kann. Dieses kann sich aber nur auf die Art und Weise der Hilfsmaßnahmen beziehen, d. h. darauf, wo, wie viele und welche konkreten Projekte durchgeführt werden.

75. Dieses Ermessen reicht zudem nicht so weit, dass die Kommission im Rahmen der Durchführung der Verordnung das Konzept der Entwicklungshilfe weiterentwickeln und um neue Betätigungsfelder erweitern kann,

18 — Mitteilung „Governance in Entwicklungsländern", KOM (2003) 615 endg.

19 — Millennium Deklaration A/RES/55/2, abrufbar unter http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.pdf.

um damit die neueste Evolution des Konzepts der Entwicklungshilfe nachzuvollziehen.

76. Es wäre nicht zulässig, die der Kommission durch die Verordnung Nr. 443/92 eingeräumte Durchführungskompetenz so auszulegen, das sie auch die Kompetenz der Kommission zur Weiterentwicklung des Konzepts der Entwicklungshilfe umfasst.

77. Zwar legt der Gerichtshof in seiner Rechtsprechung den Begriff der „Durchführung" weit aus [20]. Er hat aber auch festgestellt, dass die Regelung der „wesentlichen Grundzüge" dem Basisrechtsakt vorbehalten bleiben muss. [21] Zu den „wesentlichen Grundzügen" werden diejenigen Vorschriften gezählt, durch die die grundsätzlichen Ausrichtungen der Gemeinschaftspolitik umgesetzt werden sollen. [22]

78. Eine Ausweitung des Anwendungsbereichs der Verordnung auf ein neues Aktionsfeld der Entwicklungshilfe „Sicherheit und Stabilität" ist angesichts der Tragweite der hieraus resultierenden Implikationen dem Bereich der „wesentlichen Grundzüge der zu regelnden Materie" und nicht mehr nur dem Bereich der „Durchführung" zuzurechnen.

79. Es handelt sich hierbei um eine Frage der grundsätzlichen Ausrichtung der Entwicklungshilfepolitik, die nicht auf die Kommission delegiert werden darf. Nur durch eine Änderung der Grundverordnung im Rahmen des im Vertrag vorgesehenen Rechtsetzungsverfahrens, das gegenüber dem Verfahren der Komitologie durch größere Transparenz und gesteigerte demokratische Legitimation gekennzeichnet ist, hätte eine entsprechende Ausdehnung des Entwicklungshilfekonzepts erfolgen dürfen.

80. Die Einbeziehung neuer Aktionsbereiche in die Entwicklungshilfe ist also dem Basisrechtsakt vorzubehalten und die Verordnung Nr. 443/92 daher so auszulegen, dass sie der Kommission nicht die Befugnis einräumt, im Rahmen der Durchführung der Verordnung ein neues Aktionsfeld in den Anwendungsbereich der Verordnung aufzunehmen.

81. In diesem Zusammenhang ist im Übrigen auch darauf hinzuweisen, dass die Kommission bereits im Jahr 2002 einen Entwurf zur einer Änderung der Verordnung Nr. 443/92, in dem die Bekämpfung des Terrorismus als ein Betätigungsfeld der

20 — Vgl. Urteile vom 19. November 1998, Portugal/Kommission (C-159/96, Slg. 1998, I-7379, Randnr. 40), vom 30. Oktober 1975, Rey Soda (23/75, Slg. 1975, 1279, Randnr. 10), vom 29. Juni 1989, Vreugdenhil (22/88, Slg. 1989, 2049, Randnr. 16), und vom 17. Oktober 1995, Niederlande/Kommission (C-478/93, Slg. 1995, I-3081, Randnr. 30).

21 — Vgl. Urteile vom 27. Oktober 1992, Deutschland/Kommission (C-240/90, Slg. 1992, I-5383, Randnr. 36), vom 13. Oktober 1992, Portugal und Spanien/Rat (C-63/90 und C-67/90, Slg. 1992, I-5073, Randnr. 14), vom 16. Juni 1987, Romkes (46/86, Slg. 1987, 2671, Randnr. 16) und vom 17. Dezember 1970, Köster (25/70, Slg. 1970, 1161, Randnr. 6). Siehe hierzu auch meine Schlussanträge vom 8. September 2005, Vereinigtes Königreich/Rat (C-66/04, Slg. 2005, I-10553, Randnrn. 50 ff.).

22 — Urteil Deutschland/Kommission (zitiert in Fußnote 21, Randnr. 37).

Entwicklungshilfe explizit aufgeführt war, dem Parlament vorgelegt hatte.[23] Dieses Gesetzgebungsverfahren ist jedoch gescheitert. Erst mit der Verordnung (EG) Nr. 1717/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. November 2006 zur Schaffung eines Instruments für Stabilität[24] ist ein Basisrechtsakt in Kraft getreten, der nunmehr Maßnahmen zur Verbesserung von Stabilität und Sicherheit und zur Bekämpfung des Terrorismus im Rahmen der Entwicklungshilfe vorsieht.

82. Ein anderes Ergebnis ergibt sich auch nicht aus der Tatsache, dass die Verordnung Nr. 443/92 auf der Grundlage des Art. 235 EGV (jetzt Art. 308 EG) erlassen wurde. Nach Ansicht der Kommission folgt hieraus, dass die Verordnung weit auszulegen ist. Dies überzeugt jedoch nicht. Allein aus der Tatsache, dass eine Verordnung auf der Grundlage der Ergänzungskompetenz des Art. 308 EG erlassen wurde, kann nicht gefolgert werden, dass diese selbst ebenfalls erweiternd dahingehend auszulegen ist, dass sie eine beliebig zu ergänzende Kompetenzgrundlage für Durchführungsmaßnahmen darstellt.

83. Zusammenfassend lässt sich also festhalten, dass die angefochtene Entscheidung in Art. 6 keine Rechtsgrundlage findet. Der Gegenstand des mit der angefochtenen Entscheidung genehmigten Projekts fällt zwar prima facie unter den weiten Begriff „Ausbau der öffentlichen Verwaltung"; mit dem von ihr verfolgten Ziel der Bekämpfung des Terrorismus verfolgt es jedoch ein Ziel, das nicht dem Konzept von Entwicklungshilfe entspricht, das der Verordnung Nr. 443/92 zugrunde liegt.

84. Entgegen der Auffassung der Kommission folgt aus dem dargelegten Verständnis der Verordnung keineswegs, dass zahlreiche von der Gemeinschaft praktizierte Entwicklungshilfeprojekte, die mit Fragen der Sicherheit im Zusammenhang stehen — wie etwa Maßnahmen zur Entfernung von Landminen — in der Verordnung Nr. 443/92 keine hinreichende Grundlage finden. Denn insbesondere das Beispiel der Entminungsprojekte zeigt anschaulich, dass sicherheitsrelevante Maßnahmen, soweit sie unmittelbar einem explizit aufgeführten Ziel der Verordnung dienen — hier u. a.: Entwicklung des ländlichen Sektors, Verbesserung der Ernährungssicherheit, Schutz der Kinder gemäß Art. 5 Abs. 1 und 9 — sehr wohl in der Verordnung ihre Rechtsgrundlage finden können.

85. Klarzustellen bleibt in diesem Zusammenhang auch, dass mit diesen Ausführungen keine Aussage über das Verständnis von Entwicklungshilfe nach Art. 177 ff. EG verbunden ist.

86. Insbesondere kann bei der Auslegung des Vertrags anders als bei der Durchführung einer Verordnung der Evolution des Verständnisses der Entwicklungshilfe Rech-

23 — KOM(2002) 340 endg. vom 2. Juli 2002.
24 — ABl. L 327, S. 1.

nung getragen werden. Gemäß Art. 177 Abs. 3 EG sind hier auch die im Rahmen der Vereinten Nationen und anderer internationaler Organisationen festgelegten neuen und erweiterten Zielsetzungen der Entwicklungshilfe zu berücksichtigen. Der internationale Kontext kann also zwar das Verständnis der Verbandskompetenz der Gemeinschaft beeinflussen, nicht aber ohne Weiteres die gemeinschaftsinterne Verteilung der Organkompetenz.

87. Im Rahmen des Vertrags können somit auch Maßnahmen, die die interne Sicherheit und Stabilität zum Gegenstand haben, auf die Kompetenz zur Entwicklungshilfe gestützt werden, soweit im Sinne des Urteils Portugal/Rat [25] der wesentliche Gegenstand dieser Maßnahmen die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Entwicklungsländer und die Bekämpfung der Armut ist. Soweit die interne Sicherheit und Stabilität eines Landes die Grundvoraussetzung für weitere Entwicklung darstellen, kommen insoweit auch Maßnahmen zur Stabilitätssicherung als Maßnahmen der Entwicklungshilfe im Sinne des Art. 177 EG in Betracht.

2. Artikel 5 Absatz 7 der Verordnung Nr. 443/92

88. Die angefochtene Entscheidung kann auch nicht auf Art. 5 Abs. 7 der Verordnung Nr. 443/92 gestützt werden, nach dem die finanzielle und technische Hilfe „in diesem Sinne ... unter anderem für konkrete Vorhaben vergeben werden [sollte], die sich auf die Demokratisierung, eine effiziente und gerechte öffentliche Verwaltung und die Menschenrechte beziehen".

89. Bei Art. 5 Abs. 7 ergibt sich die Konditionalität der Verwaltungsförderung bereits aus dem Wortlaut, denn mit der Einleitung „in diesem Sinne" nimmt Abs. 7 auf die beiden vorangehenden Absätze Bezug, die die menschliche und kulturelle Dimension der Entwicklung zum Gegenstand haben. Die Verwaltungsförderung im Sinne des Art. 5 Abs. 7 muss also in einem Kontext der menschlichen und kulturellen Entwicklung stehen.

90. Dies wird noch unterstrichen durch den Zusammenhang, in dem die Verwaltungsförderung in Abs. 7 genannt wird. Neben ihr werden dort Vorhaben genannt, die sich auf die Demokratisierung und die Menschenrechte beziehen. Bezeichnend ist auch, dass dort nicht nur von effizienter, sondern auch von gerechter Verwaltung die Rede ist. Die Verwaltungsförderung im Sinne des Art. 5 steht also im Kontext der Menschenrechte, der Demokratie und des Rechtsstaates.

25 — Urteil vom 3. Dezember 1996, Portugal/Rat (C-268/94, Slg. 1996, I-6177, Leitsatz 2 und Randnr. 39).

91. Nicht jede Art von Verwaltungsförderung kann somit auf Art. 5 Abs. 7 gestützt werden, sondern nur eine solche, die hauptsächlich die dort genannten Ziele und Werte verfolgt, also im Wesentlichen der kulturellen und menschlichen Entwicklung, der Demokratie und den Menschenrechten dient.

92. Die angefochtene Entscheidung nennt als Ziel die Bekämpfung des Terrorismus und der internationalen Kriminalität.

93. Terrorismus und internationale Kriminalität können zwar ihrerseits Implikationen für Demokratisierungsprozesse und die Menschenrechte haben, so dass Maßnahmen zu deren Bekämpfung mittelbar auch zu Demokratisierung und menschlicher Entwicklung beitragen. Würde man jedoch derart mittelbare Zusammenhänge genügen lassen, um eine Maßnahme als Maßnahme zur Verwaltungsförderung im Sinne des Art. 5 Abs. 7 der Verordnung zu qualifizieren, ließe sich das Anwendungsfeld dieser Vorschrift kaum eingrenzen. Insbesondere wäre aber nicht verständlich, warum die Verordnung zwischen finanzieller und technischer Hilfe einerseits und wirtschaftlicher Zusammenarbeit andererseits unterscheidet, da auch wirtschaftlichen Maßnahmen zur bloßen Wohlstandsförderung Implikationen auf Demokratisierungs- und Menschenrechtsentwicklungen kaum abzusprechen sein dürften und bei einem weiten Verständnis der Verwaltungsförderung schon von dieser erfasst wären.

94. Die angefochtene Entscheidung weist nicht den im Rahmen des Art. 5 Abs. 7 der Verordnung erforderlichen engen Zusammenhang zur Förderung der kulturellen und menschlichen Entwicklung auf, so dass die Entscheidung auch nicht auf diese Vorschrift gestützt werden kann. Sofern die vorliegende Projektbeschreibung als Querschnittsthema („crosscutting issue") des Projekts auch formelhaft die Menschenrechte ausweist und als eine mögliche Folge einer effektiveren Grenzverwaltung auch die Eindämmung des Menschenhandels aufführt, ändert diese Benennung eines bloßen hypothetischen Nebeneffekts nichts daran, dass die Maßnahme an ihrem wesentlichen Inhalt zu messen ist, der vorliegend — wie dargelegt — von Art. 5 Abs. 7 nicht gedeckt ist

3. Artikel 7 und 8 der Verordnung Nr. 443/92

95. Es bleibt zu prüfen, ob die angefochtene Entscheidung wirksam auf Grundlage der Art. 7 und 8 der Verordnung Nr. 443/92 erlassen werden konnte.

96. Die Art. 7 und 8 der Verordnung haben die *wirtschaftliche Zusammenarbeit* der Gemeinschaft mit den ALA-Entwicklungsländern zum Gegenstand. Art. 7 Abs. 1 bestimmt, dass die im gegenseitigen Interesse der Gemeinschaft und der Partnerländer angelegte wirtschaftliche Zusammenarbeit zur Entwicklung der ALA-Entwicklungsländer beitragen soll, indem sie ihnen hilft, zur Schaffung günstigerer Investitions- und Entwicklungsrahmenbedingungen ihre Institutionen auszubauen. Art. 8 Nr. 2 nennt als einen der drei Bereiche, auf den sich die wirtschaftliche Zusammenarbeit erstreckt, die „Schaffung entwicklungsfördernder wirtschaftlicher, rechtlicher und sozialer Rahmenbedingungen durch Verbesserung des institutionellen Unterbaus".

97. Wie bereits dargelegt können bei einem weiten Begriffsverständnis auch im Rahmen von Art. 7 und 8 die durch die angefochtene Entscheidung genehmigten Maßnahmen als Hilfe zum Ausbau der Institutionen oder zur Verbesserung des institutionellen Unterbaus angesehen werden.

98. Auch die Art. 7 und 8 sehen Maßnahmen zum Ausbau der Institutionen jedoch nicht als Selbstzweck vor. Die Institutionen sollen vielmehr gerade „zur Schaffung günstigerer Investitions- und Entwicklungsrahmenbedingungen" bzw. zur „Schaffung entwicklungsfördernder wirtschaftlicher, rechtlicher und sozialer Rahmenbedingungen" in den ALA-Entwicklungsländern ausgebaut werden. Nicht jede Hilfe zum Ausbau von Institutionen, sondern nur eine solche, die hauptsächlich der Wirtschafts- und Investitionsförderung dient, kann somit in Art. 7 und 8 der Verordnung ihre Rechtsgrundlage finden. Es ist ein enger und spezifischer Zusammenhang zwischen der Maßnahme und gerade der Wirtschaftsförderung erforderlich. Solche Maßnahmen, die nur mittelbar auch Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung entfalten — indem sie etwa einer stabilen Sicherheitslage dienen — erfüllen dieses Erfordernis nicht.

99. Das Erfordernis einer solchen Konnexität folgt zum einen bereits daraus, dass Art. 7 und 8 der Verordnung sich im Abschnitt „Wirtschaftliche Zusammenarbeit" befinden und sich bei herkömmlichem Begriffsverständnis unter „wirtschaftlicher Zusammenarbeit" nicht sämtliche Gebiete der Zusammenarbeit fassen lassen, nur weil jegliche Zusammenarbeit letztlich auch Auswirkungen auf die Wirtschaftsbeziehungen und die wirtschaftlichen Verhältnisse der Partner hat.

100. Vor allem aber offenbart ein Blick auf die hypothetischen Konsequenzen eines weiten Begriffsverständnisses, dass Maßnahmen zur Förderung der Investitions- und Entwicklungsrahmenbedingungen im Sinne der Art. 7 und 8 der Verordnung keinesfalls sämtliche erdenklichen Maßnahmen mit Auswirkungen auf die Investitions- und Entwicklungsrahmenbedingungen sein dürfen. Ein solches weites Begriffsverständnis würde nämlich einer der Kommission durch

den Verordnungsgeber erteilten *Generalermächtigung* gleichkommen, unter dem bloßen Etikett „Entwicklungszusammenarbeit" beliebige staatliche Projekte in den Entwicklungsländern zu fördern. Denn letztlich bildet jede staatliche Maßnahme einen Mosaikstein der Investitions- und Entwicklungsrahmenbedingungen, hat sie doch — in unterschiedlichem Umfang und in unterschiedlicher Intensität — zumindest indirekte Auswirkungen auf die Wirtschaft.

101. Dieser von den Art. 7 und 8 der Verordnung Nr. 443/92 geforderte wesentliche und unmittelbare Bezug der angefochtenen Entscheidung zu den Investitions- und Entwicklungsrahmenbedingungen ist weder ihren Erwägungsgründen noch der Projektbeschreibung zu entnehmen. Es findet sich dort keine substantiierte Bezugnahme auf die Wirtschafts- und Investitionssituation der Philippinen. Auch in der Projektbeschreibung wird fast ausschließlich auf die Themenbereiche Terrorismus und Sicherheit eingegangen.

102. Der angefochtenen Entscheidung ist nicht zu entnehmen, welche Probleme für die Investitions- und Wirtschaftssituation der Philippinen bestehen und inwiefern eine Verbesserung der Grenzverwaltung diesbezüglich Verbesserungen bringen würde. Welche unmittelbaren Auswirkungen das genehmigte Projekt auf die Investitions- und Wirtschaftssituation hat, erschließt sich somit nicht. Damit ist nicht gesagt, dass eine Förderung der Grenzverwaltung nicht auch unmittelbare Auswirkungen auf die Wirtschaftssituation haben könnte: Maßnahmen zur Verbesserung der Grenzabfertigung von Waren wäre eine solche wirtschaftsfördernde Auswirkung beispielsweise nicht abzusprechen. Der angefochtenen Entscheidung ist aber nicht zu entnehmen, dass sie im Wesentlichen der Wirtschafts- und Investitionsentwicklung dient.

103. Lediglich mittelbare Implikationen für die Investitions- und Wirtschaftssituation genügen jedoch — wie dargelegt — im Rahmen von Art. 7 und 8 nicht.

104. Sofern in der Projektbeschreibung daher im Zusammenhang mit den im Ausland arbeitenden Philippinern darauf hingewiesen wird, dass die „Nachhaltigkeit des internationalen Reisens" („sustainability of international travel") entscheidend sei für die nationale Wirtschaft und die allgemeine Stabilität der Philippinen, sind Wechselwirkungen zwischen der Effektivität der Grenzverwaltung und dem Schutz vor illegaler Einreise und den damit verbundenen Sicherheitsgefahren durchaus denkbar. Inwiefern modernere Pass- und Grenzkontrollen jedoch direkten Einfluss auf die wirtschaftliche Situation der Gastarbeiter oder auf die philippinische Wirtschaft insgesamt haben sollen, ist vorliegend weder dargetan, noch auch nur im Ansatz ersichtlich. Vielmehr steht auch in diesem Zusammenhang die Stabilität der Philippinen im Vordergrund.

105. Aus diesem Blickwinkel mag das Grenzprojekt somit zwar nicht ohne jeglichen Einfluss auf die Investitions- und Entwicklungsrahmenbedingungen sein. Denn Maßnahmen, die die innere Stabilität und Sicherheit fördern, können indirekt als einer von vielen Faktoren auch zur wirtschaftlichen Prosperität beitragen.

106. Eine Maßnahme mit dem Ziel der Verbesserung der inneren und äußeren Sicherheit und Stabilität besitzt allerdings keinen engen und unmittelbaren Konnex zur Wirtschaftsförderung, sondern betrifft vielmehr nur allgemein die Grundbedingung gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Lebens. Die Investitions- und Entwicklungsrahmenbedingungen stehen bei solchen Maßnahmen nicht im Mittelpunkt.

107. Gleiches gilt auch hinsichtlich des Zusammenhangs zwischen innerer Sicherheit und Tourismus, auf den die Kommission im Verfahren vor dem Gerichtshof hingewiesen hat. Der Kommission ist darin zuzustimmen, dass die angefochtene Maßnahme einen Beitrag zur Stärkung der Sicherheit und damit eine Grundvoraussetzung für Wirtschaft und Entwicklung allgemein wie dem Tourismus im Besonderen leisten kann. Eine Qualifikation der angefochtenen Entscheidung als Maßnahme der Investitions- und Wirtschaftsförderung im Sinne der Art. 7 und 8 der Verordnung lässt dieser mittelbare Bezug und Nebeneffekt jedoch nicht zu.

108. Die angefochtene Entscheidung weist damit den geforderten engen und unmittelbaren Konnex zur Wirtschaftsförderung nicht auf und findet daher auch in den Art. 7 und 8 keine Grundlage.

4. Haushaltsrechtliche Kompetenzen

109. Abschließend ist noch darauf einzugehen, dass das Parlament in seiner Klageerwiderung Argumente entwickelt hat, die sich nicht nur auf die Überschreitung der Durchführungsbefugnisse der Kommission beziehen, sondern auch auf die Verletzung haushaltsrechtlicher Kompetenzen.

110. Dieses Vorbringen ist gemäß Art. 42 § 2 der Verfahrensordnung verspätet. Es handelt sich um neue Angriffsmittel, die erst in der Klageerwiderung geltend gemacht worden sind. In der Klageschrift hatte das Parlament lediglich einen Klagegrund geltend gemacht und nur den Verstoß der Durchführungsmaßnahmen gegen die Verordnung Nr. 443/92 gerügt.

C — *Zusammenfassung*

111. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Klage unzulässig ist, weil die Klagefrist nicht eingehalten wurde. Sollte der Gerichtshof jedoch den Fall in der Sache prüfen, so wäre die angefochtene Entscheidung für nichtig zu erklären.

VI — Beschränkung der Urteilswirkung

112. Sollte der Gerichtshof die Zulässigkeit der Klage bejahen, müsste im Fall der Klagestattgabe noch darüber entschieden werden, ob die Urteilswirkungen zu beschränken sind. Die Kommission hat zwar nicht beantragt, im Fall der Klagestattgabe die Wirkungen der für nichtig erklärten Entscheidung aufrechtzuerhalten.

113. Gleichwohl kann der Gerichtshof auch von Amts wegen von der ihm in Art. 231 Abs. 2 EG eingeräumten Befugnis Gebrauch machen, die Wirkungen der Entscheidung aufrechtzuerhalten. Die Nichtigerklärung der Entscheidung erfolgt zu einem Zeitpunkt, in dem bereits Zahlungen im Zusammenhang mit dem durch die angefochtene Entscheidung verbundenen Projekt vorgenommen und die Verpflichtungen insbesondere gegenüber der mit der Durchführung des Projekts betrauten International Organisation for Migration eingegangen worden sind.

114. Somit würden es gewichtige Gründe der Rechtssicherheit, die mit denen vergleichbar sind, die bei einer Nichtigerklärung bestimmter Verordnungen zum Tragen kommen, rechtfertigen, dass der Gerichtshof von der ihm in Art. 231 Abs. 2 EG für den Fall der Nichtigerklärung einer Verordnung eingeräumten Befugnis Gebrauch macht und die Wirkungen der angefochtenen Entscheidung bezeichnet, die aufrechtzuerhalten sind. [26]

115. Unter den besonderen Umständen des vorliegenden Falles wäre daher zu entscheiden, dass die Nichtigerklärung die Gültigkeit der aufgrund der streitigen Entscheidung vorgenommenen Zahlungen und eingegangenen Verpflichtungen nicht berührt. [27]

VII — Kosten

116. Nach Art. 69 § 2 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Klage als unzulässig abzuweisen ist, sind dem Parlament die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen. Nach Art. 69 § 4 der Verfahrensordnung trägt das Königreich Spanien die Kosten, die ihm durch die Streithilfe entstanden sind, selbst.

26 — Vgl. Urteil vom 12. Mai 1998, Vereinigtes Königreich/Kommission (C-106/96, Slg. 1998, I-2729, Randnrn. 39 ff.).

27 — Vgl. Urteil Vereinigtes Königreich/Kommission (zitiert in Fußnote 26, Randnr. 42).

VIII — Ergebnis

117. Aufgrund der vorstehenden Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor, wie folgt zu entscheiden:

1. Die Klage wird abgewiesen.

2. Das Europäische Parlament trägt die Kosten des Verfahrens mit Ausnahme der Kosten des Königreichs Spanien, das seine eigenen Kosten trägt.