aufgrund der Verfahrensordnung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften

hat

DER GERICHTSHOF

unter Abweisung aller weitergehenden oder gegenteiligen Anträge für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Klage wird als unzulässig abgewiesen.**
2. **Die Klägerin wird verurteilt, die Kosten des Verfahrens zu tragen.**

Lecourt Donner Trabucchi

Monaco Mertens de Wilmars Pescatore Kutscher

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 6. Juli 1971.

Der Präsident
R. Lecourt

Der Kanzler
A. van Houtte

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS KARL ROEMER VOM 17. JUNI 1971

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

In dem Verfahren, zu dem ich heute Stellung nehme, geht es um Probleme des Europäischen Sozialfonds.
Dieser im dritten Teil, Titel III, Kapitel 2 des EWG-Vertrags vorgesehene, von der Kommission verwaltete Fonds dient gemäß Artikel 123 des Vertrages dem Zweck, „innerhalb der Gemeinschaft die berufliche Verwendbarkeit und die örtliche und berufliche Freizügigkeit der Arbeitskräfte zu fördern", um so „die Beschäftigungsmöglichkeiten der Arbeitskräfte im Gemeinsamen Markt zu verbessern". Dazu ist in Artikel 125 des Vertrages bestimmt, daß der Fonds auf Antrag eines Mitgliedstaates 50 v. H. der Kosten übernimmt, die von diesem Staat oder einer Körperschaft des öffentlichen Rechts aufgewandt werden, um den Arbeitskräften unter anderem durch berufliche Umschulung und Umsiedlungsbeihilfen eine produktive Wiederbeschäftigung zu sichern. Die insoweit erforder-

lichen Summen wurden gemäß Artikel 200 des EWG-Vertrags nach einem bestimmten Schlüssel durch Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten aufgebracht. Einzelheiten über den Fonds sind in Durchführungsvorschriften geregelt, die der Rat gemäß Artikel 127 des EWG-Vertrags erlassen hat. So enthält die Ratsverordnung Nr. 9 über den Europäischen Sozialfonds vom 25. August 1960 (Amtsblatt Nr. 56, S. 1189) (in der Fassung der Verordnungen Nr. 47/63, Amtsblatt Nr. 86, S. 1605, und Nr. 37/67, Amtsblatt Nr. 33, S. 526) die notwendigen Begriffsbestimmungen und die Voraussetzungen, die für die Gewährung der von der Kommission nach der Verordnung Nr. 113/63 (Amtsblatt Nr. 153, S. 2563) zu berechnenden Zuschüsse erfüllt sein müssen. Ihr Artikel 26 verweist hinsichtlich der Bestimmungen und des Verfahrens, „nach denen die Finanzgeschäfte abzuwickeln und die Beiträge der Mitgliedstaaten zur Deckung der Ausgaben des Fonds zu leisten sind", auf die gemäß Artikel 207 des EWG-Vertrags erlassene und am 1. April 1961 in Kraft getretene Haushaltsordnung. Aus der Haushaltsordnung „über die Einzelheiten und das Verfahren, nach denen die Beiträge der Mitgliedstaaten gemäß Artikel 200 Absatz 1 und 2 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft der Kommission zur Verfügung zu stellen sind, und über die technischen Bedingungen für die Durchführung der Finanzgeschäfte des Europäischen Sozialfonds" interessiert im gegenwärtigen Zusammenhang das dritte Kapitel über die „Beiträge zum Europäischen Sozialfonds". Ihrem Artikel 16 zufolge stellt die Kommission am Ende eines jeden Kalendervierteljahrs den Betrag fest, „der jedem Mitgliedstaat in Höhe von 50 % der Ausgaben zu erstatten ist, die die Kommission gemäß der Verordnung über den Europäischen Sozialfonds während des abgelaufenen Kalendervierteljahrs anerkannt hat". „Diese Beträge sind" (wie es in Artikel 16 weiter heißt) „auf den von der Kommission geführten und auf den Namen der Mitgliedstaaten lautenden Konten gutzuschreiben." Die Kommission stellt außerdem „den Gesamtbetrag der für das jeweilige Kalendervierteljahr zu Lasten des Europäischen Sozialfonds gehenden Leistungen" fest, und sie nimmt „die Aufteilung dieses Betrags auf die Mitgliedstaaten nach dem in Artikel 200 Absatz 2 des Vertrages vorgesehenen Aufbringungsschlüssel" vor. „Mit dem so errechneten Beitragsanteil" (so immer noch Artikel 16 der Haushaltsordnung) „ist das von der Kommission für jeden Mitgliedstaat geführte Konto zu belasten." Am Ende eines jeden Kalendervierteljahrs gibt die Kommission den Mitgliedstaaten die Beträge bekannt, mit denen deren Konten gemäß Buchstabe a und c von Artikel 16 der Haushaltsordnung erkannt bzw. belastet worden sind, und sie gibt den Mitgliedstaaten vom 2. Kalendervierteljahr an auch den Gesamtkontenstand für den abgelaufenen Teil des Jahres bekannt. Am 31. Dezember eines jeden Jahres stellt die Kommission gemäß Artikel 17 der Haushaltsordnung „die Salden der in Artikel 16 genannten Konten" fest, und sie gibt den Gläubiger-Mitgliedstaaten (das allein interessiert im gegenwärtigen Zusammenhang) spätestens am nächstfolgenden 31. Januar die an sie zu zahlenden Beträge bekannt (Artikel 18 der Haushaltsordnung). Binnen zwei Monaten nach dieser Bekanntgabe (das sieht Artikel 19 der Haushaltsordnung vor) zahlt die Kommission den in Artikel 18 Buchstabe b genannten Betrag „durch entsprechende Belastung des Kontos, welches auf den Namen der Kommission zugunsten des Europäischen Sozialfonds bei dem Schatzamt oder der von dem betreffenden Mitgliedstaat bezeichneten Stelle geführt wird". Für den gegenwärtigen Fall ist weiterhin Artikel 21 der Haushaltsordnung wichtig. Er bestimmt folgendes: „Die Erstattungen des Europäischen Sozialfonds an die Mitgliedstaaten werden in deren Landeswährung auf der Grundlage der von den Mitgliedstaaten tatsächlich aufgewendeten Beträge festgestellt. Zur Ermittlung der Beiträge und

der Salden der Konten der Mitgliedstaaten werden die festgestellten Erstattungsbeträge gemäß Artikel 2 in Rechnungseinheiten umgerechnet" (d. h. „unter Zugrundelegung des Verhältnisses zwischen dem Feingoldgehalt dieser Rechnungseinheit und dem Feingoldgehalt, welcher der dem Internationalen Währungsfonds angezeigten Parität dieser Währung entspricht"). „Die Zahlungen zur Bereinigung der in Rechnungseinheiten ausgedrückten Salden erfolgen ebenfalls in der jeweiligen Landeswährung . . ." Schließlich ist noch Artikel 23 der Haushaltsordnung anzuführen, dem zufolge die Gläubiger-Mitgliedstaaten von der Kommission eine Zahlung in ihrer Landeswährung unter Zugrundelegung der Parität erhalten, die am Tage der in Artikel 17 vorgesehenen Abrechnung gilt.

Entscheidungen über die Gewährung von Zuschüssen sind im zweiten Halbjahr 1969 (im ersten Halbjahr 1969 fehlte es an derartigen Entscheidungen) auf ihren Antrag auch zugunsten der Bundesrepublik Deutschland ergangen. Wie in Artikel 16 der Haushaltsordnung vorgesehen, erhielt sie jeweils am Ende des in Betracht kommenden Kalendervierteljahrs eine Mitteilung über ihren Kontostand. Das ist in Schreiben der Kommission vom 10. Oktober 1969 und vom 2. März 1970 geschehen. In dem zuletzt genannten Schreiben wurde die Bundesregierung auch über den Stand ihres Kontos zum 31. Dezember 1969 unterrichtet und über die Gesamtbilanz der Tätigkeit des Europäischen Sozialfonds für das Jahr 1969. Was den Kontostand angeht, so enthielt die Mitteilung der Kommission, getrennt für das dritte und vierte Kalendervierteljahr, Gutschriften (für Zuschüsse) und Lastschriften (für Beiträge), und zwar jeweils in Deutsche Mark und Rechnungseinheiten, sowie den sich für das gesamte Jahr ergebenden Kreditsaldo in Rechnungseinheiten. Da am 27. Oktober 1969 eine Aufwertung der Deutschen Mark vorgenommen wurde, ist in diesem Zusammenhang die Handhabung der Wechselkurse von Interesse. So wurde die Kontenfestsetzung für das vierte Vierteljahr (im Hinblick auf die nach dem 27. Oktober getroffenen Zuschußentscheidungen) nach der neuen Parität vorgenommen, während für das dritte Kalendervierteljahr mit der alten Parität gearbeitet wurde. Dies ergibt sich jeweils aus Fußnoten der Abrechnung. Ebenso ist die Kommission in ihrer Mitteilung an das Bundesfinanzministerium vom 6. März 1970 vorgegangen, in der sie den Kontostand der Bundesrepublik zum 31. Dezember 1969 mitgeteilt hat. Diese Mitteilung enthält — jeweils in Rechnungseinheiten — den Gesamterstattungsbetrag und den Beitragsanteil, und sie bestimmt, daß der — zunächst ebenfalls in Rechnungseinheiten ausgedrückte — Aktivsaldo in Höhe eines bestimmten DM-Betrags auszuzahlen sei (wofür die Umrechnung nach der am 31. Dezember 1969 geltenden Parität vorgenommen wurde).

Mit der dargestellten Abrechnungsmethode ist die Bundesregierung jedoch nicht einverstanden. Nach ihrer Meinung ist es falsch, der Abrechnung verschiedene DM-Kurse zugrunde zu legen, es hätte vielmehr für den gesamten Abrechnungszeitraum die im Zeitpunkt der Abrechnung (dem 31. Dezember 1969) gültige Parität angewandt werden müssen. Das hat die Bundesregierung der Kommission in einem Schreiben vom 25. März 1970 mitgeteilt und gleichzeitig eine Berichtigung der Abrechnung anhand der von ihr gelieferten Zahlen verlangt. — Die Kommission hat darauf zunächst überhaupt nicht reagiert. Nach zweimaliger Anmahnung (in Schreiben der Bundesregierung vom 4. August 1970 und 18. September 1970) wies die Kommission am 24. September 1970 die Bundeshauptkasse an, von ihrem Konto den der Bundesregierung bereits mitgeteilten Aktivsaldo abzuheben. Davon unterrichtete sie die Bundesregierung in einem Schreiben vom 19. Oktober 1970, in dem die Formulierung verwendet wurde „unbeschadet der Maßnahmen, die auf das Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen vom 25. März 1970 hin getroffen werden". Schließlich wies die Kom-

mission in einem Schreiben vom 6. November 1970 (das beim Bundesfinanzministerium am 9. November 1970 eingegangen ist) die von der Bundesregierung am 25. März 1970 erhobenen Einwendungen ausdrücklich zurück. Sie erklärte, nach der Haushaltsordnung komme es auf die im jeweiligen Verbuchungszeitpunkt geltenden Wechselkurse an, also auf die Wechselkurse am Ende eines jeden Kalendervierteljahrs. Die den Mitgliedstaaten vierteljährlich mitgeteilten Abrechnungselemente hätten endgültigen Charakter; am Ende des Kalenderjahrs erfolge lediglich eine Aufrechnung. Die von der Bundesregierung verlangte Berichtigung könne somit nicht vorgenommen werden. Die Kommission betrachte infolgedessen „den Abschluß der Salden des Europäischen Sozialfonds für das Haushaltsjahr 1969 als endgültig".

Dieser Bescheid gab der Bundesregierung Anlaß, am 14. Januar 1971 den Gerichtshof anzurufen. In ihrer Klage beharrt sie auf dem der Kommission im März 1970 mitgeteilten Standpunkt und beantragt daher, „die ablehnende Entscheidung der Kommission vom 6. November 1970 sowie die ihr zugrunde liegende Abrechnung des Europäischen Sozialfonds für das Haushaltsjahr 1969 aufzuheben".

Rechtliche Würdigung

1. Wenn wir uns fragen, wie dieser Streit rechtlich zu beurteilen ist, muß den Einwendungen der Kommission zufolge vorweg die Zulässigkeit der Klage untersucht werden, ein Problem, das in der Auseinandersetzung der Parteien verhältnismäßig breiten Raum eingenommen hat.

Dabei geht es allerdings nicht um die Frage, ob die Klage, gerechnet vom Zugang des Bescheids der Kommission vom 6. November 1970 an, rechtzeitig eingereicht worden ist. Insofern ergeben sich tatsächlich keine Schwierigkeiten, wenn man die maßgeblichen Daten (Zustellung des Bescheids der Kommission: 9. November; Klageeingang: 14. Januar 1971) vergleicht und die für die Bundesrepublik nach Artikel 81 § 2 in Verbindung mit Anlage 2 zur Verfahrensordnung geltende Entfernungsfrist (sechs Tage) berücksichtigt.

Die Einwendungen der Kommission lauten vielmehr dahin, es gehe der Bundesregierung in Wahrheit um die Untersuchung der Rechtmäßigkeit der für das Jahr 1969 erstellten Gesamtabrechnung. Diese Abrechnung sei aber bereits in einem Schreiben vom 6. März 1970 mitgeteilt worden, sie hätte also innerhalb einer Frist von zwei Monaten nach ihrer Zustellung angefochten werden müssen. Der auf die Beschwerde der Bundesregierung am 6. November ergangene Bescheid stelle demgegenüber lediglich einen bestätigenden Akt dar. Als solcher könne er das in bezug auf die Jahresabrechnung erloschene Klagerecht nicht wiederaufleben lassen.

Hinsichtlich dieser Einwendungen muß sogleich als richtig anerkannt werden, daß die erwähnte Jahresabrechnung nach der Haushaltsordnung als *Entscheidung* zu qualifizieren ist, begründet sie doch — wie sich aus Artikel 19 der Haushaltsordnung ergibt — Rechte und Pflichten für die beteiligten Mitgliedstaaten und die Kommission. Ihre Anfechtung war also durchaus möglich, und es liegt — wenn sie versäumt wurde — nahe, eine spätere Kritik auszuschließen.

Hält man dieses Ergebnis für unbefriedigend, so könnte im Hinblick auf den gegenwärtigen Sachverhalt zunächst daran gedacht werden, der von der Bundesregierung (übrigens innerhalb der — vom 6. März 1970 an gerechneten — Klagefrist) eingelegten Beschwerde in gleicher Weise Bedeutung zuzumessen wie einer Beschwerde im Rechtsschutzsystem des Beamtenrechts. Zu dieser Materie wurde in der Rechtsprechung (vgl. Slg. 1965, 339, 672) bekanntlich der Grundsatz entwickelt, ein beschwerender Akt müsse nicht unmittelbar gerichtlich angegriffen werden; möglich, ja sogar erwünscht sei es vielmehr, innerhalb der Klagefrist zunächst eine Beschwerde an die Verwaltung zu richten und den Gerichtshof erst gegen einen Bescheid anzurufen, den die Verwaltung vor Ablauf von zwei Monaten nach ihrer Befassung erlassen hat

bzw. — wenn die Verwaltung untätig blieb — gegen die Ablehnungsentscheidung, die nach Ablauf von zwei Monaten als stillschweigend ergangen gilt. — Indessen zeigt sich bei eingehender Prüfung, daß der angedeutete Weg nicht gangbar ist. Meines Erachtens ergeben sich prinzipiell erhebliche Bedenken, das für das Beamtenrecht entwickelte Verfahren auf das allgemeine Vertragssystem zu übertragen, also auf alle von der Kommission — auch Mitgliedstaaten gegenüber — getroffenen Entscheidungen. Einmal muß nämlich beachtet werden, daß im Beamtenrecht die Beschwerdemöglichkeit ausdrücklich vorgesehen ist und daß es deshalb nahelag, diesem Rechtsbehelf im Rechtsschutzsystem Bedeutung zuzumessen. Im allgemeinen System des Vertrages dagegen findet sich nichts dergleichen, es gibt kein Widerspruchsverfahren, sondern es ist lediglich die unmittelbare Anfechtung beim Gerichtshof vorgesehen. — Zum anderen darf nicht vergessen werden, daß die Entscheidungen der Kommission oftmals die Interessen Dritter berühren (im gegenwärtigen Fall: die Interessen aller anderen Mitgliedstaaten, denen gleichfalls im März 1970 Abrechnungen für das Jahr 1969 zugestellt worden sind). Es muß deshalb vermieden werden, den Bestand solcher Akte allzu lange Zeit in Frage stellen zu lassen. — Kommt man schon an diesen prinzipiellen Erwägungen nicht vorbei, so ist für den gegenwärtigen Fall außerdem der Einwand von Bedeutung, daß nach dem Eingang der Beschwerde der Bundesregierung bei der Kommission nichts geschehen ist und daß eine Klage daher spätestens zwei Monate nach dem Zeitpunkt hätte eingereicht werden müssen, zu dem von einer stillschweigenden negativen Entscheidung der Kommission zu sprechen war. An der Beachtung dieses Erfordernisses fehlt es in jedem Falle. — Unter Hinweis auf die von der Bundesregierung eingelegte Beschwerde ist somit nach den bisherigen Überlegungen für die Zulässigkeit der Klage nichts zu gewinnen.

Die Bundesregierung argumentiert deshalb auch — um das angedeutete Ergebnis zu vermeiden — mit anderen Schlußfolgerungen. Sie sagt, zwar möge davon ausgegangen werden, daß die Jahresrechnung vom 6. März 1970 ursprünglich als definitiv angesehen wurde. Die Kommission sei davon aber später offensichtlich abgerückt. Aus ihrem späteren Verhalten sei nach dem Grundsatz von Treu und Glauben zu entnehmen, daß sie der Abrechnung vom 6. März 1970 nur noch vorläufigen Charakter zuerkenne. Dafür lasse sich namentlich anführen, daß eine Zahlungsanweisung zugunsten der Bundesrepublik erst am 24. September 1970 ergangen ist, obwohl Artikel 19 Absatz 2 der Haushaltsordnung eine Zahlung innerhalb von zwei Monaten nach Bekanntgabe der Jahresrechnung vorschreibt. Dafür spreche der Zwischenbescheid vom 19. Oktober 1970 mit dem Nebensatz „unbeschadet der Maßnahmen, die auf das Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen vom 25. März 1970 hin getroffen werden", und dafür lasse sich auch auf den Bescheid vom 6. November 1970 verweisen, in dem unter 4. ausdrücklich gesagt wurde, die Kommission betrachte „unter diesen Voraussetzungen ... den Abschluß der Salden des Europäischen Sozialfonds für das Haushaltsjahr 1969 als endgültig". Außerdem müsse beachtet werden, daß den Mitteilungen vom März 1970 nicht entnommen werden könne, ob die Kommission dem besonderen Problem der Änderung der Währungsparität ausreichende Aufmerksamkeit gewidmet habe. Das Problem werde nur in Fußnoten, nicht aber in einer eingehenden Begründung behandelt. Deshalb könne nicht angenommen werden, daß die Rechtsmittelfrist zu laufen begonnen habe.

Wenn wir uns fragen, was von diesen Argumenten zu halten ist, muß hinsichtlich des letzten Punktes sogleich bemerkt werden, daß er für die Frage der Rechtzeitigkeit der Klageerhebung ohne Bedeutung ist. Es kann nämlich nicht geleugnet werden, daß die Behandlung des Problems der Wechselkursänderung der Abrechnung vom März 1970 und ihren

Fußnoten eindeutig zu entnehmen ist, daß es also insofern nicht an der Bestimmtheit des Aktes fehlt. Tatsächlich hatte die Bundesregierung auch keine Schwierigkeiten, in ihrem Schreiben vom 25. März 1970 Gegenargumente darzulegen und eine substantielle Rechtsverteidigung zu betreiben. Außerdem gilt es zu bedenken, daß das Fehlen einer Begründung allenfalls einen *Klagegrund* gemäß Artikel 173 des EWG-Vertrags darstellt, nicht aber zu dem Schluß berechtigt, der betreffende Akt sei nicht endgültig und daher nicht angreifbar.

Was die Frage der Vorläufigkeit oder Endgültigkeit der Abrechnung vom 6. März 1970 im übrigen angeht, so muß vor allem festgestellt werden, daß sich aus diesem Akt selbst nichts ergibt, was für die Annahme der Vorläufigkeit spräche. Das ist meines Erachtens in erster Linie von Bedeutung. Daraus folgt auch, daß eine spätere Änderung des ursprünglichen Charakters der Abrechnung mit Deutlichkeit zutage treten müßte. Insofern sind jedoch keinerlei Anhaltspunkte für die Richtigkeit der von der Bundesregierung vertretenen These zu erkennen. Namentlich ist die Tatsache nicht ausreichend, daß die Kommission auf den Widerspruch der Bundesregierung eingegangen und das angesprochene Problem noch einmal überdacht hat. Dies bedeutet nämlich keineswegs, daß der Rechtsbestand der überprüften Abrechnung in Frage gestellt worden wäre. Die aus dem Schreiben der Kommission vom 19. Oktober 1970 zitierte Wendung muß in disem Zusammenhang ebenfalls, und zwar nicht zuletzt wegen ihres unbestimmten Inhalts, als irrelevant bezeichnet werden (ganz abgesehen davon, daß sie mehr als vier Monate nach Eingang der Beschwerde der Bundesregierung bei der Kommission formuliert wurde). Dasselbe trifft für die im Schreiben der Kommission vom 6. November verwendete Schlußformel zu, die Salden des Sozialfonds für das Haushaltsjahr 1969 seien als endgültig zu betrachten. Richtig verstanden bringt sie lediglich zum Ausdruck, es bleibe bei der ursprünglich von der Kommission angewandten Abrechnungsmethode, die Beschwerde der Bundesregierung sei zurückzuweisen; sie vermag aber nicht rückwirkend der Abrechnung vom März 1970 den Charakter der Vorläufigkeit zu verleihen. — Schließlich ist auch aus der Tatsache, daß die Kommission eine Zahlungsanweisung zugunsten der Bundesregierung erst im September 1970 erteilt hat, nichts Entscheidendes zu gewinnen. Wie wir von der Kommission gehört haben, geht die Verzögerung nicht auf die von der Bundesregierung vorgebrachten Einwendungen und deren Überprüfung zurück, sondern einfach darauf, daß die Schuldner-Mitgliedstaaten ihre Leistungen mit Verspätung erbracht und die Gesamtabrechnung so verzögert haben.

Eine zutreffende Beurteilung der Sachlage ergibt also, daß die Kommission zwar auf die Beschwerde der Bundesregierung hin in eine erneute Überprüfung des Abrechnungsverfahrens eingetreten ist, daß sie durch ihren Bescheid vom 6. November 1970 letztlich aber lediglich eine *Bestätigung* der Abrechnung vom 6. März ausgesprochen hat. Da jedoch nach der Rechtsprechung (namentlich zu Personalsachen) längst feststeht, daß rein konfirmatorische Akte ein erloschenes Klagerecht nicht wiederaufleben lassen können, daß dem Haupteinwand der Kommission gefolgt und die Klage der Bundesregierung als unzulässig zurückgewiesen werden.

2. Ebenso wie in anderen Verfahren will ich mich mit diesem Ergebnis jetzt aber nicht begnügen, sondern hilfsweise wenigstens noch auf die Hauptsache eingehen, also die Frage untersuchen, ob die klägerische Kritik insoweit berechtigt erscheint oder ob die von der Kommission gewählte Abrechnungsmethode mit dem Vertrag und mit abgeleitetem Gemeinschaftsrecht in Einklang steht.

In welcher Weise die Kommission die Abrechnung vorgenommen und die Währungsprobleme bewältigt hat, ist bei der Schilderung des Sachverhalts gesagt worden; eine Wiederholung im gegenwärtigen Zusammenhang erübrigt sich

also. — Wenden wir uns daher unmittelbar der Frage zu, welche Grundsätze sich für die Abrechnung aus der Haushaltsordnung, dem maßgeblichen Sekundärrecht, ergeben und sehen wir zu, ob sie von der Kommission respektiert wurden. Insofern ist namentlich das Verhältnis der vierteljährlichen Gut- und Lastschriften zu der am Jahresende vorzunehmenden Abrechnung von Bedeutung, d. h. es muß geprüft werden, ob erstere die *endgültige* Feststellung gewisser Berechnungselemente zum Gegenstand haben oder ob ihnen nur vorläufiger, informatorischer Charakter zukommt und demgemäß am Jahresende, insbesondere wenn Paritätsänderungen stattgefunden haben, eine Neuberechnung der Erstattungen und der Beiträge nach Maßgabe der für die Jahresabrechnung geltenden Paritätsregeln vorzunehmen ist.

Bei der Beantwortung dieser Frage hat die Kommission — um es gleich zu sagen — sowohl Wortlaut wie auch System der Haushaltsordnung für sich, wenn sie sich gegen eine derartige Neuberechnung ausspricht. — In Artikel 16 ist nämlich für die vierteljährlichen Buchungen, ebenso wie in Artikel 17 für die Jahresabrechnung, von *Feststellungen* die Rede, und zwar ohne irgendeinen Vorbehalt und ohne jeden Hinweis auf fehlende Endgültigkeit. Schon diese Erkenntnis ist von erheblicher Bedeutung. Nach Artikel 16 hat bekanntlich Verschiedenes zu geschehen. Einmal ist der Betrag, der jedem Mitgliedstaat in Höhe von 50 % der Ausgaben zu erstatten ist, die die Kommission gemäß der Verordnung über den Europäischen Sozialfonds während des abgelaufenen Kalendervierteljahrs anerkannt hat, gutzuschreiben. Diese ist ein einfacher Vorgang, weil die maßgeblichen Werte den Zuschußentscheidungen der Kommission entnommen werden können und die Notwendigkeit einer Umrechnung entfällt, die Gutschrift also in nationaler Währung vorgenommen werden kann. Darüber hinaus ist aber auch die Feststellung des Gesamtbetrags der für das jeweilige Kalendervierteljahr zu Lasten des Europäischen Sozialfonds gehenden Leistungen vorgesehen, also eine Addition von Leistungen an verschiedene Mitgliedstaaten in verschiedener nationaler Währung. Dies kann, da allein eine Zusammenrechnung gleicher Werte möglich ist, nur nach vorheriger Umrechnung in Rechnungseinheiten, die verbindliche Rechengröße der Haushaltsordnung, geschehen (wie es übrigens in Artikel 21 Absatz 2 für die Ermittlung der Beiträge ausdrücklich vorgesehen ist). Dafür muß aber offensichtlich, und zwar in Ermangelung einer ausdrücklichen abweichenden Bestimmung, die Parität im Zeitpunkt der Umrechnung, also die am Ende des Kalendervierteljahrs geltende Parität, zugrunde gelegt werden. Der so ermittelte und in Rechnungseinheiten ausgedrückte Betrag ist außerdem noch gemäß Artikel 16 Buchstabe c nach dem Schlüssel des Artikels 200 des EWG-Vertrags auf die Mitgliedstaaten aufzuteilen, d. h. es sind durch Division des Rechnungseinheitenbetrags die Beitragsanteile der Mitgliedstaaten zu ermitteln, die dann wiederum, und zwar gleichfalls nach der am Ende eines Kalendervierteljahrs geltenden Parität, in die nationalen Währungen umgerechnet werden.

Die Jahresabrechnung nach Artikel 17 der Haushaltsordnung dagegen sieht nur eine Feststellung der *Salden* der in Artikel 16 genannten Konten, also im Grunde die Vornahme einer einfachen Rechenoperation, vor. Dies kann allein so verstanden werden, daß die Werte der Vierteljahresabrechnungen als feststehend zugrunde zu legen sind, und zwar Beträge in Rechnungseinheiten, weil die Salden — das ergibt sich aus Artikel 21 Absatz 3 — in Rechnungseinheiten ausgedrückt werden. Nirgends dagegen ist eine Neuberechnung der Erstattungen und der Beiträge zum Zweck der Saldenermittlung vorgesehen. Nach Feststellung der Salden erfolgt dann ihre Umrechnung in die Landeswährungen, damit die zu ihrer Bereinigung notwendigen Zahlungen geleistet werden können. Dafür allein ist nach Artikel 23 — im Verhältnis zu den Gläubiger-Mitglied-

staaten — die Parität zugrunde zu legen, die am Tage der Abrechnung gemäß Artikel 17 gilt, d. h. es ist eine Umrechnung nach der Parität des 31. Dezember vorzunehmen. Artikel 23 betrifft also — wie die Kommission mit Recht hervorhebt — lediglich die Modalitäten *nach* Abschluß der Konten, er bestimmt die Parität für den *Ausgleich* der Salden, er erfaßt aber nicht den Abrechnungsvorgang als solchen, d. h. die Feststellung der Erstattungen und der Beitragsanteile. Anders könnte nur geurteilt werden, wenn in der Haushaltsordnung ausdrücklich für die *Gesamt*abrechnung die Berücksichtigung der am Jahresende geltenden Parität vorgeschrieben wäre. Aus einem Zusammenspiel der Artikel 17 und 23 läßt sich diese von der Bundesregierung befürwortete Methode jedoch nicht ableiten. Da die Kommission aber die Umrechnung der Salden nach der Parität des 31. Dezember 1969 vorgenommen hat, erscheinen die Beanstandungen der Bundesregierung tatsächlich unfundiert.

Daß dies die nach der Haushaltsordnung allein zutreffende Lösung ist, machen auch die folgenden Überlegungen deutlich. Wie die Artikel 22—24 der Haushaltsordnung zeigen, hat man bei ihrer Festlegung das Problem der Änderung von Währungsparitäten durchaus gesehen. Vor allem ist auf Artikel 24 hinzuweisen, der Regeln für eine Änderung der Währungsparität eines Gläubiger-Mitgliedstaats enthält, die nach dem Zeitpunkt der Abrechnung eintritt. Insofern ist bekanntlich eine Vergemeinschaftung des Risikos von Paritätsänderungen vorgesehen. Der Standpunkt der Bundesregierung liefe nun aber — wie die Kommission gezeigt hat — auf eine Verallgemeinerung dieses Gedankens hinaus, denn es wären die Auswirkungen aller Paritätsänderungen, auch solcher vor Rechnungsabschluß, von der Gesamtheit der Mitgliedstaaten zu tragen. Das haben die von der Bundesregierung angestellten Berechnungen ergeben, nach denen bei Anerkennung der Richtigkeit ihrer Auffassung eine Erhöhung der von den anderen Mitgliedstaaten zu leistenden Beiträge erfolgen würde. Daß dies dem Prinzip der Haushaltsordnung entspreche, kann jedoch aus mehreren Gründen angezweifelt werden. Einmal ließe sich sagen, es hätte in Anbetracht der Tatsache, daß das Problem der Paritätsänderung bei der Festlegung der Haushaltsordnung gesehen worden war, nahegelegen, die Lösung des Artikels 24 — wenn ihre Verallgemeinerung gewollt gewesen wäre — nicht auf den dort genannten Sonderfall zu beschränken, sondern sie ausdrücklich auf andere Tatbestände auszuweiten, etwa — was das gegenwärtige Problem angeht — durch eine in den Artikel 21 aufzunehmende Anordnung, nach der die für die Ermittlung der Beitragsanteile notwendige Umrechnung stets unter Zugrundelegung der am Jahresende geltenden Parität zu erfolgen hätte. Diese Bestimmung ist jedoch nicht getroffen worden. — Zum anderen würde sich eine Verallgemeinerung des in Artikel 24 der Haushaltsordnung verankerten Gedankens nur dann aufdrängen, wenn sich dem Gemeinschaftsrecht, oder gar dem Völkerrecht, ein genereller Grundsatz dieses Inhalts (Gefahrengemeinschaft bei Wechselkursänderungen) entnehmen ließe. Insofern hat die Kommission aber nachgewiesen, daß das Gemeinschaftsrecht die Vergemeinschaftung des Währungsrisikos nur für Sonderfälle, wie den des Artikels 24, und beschränkt auf einen bestimmten Risikoumfang (den Saldenausgleich) kennt. (In diesem Zusammenhang wäre allenfalls noch Artikel 12 der Verordnung Nr. 64, betreffend den Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, zu nennen, der ebenso wie Artikel 24 der Haushaltsordnung ausgestaltet ist.) Aus zahlreichen anderen Regeln ergibt sich demgegenüber, daß das Risiko einer Wechselkursänderung jeweils allein von dem die Änderung anordnenden Mitgliedstaat zu tragen ist. So läßt sich auf Artikel 7 der Haushaltsordnung hinweisen, nach dem trotz des Grundsatzes, daß die in Landeswährung zur Verfügung gestellten Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten für die Zeit, während der sie zugunsten der

Gemeinschaften bei den nationalen Schatzämtern hinterlegt sind, den am Tag der Hinterlegung geltenden Pariwert behalten, im Falle von Wechselkursänderungen während dieser Zeit bei Abwertung der dafür verantwortliche Mitgliedstaat eine Nachzahlung zu leisten und bei Aufwertung die Kommission an den betreffenden Staat eine entsprechende Rückzahlung zu veranlassen hat. Weiterhin ist auf Artikel 7 des Protokolls über die Satzung der Europäischen Investitionsbank zu verweisen, nach dem die am Kapital dieser Bank durch die Änderung der Währungsparität eines Mitgliedstaats eintretenden Erhöhungen oder Verminderungen nur zwischen der Bank und dem betreffenden Mitgliedstaat zu bereinigen sind. Endlich ist noch Artikel 22 der Haushaltsordnung zu nennen, nach der allein der Schuldnerstaat das finanzielle Risiko trägt, das im Falle einer Wechselkursänderung zwischen dem 31. Dezember und dem Ausgleich der festgestellten Salden eintreten kann (eine Regelung, die entsprechend im Bereich der Landwirtschaft aufgrund von Artikel 11 Absatz 1 der Verordnung Nr. 64/127, Amtsblatt Nr. 34, S. 599, gilt). Auch wenn diese Fälle nur zweiseitige Beziehungen erfassen, sind sie im jetzigen Zusammenhang von Bedeutung, weil die Beziehungen im Rahmen des Europäischen Sozialfonds trotz clearing letztlich ebenfalls zweiseitig, d. h. auf die Kommission und jeden einzelnen Mitgliedstaat, beschänkt sind. — Die zusätzlichen, soeben angestellten Überlegungen machen demnach deutlich, daß die von der Kommission angewandte Abrechnungsmethode durchaus den Regeln und Prinzipien der Haushaltsordnung entspricht.

Die Untersuchung des Falles ist damit indessen noch nicht erschöpft. Die Bundesregierung macht nämlich weiterhin, ja sogar hauptsächlich, geltend, die Lösung des Streits müsse im wesentlichen anhand der in Artikel 125 des EWG-Vertrags niedergelegten Prinzipien gefunden werden, d. h. unter Beachtung des Grundsatzes, daß ihr 50 % der in Landeswährung aufgewendeten Kosten zu erstatten seien. Sie habe einen originären DM-Anspruch in bestimmtem Umfang, der durch die abrechnungstechnischen Vorschriften der Haushaltsordnung nicht verkürzt werden dürfe. Dementsprechend sei die Haushaltsordnung als sekundäres Gemeinschaftsrecht zu interpretieren, und dies nicht zuletzt deswegen, weil Artikel 21 Absatz 1 der Haushaltsordnung ebenfalls davon spreche, die Erstattungen des Europäischen Sozialfonds an die Mitgliedstaaten seien in deren Landeswährung auf der Grundlage der von den Mitgliedstaaten tatsächlich aufgewendeten Beträge festzustellen. Was diese Argumentation angeht, so ist zwar einzuräumen, daß sich nach dem von der Kommission eingeschlagenen Berechnungsverfahren tatsächlich eine gewisse Verkürzung des DM-Erstattungsanspruchs der Bundesregierung ergibt, wenn man von den in den Erstattungsentscheidungen genannten DM-Beträgen ausgeht und den Beitragsanteil der Bundesrepublik berücksichtigt. Bei näherem Zusehen erweist sich jedoch das Vorbringen der Bundesregierung gleichwohl nicht als fundiert. — So muß zunächst zu Artikel 21 Absatz 1 der Haushaltsordnung bemerkt werden, daß er nur die Wendung gebraucht *„auf der Grundlage* der von den Mitgliedstaaten tatsächlich aufgewendeten Beträge". Präzise Schlüsse im Sinne der klägerischen These lassen sich ihm also nicht entnehmen. — Was Artikel 125 des EWG-Vertrags angeht, so ergibt sich gleichfalls die Erkenntnis, daß er als unmittelbare Anspruchsgrundlage mangels Präzision ausscheidet. Tatsächlich wird in ihm mit den Worten *„im Rahmen* der in Artikel 127 vorgesehenen Regelung" auf Durchführungsvorschriften verwiesen, also auf die Verordnung Nr. 9, aber auch auf die Haushaltsordnung, die den Zahlungsanspruch mit Hilfe von finanztechnischen Bestimmungen konkretisiert. Aus den Durchführungsvorschriften ist demnach — da der Vertrag eine Wechselkursgarantie nicht enthält — auch zu entnehmen, welche Auswirkungen Paritätsän-

derungen haben. Da sich außerdem gezeigt hat, daß der Vertrag das Prinzip der Vergemeinschaftung von Risiken, die sich aus Paritätsänderungen ergeben, nicht kennt (ein Prinzip, das im vorliegenden Fall zu einer Erhöhung der Beiträge anderer Mitgliedstaaten und damit materiell zu einer Veränderung des in Artikel 200 festgelegten Aufbringungsschlüssels führen würde), bleibt somit nur die Feststellung, daß auch aus dem Vertrag selbst und den ihn kennzeichnenden Prinzipien für die Begründung des von der Bundesregierung geltend gemachten Anspruchs nichts zu gewinnen ist.

Schließlich ist — darauf sei der Vollständigkeit halber noch hingewiesen — das in der Rechtssache 111/63, Slg. 1965, 893 ff., ergangene Urteil mit seinen Feststellungen zum Problem der Paritätsänderung im Rahmen des Schrottausgleichs für den gegenwärtigen Fall gleichfalls kaum von Nutzen. Es spricht sich nämlich nur zu der Frage aus, ob es auf die *während* eines Abrechnungszeitraums gültige Parität oder auf die Parität im Zeitpunkt der Abrechnung selbst ankommt, es behandelt also nicht die Frage, ob während eines bestimmten Zeitraums verschiedene Paritäten zur Anwendung gelangen konnten. Versucht man gleichwohl, aus ihm wenigstens eine gewisse Tendenz der Rechtsprechung abzulesen, so ließe sich allenfalls eine Bestärkung der von der Kommission vertretenen Auffassung ausmachen, wird doch mit Deutlichkeit auf die Paritätsverhältnisse des maßgeblichen Abrechnungs*zeitraums* und nicht auf die der Vornahme der Abrechnung abgestellt.

Ich würde deshalb meinen, daß auch in der Hauptsache der Standpunkt der Kommission zutrifft, das von ihr angewandte Abrechnungsverfahren letztlich also nicht beanstandet werden kann.

3. Nach alledem läßt sich das Ergebnis meiner Untersuchungen wie folgt zusammenfassen:

Die von der Bundesregierung eingereichte Klage muß wegen Versäumung der Klagefrist als unzulässig zurückgewiesen werden. In jedem Falle wäre der in ihr formulierte Antrag als unbegründet abzuweisen. Die Kosten des Verfahrens hat demgemäß die Bundesregierung zu tragen.