SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS MARCO DARMON vom 30. Juni 1989 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Mit ihrer Klage auf Nichtigerklärung des Artikels 6 Absatz 4 der Verordnung (EWG) Nr. 3252/87 des Rates vom 19. Oktober 1987 zur Koordinierung und Förderung der Forschung in der Fischwirtschaft [1] hat die Kommission Sie um eine Entscheidung in einem heiklen Streit angerufen, in dem sich die Kommission, unterstützt vom Parlament, und der Rat gegenüberstehen. Zentrale Frage dieses Streits ist der Umfang der Zuständigkeit für die Ausführung des Haushaltsplans, die mit Artikel 205 EWG-Vertrag der Kommission übertragen worden ist. Die Wiedergabe des Wortlauts einer Reihe von Vorschriften ist zum richtigen Verständnis der Begriffe, um die es hier geht, unerläßlich.

2. Die Artikel 5 und 6 in Titel II der Verordnung Nr. 3252/87 betreffen „Gemeinschaftliche Forschungsprogramme und Programme zur Koordinierung der Forschung".

3. Artikel 5 über die Festlegung dieser Programme lautet:

„Der Rat beschließt auf Vorschlag der Kommission nach dem Verfahren des Artikels 43 des Vertrages

a) die gemeinschaftlichen Forschungsprogramme in Bereichen, die für die gemeinsame Fischereipolitik von besonderer Bedeutung sind;

b) die gemeinschaftlichen Programme zur Koordinierung der Forschung für eine rationelle Planung der eingesetzten Mittel, für eine wirksame Verwertung der Ergebnisse und für eine Orientierung entsprechend den Zielen der gemeinsamen Fischereipolitik."

Ich möchte sogleich anfügen, daß der Rat mit einem Beschluß, der ebenso wie die Verordnung Nr. 3252/87 vom 19. Oktober 1987 datiert, gemeinschaftliche Forschungsprogramme und Programme zur Koordinierung der Forschung in der Fischwirtschaft für den Zeitraum 1988 bis 1992 festgelegt hat [2].

4. Artikel 6 der Verordnung Nr. 3252/87, der die Durchführung der in Artikel 5 genannten Programme betrifft, lautet:

„1. Die Kommission sorgt für die Durchführung der gemeinschaftlichen Forschungsprogramme durch den Abschluß von Forschungsverträgen auf Kostenbeteiligungsbasis mit Forschungsstellen und -instituten.

* Originalsprache: Französisch.

1 — ABl. L 314 vom 4.11.1987, S. 17.

2 — Beschluß 87/534/EWG zur Festlegung gemeinschaftlicher Forschungsprogramme und Programme zur Koordinierung der Forschung in der Fischwirtschaft für den Zeitraum 1988 bis 1992 (ABl. L 314 vom 4.11.1987, S. 20).

2. Die Kommission sorgt für die Durchführung der gemeinschaftlichen Programme zur Koordinierung der Forschung durch die Veranstaltung von Seminaren, Konferenzen, Studienbesuchen, Austausch von Forschern und wissenschaftlichen Arbeitstagungen sowie, falls erforderlich, durch die Erfassung, Prüfung und Veröffentlichung der Ergebnisse der Forschungsarbeiten.

3. Bei der Durchführung der Absätze 1 und 2 kann die Kommission hochrangige Sachverständige hinzuziehen.

4. Die Beschlüsse zur Durchführung der gemeinschaftlichen Forschungsprogramme nach Absatz 1 und der gemeinschaftlichen Programme zur Koordinierung der Forschung nach Absatz 2 werden von der Kommission nach dem Verfahren des Artikels 47 der Verordnung (EWG) Nr. 4028/86 erlassen."

Da die Kommission mit ihrer Klage gerade die Nichtigerklärung des Absatzes 4 dieses Artikels wegen der Verweisung auf das Verfahren des Artikels 47 der Verordnung (EWG) Nr. 4028/86 vom 18. Dezember 1986 [3] begehrt, ist es notwendig, diese letztgenannte Bestimmung zu zitieren. Sie lautet folgendermaßen:

„1. Wird auf das Verfahren dieses Artikels Bezug genommen, so befaßt der Vorsitzende des Ständigen Strukturausschusses für die Fischwirtschaft von sich aus oder auf Antrag des Vertreters eines Mitgliedstaats den Ausschuß.

2. Der Vertreter der Kommission unterbreitet einen Entwurf der zu treffenden Maßnahmen. Der Ausschuß nimmt zu diesem Entwurf innerhalb einer Frist, die der Vorsitzende entsprechend der Dringlichkeit der zu prüfenden Fragen festlegen kann, Stellung. Die Stellungnahme kommt mit einer Mehrheit von 54 Stimmen zustande, wobei die Stimmen der Mitgliedstaaten nach Artikel 148 Absatz 2 des Vertrages gewogen werden. Der Vorsitzende nimmt an der Abstimmung nicht teil.

3. Die Kommission trifft die Maßnahmen, die sofort anwendbar sind. Entsprechen sie jedoch nicht der Stellungnahme des Ausschusses, so werden sie von der Kommission unverzüglich dem Rat mitgeteilt; in diesem Fall kann die Kommission die Anwendung der von ihr beschlossenen Maßnahmen für die Dauer von höchstens einem Monat ab dieser Mitteilung aussetzen. Der Rat kann innerhalb eines Monats mit qualifizierter Mehrheit anders entscheiden."

5. Wie sich somit aus Artikel 6 Absatz 4 der Verordnung Nr. 3252/87 im Zusammenhang mit den anderen zitierten Bestimmungen ergibt, können die Beschlüsse der Kommission zur Durchführung der in Artikel 5 dieser Verordnung genannten gemeinschaftlichen Forschungsprogramme, wenn sie nicht der Stellungnahme des Ständigen Strukturausschusses für die Fischwirtschaft entsprechen, vom Rat binnen eines Monats durch einen mit qualifizierter Mehrheit getroffenen Beschluß ersetzt werden. Ich möchte hier noch hinzufügen, daß der durch die Verordnung (EWG) Nr. 101/76 des Rates vom 19. Januar 1976 [4] eingesetzte Ständige Ausschuß nach Artikel 11 dieser Verordnung „aus Vertretern der einzelnen Mitgliedstaaten" besteht, wobei „ein Vertreter der Kommission" den Vorsitz führt.

3 — Verordnung über Gemeinschaftsmaßnahmen zur Verbesserung und Anpassung der Strukturen im Bereich der Fischerei und der Aquakultur (ABl. L 376 vom 31.12.1986, S. 7).

4 — Verordnung über die Einführung einer gemeinsamen Strukturpolitik für die Fischwirtschaft (ABl. L 20 vom 28.1.1976, S. 19).

6. In dem Verfahren des Artikels 47 der Verordnung Nr. 4028/86, das auf Maßnahmen zur Durchführung der Forschungsprogramme im Fischereisektor für anwendbar erklärt worden ist, erkennen Sie das sogenannte *Verwaltungsausschußverfahren* wieder. So wird nämlich gewöhnlich das Verfahren bezeichnet, in dem die Kommission vor Erlaß von Maßnahmen zur Durchführung einer Ratsverordnung einen Ausschuß, der aus Vertretern der Mitgliedstaaten besteht, zu Rate ziehen muß und in dem der Rat im Falle einer ablehnenden Stellungnahme des Ausschusses innerhalb einer bestimmten Frist die Entscheidung der Kommission durch seine eigene ersetzen kann. Es handelt sich in gewisser Weise um ein System, bei dem der Rat der Kommission die Zuständigkeit zur Durchführung der von ihm im Verordnungswege erlassenen Vorschriften überträgt, diese Durchführungsbefugnis aber gleichwohl begrenzt, indem er sich das Recht vorbehält, die Entscheidung an sich zu ziehen, wenn der von ihm vorgesehene Verwaltungsausschuß eine ablehnende Stellungnahme abgibt. Wie Sie wissen, ist diese Verwaltungsausschußformel nicht neu. Sie kommt seit einer Reihe von Jahren in verschiedenen Ratsverordnungen insbesondere der Gemeinsamen Agrarpolitik sehr häufig vor. Generalanwalt Dutheillet de Lamothe schätzte im Jahr 1970, daß nach der Regelung des Verwaltungsausschußverfahrens mehr als 2000 Gemeinschaftsverordnungen ergangen seien[5]. Dies vermittelt eine Vorstellung davon, wie häufig von einem Verfahren Gebrauch gemacht worden ist, dessen Handhabung, wenn nicht sogar Erfolg seit 1970 offensichtlich nicht zurückgegangen ist.

7. Jedoch läßt sich die Ansicht vertreten, daß der rechtliche Status des Verwaltungsausschußverfahrens vor kurzem aufgrund der Einheitlichen Europäischen Akte Änderungen erfahren hat. Während dieses Verfahren nämlich ursprünglich eine sekundärrechtliche Schöpfung des Rates war, von der durch Wiederholung der vorangegangenen Fälle in großem Umfange Gebrauch gemacht wurde, wurde es nach dem Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte in gewisser Weise rechtlich formalisiert. Es wechselte vom Stadium der ständigen Praxis zu dem eines formalisierten, allgemein und abstrakt definierten Verfahrensmodells. Aufgrund der in Artikel 145 dritter Gedankenstrich EWG-Vertrag eingefügten Bestimmung erließ der Rat, der nach dieser Bestimmung „der Kommission in den von ihm angenommenen Rechtsakten die Befugnisse zur Durchführung der Vorschriften, die er erläßt", überträgt und „bestimmte Modalitäten für die Ausübung dieser Befugnisse festlegen" kann, den sogenannten „Ausschußwesen"-Beschluß (87/373/EWG) vom 13. Juli 1987 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse[6]. Nach Artikel 1 dieses Beschlusses kann der Rat für die Ausübung dieser Befugnisse durch die Kommission zur Durchführung der Vorschriften, die er erläßt, „Modalitäten festlegen, die im Einklang mit den in den Artikeln 2 und 3 aufgeführten Verfahren stehen müssen". Ich möchte mich hier mit dem Hinweis begnügen, daß Artikel 2 des Beschlusses drei Verfahren vorsieht, die als „Verfahren I", „Verfahren II" und „Verfahren III" bezeichnet sind. Das Verfahren I, das sogenannte Verfahren des „beratenden Ausschusses" verpflichtet die Kommission nur zur Einholung einer Stellungnahme des Ausschusses, die für sie nicht verbindlich ist. Das Verfahren II, das zwei Varianten kennt, ist im wesentlichen ein Verwaltungsausschußverfahren. Das Verfahren III schließlich, das sogenannte „Regelungsausschuß"-Verfahren, das ebenfalls zwei Varianten kennt, gibt dem Rat unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit, anstelle der Kommission eine Entscheidung zu treffen, oder, wenn er davon keinen Gebrauch macht, den Erlaß einer Entscheidung durch die Kommission zu verhindern. Dies alles stellt im Grunde eine Kodifizierung der vorher durch die Verordnungspraxis entwickelten Regelungen dar.

8. Somit ist das Verwaltungsausschußverfahren wie das Verfahren des beratenden

5 — Siehe die Schlußanträge in den verbundenen Rechtssachen 11, 25, 26 und 30/70, Slg. 1970, 1142, 1145.

6 — ABl. L 197 vom 18.7.1987, S. 33.

Ausschusses und des Regelungsausschusses eine allgemein definierte rechtliche Regelung, die in einer unbestimmten Zahl von Verordnungen des Rates grundsätzlich vorgesehen werden kann.

9. In der vorliegenden Rechtssache hat der Rat in der Verordnung Nr. 3252/87 das Verfahren zur Durchführung der Forschungsprogramme durch die Kommission durch die Verweisung auf das Verwaltungsausschußverfahren festgelegt, das in Artikel 47 der vor dem „Ausschußwesen"-Beschluß ergangenen Verordnung Nr. 4028/86 des Rates beschrieben ist. Dabei handelt es sich jedoch um ein Verfahren, daß sich nicht wesentlich von dem Verfahren II in dem Beschluß 87/373 unterscheidet.

10. Im übrigen wirft die Klage der Kommission zu diesem Punkt oder allgemeiner zu der grundsätzlichen Möglichkeit für den Rat, der Kommission die Durchführung der von ihm im Rahmen eines Verwaltungsausschußverfahrens erlassenen Bestimmungen gemäß Artikel 145 dritter Gedankenstrich EWG-Vertrag zu übertragen, keine streitigen Fragen auf. Die Kommission bestreitet aber, daß ein derartiges Verfahren, das für Maßnahmen gelte, die sie zur Durchführung der vom Rat erlassenen Vorschriften im Sinne von Artikel 145 dritter Gedankenstrich treffe, auch für Maßnahmen gelte, die sie in Ausführung des Haushaltsplans nach Artikel 205 treffe. Letztere seien Ausdruck einer eigenen Zuständigkeit, die sie unmittelbar aufgrund des Vertrages besitze, und ergingen nicht im Rahmen einer Zuständigkeit, die ihr der Rat zur Durchführung der von ihm erlassenen Vorschriften übertragen habe. Daher könne eine Maßnahme zur Ausführung des Haushaltsplans durch die Kommission keinen Verfahrensmodalitäten nach dem Muster eines Verwaltungsausschusses unterworfen sein, die, wenn sie Artikel 145 dritter Gedankenstrich entsprächen, auf Maßnahmen unanwendbar seien, die nicht im Rahmen dieses Artikels, sondern nach Artikel 205 getroffen worden seien.

11. Die Maßnahmen zur Durchführung der Forschungsprogramme in der Fischwirtschaft, wie sie in Artikel 6 Absätze 1 und 2 der Verordnung Nr. 3252/87 festgelegt worden seien, stünden im Zusammenhang mit der Ausführung des Haushaltsplans und nicht mit der Durchführung der vom Rat erlassenen Vorschriften im Sinne des Artikels 145 dritter Gedankenstrich. Die Kommission hält deshalb Artikel 6 Absatz 4 für rechtswidrig, soweit er vorsehe, daß die Beschlüsse zur Durchführung der Forschungsprogramme in der Fischwirtschaft „von der Kommission nach dem Verfahren des Artikels 47 der Verordnung (EWG) Nr. 4028/86 erlassen" werden, und beantragt die Nichtigerklärung dieser Bestimmung.

12. Ich halte es nicht für notwendig, hier alle Aspekte des von den Parteien und dem Streithelfer vor dem Gerichtshof ausgetragenen Meinungsstreits zu untersuchen. Sowohl der Ablauf des schriftlichen Verfahrens als auch die Erörterung in der mündlichen Verhandlung gestatten eine Begrenzung der Auseinandersetzung. Diese läßt sich meines Erachtens so zusammenfassen, daß sich die Auffassung der Kommission und des Parlaments und die des Rates bezüglich der Abgrenzung der Ausführung des Haushaltsplans im Sinne von Artikel 205 von der Durchführung der vom Rat erlassenen Vorschriften im Sinne von Artikel 145 dritter Gedankenstrich gegenüberstehen.

13. Der Rat erklärt, er lege den Vertrag in der Fassung der Einheitlichen Akte nicht dahin aus, daß die Durchführung der von ihm erlassenen Vorschriften sogar die haus-

haltsmäßigen Aspekte dieser Durchführung mit umfasse. Nach Ansicht des Rates ist eine Vermengung des Bereichs der Ausführung des Haushaltsplans und desjenigen der Durchführung der Vorschriften nicht möglich; er räumt deshalb ohne weiteres ein, daß die Modalitäten, die er für die Durchführung von von ihm erlassenen Vorschriften nach Artikel 145 dritter Gedankenstrich durchaus festlegen könne, der Tätigkeit der Kommission bei der Ausführung des Haushaltsplans keinen Rahmen setzen könnten. Meines Erachtens legt der Rat den Vertrag insoweit zutreffend aus. Die Ausführung des Haushaltsplans ist eine Zuständigkeit, die der Kommission unmittelbar nach Artikel 205 übertragen worden ist und die sich von der Zuständigkeit für die Durchführung der vom Rat erlassenen Vorschriften unterscheidet, um die es in Artikel 145 dritter Gedankenstrich geht. Die von dem letztgenannten Artikel grundsätzlich vorgesehene Möglichkeit, für die Durchführung dieser Vorschriften Modalitäten festzulegen, läßt sich nicht im Wege der Analogie auf den Bereich der Ausführung des Haushaltsplans ausdehnen. Die Möglichkeit, die Ausführung des Haushaltsplans durch Modalitäten zu begrenzen, die denen für die Durchführung der Vorschriften entsprechen, könnte sich nur aus einer dahin gehenden ausdrücklichen Vorschrift des Vertrages ergeben. Wie wir wissen, gibt es diese Vorschrift nicht.

14. Deshalb hängt der Ausgang der Klage, mit der Sie befaßt sind, im wesentlichen davon ab, wie weit die Zuständigkeit für die Ausführung des Haushaltsplans im Verhältnis zu derjenigen für die Durchführung der Vorschriften reicht. Wie in einem System kommunizierender Röhren verringert sich, wenn man die zweite weit auffaßt, die erste entsprechend. Dies zeigt der Meinungsstreit zwischen der Kommission und dem Rat. Während erstere ihre Klage damit rechtfertigt, daß die Maßnahmen zur Durchführung der Forschungsprogramme in der Fischwirtschaft nach Artikel 6 Absätze 1 und 2 der Verordnung Nr. 3252/87 unter die Ausführung des Haushaltsplans fielen, verteidigt letztere den Standpunkt, daß diese Maßnahmen mit der Durchführung der von ihm erlassenen Vorschriften, nämlich den in seinem Beschluß 87/534 vom 19. Oktober 1987 festgelegten Programmen, zusammenhingen. Diese beiden widerstreitenden Meinungen sind Ausdruck zweier völlig entgegengesetzter Grundvorstellungen von der Ausführung des Haushaltsplans und der Durchführung der Vorschriften.

15. Die von der Kommission entwickelte Vorstellung geht gewissermaßen von einer relativen Spezialisierung der anfangs vom Rat und ihr selbst wahrgenommenen Aufgaben aus. Die Kommission meint, die ihr im Rahmen von Artikel 145 dritter Gedankenstrich vom Rat übertragenen Befugnisse könnten nur solche zu einer *normativen Durchführung* sein, aufgrund deren sie also die Modalitäten für die Anwendung der vom Rat erlassenen Rechtsvorschriften festlegen solle. In diesem Sinne könne die Durchführung nur in der Festlegung allgemeiner, abstrakter Vorschriften bestehen. Dementsprechend hänge die *verwaltungsmäßige Durchführung*, das heißt die Anwendung der vom Rat erlassenen und von ihr gegebenenfalls näher geregelten Rechtsvorschriften auf Einzelfälle, mit der Ausführung des Haushaltsplans zusammen. So erstrecke sich die Ausführung des Haushaltsplans allgemein auf alle individuellen *Entscheidungen*, die zu einer Verwendung von Haushaltsmitteln führten. Die Durchführung der Rechtsvorschriften bestehe ausschließlich in der Festlegung der Modalitäten für ihre Anwendung, wobei jede individuelle Maßnahme, die zu einer Verwendung von Mitteln führe, ausgeschlossen sei. Deshalb könne durch ein Verwaltungsausschußverfahren nur der normativen Durchführung, der Festlegung von Durchführungsbestimmungen ein Rahmen gesetzt werden, während dagegen die individuellen Maßnahmen, die zu einer Verwendung von Mitteln führten, aus diesem Rahmen herausfielen. Die Maßnahmen nach Artikel 6 Absätze 1 und 2 der Verordnung Nr. 3252/87 gehörten gerade zu diesem letzteren Fall.

16. Der Rat ist völlig anderer Auffassung. Seine Ansicht beruht auf einem außerordentlich weitreichenden Verständnis des Begriffs der Durchführung von Rechtsvorschriften. In gewisser Weise könnte man sagen, daß nach seiner Auffassung die Durchführung von Rechtsvorschriften im Sinne von Artikel 145 dritter Gedankenstrich jede *Durchführung mit Entscheidungscharakter* umfaßt, das heißt jede Maßnahme, für deren Erlaß als allgemeine Regelung oder auch im Einzelfall ein *Entscheidungsspielraum* besteht, während unter die Ausführung des Haushaltsplans nur die Maßnahmen fielen, bei denen kein Entscheidungsspielraum besteht, das heißt im wesentlichen solche, die in der Erfüllung der Förmlichkeiten bestehen, durch die die vorher gesondert beschlossene Verwendung von Mitteln in die Tat umgesetzt wird. Der Rat meint, daß es sich in gewisser Weise um eine *gebundene Ausführung* handele, abgesehen von den Entscheidungen, die mit „punktuellen Aktionen" oder Maßnahmen der laufenden Verwaltung zusammenhingen, die durch den internen Arbeitsablauf der Kommission bedingt seien. Deshalb könne durch ein Verwaltungsausschußverfahren nicht nur der Festlegung von Durchführungsbestimmungen durch die Kommission, sondern auch dem Erlaß von Einzelentscheidungen oder -maßnahmen ein Rahmen gesetzt werden, bei denen ein Entscheidungsspielraum bestehe. Für den Erlaß der Maßnahmen nach Artikel 6 Absätze 1 und 2 der Verordnung Nr. 3252/87 bestehe ein Entscheidungsspielraum; sie seien deshalb der Durchführung von Rechtsvorschriften im Sinne des Artikels 145 dritter Gedankenstrich zuzuordnen.

17. Zwischen diesen beiden Auffassungen ist zu entscheiden. Übrigens reicht die Bedeutung dieser Entscheidung über die bloße Frage nach den Grenzen der Einschaltung der Ausschüsse hinaus. Neben dem allgemeinen Fall, daß der Rat der Kommission die Durchführung der von ihm erlassenen Rechtsvorschriften überträgt, sieht Artikel 145 dritter Gedankenstrich auch vor, daß der Rat sich in spezifischen Fällen vorbehält, „Durchführungsbefugnisse selbst auszuüben". Durch die Feststellung, inwieweit die Einschaltung von Ausschüssen zulässig ist, legt man deshalb auch die Grenzen einer eventuellen Durchführung durch den Rat selbst fest.

18. Es ist zuzugeben, daß die Entscheidung sich auf den ersten Blick als schwierig erweist. Artikel 145 dritter Gedankenstrich und Artikel 205 sind hinsichtlich des jeweiligen Umfangs der Durchführung der Rechtsvorschriften und der Ausführung des Haushaltsplans ziemlich knapp gefaßt. Bei keinem dieser Begriffe gibt es ein „an sich". Grundsätzlich kann jeder eine relativ schwankende Bedeutung haben. Auf den ersten Blick läßt sich weder dem Wortlaut des Artikels 145 dritter Gedankenstrich noch dem des Artikels 205, noch dem einer anderen Vertragsbestimmung etwas entnehmen, was die Auffassung der Kommission oder die des Rates in bezug auf die fraglichen Inhalte offenkundig unmittelbar bestätigen würde.

19. Außerdem läßt sich nicht bestreiten, daß die Vorgeschichte des Rechtsstreits oder, wenn man so will, der Hintergrund der jetzigen Meinungsverschiedenheit über die verschiedenen Arten von Durchführungsbefugnissen der Kommission dauernd dazu verleitet, mit der rechtlichen Prüfung weniger rein rechtliche Erwägungen zu verquikken. Ich spiele hier vor allem auf den mehr oder weniger unterschwelligen Streit über die Haltung oder Haltungen an, die die Kommission vor der Anrufung des Gerichtshofes in der Frage, die uns heute beschäftigt, eingenommen hat. Weder der Rat im Rahmen dieser Rechtssache noch allgemeiner die Lehre haben versäumt, darauf hinzuweisen, daß die Kommission nicht immer eine deutlich ablehnende Haltung gegenüber dem Rückgriff auf Verfahren gezeigt habe, durch die in vergleichbaren Situationen wie der hier streitigen Ausschüsse eingeschaltet wurden. Diese Feststellung enthält ein Stück Wahrheit. Man hat auch manchmal gern darauf hingewiesen, daß die Haltung der Kommission, die darin bestanden habe, daß sie sich mit der Begrenzung der Ausführung des Haushaltsplans durch

das Verfahren des beratenden Ausschusses einverstanden erklärt habe, im Gegensatz dazu stehe, daß die Kommission für die Ausführung des Haushaltsplans eine eigene Zuständigkeit besitze, die von vornherein die Beteiligung eines Ausschusses, sei er auch beratender Art, ausschließe. Dies zeige, daß die Kommission den von ihr vor dem Gerichtshof eingenommenen Standpunkt nicht mit voller Überzeugung vertrete.

20. Es steht in der Tat außer Frage, daß sich die Kommission seit dem Auftauchen von Verfahren zur Durchführung, in denen Ausschüsse eingeschaltet wurden, veranlaßt sah, Vorschläge für Verordnungen des Rates abzufassen, die Ausschußverfahren vorsahen. Der Rat hat in seiner Erwiderung das Beispiel einer Verordnung angeführt, die auf Vorschlag der Kommission den Erlaß ihrer Entscheidungen über die Gewährung von Zuschüssen des EAGFL, Abteilung Ausrichtung, für Einzelvorhaben mit einem solchen Verwaltungsausschußverfahren verband. Es handelt sich um die Verordnung (EWG) Nr. 355/77 des Rates vom 15. Februar 1977[7], die einem Vorschlag der Kommission vom 11. August 1975[8] folgte. Jedoch ist zuzugeben, daß unter den Verordnungen oder Verordnungsvorschlägen, die die Parteien in ihren Schriftsätzen angeführt haben, mehr Beispiele von Ausschußverfahren zu finden sind, die von der Kommission bei der Ausarbeitung von Durchführungsvorschriften vorgesehen wurden, als von Verfahren der gleichen Art, die den Erlaß von Einzelentscheidungen begrenzen.

21. Im übrigen meine ich, daß der früheren Praxis der Gemeinschaftsorgane im Bereich der Ausschüsse nur eine relative Bedeutung zukommt. Aus der Sicht des Gerichtshofes ist es nämlich nicht entscheidend, einige Tausend Verordnungen durchzugehen, um je nach der überwiegenden Praxis einen „Sieger" zu ermitteln, sondern zu bestimmen, was in bezug auf die Beteiligung von Ausschüssen im Rahmen der Durchführungsbefugnisse der Kommission dem Gemeinschaftsrecht entspricht. Wenn das Verfassungsrecht unserer Gemeinschaft den Rückgriff auf Ausschußverfahren bei dieser oder jener Durchführungsbefugnis der Kommission bestimmten Grenzen unterwirft, machen die in der Vergangenheit mehr oder weniger häufigen Verstöße gegen diese Grenzen sie deshalb nicht hinfällig und hindern den Gerichtshof keineswegs daran, ihre Nichtbeachtung zu verurteilen, wenn er zu diesem Zweck angerufen wird. Die bisherige Praxis der Kommission und die des Rates können sich im nachhinein vielleicht so darstellen, daß bestimmte Vertragsbestimmungen verletzt wurden, daß sie eingehalten wurden oder daß sie teilweise verletzt und teilweise eingehalten wurden, doch berührt das alles nicht die Bedeutung, die Sie diesen Bestimmungen zusprechen müssen, wenn sie vor dem Gerichtshof geltend gemacht werden. Außerdem ist die Einstellung der Kommission zu den beratenden Ausschüssen im Kontext der Suche nach einem neuen Kompromiß zwischen den Organen zu sehen, der Zugeständnisse verlangt.

22. In diesem Zusammenhang lassen sich die Umstände, unter denen vor der Anrufung des Gerichtshofes bei der Ausarbeitung und beim Erlaß einer Reihe von Ratsverordnungen in vielleicht rechtswidriger Weise von Ausschußverfahren Gebrauch gemacht worden ist, meines Erachtens kaum als idyllisch bezeichnen. Auch ohne noch einmal einen Überblick über die Entwicklung zu geben, die sich den einzelnen beim Gerichtshof eingereichten Schriftsätzen entnehmen läßt, kann nicht geleugnet werden, daß der Rückgriff auf Ausschüsse im Rahmen der verschiedenen Verordnungen das Ergebnis

7 — Verordnung über eine gemeinsame Maßnahme zur Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsbedingungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse (ABl. L 51 vom 23.2.1977, S. 1).

8 — ABl. C 218 vom 24.9.1975, S. 4.

eines Kompromisses zwischen den Organen war, der mit der Zeit immer mühsamer wurde. Seit Ende der siebziger Jahre haben die Kommission und das Parlament offiziell, wenn nicht sogar erfolgreich, Vorbehalte dagegen bekundet, daß Maßnahmen zur Ausführung des Haushaltsplans durch Ausschußverfahren ein Rahmen gesetzt wird. Ohne Erwägungen allzu viel Platz einräumen zu wollen, die im Rahmen einer streitigen Erörterung unwichtig erscheinen können, gibt es keinen Grund, der Kommission keinen Glauben zu schenken, wenn sie darauf hinweist, daß sie als letzten Ausweg den Gerichtshof angerufen habe, nachdem ein politischer Kompromiß nicht möglich gewesen sei, um dem ihrer Meinung nach unverhältnismäßigen Rückgriff auf Ausschußverfahren zu begegnen. Aber das Ende des Kompromisses und die Anrufung des Gemeinschaftsgerichts bedeuten auch das Ende einer eventuellen Ausklammerung des Rechts. Man kann vom Gerichtshof nicht erwarten, daß er in rechtlicher Form einen besseren politischen Kompromiß ausarbeitet als den, der gescheitert ist. Er kann nur feststellen, was Rechtens ist.

23. Diese Überlegungen lassen mich zu dem Ergebnis kommen, daß die Haltung oder die Haltungen der Kommission in der Vergangenheit nichts am Sinn — welcher dies auch immer sei — der Vertragsbestimmungen geändert und diesem Organ nicht das Recht genommen haben, das ihr nach dem Vertrag zusteht, nämlich den Gerichtshof zur Kontrolle der Einhaltung dieser Bestimmungen anzurufen.

24. Nichtsdestoweniger haben die früheren Praktiken und die mehr oder weniger schwankende Haltung dieses oder jenes Organs dazu beigetragen, die rechtliche Prüfung der Frage außerordentlich zu erschweren, die sich in bezug auf Artikel 205 durch den Rückgriff auf die Ausschußverfahren im Rahmen der Durchführungsbefugnisse der Kommission stellt. Die im allgemeinen wenig gesicherten Ergebnisse der Lehre beweisen dies meines Erachtens. Die Stellungnahmen für oder gegen eine der hier vertretenen Auffassungen haben mehr den Charakter einer Zustimmung in dem Sinne, daß wenig neue entscheidende rechtliche Argumente entwickelt werden, als den einer Begründung. Ich frage mich außerdem, ob bestimmte Verfasser den Vertrag nicht in gewisser Weise im Lichte eines Kompromisses zwischen den Organen ausgelegt haben, der zu einer bestimmten Zeit ausgewogen erschien, und deshalb meinen, daß der Konsens die Annahme erlaube, daß insoweit Übereinstimmung mit dem Vertrag bestehe. Eine Auslegung des Vertrages im Lichte der Praxis der Organe mag zwar der sehr lobenswerten Sorge entspringen, das Recht in den Dienst des Möglichen zu stellen, statt in ihm den Ausdruck des Unmöglichen zu sehen. Aber ein Krompromiß, der hinfällig geworden ist, kann das Recht nicht mehr ersetzen. Wir müssen daher zu der genauen Lektüre des Vertrages zurückkehren. Deshalb werde ich mich im folgenden bemühen, im wesentlichen auf die Vertragsbestimmungen und auf die Vorschriften abzustellen, auf die sich der Vertrag eventuell bezieht.

25. Im Rahmen des Meinungsaustausches vor dem Gerichtshof tauchte ein Begriff aus dem Haushaltsrecht auf, nämlich der der Mittelbindung. In einer Auseinandersetzung, in der bisweilen tiefsinnige Überlegungen vorgetragen wurden, hat er vielleicht nicht viel Aufmerksamkeit erregt. Ich denke jedoch, daß es ein sehr interessanter Begriff für unsere Probleme ist, ja sogar ein entscheidender Begriff für die Beurteilung des Umfangs der Zuständigkeit für die Ausführung des Haushaltsplans im Sinne von Artikel 205.

26. Um die Rolle zu verdeutlichen, die der Begriff der Mittelbindung bei der Suche nach einer Lösung für den vorliegenden Rechtsstreit spielen kann, ist zunächst dar-

auf hinzuweisen, daß nach dem Wortlaut des Artikels 205 Absatz 1 „die Kommission den Haushaltsplan nach der gemäß Artikel 209 festgelegten Haushaltsordnung in eigener Verantwortung aus[führt]".

Artikel 209 bestimmt folgendes:

„Der Rat legt einstimmig auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments und Stellungnahme des Rechnungshofes folgendes fest:

a) die Haushaltsordnung, in der insbesondere die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sowie die Rechnungslegung und Rechnungsprüfung im einzelnen geregelt werden.

...".

Unter Beachtung des Verfahrens nach Artikel 209 hat der Rat am 21. Dezember 1977 eine „Haushaltsordnung ... für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften"[9] (nachstehend: Haushaltsordnung) erlassen. Hier ist anzumerken, daß die Verordnung des Rates, die die mit dieser Klage angegriffene Bestimmung enthält, zwar einstimmig erlassen wurde, aber nach einem Verfahren, das nicht die Anhörung des Rechnungshofes vorsieht. Nach dem Grundsatz der Parallelität der Formen konnte sie deshalb nicht von der Haushaltsordnung abweichen.

9 — ABl. L 356 vom 31.12.1977, S. 1; die Verordnung wurde geändert durch die Verordnung (EWG; EGKS, Euratom) Nr. 1252/79 des Rates vom 25. Juni 1979 (ABl. L 160 vom 28.6.1979, S. 1) und die Haushaltsordnung (EWG, EGKS, Euratom,) Nr. 80/1176 des Rates vom 16. Dezember 1980 (ABl. L 345 vom 20.12.1980, S. 23).

27. Titel III der Haushaltsordnung ist der Ausführung des Haushaltsplans gewidmet. Er enthält in Abschnitt I mit der Überschrift „Allgemeine Bestimmungen" den Artikel 17, dessen Absätze 1 und 2 folgendermaßen lauten:

„Der Haushaltsplan wird nach dem Grundsatz der Trennung von Anweisungsbefugnis und Rechnungsführung ausgeführt.

Die Verwaltung der Mittel obliegt dem Anweisungsbefugten, der allein für die Mittelbindungen, die Feststellung der Forderungen und die Erteilung der Einziehungs- und Auszahlungsanordnungen zuständig ist."

Es ist bereits hier darauf hinzuweisen, daß die Tätigkeit des Anweisungsbefugten als Verwalter der Mittel und einzig Zuständiger für die Mittelbindung im Rahmen der Ausführung des Haushaltsplans erfolgt, das heißt im Rahmen der ausschließlichen Zuständigkeit der Kommission nach Artikel 205.

28. Abschnitt III des Titels III „Ausführung des Haushaltsplans" trägt die Überschrift „Mittelbindung, Feststellung, Anordnung und Zahlung der Ausgaben". Diese Überschrift zeigt, daß die Ausführung der Ausgaben in vier Abschnitten erfolgt: Mittelbindung, Feststellung, Anordnung und Zahlung. Ich halte es für notwendig, darauf hinzuweisen, daß die Begriffe der Haushaltsordnung dieselben sind wie die im französischen Haushaltsrecht. In dem französischen Dekret Nr. 62.1587 über die allgemeine Verordnung über das öffentliche Rechnungswesen vom 29. Dezember 1962[10] heißt es in Artikel 28, der in Kapitel II „Ausgaben" steht: „Vor der Zahlung sind die Mittelbindung, die Feststellung und ge-

10 — JORF vom 30.12.1962, S. 12828.

gebenenfalls die Anordnung vorzunehmen." In Artikel 29 des Dekrets werden die Mittelbindung, in Artikel 30 die Feststellung, in den Artikeln 31 und 32 die Anordnung und in Artikel 33 die Zahlung definiert.

29. Führen wir den Vergleich zwischen dem Haushaltsrecht der Gemeinschaft und dem französischen Haushaltsrecht noch ein wenig weiter und betrachten deshalb zunächst den Begriff der Mittelbindung, wie er im französischen Haushaltsrecht definiert wird. Artikel 29 des Dekrets vom 29. Dezember 1962 enthält folgende Bestimmungen:

„Die Mittelbindung ist die Handlung, durch die eine öffentliche Einrichtung eine Verpflichtung, aus der sich eine Belastung ergibt, eingeht oder eine solche Verpflichtung feststellt.

Sie kann nur durch den dazu ermächtigten Vertreter der öffentlichen Einrichtung im Rahmen seiner Befugnisse vorgenommen werden.

Sie muß im Rahmen der Ausgabenbewilligungen bleiben und ist von den Ermächtigungen, Stellungnahmen oder Sichtvermerken abhängig, die die für die einzelnen Kategorien von öffentlichen Einrichtungen geltenden Gesetze und Verordnungen vorsehen."

Hier ist klarzustellen, daß der Staat eine „öffentliche Einrichtung" im Sinne des betreffenden Dekrets ist. Im Rahmen des Staatshaushalts ist die Mittelbindung ein Abschnitt der *Ausführung der Ausgaben*, der in die Zuständigkeit der Regierung und der ihr unterstellten Verwaltung fällt. Innerhalb des Regierungs- und Verwaltungsapparats obliegen die „Maßnahmen finanzieller Art und die der Rechnungsführung", die sich aus der Ausführung des Haushaltsplans ergeben, „den Anweisungsbefugten und Rechnungsführern" [11]. Für die „Mittelbindung" sind die Anweisungsbefugten zuständig [12]. In diesem Zusammenhang ist noch einmal auf die Ähnlichkeit der im französischen Haushaltsrecht und im Haushaltsrecht der Gemeinschaft verwendeten Ausdrücke hinzuweisen.

30. Die französische Lehre hat sich insbesondere mit der Bedeutung des Begriffs der Mittelbindung für die Ausführung der Ausgaben des *Staatshaushalts* befaßt. So hat Pierre Lalumière darauf hingewiesen, daß man, „um die beiden Gesichtspunkte der ‚Vorschriftsmäßigkeit der öffentlichen Ausgabe' und der ‚Zweckmäßigkeit der öffentlichen Ausgabe' miteinander in Einklang zu bringen, die Leistung öffentlicher Mittel in vier Abschnitte zerlegt hat: Mittelbindung, Feststellung, Anordnung und Zahlung", wobei die „Beurteilung der Zweckmäßigkeit bei der Mittelbindung erfolgt". Zur Klärung des Begriffs der Mittelbindung bemerkt er anschließend: „Die Mittelbindung besteht ... in der Entscheidung über die Vergabe eines Auftrags, die Ernennung eines Beamten usw. Es ist ein Rechtsakt, der in die Zuständigkeit des Ministers oder aufgrund Ermächtigung in die der Abteilungsleiter des Ministeriums fällt. Die Mittelbindung als Rechtsakt kann deshalb in den verschiedensten Formen auftreten: Entwurf eines Dekrets oder einer Verordnung, Ausschreibung, Bekanntgabe, Vertrag usw." [13]. Ich möchte auch Paul-Marie Gaudemet und Joël Molinier zitieren: „Die Mittelbindung zerfällt ... in zwei Vorgänge ...: die buchmäßige Mittelbindung, durch die die Haushaltsmittel für einen bestimmten Vorgang verbucht werden ... und die rechtliche Mittelbindung, aus der die Schuld des Staates erwächst." Die Autoren fahren fort: „Die rechtliche Mittelbindung erfolgt im allgemeinen in Form eines Verwaltungsakts wie der Zuschlagserteilung, eines Dekrets über die Ernennung, der Vergabe eines Auftrags,

11 — Artikel 3 des Dekrets vom 29. Dezember 1962.

12 — Artikel 5 des Dekrets vom 29. Dezember 1962.

13 — *Les finances publiques*, collection U, librairie Armand Colin, 3. Auflage, S. 318.

einer Entscheidung über die Gewährung einer Subvention" [14].

31. Hier scheint mir der Hinweis interessant, daß die Mittelbindung nach französischem Verständnis, wie es sich aus dieser Lehre ergibt, den Erlaß rechtlicher Entscheidungen einschließt, die zu einer Verwendung der Mittel führen. Insbesondere die Auftragsvergabe oder eine Subventionsentscheidung fallen unter die Mittelbindung. Deshalb schließt die Zuständigkeit für die Mittelbindung die Zuständigkeit für den Erlaß individueller Sachentscheidungen ein, die zu Ausgaben führen, und erschöpft sich nicht in formellen Maßnahmen zur Aufzeichnung und Vornahme der Ausgaben. Die Befugnis zum Erlaß dieser Sachentscheidungen steht den Hauptanweisungsbefugten zu, das heißt den Ministern, oder den stellvertretenden Anweisungsbefugten. Die Lehre legt Wert auf die Feststellung, daß eine Mittelbindung auch durch eine gerichtliche Entscheidung bewirkt werden kann, die eine Schuld des Staates feststellt, sowie durch eine parlamentarische *Entscheidung*. Allerdings betont Maurice Duverger, daß die „parlamentarische Mittelbindung" der Ausnahmefall ist, und nennt in diesem Zusammenhang den Fall, daß „ein Gesetz einem, der sich sehr um das Vaterland verdient gemacht hat, oder seiner Witwe eine individuelle Pension gewährt" [15]. In der Regel erfolgt die Mittelbindung durch die Regierung oder die Verwaltung.

32. Gibt es Gründe für die Annahme, daß für die Mittelbindung, wie sie im Haushaltsrecht der Gemeinschaft definiert wird, etwas anderes gilt? Mit anderen Worten, steckt hinter der Gleichheit der verwendeten Begriffe die Gleichheit der rechtlichen Regelungen, oder hat man im Gemeinschaftssystem einen spezifischen, engeren Begriff der Mittelbindung festgelegt? Nach meiner Ansicht enthält die Haushaltsordnung keinen Anhaltspunkt dafür, daß der Inhalt des gemeinschaftsrechtlichen Begriffs der Mittelbindung sich wesentlich von dem gleichlautenden Begriff im französischen Haushaltsrecht unterscheidet und den Erlaß individueller Sachentscheidungen nicht umfaßt. Zunächst ist festzustellen, daß die Haushaltsordnung keine allgemeine Definition der Mittelbindung enthält. Nachdem sie, wie wir gesehen haben, die alleinige Zuständigkeit des Anweisungsbefugten für Mittelbindungen festgelegt hat, bestimmt sie in Artikel 32 Absatz 1, daß „für alle Maßnahmen, die zu einer Ausgabe zu Lasten des Haushaltsplans führen können, ... der zuständige Anweisungsbefugte vorher einen Mittelbindungsantrag stellen" muß. In dieser Bestimmung taucht wieder der Unterschied zwischen dem rechtlichen und dem buchhalterischen Aspekt der Mittelbindung auf, auf den Gaudemet und Molinier hingewiesen haben, doch läßt sich nicht entscheiden, ob die „Maßnahme", die rechtlicher Natur ist, in die Zuständigkeit des Anweisungsbefugten fällt.

33. Nach Artikel 32 Absatz 2 der Haushaltsordnung gelten „Entscheidungen der Kommission gemäß den Bestimmungen, die sie zur Gewährung finanzieller Zuschüsse im Rahmen der verschiedenen Fonds oder entsprechender Maßnahmen ermächtigen, ... als Mittelbindungen". Diese Bestimmung läßt sich meiner Meinung nach nicht dahin auslegen, daß sie zwischen dem Erlaß der in ihr genannten Entscheidungen und der Phase der Bindung von Haushaltsmitteln implizit unterscheidet. Sie schreibt zwar vor, daß die betreffenden Entscheidungen entsprechend den Bestimmungen erlassen werden müssen, die zur Gewährung finanzieller Zuschüsse im Rahmen der verschiedenen Fonds ermächtigen, doch bestimmt sie auch, daß sie von der Kommission erlassen werden. Da es sich nach dem Wortlaut des Artikels 32 Absatz 2 um „Entscheidungen der Kommission" handelt, spricht nichts dafür, daß diese Bestimmung die Verfahren bestätigt, die in einigen Verordnungen des Rates vorgesehen sind und diesem erlauben, im

14 — *Finances publiques*, Bd. 1, „Budget/Trésor", édition Montchrestien, coll. Domat, *Droit public*, 5. Auflage, 1989, S. 389.

15 — *Finances publiques*, Thémis, PUF, 8. Auflage, 1975, S. 332.

Fall einer ablehnenden Stellungnahme eines Ausschusses die Entscheidung der Kommission durch seine eigene zu ersetzen. Somit läßt es sich nicht auf diese Bestimmung stützen, daß der Erlaß von Entscheidungen einer Regelung unterstellt wird, die mit dem Begriff der Mittelbindung unvereinbar ist, der als ein Begriff aus dem Bereich der Ausführung des Haushaltsplans voraussetzt, daß die Kommission allein handelt. Nichts in Artikel 32 Absatz 2 spricht dagegen, die in ihm genannten Entscheidungen *ihrem Wesen nach* als unter die Mittelbindung fallend aufzufassen. Diese Bestimmung kann daher durchaus als deklaratorisch in dem Sinne betrachtet werden, daß, auch wenn es sie nicht gäbe, die Einordnung der Entscheidungen, auf die sie sich bezieht, unter die Bindung der Haushaltsmittel möglich bliebe.

34. Titel VII der Haushaltsordnung enthält Sonderbestimmungen für die Forschungs- und Investitionsmittel. Dazu gehört Artikel 88 Absatz 3, dessen Unterabsatz 1 wie folgt lautet: „Die Verpflichtungsermächtigungen innerhalb der einzelnen [mehrjährigen] Tranchen sind dazu bestimmt, die Deckung aller rechtlichen Verpflichtungen zu ermöglichen, die die Kommission eingehen darf." Nach Unterabsatz 2 stellen die Verpflichtungsermächtigungen „die Höchstgrenze der Ausgaben dar, für welche die Kommission während des für die Durchführung des entsprechenden Vorhabens zugrunde gelegten Haushaltsjahres Verbindlichkeiten eingehen darf". Der Hinweis in Unterabsatz 1 auf die Befugnis der Kommission, im Rahmen der Mittelbindung „Verpflichtungen einzugehen", muß nach meiner Meinung hervorgehoben werden.

35. Nach der Prüfung der maßgeblichen Bestimmungen der Haushaltsordnung zur Tragweite des Begriffs der Mittelbindung ist festzuhalten, daß nichts den Schluß zuläßt, daß dieser Begriff einen grundsätzlich anderen und erheblich eingeschränkteren Inhalt als den der Bindung von Haushaltsmitteln im Sinne des französischen Rechts haben sollte. Allenfalls kann man Artikel 32 Absatz 2 für ein wenig unklar halten. Mangels einer allgemeinen Definition der Mittelbindung im Haushaltsrecht der Gemeinschaft kann diese geringfügige Unklarheit jedoch allein keinen Anhaltspunkt für die Annahme bieten, daß diese Mittelbindung etwas anderes sei als der gleichlautende Begriff im französischen Recht. Deshalb meine ich, daß die Mittelbindung als ein Abschnitt der Ausführung des Ausgabenhaushalts im Sinne der Haushaltsordnung Sachentscheidungen oder individuelle Rechtsakte über die Mittelverwendung umfaßt. Damit meine ich, daß die Ausführung des Haushaltsplans der Gemeinschaft, die nach Artikel 205 „nach der ... Haushaltsordnung" erfolgen muß, eben diese Verfügungen umfaßt.

36. Hier scheint mir der Hinweis angebracht, daß der Begriff der Mittelbindung über seine Verankerung im positiven französischen Recht hinaus ein klassischer Begriff ist. In Frankreich haben nämlich die vier Abschnitte „Mittelbindung, Feststellung, Anordnung und Zahlung" die Ausführung des Haushaltsplans schon vor dem genannten Dekret vom 29. Dezember 1962 bestimmt. Außerdem ist dieser Begriff — und sein „klassischer Charakter" hängt sicher damit zusammen — in anderen Rechtsordnungen verwendet worden. So kennt Belgien ebenfalls einen Begriff der Mittelbindung bei der Aufgliederung der Ausführung der Ausgaben in fünf Abschnitte: Mittelbindung, Begründung, Anordnung, Feststellung und Zahlung. Im belgischen Recht scheint der Begriff der Mittelbindung im Rahmen des Staatshaushalts mit der Definition des Begriffs nach französischem Haushaltsrecht fast identisch zu sein. Auch im italienischen Recht läuft die Ausführung der öffentlichen Ausgaben in vier Abschnitten ab, die „impegno, liquidazione, ordina-

zione, pagamento" [16] heißen, also Mittelbindung, Feststellung, Anordnung und Zahlung. Im italienischen Recht tritt die Mittelbindung hauptsächlich in zwei Formen in Erscheinung: die Mittelbindung durch Vertrag und die durch Verwaltungsakt. Sie umfaßt somit den Abschluß von Verträgen und den Erlaß einseitiger Entscheidungen, insbesondere über die Gewährung von Entschädigungen und Beihilfen.

37. Somit enthielten zum Zeitpunkt des Erlasses der Haushaltsordnung die Rechtsordnungen von drei Mitgliedstaaten die Begriffe Mittelbindung, Feststellung, Anordnung und Zahlung, wobei die Mittelbindung Entscheidungen über die Mittelverwendung umfaßt. Zu erwähnen ist auch, daß das griechische Recht, wie sich aus dem Gesetzesdekret Nr. 321 vom 17. und 18. Oktober 1969 über das öffentliche Rechnungswesen ergibt, die gleichen Begriffe verwendet und daß dort die Mittelbindung dieselbe Bedeutung hat. Dagegen findet sich im spanischen Recht, obwohl es die Ausführung des Haushaltsplans in vier Abschnitten festlegt, die ebenfalls als Mittelbindung, Feststellung, Anordnung und Zahlung bezeichnet werden, ein engerer Begriff der Mittelbindung in dem Sinne, daß er keine Sachentscheidungen über die Mittelverwendung umfaßt und deshalb nur einen finanziellen Aspekt aufweist [17]. Es läßt sich jedoch sagen, daß in den Rechtsordnungen der meisten Mitgliedstaaten, die die Ausführung der Ausgaben in vier Abschnitte mit den Bezeichnungen Mittelbindung, Feststellung, Anordnung und Zahlung gliedern, der Begriff der Mittelbindung über den rein finanziellen Aspekt oder den Aspekt der Rechnungsführung hinausgeht und Sachentscheidungen mit umfaßt. Deshalb schlage ich dem Gerichtshof vor, bei seiner Entscheidung über die Bedeutung der Mittelbindung im Gemeinschaftsrecht von einer Auffassung auszugehen, die in den Rechtsordnungen der behandelten Mitgliedstaaten überwiegt.

38. Abgesehen von den terminologischen Fragen scheint mir außerdem die Auffassung, daß das staatliche Organ, das nach der Verfassung den Haushaltsplan ausführt, tatsächlich die Entscheidungen über die Mittelverwendung zu treffen hat, in Europa weit verbreitet zu sein, welche Bezeichnungen das jeweilige nationale Haushaltsrecht auch immer verwendet. Auch hier kann man von einem „klassischen" Schema sprechen, nach dem das Parlament, die Legislative, den Staatshaushalt beschließt und somit die Mittel bewilligt und die Regierung, die Exekutive, zusammen mit den Verwaltungen den Haushaltsplan ausführt und in diesem Rahmen die Entscheidungen und individuellen Rechtsakte über die Mittelverwendung trifft. Soweit ich sehe, ist es selten, daß das Parlament am Erlaß dieser Entscheidungen und individuellen Rechtsakte beteiligt ist, denn es entspricht nicht seinem Wesen, zu verwalten oder mitzuverwalten, ausgenommen in bezug auf seine eigenen Dienststellen.

39. Ebenso klassisch ist allerdings der Einwand, daß die Gemeinschaft auf einem institutionellen System „sui generis" beruht, dessen Funktionsregeln sich nicht grundsätzlich an den nationalen Verfassungsmodellen orientieren und deshalb nicht analog ausgelegt werden können. Dieser Einwand ist meines Erachtens so lange zutreffend, als die Regeln über die Verfassung dieses institutionellen Systems sich nicht selbst ausdrücklich auf diese oder jene Kategorie nationaler Verfassungsmodelle beziehen. Wenn sie aber eine solche Bezugnahme enthalten, muß man ihnen praktische Wirksamkeit verschaffen, andernfalls würde insoweit gegen das Gemeinschaftsrecht selbst verstoßen. Nach meiner Meinung verankert die Haushaltsordnung, auf die Artikel 205 verweist, durch die Bezugnahme auf den Be-

16 — Bonnati, Antonio: *Manuale di contabilità di stato*, 10. Auflage, Casa Editrice, Dott. Eugenio Jovene, Neapel, 1983, S. 427 ff.

17 — Ferreiro Lapatza, José Juan: *Curso de derecho financiero español*, Marcial Pons, Madrid, 10. Auflage, 1988, S. 802.

griff der Mittelbindung im gemeinschaftsrechtlichen System eine Konzeption der Ausführung des Haushaltsplans, die insgesamt derjenigen entspricht, die meines Erachtens in den meisten Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten herrscht. Nach dieser Konzeption trifft die für die Ausführung des Haushaltsplans zuständige Stelle im Rahmen der im Haushalt bewilligten Mittel die sachlichen Entscheidungen und individuellen Rechtsakte über die Mittelverwendung, und die für die Feststellung des Haushaltsplans zuständige Stelle ist bei dieser Verwaltung der Mittel in der Regel nicht beteiligt.

40. Mir ist klar, daß die Befürwortung einer solchen Auslegung des Begriffs der Ausführung des Haushaltsplans im Widerspruch zu der Auffassung steht, die der Rat stets vertreten und in dieser Rechtssache erneut vor dem Gerichtshof vorgetragen hat. Ich meine jedoch, daß die Verteilung der Zuständigkeiten, die sich daraus ergibt, völlig ausgewogen ist und den legitimen Bedenken des Rates weitgehend Rechnung trägt. Denn wenn eine sorgfältige Prüfung der anwendbaren Bestimmungen auch ergibt, daß die Ausführung des Haushaltsplans als eigene Befugnis der Kommission *alle* Mittelbindungen auf individueller Ebene umfaßt, so muß man doch ebenfalls sehen, daß sie *nur* diese Rechtsakte umfaßt. Dies bedeutet, daß es auf normativer Ebene, das heißt beim Erlaß von Vorschriften, bei der Festsetzung von Kriterien, nicht mehr um die Ausführung des Haushaltsplans geht. Jeder Erlaß von Vorschriften fällt meiner Meinung nach grundsätzlich unter Artikel 145 dritter Gedankenstrich. Nach dem Erlaß der wesentlichen Vorschriften in einem Bereich überträgt der Rat der Kommission die Befugnis zur Festlegung der Durchführungsmodalitäten zu diesen Vorschriften mit der Möglichkeit, dieser gesamten normativen Durchführung durch die Festlegung eines Ausschußverfahrens einen Rahmen zu setzen. Der Rat kann also somit den gesamten Normsetzungsprozeß überwachen und sich in gewisser Weise an der Festlegung des gesamten verordnungsrechtlichen Rahmens beteiligen, innerhalb dessen die Kommission in Ausführung des Haushaltsplans individuelle Maßnahmen trifft. Dem Erfordernis, daß die Haushaltsmittel auf der Ebene des Erlasses individueller Rechtsakte, die der unmittelbaren Überwachung des Rates entzogen sind, ordnungsgemäß verwaltet werden, kann meines Erachtens dadurch genügt werden, daß der Rat eine mittelbare Überwachung ausübt, indem er mittels eines Ausschußverfahrens zum Beispiel für die Ausarbeitung genauer Kriterien für die Auswahl von Vertragspartnern oder von Empfängern einer Gemeinschaftsunterstützung sorgt.

41. Ich möchte nun auf die Verordnung des Rates zurückkommen, die die mit der vorliegenden Klage unmittelbar beanstandete Bestimmung enthält, und Ihnen etwas zur Entstehung des konkreten Streits, mit dem Sie befaßt sind, sagen. Ich meine, daß es in gewisser Weise unvermeidbar war, daß der Rat die Haltung eingenommen hat, die in Artikel 6 Absatz 4 der Verordnung Nr. 3252/87 ihren Niederschlag gefunden hat.

42. Die Kommission hatte dem Rat zunächst 1980 einen ersten Vorschlag einer Verordnung vorgelegt, wonach die Durchführungsmodalitäten, die insbesondere die wissenschaftlichen Prioritäten im Rahmen der gemeinsamen Programme, die Kriterien für die Auswahl der Forschungszentren und -institute, die zur Teilnahme an besonderen Maßnahmen aufgefordert werden, sowie die Ausrichtung der Programme während ihrer Durchführung betreffen, nach einem Verwaltungsausschußverfahren festgelegt werden sollten, während die eigentliche Durchführung durch die Kommission nicht im Rahmen eines solchen Verfahrens, sondern mit Unterstützung durch einen beratenden Ausschuß stattfinden sollte [18]. 1985 zog sie diesen Vorschlag zurück und unterbreitete dem Rat einen neuen Vorschlag, wonach dieser die gemeinschaftlichen Forschungsprogramme und die Programme zur Koordinierung der Forschung beschließen und die Kommission, nur unterstützt von einem

18 — ABl. C 243 vom 22.9.1980, S. 12.

beratenden Ausschuß, für die Durchführung der Programme durch den Abschluß von Verträgen, die Veranstaltung von Seminaren, Konferenzen, Studienbesuchen sorgen sollte [19]. Da ihm dieses neue Schema die Möglichkeit nahm, die Festlegung der Kriterien für die Durchführung der Programme durch ein Verwaltungsausschußverfahren zu überwachen, war der Rat natürlicherweise versucht, diese Überwachung auf der Ebene der eigentlichen Durchführung sicherzustellen. Er hat der Versuchung nachgegeben, indem er die beanstandete Vorschrift erlassen hat. Das war meines Erachtens verkehrt, da rechtswidrig, aber es war vorhersehbar. Ich kenne den genauen Kontext der Ausarbeitung der Verordnung Nr. 3252/87 nicht, frage mich aber trotzdem, ob die Kommission in dieser Sache von ihrem Vorschlagsrecht den klügsten Gebrauch gemacht hat.

43. Nun ist aber konkret über die Rechtmäßigkeit des Artikels 6 Absatz 4 dieser Verordnung zu entscheiden. Nach dieser Bestimmung sollen, wie wir gesehen haben, die Beschlüsse, die die Kommission im Rahmen des Artikels 6 Absätze 1 und 2 getroffen hat, nach einem Verwaltungsausschußverfahren ergehen. Absatz 1 sieht den Abschluß von Forschungsverträgen auf Kostenbeteiligungsbasis mit Forschungsstellen und -instituten vor. Absatz 2 sieht die Veranstaltung von Seminaren, Konferenzen, Studienbesuchen, Austausch von Forschern und wissenschaftlichen Arbeitstagungen sowie, falls erforderlich, die Erfassung, Prüfung und Veröffentlichung der Ergebnisse der Forschungsarbeiten vor. Es unterliegt keinem Zweifel, daß der Abschluß von Verträgen nach Absatz 1 unter die Ausführung des Haushaltsplans fällt, wie ich sie oben definiert habe. Die Maßnahmen nach Absatz 2 enthalten zum größten Teil Entscheidungen oder Rechtsakte, die ebenfalls hierunter fallen, auch wenn sich nicht behaupten läßt, daß jede Initiative im Rahmen dieser Bestimmung unmittelbar eine Mittelverwendung darstellt. Es besteht jedoch kein Grund, hier eine Unterscheidung zu treffen, denn individuelle Entscheidungen, die keine Mittelverwendung darstellen, hätten reinen Verwaltungscharakter, und es bestünde daher keinerlei Interesse daran, irgendeinen Ausschuß an ihrer Ausarbeitung zu beteiligen.

44. Wie wir gesehen haben, übt die Kommission als Organ, das den Haushaltsplan ausführt, eine eigene Befugnis aus, die mit einem Verwaltungsausschußverfahren unvereinbar ist, das dem Rat unter bestimmten Voraussetzungen gestattet, sich an die Stelle der Kommission zu setzen. Deshalb konnte der Rat nicht vorschreiben, daß der Erlaß der Beschlüsse zur Durchführung der in den Absätzen 1 und 2 genannten Forschungsprogramme im Rahmen eines solchen Verfahrens stattfindet, ohne damit gegen Artikel 205 EWG-Vertrag, der durch die Haushaltsordnung, auf die er verweist, näher ausgeführt worden ist, und gegen Artikel 155 dritter Gedankenstrich EWG-Vertrag zu verstoßen. Ich meine deshalb, daß den Klageanträgen stattzugeben ist.

45. Auf diese Weise um seinen Absatz 4 verkürzt, ist Artikel 6 gewissermaßen deklaratorisch, da er der Kommission eine Befugnis zur Durchführung von Programmen überträgt, die sie unmittelbar nach Artikel 205 besitzt. Diese Situation mag ungewöhnlich erscheinen, beschwert aber die Kommission nicht wirklich, deren Klage sich außerdem nur auf Absatz 4 bezieht. Ich halte die Auffassung nicht für gerechtfertigt, daß diese Bestimmung sich nicht vom Rest des Artikels trennen lasse. Ich schlage Ihnen deshalb vor, sich auf die Nichtigerklärung des betreffenden Absatzes zu beschränken.

46. Aufgrund der Untersuchung, die ich vorgenommen habe, halte ich es nicht für nötig, das Argument der Kommission und

19 — ABl. C 312 vom 3.12.1985, S. 5.

des Parlaments zu prüfen, das die übermäßige Einengung der Kontrollbefugnis des Parlaments aufgrund einer zu engen Auslegung des Begriffs der Ausführung des Haushaltsplans betrifft. Da das Parlament, so ist vorgetragen worden, nur das Tätigwerden der Kommission im Haushaltsbereich kontrollieren könne, könnte dieser Kontrolle jede Wirkung genommen werden, wenn der Rat sich durch ein Verwaltungsausschußverfahren die Möglichkeit vorbehalte, sich an die Stelle der Kommission zu setzen. Die eventuelle „ersetzende" Entscheidung des Rates entziehe sich dann der Kontrolle des Parlaments, und dieses sähe sich der Rolle beraubt, die ihm der Vertrag im Hinblick auf die Ausführung des Haushaltsplans zugewiesen habe.

47. Ich halte diese Argumentation wegen der Grundsätzlichkeit der Fragen, die sie aufwirft, für sehr bedeutsam. Soweit sie jedoch darauf abzielt, anstatt eines unmittelbaren und offenkundigen Verstoßes gegen eine Vertragsbestimmung eher eine Art Mißachtung der praktischen Wirksamkeit dieser Bestimmung geltend zu machen, meine ich, daß die Richtigkeit dieser Argumentation nicht mehr geprüft zu werden braucht, weil bereits auf der Ebene der Artikel 205 und 155 dritter Gedankenstrich durch die Herausarbeitung der Reichweite des Begriffs der Bindung der Haushaltsmittel die Rechtswidrigkeit des Handelns des Rates festgestellt worden ist.

48. Ich möchte dem Gerichtshof noch einen letzten Gedanken vortragen, der in gewissem Sinne mehr auf die durch das institutionelle Recht der Gemeinschaften zum Ausdruck gebrachten Werte als auf die Verfahren abstellt, die dieses Recht verwendet. Unter diesem Gesichtspunkt gibt es meiner Meinung nach einen wesentlichen Unterschied zwischen der Auffassung des Rates und der der Kommission. Die der Kommission läuft auf die Anerkennung eines Tätigkeitsbereichs dieses Organs hinaus, der vor unmittelbaren oder mittelbaren Eingriffen des Rates geschützt ist. Die Auffassung des Rates hat demgegenüber zur Folge, daß die Festlegung des Umfangs der tatsächlichen Entscheidungsbefugnis der Kommission völlig dem Belieben, dem guten Willen des Rates anheimgestellt ist. Damit wäre der Ausführung des Haushaltsplans nämlich jeder echte Entscheidungsaspekt genommen, und für eine Befugnis der Kommission zu Sachentscheidungen hinsichtlich der Verwendung der bewilligten Mittel wäre nur insoweit Platz, als der Rat es für zweckmäßig hielte, ihr nach Artikel 145 dritter Gedankenstrich eine Durchführungsbefugnis zu übertragen, ohne sie mit einem Ausschußverfahren zu verbinden, oder indem er nur die Unterstützung durch einen beratenden Ausschuß vorsieht. Sie müssen sich, wenn Sie sich Ihre Meinung bilden, die Möglichkeit einer Auslegung des Vertrages vor Augen halten, durch die in gewisser Weise eine „Willkür"- Situation entstehen kann, in der ein Organ im äußersten Fall die Befugnis hätte, in einem bestimmten Bereich der Zuständigkeit des anderen Organs jede Bedeutung zu nehmen. Ich kann mir nicht vorstellen, daß die Verfasser des Vertrages eine solche Situation gewollt und gleichzeitig bestimmt haben, daß die Kommission in diesem Bereich eine „eigene Entscheidungsbefugnis" besitzt.

49. Abschließend schlage ich Ihnen vor,

— Artikel 6 Absatz 4 der Verordnung (EWG) Nr. 3252/87 vom 19. Oktober 1987 für nichtig zu erklären;

— dem Rat die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.