URTEIL DES GERICHTSHOFES
27. September 1988 *

In der Rechtssache 204/86

Griechische Republik, vertreten durch Giannos Kranidiotis, Sondersekretär beim Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten, im Beistand von Stelios Perrakis, Rechtsberater für europäische Angelegenheiten beim Dienst „Europäische Gemeinschaften" des Ministeriums für Auswärtige Angelegenheiten, und von Professor Krateros Ioannou, Zustellungsanschrift: Botschaft der Griechischen Republik, 117, Val-Sainte-Croix, Luxemburg,

Klägerin,

gegen

Rat der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Félix Van Craeyenest, Hauptverwaltungsrat im Juristischen Dienst des Rates der Europäischen Gemeinschaften, Zustellungsbevollmächtigter: J. Käser, Leiter der Direktion für Rechtsfragen der Europäischen Investitionsbank, 100, boulevard Konrad-Adenauer, Luxemburg,

Beklagter,

unterstützt von

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Hendrik van Lier, Juristischer Dienst, als Bevollmächtigten, Zustellungsbevollmächtigter: Georgios Kremlis, Juristischer Dienst, Jean-Monnet-Gebäude, Luxemburg,

Streithelferin,

wegen Nichtigerklärung des Aktes, durch den am 2. Juni 1986 der Vorschlag der Kommission betreffend die Mittelübertragung Nr. 4/86 von Kapitel 100, Posten 9631 auf Kapitel 96, Posten 9632, des Haushaltsplans der Europäischen Gemeinschaften für das Haushaltsjahr 1986 stillschweigend gebilligt wurde,

erläßt

* Verfahrenssprache: Griechisch.

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten Mackenzie Stuart, der Kammerpräsidenten G. Bosco, O. Due, J. C. Moitinho de Almeida und G. C. Rodríguez Iglesias, der Richter T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot, C. N. Kakouris und R. Joliet,

Generalanwalt: G. F. Mancini
Kanzler: D. Louterman, Verwaltungsrätin

aufgrund des Sitzungsberichts und auf die mündliche Verhandlung vom 16. März 1988, in der der Bevollmächtigte des Beklagten im Beistand von Rechtsanwalt Stavros Afendras, Athen, und der Bevollmächtigte der Streithelferin im Beistand von Frau Buissart, Juristischer Dienst der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, erschienen sind,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 25. Mai 1988,

folgendes

Urteil

1 Die Griechische Republik hat mit Klageschrift, die am 4. August 1986 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 173 EWG-Vertrag Klage auf Nichtigerklärung des Aktes erhoben, durch den am 2. Juni 1986 der Rat den Vorschlag der Kommission betreffend die Mittelübertragung Nr. 4/86 von Kapitel 100 (Vorläufig eingesetzte Mittel), Posten 9631 (viertes Finanzprotokoll mit der Türkei) auf Kapitel 96 (Zusammenarbeit mit den Ländern des Mittelmeerraums), Posten 9632 (Sonderhilfe für die Türkei) des Haushaltsplans der Europäischen Gemeinschaften für das Haushaltsjahr 1986 stillschweigend gebilligt hat.

2 Nach der Begründung des Vorschlags der Kommission zeichnete sich auf der Sitzung des Rates „Allgemeine Angelegenheiten" vom 17. Februar 1986 ein breiter

Konsens über das von der Kommission „zur stufenweisen Normalisierung der Beziehungen zwischen der Gemeinschaft und der Türkei und insbesondere zur fortschreitenden Wiederaufnahme der seit 1981 aus politischen Gründen ausgesetzten finanziellen Kooperation" vorgeschlagene Vorgehen ab. Nach der Skizze der Kommission handelte es sich um die Wiederaufnahme der finanziellen Kooperation durch Freigabe einer Sonderhilfe für die Türkei. Die Griechische Republik widersetzte sich jedoch diesem Vorschlag und machte geltend, daß in der Türkei weder die demokratischen Rechte noch der Schutz der Menschenrechte in solchem Maße wiederhergestellt seien, daß eine Wiederaufnahme der Beziehungen gerechtfertigt wäre.

3 Nach den Akten fällt der Beginn dieser Hilfe in das Jahr 1979. Am 16. Mai 1979 legte der Rat, um die Kooperation EWG-Türkei wieder zu beleben, die Verhandlungsposition der Gemeinschaft für verschiedene Bereiche im Rahmen der Assoziationsstellen fest. Im Bereich der finanziellen Zusammenarbeit erklärte sich die Gemeinschaft bereit, die Verhandlungen über ein viertes Finanzprotokoll zu beginnen; für den Übergangszeitraum bis zu seinem Inkrafttreten war die Gemeinschaft bereit, zugunsten der Türkei eine Sondermaßnahme — in Form von Zuwendungen in Höhe von 75 Mio ECU in zwei Jahren — zur Finanzierung von Kooperationsvorhaben in Erwägung zu ziehen. Am 19. September 1980 nahm der Assoziationsrat das Angebot der Gemeinschaft zur Kenntnis, der Türkei eine Sonderhilfe von 75 Mio ECU zu gewähren, und legte die Bedingungen für die Durchführung dieser Hilfe fest (Beschluß Nr. 2/80 des Assoziationsrates).

4 Angesichts der Entwicklung der Innenpolitik in der Türkei entschied die Gemeinschaft Ende des Jahres 1981, ihre Beziehungen zu diesem Land, insbesondere die finanzielle Kooperation, einzufrieren. Das im Juni 1981 paraphierte vierte Protokoll wurde daher nicht unterzeichnet. Die Sonderhilfe wurde ausgesetzt, nachdem 46 Mio ECU ausgegeben worden waren; Mittel von 29 Mio ECU blieben daher verfügbar.

5 Im Haushaltsplan 1986 war für die finanzielle Zusammenarbeit mit der Türkei in den entsprechenden Linien des Kapitels 96 keine Verpflichtungsermächtigung vorgesehen. Hingegen waren bei Kapitel 100 für das vierte Finanzprotokoll mit der Türkei Verpflichtungsermächtigungen von 10 Mio ECU vorgesehen (Posten 9631). Die Kommission war jedoch der Auffassung, daß eine Durchführung des seit 1981 blockierten vierten Finanzprotokolls frühestens 1987 in Frage kommen könne und daß infolgedessen die entsprechenden Mittelansätze des Kapitels 100 des Haushaltsplans 1986 nicht wie vorgesehen Verwendung finden könnten.

6 Die Kommission schlug daher der Haushaltsbehörde mit Schreiben vom 17. April 1986 eine unmittelbare Übertragung der 10 Mio ECU von Kapitel 100 (vorläufig eingesetzte Mittel), Posten 9631 (viertes Finanzprotokoll mit der Türkei) auf Kapitel 96 (Zusammenarbeit mit den Ländern des Mittelmeerraums), Posten 9632 (Sonderhilfe für die Türkei) nach dem in Artikel 21 Absatz 2 der Haushaltsordnung vorgesehenen Verfahren vor. Nach dieser Bestimmung entscheidet der Rat bei Vorschlägen der Übertragung von Mitteln für Ausgaben, die sich zwingend aus dem Vertrag oder den auf Grund des Vertrages erlassenen Rechtsakten ergeben (im folgenden: obligatorische Ausgaben), nach Anhörung des Parlamentes mit qualifizierter Mehrheit binnen einer Frist von sechs Wochen. Trifft der Rat innerhalb dieser Frist keine Entscheidung, so gelten die Vorschläge der Übertragung als gebilligt. Demgegenüber gelten die Vorschläge der Übertragung von Mitteln, die zugleich obligatorische und nichtobligatorische Ausgaben betreffen, als gebilligt, wenn weder Rat noch Parlament binnen einer Frist von sechs Wochen vom Eingang der Vorschläge beim jeweiligen Organ an eine anderslautende Entscheidung getroffen haben.

7 Die Kommission ging davon aus, daß die vorgeschlagene Übertragung Mittel betreffe, die zur Deckung obligatorischer Ausgaben bestimmt seien. Im Rahmen des hierfür vorgesehenen Verfahrens des Artikels 21 Absatz 2 Unterabsatz 2 der Haushaltsordnung äußerte sich das Europäische Parlament mit Stellungnahme vom 29. Mai 1986 ablehnend zu dem Übertragungsvorschlag.

8 Da der Rat keine formelle Entscheidung traf, galt der Übertragungsvorschlag nach dieser Bestimmung am 2. Juni 1986 als angenommen.

9 Wegen einer eingehenderen Darstellung des Sachverhalts, des Verfahrens sowie der Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien wird auf den Sitzungsbericht verwiesen. Der Akteninhalt wird im folgenden nur insoweit wiedergegeben, als die Begründung des Urteils dies erfordert.

10 Die Griechische Republik stützt ihre Klage auf drei Klagegründe: Unzuständigkeit des Rates, Ermessensmißbrauch des Rates und Verletzung einer völkerrechtlichen Pflicht seitens der Gemeinschaft.

Klagegrund der Unzuständigkeit des Rates

11 Die Klägerin macht geltend, daß die Genehmigung der angefochtenen Mittelübertragung wegen Unzuständigkeit des Rates bei Haushaltsmitteln für nichtobligatorische Ausgaben als nichtig anzusehen sei.

12 Es handele sich vorliegend um eine sog. „gemischte" Übertragung, da der Ausgangsposten (Kapitel 100, Posten 9631 — viertes Finanzprotokoll mit der Türkei) eine obligatorische Ausgabe, der Ankunftsposten (Kapitel 96, Posten 9632 — Sonderhilfe für die Türkei) dagegen eine nichtobligatorische Ausgabe betreffe. Die Sonderhilfe sei vom Rat am 16. Mai 1979 im Rahmen seiner Stellungnahme zur Entwicklung der Assoziation mit der Türkei einseitig beschlossen worden und stelle daher im Grunde eine Geste „guten Willens" gegenüber diesem Land dar, was im übrigen auch der Wortlaut des Beschlusses Nr. 2/80 des Assoziationsrates bezeuge. Infolgedessen habe das Verfahren einer Übertragung, die zugleich obligatorische und nichtobligatorische Ausgaben betreffe, gemäß Artikel 21 Absatz 2 Unterabsatz 4 der Haushaltsordnung angewandt werden müssen; angesichts der ablehnenden Stellungnahme des Europäischen Parlamentes habe die Übertragung nicht durchgeführt werden dürfen.

13 Der Rat und die Kommission sind demgegenüber der Auffassung, daß die Voraussetzungen für eine Anwendung des Verfahrens der Übertragung von Mitteln für obligatorische Ausgaben erfüllt seien. Insbesondere sei die Klassifizierung des Postens 9632 als obligatorische Ausgabe von den drei am Haushaltsverfahren beteiligten Organen (Parlament, Rat und Kommission) bisher niemals in Zweifel gezogen worden. Nach der gemeinsamen Erklärung vom 30. Juni 1982 (ABl. C 194, S. 1) handele es sich um eine Verpflichtung gegenüber der Türkei und somit außerhalb der Gemeinschaft. Die Sonderhilfe sei in den Beschluß Nr. 2/80 des Assoziationsrates vom 19. September 1980 überführt worden, der die Gemeinschaft gemäß Artikel 22 des Assoziationsabkommens EWG/Türkei binde. Der Posten 9632 sei im Anhang zur gemeinsamen Erklärung als obligatorische Ausgabe eingestuft. Im übrigen vertritt der Rat die Auffassung, daß Klassifizierungsprobleme im Rahmen des in der gemeinsamen Erklärung vorgesehenen Verfahrens und nicht in einem Gerichtsverfahren zu lösen seien.

14 Artikel 203 EWG-Vertrag unterscheidet bei der Festlegung der jeweiligen Befugnisse von Europäischem Parlament und Rat zwischen „Ausgaben, die sich zwingend aus dem Vertrag oder den auf Grund des Vertrages erlassenen Rechtsakten

ergeben", und „Ausgaben, die sich nicht zwingend aus dem Vertrag oder den aufgrund des Vertrages erlassenen Rechtsakten ergeben". Die Haushaltsordnung hat diese Unterscheidung in Artikel 21 aufgegriffen.

15 Angesichts der Schwierigkeiten, diese Begriffe zu bestimmen, und mit Rücksicht auf die Haushaltskrisen, die wiederholt die Organe entzweit haben, sind Europäisches Parlament, Rat und Kommission im Rahmen ihrer gemeinsamen Erklärung vom 30. Juni 1982 zu der Auffassung gelangt, daß „das ordnungsgemäße Funktionieren der Gemeinschaften ... eine ausgewogene Zusammenarbeit zwischen den Organen" erfordert, und daß es sich empfiehlt, „unter Wahrung der in den Verträgen festgelegten Kompetenzen der einzelnen Organe der Gemeinschaften im gemeinsamen Einvernehmen verschiedene Maßnahmen zur Gewährleistung einer besseren Abwicklung des Haushaltsverfahrens ... zu treffen". Die drei Organe sind somit übereingekommen, unter „obligatorischen Ausgaben diejenigen Ausgaben [zu verstehen], die die Haushaltsbehörde in den Haushaltsplan einsetzen muß, um die Gemeinschaft in die Lage zu versetzen, ihren sich aus den Verträgen und den aufgrund der Verträge ergangenen Rechtsakten ergebenden Verpflichtungen innerhalb und außerhalb der Gemeinschaft nachzukommen".

16 Wie der Gerichtshof in seinem Urteil vom 3. Juli 1986 in der Rechtssache 34/86 (Rat/Parlament, Slg. 1986, 2155) entschieden hat, sind die Probleme der Abgrenzung der nichtobligatorischen gegenüber den obligatorischen Ausgaben Gegenstand eines interinstitutionellen Schlichtungsverfahrens, das durch die „gemeinsame Erklärung" des Europäischen Parlamentes, des Rates und der Kommission vom 30. Juni 1982 eingeführt worden ist; sie können in diesem Rahmen gelöst werden. Das Funktionieren des Haushaltsverfahrens, wie es den Finanzvorschriften des EWG-Vertrags zugrunde liegt, beruht wesentlich auf dem Dialog der Organe. Im Rahmen dieses Dialogs gelten die gleichen gegenseitigen Pflichten zu redlicher Zusammenarbeit, wie sie nach der Entscheidung des Gerichtshofes die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den Gemeinschaftsorganen prägen (vgl. Urteil des Gerichtshofes vom 10. Februar 1983 in der Rechtssache 230/81, Luxemburg/Parlament, Slg. 1983, 225).

17 Hinzuzufügen ist, daß die Gemeinschaftsorgane bei der Klassifizierung der Ausgaben über einen Beurteilungsspielraum verfügen, der allerdings durch die im EWG-Vertrag vorgesehene Verteilung der Kompetenzen auf die Organe begrenzt wird. Der Gerichtshof hat daher darüber zu wachen, daß die Organe bei ihrer Zusammenarbeit das Recht nicht mißachten und von diesem Spielraum keinen offensichtlich falschen oder willkürlichen Gebrauch machen.

18 Im vorliegenden Fall ist die Klassifizierung des Ausgangspostens, des Postens 9631 (viertes Finanzprotokoll) des Kapitels 100 (Vorläufig eingesetzte Mittel), als obligatorische Ausgabe unstreitig. Diese Klassifizierung beruht übrigens auf dem Umstand, daß die vorläufig eingesetzten Mittel eine Reserve bilden, deren Zuweisung an eine operationelle Linie grundsätzlich vorgesehen ist. Vorliegend sind die beim Posten 9631 eingesetzten Mittel als obligatorische Ausgabe klassifiziert, da mit ihnen die Verpflichtungen der Gemeinschaft aus dem vierten Finanzprotokoll erfüllt werden sollen, sobald dieses ordnungsgemäß unterzeichnet und abgeschlossen ist. Den Gemeinschaftsorganen ist daher kein Rechtsfehler unterlaufen, als sie den Ausgangsposten als obligatorische Ausgabe betrachteten.

19 Was den Ankunftsposten, den Posten 9632 (Sonderhilfe für die Türkei) des Kapitels 96 (Zusammenarbeit mit den Ländern des Mittelmeerraums), anbetrifft, so hat sich die Gemeinschaft in dem vom Rat am 16. Mai 1979 angenommenen Papier vom 10. Mai 1979 zur Festlegung der Position der Gemeinschaft bei der Wiederbelebung der Assoziation EWG/Türkei „bereit[erklärt], zugunsten der Türkei eine Sondermaßnahme — in Form von Zuwendungen in Höhe von 75 Mio ECU in zwei Jahren — zur Finanzierung von Kooperationsvorhaben in Erwägung zu ziehen". Dieses Papier sollte, wie sowohl Bezeichnung als Inhalt ergeben, der Delegation der Gemeinschaft für die Verhandlungen mit der Türkei Richtlinien geben. Diese Richtlinien waren als solche nicht geeignet, eine Verpflichtung außerhalb der Gemeinschaft zu begründen.

20 Demgegenüber zeigt der Umstand, daß diese Verhandlungen zu dem Beschluß Nr. 2/80 des Assoziationsrates führten, daß das Angebot der Gemeinschaft „der Türkei eine Sonderhilfe von 75 Mio ERE zu gewähren", von der Türkei angenommen wurde. Mit der Schaffung einer Kooperation „zur Durchführung der der Türkei ... zur Verfügung gestellten Hilfe" hatte der Assoziationsrat diese in den institutionellen Rahmen der Assoziation eingefügt. Unter diesen Umständen ergibt sich aus den Akten nichts dafür, daß die Klassifizierung der Sonderhilfe als obligatorische Ausgabe rechtsfehlerhaft oder Folge einer offensichtlichen Fehlbeurteilung wäre.

21 Die Griechische Republik hat noch geltend gemacht, daß die Aussetzung der Sonderhilfe infolge des Einfrierens der Beziehungen zwischen der Gemeinschaft und der Türkei im Jahre 1981 Auswirkungen auf den obligatorischen Charakter der Hilfe hätte haben können. Die Folgen einer solchen Aussetzung berühren jedoch die Rechtsnatur der betreffenden Verpflichtung nicht. Der Beschluß Nr. 2/80 wurde im Anschluß an die Aussetzung der Sonderhilfe auch nicht geändert.

22 Unter diesen Umständen hat die Haushaltsbehörde bei der Klassifizierung des Postens 9632 (Sonderhilfe für die Türkei) als obligatorische Ausgabe von ihrem Beurteilungsspielraum keinen offensichtlich falschen oder willkürlichen Gebrauch gemacht. Der Klagegrund der Unzuständigkeit des Rates ist daher zurückzuweisen.

Klagegrund des Ermessensmißbrauchs des Rates

23 Die Griechische Republik vertritt die Auffassung, daß die vorläufigen Mittelansätze nur auf die in den Erläuterungen zu Kapitel 100 erwähnten Haushaltslinien und nur nach Ergehen des entsprechenden zugrundeliegenden Aktes übertragen werden könnten. Vorliegend sei aber der zugrundeliegende Akt für den Posten 9631 (viertes Finanzprotokoll) nie zustande gekommen; die Übertragung habe zur Ausstattung eines anderen, nämlich des Postens 9632 (Sonderhilfe für die Türkei), gedient. Ferner habe der Rat Mittel des Kapitels 100 auf eine andere als die nach den Erläuterungen zu diesem Kapitel erforderliche Haushaltslinie unmittelbar übertragen, während die Übertragung richtig im „Dreieck", d. h. im „Transit" über die entsprechende operationelle Linie, hätte erfolgen müssen.

24 Der Rat und die Kommission sind der Auffassung, daß die Beschränkungen, denen nach Meinung der Griechischen Republik die Übertragungsmaßnahmen unterworfen sind, aus den haushaltsrechtlichen Vorschriften nicht abzuleiten seien. Zum einen könne die Zustimmung zu einer Übertragung aus dem Kapitel 100 nicht vom Vorhandensein eines zugrundeliegenden Aktes abhängen. Zum anderen sei eine unmittelbare Mittelübertragung nicht zu beanstanden, falls nur das Verfahren des Artikels 21 der Haushaltsordnung beachtet werde.

25 Aus Artikel 15 Absatz 4 der Haushaltsordnung ergibt sich, daß vorläufig eingesetzte Mittel „erst nach Übertragung in dem Verfahren des Artikels 21 der Haushaltsordnung verwendet werden dürfen". Artikel 21 legt die Voraussetzungen und Grenzen fest, unter denen die Gemeinschaftsorgane die Haushaltsansätze abändern können. Ein Verbot, vorläufige Mittel auf andere als die in den Erläuterungen zum Kapitel 100 genannten Linien zu übertragen, ergibt sich weder aus Artikel 21 der Haushaltsordnung noch aus einer sonstigen Vorschrift des Haushaltsrechts.

26 Die Haushaltsbehörde kann somit eine „unmittelbare" Übertragung aus dem Kapitel 100 auf eine andere als die nach den Erläuterungen zu diesem Kapitel erforderliche Haushaltslinie vornehmen. Eine Mittelübertragung in der Art, wie sie die Griechische Republik im Auge hat, würde weder die Transparenz des Haushalts noch die Ordnungsmäßigkeit seiner Ausführung verbessern. Der Klagegrund des Ermessensmißbrauchs muß daher zurückgewiesen werden.

Klagegrund der Verletzung einer völkerrechtlichen Pflicht seitens der Gemeinschaft

27 Die Griechische Republik beruft sich insoweit auf eine Verletzung einer Pflicht der Gemeinschaft aus dem Völkerrecht, nämlich aus der Entschließung Nr. 541 des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen vom 18. November 1983, mit der alle Staaten aufgefordert wurden, keinen anderen zypriotischen Staat als die Republik Zypern anzuerkennen. Da die Türkei diese Entschließung verletzt habe, habe die Gemeinschaft mit der Gewährung einer Sonderhilfe für die Türkei diese Verletzung außer acht gelassen und damit selbst eine ihr obliegende völkerrechtliche Pflicht verletzt.

28 Diese Entschließung des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen hat mit den Beziehungen zwischen der Gemeinschaft und der Türkei im Rahmen der Assoziation nicht das geringste zu tun. Auch dieser Klagegrund ist daher zurückzuweisen.

29 Die Klage ist daher insgesamt abzuweisen.

Kosten

30 Gemäß Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Klägerin mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, ist sie zur Tragung der Kosten des Verfahrens einschließlich der Kosten der Streithelferin zu verurteilen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1) **Die Klage wird abgewiesen.**

2) **Die Griechische Republik trägt die Kosten des Verfahrens einschließlich der Kosten der Streithelferin.**

Mackenzie Stuart Bosco Due Moitinho de Almeida

Rodríguez Iglesias Koopmans Everling

Bahlmann Galmot Kakouris Joliet

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 27. September 1988.

Der Kanzler

J.-G. Giraud

Der Präsident

A. J. Mackenzie Stuart