priotischen Staat als die Republik Zypern anzuerkennen, hat mit den Beziehungen zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei im Rahmen der zwischen ihnen bestehenden Assoziation nicht das geringste zu tun, so daß ein Klagegrund, der darauf gestützt ist, daß die Gewährung einer Beihilfe durch die Gemeinschaft im Rahmen der genannten Assoziation deswegen gegen diese Entschließung verstoße, weil sie von der Türkei verletzt worden sei, vor dem Gerichtshof keinen Erfolg haben kann.

SITZUNGSBERICHT
in der Rechtssache 204/86 *

I — Sachverhalt

Im Mai 1979 legte der Rat, um die Kooperation EWG-Türkei wieder zu beleben, die Verhandlungsposition der Gemeinschaft im Rahmen der Assoziationsstellen fest. Im Bereich der finanziellen Zusammenarbeit war 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 dieses Angebotes fest. Er beschloß in dieser Hinsicht (Beschluß Nr. 2/80 des Assoziationsrates):

1) Bei der Durchführung der der Türkei von der Gemeinschaft zur Verfügung gestellten Sonderhilfe von 75 Millionen Europäischen Rechnungseinheiten arbeiten die Türkei und die Gemeinschaft im Assoziationsausschuß zusammen.

2) Die Türkei unterbreitet die spezifischen Vorhaben direkt der Kommission, die sie anhand der von der Delegation der Gemeinschaft im Assoziationsrat für die Verwendung der Sonderhilfe angegebenen Kriterien prüft.

3) Die Gemeinschaft unterrichtet die Türkei davon, wie über ihre Anträge entschieden worden ist.

4) Der Assoziationsausschuß verfolgt die Durchführung der Hilfe. Er tritt zu diesem Zweck auf Antrag einer der beiden Parteien zusammen.

5) Dieser Beschluß tritt am 1. Juli 1980 in Kraft.

* Verfahrenssprache: Griechisch.

Angesichts der antidemokratischen Entwicklung der Innenpolitik in der Türkei entschied die Gemeinschaft Ende des Jahres 1981, ihre Beziehungen zu diesem Land, insbesondere die Finanzhilfen, einzufrieren. Aus diesem Grund wurde das im Juni 1981 paraphierte vierte Protokoll nicht unterzeichnet. Die Sonderhilfe wurde ausgesetzt, nachdem 46 Mio ECU ausgegeben worden waren; 29 Mio blieben daher für Mittelbindungen übrig.

Zu Beginn des Jahres 1986 glaubte die Kommission, daß die zwischenzeitliche Entwicklung in der Türkei eine Wiederaufnahme der Beziehungen zulasse. Auf der Sitzung des Rates vom 17. Februar 1986 zeichnete sich ein breiter Konsens über ihren Vorschlag ab, die Beziehungen zwischen der Gemeinschaft und der Türkei stufenweise zu normalisieren und insbesondere die finanzielle Kooperation durch Freigabe der restlichen Sonderhilfe wiederaufzunehmen. Die Griechische Republik widersetzte sich indessen 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.

Im Haushaltsplan 1986 war für die finanzielle Zusammenarbeit mit der Türkei nach Maßgabe der entsprechenden Haushaltslinien 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 der Auffassung, daß eine Durchführung des seit 1981 blockierten vierten Finanzprotokolls frühestens 1987 in Frage kommen könne. Sie zog aus dieser Sachlage den Schluß, daß infolgedessen die Mittelansätze des Kapitels 100 des Haushaltsplans 1986 für das vierte Finanzprotokoll nicht wie vorgesehen Verwendung finden könnten.

Unter diesen Umständen schlug die Kommission der Haushaltsbehörde eine unmittelbare Mittelübertragung der 10 Mio ECU von Kapitel 100 (vorläufig eingestellte Mittel), Posten 9631 (viertes Finanzprotokoll mit der Türkei) nach Kapitel 96 (Zusammenarbeit mit den Ländern des Mittelmeerraums), Posten 9632 (Sonderhilfe für die Türkei) nach dem in Artikel 21 Absatz 2 Unterabsatz 1 der Haushaltsordnung vorgesehenen Verfahren vor. Das nach dem Verfahren des Artikels 21 Absatz 2 Unterabsatz 2 der Haushaltsordnung anzuhörende Europäische Parlament äußerte sich am 29. Mai 1986 ablehnend zu dem Übertragungsvorschlag.

Der Rat traf keine formelle Entscheidung. Der Übertragungsvorschlag galt daher gemäß Artikel 21 Absatz 2 Unterabsatz 2 der Haushaltsordnung am 2. Juni 1986 als angenommen.

II — Rechtlicher Rahmen des Rechtsstreits

Im Mittelpunkt der Auseinandersetzung zwischen den Parteien stehen die Artikel 203 und 205 EWG-Vertrag sowie Artikel 15 Absatz 4 und Artikel 21 der Haushaltsordnung. Nach Maßgabe des Artikels 203 Absatz 9 EWG-Vertrag gliedern sich die Ausgaben der Gemeinschaft in Ausgaben, die sich zwingend aus dem Vertrag oder den aufgrund des Vertrages erlassenen Rechtsakten ergeben, und sonstige Ausgaben. 1982 hatten der Präsident des Parlamentes, derjenige des Rates und derjenige der Kommission eine „gemeinsame Erklärung vom 30. Juni 1982 über verschiedene Maßnahmen zur Gewährleistung einer besseren Abwicklung des Haushaltsverfahrens" abgegeben. Diese „gemeinsame Erklärung" umschreibt als obligatorische Ausgaben „diejenigen Ausgaben, die die Haushaltsbehörde in den Haushalt einsetzen muß, um die Gemeinschaft in die Lage zu versetzen, ihren sich aus den Verträgen und den aufgrund der

Verträge erlassenen Rechtsakten ergebenden Verpflichtungen innerhalb und außerhalb der Gemeinschaft nachzukommen."

Bezüglich des Verfahrens der Übertragung vorläufig eingesetzter Mittel bestimmt Artikel 205 Absatz 3: „Die Kommission kann nach der gemäß Artikel 209 festgelegten Haushaltsordnung Mittel von Kapitel zu Kapitel oder von Untergliederung zu Untergliederung übertragen."

Artikel 15 Absatz 4 der Haushaltsordnung bestimmt im einzelnen: „Jede Gliederung des Haushalts kann ein Kapitel ‚vorläufig eingesetzte Mittel' und ‚Mittel für unvorhergesehene Ausgaben' enthalten. Die Mittel dieser Kapitel können nur im Wege der Übertragung nach dem Verfahren des Artikels 21 verwandt werden."

Artikel 21 Absatz 2 der Haushaltsordnung, der festlegt, daß die Haushaltsbehörde Mittelübertragungen genehmigt, unterscheidet Übertragungen von obligatorischen Ausgaben auf obligatorische Ausgaben (OA — OA, Unterabsatz 2), Übertragungen von nichtobligatorischen Ausgaben auf nichtobligatorische Ausgaben (NOA — NOA, Unterabsatz 3) und sog. „gemischte" Übertragungen (OA — NOA, NOA — OA, Unterabsätze 4 und 5). Bei einer Übertragung OA — OA entscheidet der Rat nach Anhörung der Versammlung. Bei einer Übertragung NOA — NOA (Unterabsatz 3) entscheidet die Versammlung nach Anhörung des Rates. Die „gemischten" Übertragungen OA — NOA und NOA — OA (Unterabsätze 4 und 5) gelten als gebilligt, wenn weder Rat noch Versammlung binnen sechs Wochen nach Eingang der Vorschläge der beiden Organe eine anderslautende Entscheidung getroffen haben.

III — Schriftliches Verfahren und Anträge der Parteien

Mit Klageschrift, die am 4. August 1986 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, hat die Griechische Republik gemäß Artikel 173 EWG-Vertrag die vorliegende Nichtigkeitsklage gegen den Rat erhoben. Die Klage stützt sich darauf, daß die Klassifizierung des Postens 9632 als obligatorische Ausgabe verfehlt sei und daß der Rat infolgedessen zu Unrecht das für diese Art von Ausgaben festgelegte Verfahren der Mittelübertragung angewandt habe. Auf ihren am 22. Dezember 1986 eingegangenen Antrag ist die Kommission durch Beschluß des Gerichtshofes vom 28. Januar 1987 als Streithelfer des Rates zugelassen worden.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen. Er hat jedoch den Rat und die Kommission um die Beantwortung von Fragen ersucht.

Die *Griechische Republik* beantragt:

— die Klage für zulässig zu erklären,

— den Akt, durch den der Rat der Europäischen Gemeinschaften am 2. Juni 1986 stillschweigend den Vorschlag der Kommission betreffend die Mittelübertragung Nr. 4/86 von Kapitel 100, Posten 9631 zu Kapitel 96, Posten 9632 des Haushalts der Europäischen Gemeinschaften für 1986 gebilligt hat, für nichtig zu erklären,

— dem Rat die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

Der *Rat* beantragt:

— die Klage als unbegründet abzuweisen,

— der Klägerin die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

Die *Kommission* unterstützt die Anträge des Rates

— auf Abweisung der Nichtigkeitsklage als unbegründet und

— auf Verurteilung der Klägerin zur Tragung der Verfahrenskosten.

IV — Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien

Die Klägerin führt drei Klagegründe zur Stützung ihrer Klage auf Nichtigerklärung der Mittelübertragung Nr. 4/86 an:

1) Fehlende Zuständigkeit des Rates;

2) Ermessensmißbrauch des Rates;

3) Verletzung einer völkerrechtlichen Verpflichtung der Gemeinschaft.

1. *Fehlende Zuständigkeit des Rates*

a) Die *Klägerin* macht geltend, daß die Billigung der angefochtenen Mittelübertragung wegen Unzuständigkeit des Rates bei Haushaltsmitteln für nichtobligatorische Ausgaben (NOA) als nichtig anzusehen sei. Es gehe vorliegend um eine sogenannte „gemischte" Übertragung, da der Ausgangsposten (Kapitel 100, Posten 9631 — viertes Finanzprotokoll mit der Türkei) eine obligatorische Ausgabe (OA), der Ankunftsposten (Kapitel 96, Posten 9632 — Sonderhilfe für die Türkei) hingegen eine nichtobligatorische Ausgabe betreffe. Mithin seien Artikel 21 Absatz 2 Unterabsätze 4 und 5 und nicht Artikel 21 Absatz 2 Unterabsatz 2 der Haushaltsordnung anzuwenden gewesen.

aa) In diesem Zusammenhang weist die Klägerin darauf hin, daß sowohl im Haushalt 1986 als auch in der gemeinsamen Erklärung vom 30. Juni 1982 über das Haushaltsverfahren die Sonderhilfe für die Türkei zu Unrecht als obligatorische Ausgabe behandelt worden sei.

Diese Sonderhilfe betreffe keine Ausgaben im Sinne des Artikels 21 Absatz 2 der Haushaltsordnung, des Artikels 203 Absatz 4 EWG-Vertrag und des ersten Absatzes der gemeinsamen Erklärung, die sich zwingend aus dem Vertrag oder aus den aufgrund des Vertrages erlassenen Rechtsakten ergäben. Diese Hilfe werde nicht aufgrund einer vertraglichen Verpflichtung gegenüber der Türkei, aufgrund eines Assoziationsabkommens oder aufgrund irgendeines der gezeichneten Finanzprotokolle gewährt. Sie sei im Gegenteil am 8. Mai 1979 einseitig vom Rat im Rahmen seiner Stellungnahme zur Entwicklung der Assoziation mit der Türkei beschlossen worden. Sie stelle daher im Grunde eine Geste „guten Willens" gegenüber der Türkei dar, was im übrigen auch der Wortlaut des Beschlusses Nr. 2/80 des Assoziationsrates über die Durchführung der Sonderhilfe beweise, die sich auf das Angebot der Gemeinschaft an die Türkei beziehe.

Die beiden wichtigsten theoretischen Festlegungen des Begriffs der obligatorischen Ausgaben böten keine Möglichkeit, diese

Sonderhilfe als zur Gruppe der obligatorischen Ausgaben gehörend zu betrachten. Es gebe keinen Rechtsakt, durch den die Gemeinschaft vertraglich gebunden sei, noch habe die Türkei aufgrund der angebotenen Sonderfinanzhilfe irgendein Recht erworben. Die Richtigkeit dieses letzteren Gesichtspunktes werde auch durch den Umstand der Aussetzung der Finanzhilfe aus politischen Gründen gestützt, ohne daß diese Aussetzung in irgendeinen völkerrechtlichen Rahmen hätte eingepaßt werden müssen, wie es notwendig gewesen wäre, wenn es sich um eine Rechtspflicht der Gemeinschaft gegenüber der Türkei gehandelt hätte.

bb) Die Klägerin macht daher die Unanwendbarkeit der Klassifizierung des Haushaltsansatzes 9632 als obligatorische Ausgabe im Wege der Klage nach Artikel 184 EWG-Vertrag geltend. Lehre und Rechtsprechung gingen daraus, daß Artikel 184 nicht nur für eine „Verordnung", sondern für jeden Rechtsakt allgemeiner Natur als Rechtsgrundlage einer durch Klage angefochtenen Entscheidung gelte. Der Teil der allgemeinen Entscheidung über die Durchführung des Gemeinschaftshaushaltes 1986, in dem die betreffenden Ausgaben zu Unrecht als obligatorische Ausgaben klassifiziert würden, stelle zweifelsfrei eine allgemeine Rechtsregel dar, die mittelbare oder unmittelbare Rechtswirkungen haben könne (z. B. bezüglich der Zuständigkeit für die Durchführung einer Mittelübertragung) und falle daher unter die in Artikel 184 vorgesehene Ausnahmeregelung.

Im übrigen würde die Anerkennung der Unanwendbarkeit (im Sinne des Artikels 184) und nicht der Nichtigkeit (im Sinne des Artikels 173) der Klassifizierung des Haushaltsansatzes 9632 als obligatorische Ausgabe keine Störung des Gleichgewichts der Befugnisse der Gemeinschaftsorgane bewirken.

b) Der *Rat* widerspricht der Auffassung der Klägerin und macht geltend, daß die Klassifizierung des Postens 9632 als obligatorische Ausgabe seitens der drei Organe (Parlament, Rat und Kommission) bisher niemals in Zweifel gezogen worden sei. Dieser Posten sei nicht nur im Anhang zur gemeinsamen Erklärung vom 30. Juni 1982, sondern auch im Haushalt 1986 stets als obligatorische Ausgabe behandelt worden. Wenn die Griechische Republik der Auffassung sei, daß diese Haushaltslinie als nichtobligatorische Ausgabe zu behandeln sei, hätte sie ihre Bedenken im Rahmen des Haushaltsverfahrens geltend machen oder binnen der im Vertrag vorgesehenen Fristen eine Klage auf Nichtigerklärung des Haushalts 1986 erheben können.

aa) Nach Auffassung des Rates wirft die Klassifizierung des Postens 9632 zwei Arten von Problemen auf: einmal die Ermittlung der allgemeinen Kriterien der Klassifizierung von Ausgaben und zum anderen deren Anwendung auf den vorliegenden Fall.

Hinsichtlich des unterscheidenden Kriteriums weist der Rat darauf hin, daß die von der Klägerin angeführte Lehrmeinung in bestimmten Punkten durch die „gemeinsame Erklärung" vom 30. Juni 1982 überholt sei, die unter Punkt I erwähne, daß „die Organe unter obligatorischen Ausgaben diejenigen Ausgaben (verstehen), die die Haushaltsbehörde in den Haushaltsplan einsetzen muß, um die Gemeinschaft in die Lage zu versetzen, ihren sich aus den Verträgen oder den aufgrund des Vertrages ergangenen Rechtsakten ergebenden Verpflichtungen innerhalb und außerhalb der Gemeinschaft nachzukommen". Aus dieser Formulierung ergebe sich, daß das von den drei Organen herangezogene Kriterium weiter als die beiden von der Klägerin angeführten Kriterien sei: Nur im Rahmen des Haushaltsverfahrens lasse sich beurteilen, ob die Haushaltsbehörde innerhalb oder außerhalb der Gemeinschaft durch eine Verpflichtung gebunden sei.

Im vorliegenden Fall handele es sich um eine Verpflichtung außerhalb der Gemeinschaft im Sinne der gemeinsamen Erklärung. Eine solche Verpflichtung könne auch durch einseitige oder vertragliche Erklärung der Gemeinschaft eingegangen werden.

Die Sonderhilfe gründe sich zweifellos nicht auf die zwischen der Gemeinschaft und der Türkei vereinbarten Finanzprotokolle. Von dem Augenblick an, in dem die Gemeinschaft sich zur Gewährung dieser Hilfe zwecks Finanzierung von Kooperationsvorhaben nach den in dem Beschluß Nr. 1/80 des Assoziationsrates festgelegten Kriterien und Bedingungen in Höhe von 75 Mio ECU verpflichtet habe und die Bedingungen dieser Hilfe von der Türkei gebilligt worden seien, habe man aber davon ausgehen müssen, daß diese Hilfe Bestandteil der vertraglichen Beziehungen zwischen den Vertragsparteien des Abkommens von Ankara und der sich hieraus ergebenden Rechtsbeziehungen sei.

Formell sei diese Sonderhilfe in dem Beschluß Nr. 2/80 des Assoziationsrates vom 19. September 1980 gewährt worden, die gemäß Artikel 22 des Abkommens von Ankara die Gemeinschaft binde. Der Beschluß Nr. 2/80 habe nämlich trotz seiner Bezeichnung die Natur einer Vereinbarung zwischen den Vertragsparteien (EWG-Türkei). Er sei daher für die Gemeinschaft Bestandteil der Gemeinschaftsrechtsordnung, weil er mit dem gemäß Artikel 238 EWG-Vertrag geschlossenen Assoziationsabkommen unmittelbar zusammenhänge.

Wolle man ihn mit einer Hilfe vergleichen, deren Gewährung Ermessenssache sei, so könne man als Beispiel die Hilfe für nicht assoziierte Entwicklungsländer anführen (Artikel 930 des Haushalts 1986 als nichtobligatorische Ausgabe). Die diesen Ländern gewährten Hilfen seien nicht Bestandteil einer vertraglichen Beziehung, die man mit der zwischen der Gemeinschaft und der Türkei bestehenden vergleichen könne, und die Haushaltsbehörde bleibe frei, die Höhe der in diesen Haushaltstitel einzusetzenden Mittel zu bestimmen. Demgegenüber stelle die Sonderhilfe für die Türkei eine mit dem türkischen Partner vereinbarte Maßnahme dar.

Mit Blick auf den Hinweis der Klägerin, wonach die „Aussetzung" der Hilfe in einen völkerrechtlichen Rahmen hätte eingefügt werden müssen, wenn es sich um eine Rechtspflicht der Gemeinschaft gehandelt hätte, führt der Rat aus, daß die De-facto-Unterbrechung der Durchführung der Hilfe nicht das Erlöschen der von der Gemeinschaft eingegangenen Verpflichtung bewirkt habe, die im übrigen niemals die Absicht bekundet habe, sie in Frage zu stellen.

bb) Der Rat äußert sehr starke Zweifel daran, ob ein Mitgliedstaat sich auf Artikel 184 EWG-Vertrag berufen könne, um vor dem Gerichtshof aus Anlaß eines Rechtsstreits über die Rechtmäßigkeit einer Übertragungsermächtigung die Unanwendbarkeit des Haushaltsplans geltend zu machen. Wenn die Klägerin der Meinung gewesen wäre, daß der Posten 9632 nicht ordnungsgemäß klassifiziert worden sei, hätte sie den Haushalt 1986 selbst mit einer Nichtigkeitsklage angreifen können. Der Gerichtshof scheine nach seiner Rechtsprechung der Auffassung zuzuneigen, daß es gegen die Funktion des Artikels 184 verstoße, wenn ein Mitgliedstaat, der den Grundakt (im vorliegenden Fall den Haushalt) nicht fristgerecht angefochten habe, sich auf diesen Artikel berufen könne, zumal eine Übertragungsermächtigung als Beschluß keine ihm gegenüber getroffene Maßnahme der Anwendung des Haushalts sei.

Wegen der möglichen Folgen einer Rüge der Rechtswidrigkeit in der vorliegenden Rechtssache weist der Rat darauf hin, daß

man es schwerlich zulassen könne, aus Anlaß einer Klage auf Nichtigerklärung einer Mittelübertragung einen Teil des Haushaltsplans, d. h. die Klassifizierung des Postens 9632, für unanwendbar zu erklären, da doch die einzelnen Teile eines Haushaltsplans in vielfacher Hinsicht (Ansatz der nichtobligatorischen Ausgaben, Höchstsätze usw.) untrennbar miteinander verbunden seien. Die Haushaltsbehörde müsse eine etwaige Klassifizierung dieses Postens als nichtobligatorische Ausgabe berücksichtigen, da dies den Ansatz der nichtobligatorischen Ausgaben verändere, für die der Höchstsatz gelte.

c) Die *Streithelferin* macht im wesentlichen aus den gleichen Gründen wie der Rat geltend, daß es für die Haushaltsbehörde wie für die Kommission vollkommen gerechtfertigt gewesen sei, die Mittel des Postens 9632 als eine sich zwingend aus einem aufgrund des Vertrages erlassenen Rechtsakt ergebende Ausgabe zu behandeln.

Es sei nicht zu leugnen, daß eine auf einseitiger Willenserklärung beruhende Bindung Entstehungsgrund von Verpflichtungen sein könne, vor allem, wenn diese Erklärung von deren Empfänger angenommen worden sei. Weder die Bestimmungen des Vertrages noch die „gemeinsame Erklärung" unterschieden danach, ob der pflichtenbegründende Akt einseitig oder vertraglich sei, und mithin sei keine dieser Möglichkeiten ausgeschlossen.

Vorliegend sei die einseitige Verpflichtung in Gestalt des Angebots einer Sonderhilfe an die Türkei von der Kommission deutlich ausgesprochen und von dem begünstigten Land angenommen worden, wie sich vor allem aus der im Rat am 10. Mai 1979 zustande gekommenen Übereinkunft sowie aus dem Beschluß Nr. 2/80 des Assoziationsrates vom 19. September 1980 ergebe.

2. *Ermessensmißbrauch des Rates*

a) Die *Klägerin* beruft sich weiter hilfsweise auf einen Ermessensmißbrauch des Rates, da dieser einer Übertragung der Mittel des Kapitels 100 (vorläufig eingesetzte Mittel), Posten 9631, auf eine andere operationelle Haushaltslinie (Kapitel 96, Posten 9632) als die, für die die betreffenden Mittel vorgesehen waren, zugestimmt habe. Es handele sich um einen Ermessensmißbrauch objektiver Art insoweit, als der Rat sein Ermessen im Bereich der Mittelübertragungen des Kapitels 100 (Artikel 15 Absatz 4 und Artikel 21 der Haushaltsordnung) zu einem anderen Zweck ausgeübt habe als dem, um dessentwillen es ihm eingeräumt sei.

aa) In diesem Zusammenhang weist die Klägerin darauf hin, daß ganz allgemein die Übertragung von Mitteln auf eine konkrete operationelle Haushaltslinie einen grundlegenden Rechtsakt erfordere. Gemäß Artikel 205 Absatz 3 EWG-Vertrag, der in Abweichung vom Grundsatz der Spezialität die Mittelübertragung gestatte, gehörten die Mittelübertragungen zur Zuständigkeit der Kommission bei der Ausführung des Haushalts. Ein solcher Akt höre nicht deshalb auf, vom Grundsatz her ein Akt der Ausführung des Haushalts zu sein, weil Artikel 21 der Haushaltsordnung in Abweichung vom Buchstaben des Artikels 205 Absatz 3 EWG-Vertrag aus Gründen des Gleichgewichts zwischen den beiden Organen dem Rat und/oder dem Parlament eine Entscheidungsbefugnis übertragen habe. Logischerweise erfolge die Mittelübertragung auf eine Linie, bei der eine unmittelbare Analyse die Mittelverwendung ergeben habe, d. h. auf eine Linie, für die es einen die Verwendung gestattenden grundlegenden Rechtsakt gebe (Ausführung des Haushalts). Im vorliegenden Fall komme ein solcher grundlegender Akt für die Linie 9632 nicht in Betracht.

bb) Die Klägerin bringt weiter vor, daß die Übertragungen vorläufig eingesetzter Mittel des Kapitels 100 erst nach Vorliegen des grundlegenden Rechtsaktes und nur auf die entsprechende operationelle Haushaltslinie erfolgen könne, da es sich um gebundene Mittel handele. Die vorläufig eingesetzten Mittel des Kapitels 100 hätten einen eigenen, wechselbezüglichen Charakter und seien — da sie aufgrund der diesbezüglichen Erläuterungen hinreichend individualisiert seien — hinsichtlich ihrer Verwendung durch Übertragung auf eine bestimmte operationelle Haushaltslinie blockiert. Man könne sonst nicht erkennen, welchen Sinn Artikel 15 Absatz 4 der Haushaltsordnung habe. Es gebe absolut keinen Grund, eine solche Kategorie von Mitteln zu schaffen, wenn die zuständige Haushaltsbehörde diese Mittel unmittelbar in die betreffenden Kapitel, Artikel oder Posten einsetzen könnte.

cc) Die Klägerin beruft sich schließlich auf Verfahrensmißbrauch. Der Rat habe bewußt das Verfahren der unmittelbaren Übertragung von Mitteln des Kapitels 100 auf eine andere als die nach den „Erläuterungen" zum Haushalt angebrachte Haushaltslinie gewählt und nicht das Verfahren der Übertragung „im Dreieck", d. h. den Umweg („Transit") über die entsprechende operationelle Haushaltslinie. Die der Individualisierung der vorläufig eingesetzten Mittel des Kapitels 100 durch die „Erläuterungen" entsprechende Verpflichtung mache einen solchen „Umweg" über die entsprechende operationelle Haushaltslinie erforderlich.

b) Der *Rat* tritt der Argumentation der Klägerin entgegen. Bloße Behauptungen seien nicht ausreichend, einen Ermessensmißbrauch darzutun, er müsse nachgewiesen werden. Die Klägerin vermenge den sogenannten objektiven Ermessensmißbrauch mit einer Frage der Haushaltstechnik, d. h. dem Verfahren zur Übertragung vorläufig eingesetzter Mittel. Zum anderen nenne sie Verfahrensmißbrauch, was im vorliegenden Fall die Anwendung einer ausdrücklichen Bestimmung der Haushaltsordnung gewesen sei, nämlich des Artikels 21 Absatz 2 Unterabsatz 2 Satz 3.

aa) Bei der Verknüpfung zwischen Artikel 205 EWG-Vertrag und Artikel 21 Absatz 2 der Haushaltsordnung bezüglich der Mittelübertragungen von Kapitel zu Kapitel müsse man unterscheiden zwischen

— der zuvor erteilten Übertragungsermächtigung seitens der Haushaltsbehörde (Rat, Parlament oder Rat und Parlament) auf Vorschlag der Kommission und

— der tatsächlichen Vornahme der Übertragung, die dann durch die Kommission gemäß Artikel 205 erfolge.

Die von der Haushaltsbehörde erteilte Übertragungsermächtigung habe die gleiche Rechtsnatur wie die Einsetzung von Mitteln in eine bestimmte Stelle, nämlich die einer Korrektur des Haushaltsansatzes. Hierzu sei rechtlich keineswegs ein grundlegender Rechtsakt erforderlich. Lediglich bei der Mittelverwendung sei ein solcher grundlegender Akt als Rechtsgrundlage der Ausgabe erforderlich.

bb) Was die Übertragungen von vorläufig eingesetzten Mitteln des Kapitels 100 anlangt, so weist der Rat darauf hin, daß es gemäß Artikel 15 Absatz 4 der Haushaltsordnung unmöglich sei, eine Ausgabe auf

der Grundlage des Kapitels 100 vorzunehmen. Zunächst müßten die vorläufig eingesetzten Mittel nach dem in Artikel 21 der Haushaltsordnung geregelten Verfahren auf einen geeigneten operationellen Haushaltsposten übertragen werden. Das Kapitel 100 stelle sich mithin als eine Zusammenfassung blockierter und individualisierter Mittel dar. In dieser Hinsicht unterscheide es sich vom Kapitel 101 (Rückstellungen für unvorhergesehene Ausgaben), das als globale Reserve diene.

Sollte sich zeigen, daß die Annahme des grundlegenden Rechtsaktes für die entsprechende operationelle Haushaltslinie nicht durchführbar sei und die vorläufig eingesetzten Mittel zu verfallen drohten, so könne die Haushaltsbehörde selbstverständlich der Übertragung auf eine andere Linie zustimmen, für die ein Bedürfnis bestehe. Sie verfüge insoweit über einen weiten Ermessensspielraum. Dies sei im übrigen auch die Aussage der gemeinsamen Erklärung vom 30. Juni 1982 (Punkt IV, 3 Buchstabe c Absatz 3), die die Übertragungen als „Alternativvorschläge" qualifiziere.

cc) Der Rat macht sodann einige Bemerkungen zur „technischen Frage" der sogenannten „Dreiecks-" und der „unmittelbaren" Mittelübertragung. Die Kommission habe der Haushaltsbehörde stets vorgeschlagen, den Übertragungen vorläufig eingesetzter Mittel auf endgültige Haushaltslinien ohne den Umweg über entsprechende operationelle Haushaltslinien unmittelbar zuzustimmen. Der Rat habe jedoch in mehreren Fällen die sogenannte „Dreiecksformel" angewandt, die darin bestehe, daß zwei Maßnahmen in einer genehmigt würden (Kapitel 100 auf die entsprechende Linie und sofortige „Rückführung" auf jede andere operationelle Linie), wobei der „Transit" in diesem Fall unmittelbar erfolge. Diese Formel sei nicht praktikabel, wenn die Transitlinie und die endgültige Linie verschieden eingestuft seien (Haushaltsposten obligatorische Ausgaben auf Haushaltsposten nichtobligatorische Ausgaben und umgekehrt), weil es unmöglich sei, zwei verschiedene Verfahren (Artikel 21 Absatz 2 Unterabsätze 2 und 3 der Haushaltsordnung) gleichzeitig anzuwenden. In diesem Fall sei die einzige Möglichkeit, entweder nacheinander zwei verschiedenen Übertragungen zuzustimmen (was zu schwerfällig sei) oder davon auszugehen, daß es sich um eine gemischte (Artikel 21 Absatz 2 Unterabsatz 4), unmittelbar genehmigte Übertragung von Kapitel 100 zur endgültigen Haushaltslinie handele.

Angesichts der Allgemeinheit des Artikels 15 Absatz 4 der Haushaltsordnung, der global auf „das Verfahren des Artikels 21" verweise, sei eine unmittelbare Übertragung folglich vollkommen ordnungsgemäß.

Ein Verfahrensmißbrauch liege nicht vor. Die Mittelübertragung im Dreieck bringe für sich genommen gegenüber der unmittelbaren Mittelübertragung keine zusätzliche Gewähr, da das Ergebnis der von der Haushaltsbehörde gegebenen Ermächtigung ohne Rücksicht auf die angewandte Methode genau das gleiche sei.

c) Die *Streithelferin* macht geltend, daß der Begriff des Ermessensmißbrauchs vorliegend keine Anwendung finde. Die Haushaltsbehörde habe ihre Befugnisse für die Zwecke eingesetzt, um derentwillen sie ihr gemäß Artikel 21 der Haushaltsordnung übertragen seien, nämlich um die Mittelzuweisungen innerhalb des Haushaltes aufgrund von Ereignissen nach dessen Verabschiedung zu ändern. Eine Verletzung der Verträge oder einer Rechtsvorschrift bezüglich ihrer Anwendung komme ebenfalls nicht in Betracht. Die Ermächtigung zu einer Mittelübertragung hänge in keiner Weise von dem Vorhandensein eines grundlegenden Rechtsaktes bezüglich des Ausgangspostens ab.

Es sei hier daran zu erinnern, daß die Nützlichkeit einer Mittelübertragung in der Korrektur ursprünglicher Haushaltsansätze im Lichte der neuesten Umstände liege, sei es,

daß der ursprüngliche Ansatz nicht oder kaum durchführbar sei (der grundlegende Akt komme nicht zustande), sei es, daß sich der Ausführungsrhythmus als schneller oder langsamer erweise als vorausgesehen. Die Mittelübertragung sei daher ein Instrument, mit dessen Hilfe die Haushaltsbehörde während eines Haushaltsjahres eine optimale Zuweisung der Mittel sicherstellen und es vermeiden könne, daß Mittel ungenützt blieben bzw. Mittel der Gemeinschaft unnütz in Anspruch genommen würden. Die Übertragung müsse daher stets dann eingesetzt werden, wenn man es als erforderlich erachte, einen Posten zu Lasten eines anderen zu verstärken, bei dem die Perspektiven der Verwendung als entfernter oder weniger vorrangig erschienen. Folglich könne die Übertragung von einem Haushaltsposten aus erfolgen (dem Ausgangsposten), für den es nicht notwendigerweise einen grundlegenden Akt gebe.

Bezüglich des Verfahrensmißbrauchs ist die Streithelferin der Meinung, daß es vorliegend keine Wahl gegeben habe, da das Verfahren des Artikels 21 der Haushaltsordnung ordnungsgemäß zu dem Zweck eingesetzt worden sei, für den es geschaffen sei, nämlich für eine Mittelübertragung von Kapitel zu Kapitel.

Die Streithelferin ist daher der Auffassung, daß die unmittelbare Mittelübertragung in keiner Weise ein Verstoß gegen das Recht des Haushaltsverfahrens sei; sie sei das einzig angemessene Verfahren, weil ein enger Zusammenhang zwischen den Mitteln des Kapitels 100 und ihren „Erläuterungen" in Abrede zu stellen sei.

3. *Verletzung einer völkerrechtlichen Verpflichtung der Gemeinschaft*

Mit der Entschließung 541 (1983) ersuchte der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen „alle Staaten, keinen anderen zypriotischen Staat anzuerkennen als die Republik Zypern".

a) Die *Klägerin* macht geltend, daß die Gemeinschaft, soweit die Türkei, wie bewiesen sei, die Entschließung 541 (1983) des Sicherheitsrates verletzt habe, mit der Gewährung einer „Sonderhilfe" diese Verletzung außer acht lasse und damit selbst eine ihr obliegende völkerrechtliche Verpflichtung verletze.

Die Gemeinschaft habe die Pflicht, eine völkerrechtliche Verpflichtung, d. h. die Anwendung der bindenen Entscheidungen der Organe der Vereinten Nationen und im vorliegenden Fall die Anwendung der Entschließungen des Sicherheitsrates, die die Nichtanerkennung der sogenannten „Türkischen Republik Nord-Zypern" vorschrieben, sicherzustellen oder zumindest nicht zu gefährden.

b) Der *Rat* äußert zunächst Zweifel, ob eine der Kommission von der Haushaltsbehörde erteilte Übertragungsermächtigung, die einen „gemeinschaftsinternen" Charakter habe, für sich genommen überhaupt völkerrechtswidrig sein könne.

Im übrigen sei die Gemeinschaft nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes durch einen Akt der Organe der Vereinten Nationen, der an die Mitgliedstaaten dieser Organisation gerichtet sei, dann nicht gebunden, wenn die Gemeinschaft — wie im Bereich der Anerkennung von Staaten — keine zuvor von den Staaten ausgeübten Befugnisse übernommen habe. Hinsichtlich der Entschließung 541 (1983) weist der Rat darauf hin, daß sie keine bindende Verpflichtung auferlege und daß die Mitgliedstaaten und

folglich auch die Gemeinschaft auf jeden Fall nicht automatisch verpflichtet seien, aus eigenem Antrieb Gegenmaßnahmen zu ergreifen, um eine etwaige Verletzung zu ahnden.

c) Die *Streithelferin* unterstreicht, daß eine Entschließung, die von Natur aus und vorliegend aufgrund ihrer Fassung nicht bindend sei, keine Rechtswidrigkeit begründen könne.

Schließlich sei schwer zu erkennen, wieso die Billigung einer Übertragung, die zur Finanzierung einer Hilfe an die Türkei bestimmt sei, einen Akt der Anerkennung darstellen könne, wie er in dieser Entschließung angesprochen sei.

V — Antworten auf Fragen des Gerichtshofes

1. Die Frage des Gerichtshofes, ob der Beschluß Nr. 2/80 des Assoziationsrates vom 19. September 1980 über eine außergewöhnliche Hilfe von 75 Mio ECU an die Türkei Gegenstand einer Entscheidung des Rates im Sinne des Artikels 2 Absatz 1 des Abkommens über die zur Durchführung des Abkommens zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei zu treffenden Maßnahmen und die dabei anzuwendenden Verfahren vom 12. September 1963 (ABl. L 217 vom 29. 12. 1964, S. 3703) gewesen sei, verneint der *Rat.*

Der Rat habe es nicht für notwendig erachtet, einen solchen Beschluß zu fassen, weil der Beschluß Nr. 2/80 selbst alle für seine Durchführung notwendigen Angaben (Betrag der Hilfe, Art der Vorlage der Projekte seitens der Türkei) enthalten habe und daher eine ausreichende Rechtsgrundlage für die Ausführung der im Haushaltsplan der Gemeinschaften eingesetzten Mittel sei.

2. Auf die Frage, ob die Sonderhilfe aufgrund eines Gemeinschaftsaktes ausgesetzt worden sei und welche Rechtsfolgen diese Aussetzung habe, antwortet der *Rat,* daß Rat und Kommission anläßlich einer Sitzung am 7. und 8. Dezember 1981, deren Tagesordnung diesen Punkt nicht enthalten habe, bei einer nicht förmlichen Erörterung übereingekommen seien, aus Gründen, die mit der seinerzeit herrschenden Lage in der Türkei zusammenhingen, die Ausführung der von der Gemeinschaft zu deren Gunsten übernommenen finanziellen Verpflichtungen einschließlich der Sonderhilfe de facto auszusetzen. Da es sich um eine Aussetzung de facto gehandelt habe, habe sie auf rechtlicher Ebene nicht zu einer Änderung des Beschlusses Nr. 2/80 des Assoziationsrates geführt. Mit Rücksicht auf deren Natur und ihre weiterbestehende rechtliche Bindung habe die Klassifizierung des Postens 9632 als obligatorische Ausgabe nicht in Frage gestellt werden können, auch wenn Einsetzungen von Verpflichtungsermächtigungen in diesen Posten in den Haushaltsplänen 1982 bis 1986 gefehlt hätten.

Nach Auffassung der *Kommission* ergibt sich aus der gemeinsamen Erklärung vom 30. Juni 1982 (Punkte I, 1 und 2 und II, 6), daß das entscheidende Element bei der Klassifizierung einer Ausgabe die Prüfung des Aktes (grundlegender Rechtsakt) ist, das den Grundsatz der Ausgabe enthält. Diesbezüglich weist die Kommission darauf hin, daß der grundlegende Akt, der Beschluß Nr. 2/80, nach Aussetzung der Sonderhilfe keinerlei Veränderung erfahren habe. Die Aussetzung der Sonderhilfe habe daher in keiner Weise die Gemeinschaftsverpflichtung als solche verändert, die sich aus dem grundlegenden Akt ergeben habe. Die Aussetzung sei in Wirklichkeit Ausdruck von Bedingungen (betreffend das Verfahren der Normalisierung), von denen die Durchführung oder besser die Fortführung der Erfüllung der Verpflichtung abhängig gemacht worden sei. Die Hilfe bleibe also an sich eine Verpflichtung der Gemeinschaft, doch sei ihre Erfüllung durch die von der Gemeinschaft formulierten Bedingungen modifiziert worden.

Die Formulierung von Bedingungen gegenüber dem Begünstigten bezüglich der Durchführung der Hilfe habe für sich betrachtet die Klassifizierung des Postens 9632 als obligatorischer Ausgabe nicht berührt, da eine Ausgabe, auch wenn sie als obligatorische eingestuft sei, in der Person des Begünstigten kein unbedingtes Recht entstehen lasse. Sie sei häufig, wie auch in Punkt 2 des Beschlusses Nr. 2/80 vorgesehen, mit Bedingungen und Einzelheiten der Durchführung versehen.

Die Finanzprotokolle mit den Mittelmeerländern, die als obligatorische Ausgaben eingestuft seien, sähen ebenfalls allgemein vor, daß die der Gemeinschaft vorgelegten Finanzierungsanträge „im Einklang mit den gemeinsam festgelegten, spezifischen Zielsetzungen der finanziellen und technischen Zusammenarbeit" zu prüfen seien. In diesen Fällen hätten die Bedingungen und Verfahren, von denen die Gewährung finanzieller Unterstützung für die einzelnen Projekte abhängig gemacht sei, die Verpflichtung der Gemeinschaft gegenüber dem Empfängerland nicht zur Ermessenssache gemacht, da sie nach Grundsatz und Betrag feststehend geblieben sei.

3. Auf die Frage, ob und wann die Aussetzung förmlich aufgehoben worden sei, weisen *Rat* und *Kommission* darauf hin, daß angesichts des Fehlens eines förmlichen Aktes, der die Aussetzung der Finanzbeziehungen zur Türkei als solche konkretisiert hätte, eine Aufhebung nicht tunlich gewesen sei. Bei einer nicht förmlichen Erörterung aus Anlaß seiner Sitzung vom 17. und 18. Februar 1986 habe der Rat sich bereit gefunden, die Assoziationsbeziehungen zur Türkei schrittweise insbesondere im Finanzbereich zu normalisieren, ohne daß hierzu ein gemeinschaftsrechtlicher Akt erforderlich gewesen wäre.

4. Der *Rat* und die *Kommission* machen schließlich darauf aufmerksam, daß sie angesichts der besonderen Natur der Erörterungen im Rat und des Umstandes, daß diese in den Protokollen der Sitzungen des Rates von 1981 und 1986 nicht festgehalten seien, ein diesbezügliches Dokument nicht vorlegen könnten.

U. Everling
Berichterstatter