

SITZUNGSBERICHT in der Rechtssache C-181/91 *

I — Sachverhalt

1. Im April 1991 wurde Bangladesch von einem heftigen Wirbelsturm heimgesucht. Aufgrund der eingegangenen Auskünfte legte die Kommission den Finanzministern, die am 11. Mai 1991 in Luxemburg informell zusammengekommen waren, einen Plan für eine Sonderaktion zugunsten dieses Landes vor. Dieser Plan wurde vom Rat (Allgemeine Angelegenheiten) in einer ordentlichen Sitzung in Brüssel am 13. und 14. Mai geprüft. Die Hilfe für Bangladesch war aber nicht formell Gegenstand der Tagesordnung des Rates. Am 14. Mai kam man überein, Bangladesch eine Sonderhilfe in Höhe von 60 Mio. ECU zu gewähren, die von den zwölf Mitgliedstaaten zweiseitig finanziert und auf sie nach dem BSP-Schlüssel aufgeteilt werden sollte. Die Kommission wurde damit betraut, die Gesamtkoordinierung der Hilfe sicherzustellen.

2. Die Modalitäten der Hilfe wurden in einer „Pressemitteilung“ veröffentlicht, für deren Abfassung und Verbreitung das Generalsekretariat des Rates verantwortlich war.

„Hilfe für Bangladesch — Schlußfolgerungen des Rates“

„Die im Rat vereinigten Mitgliedstaaten haben aufgrund eines Vorschlags der Kommission beschlossen, im Rahmen einer Gemeinschaftsaktion Bangladesch eine Sonderhilfe in Höhe von 60 Mio. ECU zu

gewähren. Die Aufteilung auf die Mitgliedstaaten erfolgt nach dem BSP-Schlüssel. Diese Hilfe wird Bestandteil der allgemeinen von der Gemeinschaft für Bangladesch beschlossenen Aktion. Die Hilfe wird entweder unmittelbar von den Mitgliedstaaten gewährt oder über ein von der Kommission verwaltetes Konto. Die Kommission sorgt für die Gesamtkoordinierung der Sonderhilfe von 60 Mio. ECU.“

3. Im Entwurf des Protokolls über die 1487. Sitzung des Rates, die am Montag und Dienstag, den 13. und 14. Mai 1991 in Brüssel abgehalten wurde, findet sich dieser Text unter der Überschrift „12. Verschiedenes — Hilfe für Bangladesch“.

II — Schriftliches Verfahren und Anträge der Parteien

4. Die Klage des Parlaments ist am 11. Juli 1991 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

5. Das *Parlament* beantragt:

— den Rechtsakt gemäß Artikel 173 EWG-Vertrag für nichtig zu erklären, der anlässlich der 1487., am 13. und 14. Mai 1991 in Brüssel unter dem Vorsitz des luxemburgischen Außenministers Jacques F. Poos abgehaltenen Sitzung des Rates (Allgemeine Angelegenheiten) erlassen worden ist und der unter der Überschrift „Hilfe

* Verfahrenssprache: Französisch.

für Bangladesch — Schlußfolgerungen des Rates“ Gegenstand einer „Pressemitteilung“ (Nr. 6004/91 [Presse 60]) gewesen ist;

— gemäß Artikel 21 der EWG-Satzung des Gerichtshofes und Artikel 45 der Verfahrensordnung die Vorlage aller für die Entscheidung des vorliegenden Rechtsstreits nützlichen Unterlagen anzuordnen;

— dem Rat die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

6. Mit besonderem Schriftsatz hat der Rat gemäß Artikel 91 § 1 der Verfahrensordnung eine prozeßhindernde Einrede erhoben. Der Gerichtshof hat am 15. Juni 1992 beschlossen, die Entscheidung darüber dem Endurteil vorzubehalten.

7. Der *Rat* beantragt unter vollständiger Aufrechterhaltung seiner Einrede der Unzulässigkeit der Klage:

— die vom Europäischen Parlament erhobene Nichtigkeitsklage als unbegründet abzuweisen;

— dem Kläger die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

Auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts hat der Gerichtshof beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen.

III — Vorbringen der Parteien

8. Die vom Rat und vom Parlament vertretenen Standpunkte lassen sich wie folgt zusammenfassen:

a) Zur Zulässigkeit

9. Das *Parlament* ist der Auffassung, der angegriffene Akt stelle, obwohl er angeblich von „den im Rat vereinigten Mitgliedstaaten“ erlassen worden sei, in Wirklichkeit einen Rechtsakt dar, den der Rat in seiner Eigenschaft als Organ der EWG erlassen habe. Mit dem Erlaß dieses Aktes habe der Rat die in Artikel 203 EWG-Vertrag aufgeführten haushaltsrechtlichen Befugnisse des Parlaments verletzt.

10. Diese Ansicht stützt das Parlament auf folgende Argumente:

a) Überschrift und Form des Aktes. Der streitige Akt trage die Überschrift „Schlußfolgerungen des Rates“, und er sei auf der 1487. Sitzung des Rates (Allgemeine Angelegenheiten) erlassen worden, an der am 13. und 14. Mai 1991 in Brüssel u. a. alle Außenminister der Mitgliedstaaten teilgenommen hätten.

b) Das zum Erlaß des Aktes führende Verfahren. Der streitige Akt sei seinem Wortlaut zufolge „aufgrund eines Vorschlags der Kommission“ ergangen. Diese könne nur im Rahmen der Zuständigkeiten handeln, die ihr durch den EWG-Vertrag übertragen worden seien. Allein die im EWG-Vertrag vorgesehenen Organe seien zur Entscheidung über Vorschläge der Kommission zuständig. Im Rahmen des für gemeinschaftsrechtliche Entscheidungen geltenden Verfahrens sei für ein Handeln des Rates ein Vorschlag der Kommission unerlässlich. Die Tatsache, daß in

- dem streitigen Akt auf einen Vorschlag der Kommission Bezug genommen werde, mache also klar, daß im vorliegenden Fall der Rat und nicht die Mitgliedstaaten gehandelt hätten.
- c) Die Struktur des Aktes. Die Aufteilung der Sonderhilfe für Bangladesch richte sich „nach dem BSP-Schlüssel“. In dem streitigen Akt werde als wesentliches Strukturelement also ein Begriff verwendet, der in höchstem Maße gemeinschaftsrechtlicher Natur sei.
- d) Die Verwaltung und Umsetzung der fraglichen Hilfe. Nach dem streitigen Akt falle die Sonderhilfe „in den Rahmen einer Gemeinschaftsaktion“ und „es sei Sache der Kommission, für die Gesamtkoordination zu sorgen“. Dies bedeute konkret, daß die Dienststellen der Kommission die Hilfe konzipierten, organisierten und koordinierten. Die von den Mitgliedstaaten gezahlten Beträge würden im Teil „Einnahmen“ des Haushaltsplans unter Artikel 900 (Sonstige Einnahmen) verbucht und entsprechende Beträge würden in den Teil „Ausgaben für die Posten B7-5000“ eingesetzt. Dadurch, daß in dem streitigen Akt der Indikativ Futur (die Hilfe „wird Bestandteil“) und Präsens (die Kommission „sorgt für“) verwendet werde, komme klar zum Ausdruck, daß man es hier mit Anweisungen oder zumindest mit einem Auftrag, einer Verpflichtung zur Herbeiführung eines Ergebnisses, zu tun habe, die für ein Gemeinschaftsorgan festgelegt worden sei. Der Kommission könnten Aufgaben, die die Durchführung des streitigen Aktes mit sich bringe, nur gemäß Artikel 155 vierter Gedankenstrich (EWG-Vertrag) übertragen werden. Diese Zuständigkeit der Kommission leite sich allein vom Rat ab. Die im Rat vereinigten Mitgliedstaaten hätten nicht die Befugnis, der Kommission Anweisungen zu erteilen.
- e) Die haushaltsrechtliche Kontrolle der Umsetzung des Aktes. Wegen der haushaltsrechtlichen Kontrolle, die in der Folgezeit stattfinde, sei der streitige Akt offensichtlich als gemeinschaftsrechtlicher Akt anzusehen. Gemäß Artikel 206 EWG-Vertrag prüfe der Rechnungshof nur die Rechnungen der Gemeinschaft. Ebenso verhalte es sich mit der haushaltsrechtlichen Kontrolle, die das Parlament gemäß Artikel 206b EWG-Vertrag ausübe.
- f) Die vom Rat selbst vorgenommene Wertung des Aktes. In der Pressemitteilung werde vom „Rat“ und nicht von den „im Rat vereinigten Mitgliedstaaten“ gesprochen.
11. Der Rat habe sich seinen Angaben zufolge „für den Bruchteil einer Sekunde in die im Rat vereinigten Mitgliedstaaten verwandelt“, um so, weil die für das Jahr 1991 verfügbaren Mittel bereits erschöpft gewesen seien, einen Berichtigungs- und Nachtragshaushaltsplan zu vermeiden. Dadurch, daß der Rat es abgelehnt habe, die Hilfe für Bangladesch in dem im EWG-Vertrag vorgesehenen Haushaltsverfahren zu regeln, habe der Rat Artikel 203, der zu keinem Zeitpunkt einstimmiges Handeln der Mitgliedstaaten in bezug auf den Haushaltsplan verlange, ebenso verletzt wie die interinstitutionelle Vereinbarung über die Haushaltsdisziplin und die Verbesserung des Haushaltsverfahrens.
12. Aus rechtlicher Sicht habe auch keine Dringlichkeit bestanden, denn der streitige Akt sei zustande gekommen, als die abschließenden, Mitte Mai 1991 zu Ende gegangenen Diskussionen über die Änderung der finanziellen Vorausschau stattgefunden hätten. Es wäre durchaus möglich gewesen, bei dieser Gelegenheit auch Einzelheiten der Hilfe für Bangladesch zu behandeln.

13. Nach Ansicht des *Rates* stellt der streitige Akt keinen Akt im Sinne des Artikels 173 EWG-Vertrag dar.

14. Die Pressemitteilung habe keinen amtlichen Charakter. Ihr einziger Zweck sei es, die Presse und die Öffentlichkeit über die Entscheidungen oder Stellungnahmen zu unterrichten, die in einer Ratssitzung oder von den im Rat vereinigten Mitgliedstaaten erlassen würden. So gesehen entspreche die Überschrift „Hilfe für Bangladesch — Schlußfolgerungen des Rates“ nicht den tatsächlich getroffenen Maßnahmen, weil der Rat als solcher keine Entscheidung getroffen habe. Es liege nur eine Entscheidung der im Rat vereinigten zwölf Mitgliedstaaten über eine Sonderhilfe vor, die nach Absprache der Mitgliedstaaten zweiseitig finanziert und entweder unmittelbar oder über ein von der Kommission verwaltetes Konto geleistet werden sollte.

15. Der streitige Akt sei nicht aufgrund eines gemäß Artikel 149 EWG-Vertrag gemachten Vorschlags der Kommission zustande gekommen. Die in der Pressemitteilung gebrauchte Wendung „aufgrund eines Vorschlags der Kommission“ sei also nicht angemessen. Der Rat habe im Einvernehmen mit der Kommission gehandelt. Die Kommission habe die Rolle gespielt, die ihr in Situationen zukomme, in denen die internationale Gemeinschaft zum Handeln verpflichtet sei, wenn sich in einem Teil der Welt eine Katastrophe ereigne.

16. Die Mitgliedstaaten hätten nicht im Rahmen der Rechtsordnung der Gemeinschaft gehandelt. Sie hätten vielmehr einen anderen Rahmen gewählt, nämlich den der punktuellen Zusammenarbeit. Auch die gemeinsam handelnden Mitgliedstaaten könnten im Rahmen der Gemeinschaft handeln. Der EWG-Vertrag selbst spreche dem Einvernehmen der Mitgliedstaaten in einer Reihe von Fällen

Rechtswirkung zu. Die Ansicht des Parlaments führe zu schwer erträglichen Folgen. Sie bedeute letzten Endes, daß es im Bereich der Soforthilfen oder der humanitären Hilfen sowie — weitergehend — im Bereich der außerhalb der Gemeinschaft zu leistenden Hilfen nur gemeinschaftsrechtliche Handlungsbefugnisse geben könne. Auf diesem Gebiet habe die Gemeinschaft aber keine ausschließliche Zuständigkeit. Die — gemeinsam oder einzeln, auf Initiative der Kommission oder ohne eine solche handelnden — Mitgliedstaaten hätten das Recht, jederzeit parallel zu einer etwaigen Gemeinschaftsmaßnahme oder eigenständig tätig zu werden. Was die Mitgliedstaaten im Bereich der Nahrungsmittelhilfe, der zweiseitigen Hilfe und der Soforthilfe einzeln unternehmen könnten, könnten sie auch gemeinsam durchführen. So werde der Europäische Entwicklungsfonds unmittelbar von den Mitgliedstaaten finanziert und von der Kommission verwaltet.

17. Die Wahl des BSP-Schlüssels habe im vorliegenden Fall eine praktische Lösung dargestellt, weil es sich um eine bekannte, sofort verwendbare Bezugsgröße handele. Dieser Schlüssel könne keinesfalls dazu führen, daß aus der gemeinsamen Maßnahme der Mitgliedstaaten eine Gemeinschaftsaktion werde.

18. Die Mitgliedstaaten hätten die Absicht gehabt, die Sonderhilfe in die gemeinsamen, auf EWG-Ebene unternommenen Bemühungen einzubetten. Unter bestimmten Umständen könne die Kommission aufgrund eines Ersuchens der Mitgliedstaaten oder des Rates damit beauftragt werden, die Umsetzung und Fortführung eines Programms oder einer gemeinsamen Aktion sicherzustellen.

Im Hinblick auf die Erfahrungen und Kenntnisse der Kommission könne es angebracht sein, ihr Aufgaben außerhalb ihrer normalen und gewöhnlichen Zuständigkeiten anzuvertrauen. Es sei nicht richtig von „Anweisungen“ zu sprechen, die die Mitgliedstaaten der Kommission erteilt hätten. Die Kommission habe die Koordinierung der Maßnahme freiwillig übernommen.

19. Es sei nicht zu erkennen, wie von den Mitgliedstaaten zweiseitig finanzierte Hilfen Gegenstand einer Kontrolle durch den Rechnungshof sein könnten. Schwer zu verstehen sei, wieso Artikel 206a EWG-Vertrag bei den finanziellen, mit dieser Sonderhilfe verbundenen Vorgängen eingreifen sollte.

20. Das Parlament unterstelle dem Rat Absichten und Motive, denen zufolge, letztlich bezweckt gewesen sei, das Parlament bei der Hilfe für Bangladesch aus dem Entscheidungsprozeß auszuschalten. Die Kommission habe dem Rat jedoch zu keiner Zeit den Vorentwurf eines Berichtigungs- und Nachtragshaushalts oder einen Vorschlag zur Änderung der finanziellen Vorausschau vorgelegt, um so einen Aktionsplan für Bangladesch zu berücksichtigen. Als die Mitgliedstaaten sich über die Sonderhilfe verständigt hätten, sei für sie die Dringlichkeit von entscheidender Bedeutung gewesen. Sie hätten daher einen anderen Einstieg gewählt und für die Entscheidung über diese humanitäre Hilfe von der Zuständigkeit Gebrauch gemacht, über die sie einzeln oder gemeinsam verfügten.

21. Der Rat habe also am 14. Mai 1991 in bezug auf die Hilfe für Bangladesch keinen Akt und keine Entscheidung auf Vorschlag der Kommission erlassen. Den streitigen Akt gebe es tatsächlich nicht, weil es nie zu ihm gekommen sei.

b) Zur Begründetheit

22. Das *Parlament* weist darauf hin, daß es seit den Verträgen von Luxemburg und Brüssel Haushaltsorgan der Gemeinschaft sei. Den Artikeln 199 und 202 EWG-Vertrag sei zu entnehmen, daß der Gemeinschaftshaushaltsplan der Akt sei, mit dem jedes Jahr im voraus die voraussichtlichen Einnahmen und Ausgaben der Gemeinschaften veranschlagt und bewilligt würden. Werde eine im Haushaltsplan nicht vorgesehene Ausgabe getätigt, so gebe es dafür keine Rechtsgrundlage. Solle im Laufe des Haushaltsjahres der Gesamtbetrag der verfügbaren Mittel erhöht werden, so sehe der Artikel 15 der Haushaltsordnung dafür Nachtrags- oder Berichtigungshaushaltspläne vor. Für die Annahme dieser Haushaltspläne gelte dasselbe Verfahren wie für den Gesamthaushaltsplan. Allein dem vom Rat nach den einschlägigen Verfahrensvorschriften befaßten Parlament stehe es zu, unter Beachtung der geltenden Bestimmungen bei den Einnahmen oder Ausgaben des Haushaltsplans eine Änderung vorzunehmen.

23. Wegen der Sonderhilfe sei es im Laufe des Haushaltsjahres zu einer Änderung der für das Haushaltsjahr 1991 geltenden Einnahmen- und Ausgabenansätze gekommen. Auf diese Weise sei der in Artikel 199 EWG-Vertrag verankerte Grundsatz der Einheit des Haushaltsplans verletzt worden. Desgleichen seien die Grundsätze mißachtet worden, nach denen der Haushaltsplan sämtliche Einnahmen und Ausgaben umfassen und jährlich verabschiedet werden müsse. Schließlich und vor allem verletze der streitige Akt den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit des Haushaltsplans.

24. Das Verhalten des Rates zeige — über eine formelle Verletzung der Finanzbestimmungen des EWG-Vertrags hinaus —, daß er einen wesentlichen demokratischen Grundsatz mißachte. Der Rat habe auch die sich aus Artikel 5 EWG-Vertrag ergebende Ver-

pflichtung zu loyaler Zusammenarbeit verletzt, zumal er es abgelehnt habe, die Anpassung der finanziellen Vorausschau unter Beachtung der in der interinstitutionellen Vereinbarung festgelegten Verfahrensregeln vorzunehmen.

25. Der *Rat* hält die Prämisse des Parlaments für unzutreffend, bei der Sonderhilfe für Bangladesch handele es sich um eine Ausgabe zu Lasten des allgemeinen Gesamthaushaltsplans der Gemeinschaften. Dem Protokoll über die Sitzung des Rates sei eindeutig zu entnehmen, daß diese Hilfe in vollem Umfang von den Mitgliedstaaten finanziert werde; die Finanzierung erfolge also außerhalb des Haushaltsplans der Gemeinschaft. Der Umstand, daß die im Rat vereinigten Mitgliedstaaten diese zweiseitige Hilfe als Gemeinschaftsaktion konzipiert hätten, die in die allgemeine, für Bangladesch bestimmte Aktion der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten eingegliedert werden sollte, habe nicht bewirkt, daß aus ihr rechtlich eine Aus-

gabe zu Lasten des Haushaltsplans geworden sei. Zu keinem Zeitpunkt habe die Kommission dem Rat für die Durchführung der Hilfe einen Vorschlag oder einen Vorentwurf für einen Berichtigungs- oder Nachtragshaushaltsplan vorgelegt. Es könne keine Rede davon sein, daß der Rat von sich aus im Laufe des Haushaltsjahres die für das Haushaltsjahr 1991 geltenden Einnahmen- und Ausgabenansätze geändert und so die Grundsätze der Einheit, der Gesetzmäßigkeit, der Vollständigkeit und der Jährlichkeit des Haushaltsplans verletzt habe. In diesem Zusammenhang seien auch die Überlegungen des Parlaments zurückzuweisen, der Rat habe demokratische Grundsätze mißachtet und die sich aus Artikel 5 EWG-Vertrag ergebende Verpflichtung zu loyaler Zusammenarbeit verletzt.

P. J. G. Kapteyn
Berichterstatter

SITZUNGSBERICHT in der Rechtssache C-248/91 *

I — Sachverhalt

1. Im April 1991 wurde Bangladesch von einem heftigen Wirbelsturm heimgesucht. Aufgrund der eingegangenen Auskünfte legte die Kommission den Finanzministern, die am 11. Mai 1991 in Luxemburg informell zusammengekommen waren, einen Plan für eine Sonderaktion zugunsten dieses Landes vor. Dieser Plan wurde vom Rat (Allgemeine Angelegenheiten) in einer ordentlichen Sitzung in Brüssel am 13. und 14. Mai geprüft.

Die Hilfe für Bangladesch war aber nicht formell Gegenstand der Tagesordnung des Rates. Am 14. Mai kam man überein, Bangladesch eine Sonderhilfe in Höhe von 60 Mio. ECU zu gewähren, die von den zwölf Mitgliedstaaten zweiseitig finanziert und auf sie nach dem BSP-Schlüssel aufgeteilt werden sollte. Die Kommission wurde damit betraut, die Gesamtkoordinierung der Hilfe sicherzustellen.

2. Die Modalitäten der Hilfe wurden in einer „Pressemitteilung“ veröffentlicht, für

* Verfahrenssprache: Französisch.