

URTEIL DES GERICHTSHOFES

24. Oktober 1989 \*

In der Rechtssache 16/88

**Kommission der Europäischen Gemeinschaften**, vertreten durch ihre Rechtsberaterin D. Sorasio als Bevollmächtigte, Zustellungsbevollmächtigter: G. Kremlis, Juristischer Dienst der Kommission, Centre Wagner, Luxemburg-Kirchberg,

Klägerin,

unterstützt durch

**Europäisches Parlament**, vertreten durch seinen Rechtsberater F. Pasetti Bombardella, Beistand: C. Pennera und J. Schoo, Juristischer Dienst des Parlaments, als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift: Generalsekretariat des Europäischen Parlaments, Luxemburg-Kirchberg,

Streithelfer,

gegen

**Rat der Europäischen Gemeinschaften**, vertreten durch F. Van Craeynest, Juristischer Dienst des Rates, als Bevollmächtigten, Zustellungsbevollmächtigter: J. Käser, Leiter der Direktion für Rechtsfragen der Europäischen Investitionsbank, 100, boulevard Konrad-Adenauer, Luxemburg,

Beklagter,

wegen 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 (ABl. L 314, S. 17)

\* Verfahrenssprache: Französisch.

erläßt

## DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten O. Due, der Kammerpräsidenten Sir Gordon Slynn, C. N. Kakouris, F. A. Schockweiler und M. Zuleeg, der Richter T. Koopmans, G. F. Mancini, R. Joliet, T. F. O'Higgins, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse und M. Díez de Velasco,

Generalanwalt: M. Darmon  
Kanzler: B. Pastor, Verwaltungsrätin

aufgrund des Sitzungsberichts und auf die mündliche Verhandlung vom 25. April 1989,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 30. Juni 1989,

folgendes

### Urteil

- 1 Die Kommission hat mit Klageschrift, die am 15. Januar 1988 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 173 Absatz 1 EWG-Vertrag Klage erhoben auf Nichtigerklärung des Artikels 6 Absatz 4 der Verordnung Nr. 3252/87 des Rates vom 19. Oktober 1987 zur Koordinierung und Förderung der Forschung in der Fischwirtschaft (Abl. L 314, S. 17).
- 2 Diese Verordnung wurde vom Rat auf der Grundlage von Artikel 43 EWG-Vertrag im Rahmen der Koordinierung der Strukturpolitik der Mitgliedstaaten für die Fischwirtschaft im Hinblick auf die Durchführung von gemeinschaftlichen Forschungsprogrammen in Bereichen, die eine besondere Bedeutung für die gemeinsame Fischereipolitik haben, und von gemeinschaftlichen Programmen zur Koordinierung der Forschung erlassen. In Artikel 5 dieser Verordnung hat sich der Rat das Recht vorbehalten, solche Programme auf Vorschlag der Kommission festzulegen, was er mit seinem Beschluß 87/534 vom 19. Oktober 1987 (Abl. L 314, S. 20) für den Zeitraum von 1988 bis 1992 getan hat. In Artikel 6 der genannten Verordnung hat der Rat der Kommission die Zuständigkeit für die Durchführung

der gemeinschaftlichen Forschungsprogramme und insoweit für den Abschluß von Forschungsverträgen auf Kostenbeteiligungsbasis mit Forschungsstellen und -instituten sowie für die Durchführung der gemeinschaftlichen Programme zur Koordinierung der Forschung und insoweit für die Veranstaltung von Seminaren, Konferenzen, Studienbesuchen, Austausch von Forschern und wissenschaftlichen Arbeitstagungen und, falls erforderlich, für die Erfassung, Prüfung und Veröffentlichung der Ergebnisse der Forschungsarbeiten übertragen.

- 3 Nach Artikel 6 Absatz 4 der Verordnung Nr. 3252/87 werden die Beschlüsse zur Durchführung dieser Programme von der Kommission nach dem Verfahren des Artikels 47 der Verordnung Nr. 4028/86 des Rates vom 18. Dezember 1986 (ABl. L 376, S. 7) erlassen. Dieser Artikel bestimmt folgendes:

„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.“

- 4 Dieses sogenannte Verwaltungsausschußverfahren ermöglicht dem Rat, anstelle der Kommission zu handeln, wenn der Ständige Strukturausschuß für die Fischwirtschaft eine ablehnende Stellungnahme zu den von der Kommission beabsichtigten Maßnahmen abgibt.

- 5 Gegen die Anwendung dieses Verfahrens macht die Kommission zwei Klagegründe geltend: Verstoß gegen die Artikel 205 und 155 dritter Gedankenstrich EWG-Vertrag und unzutreffende oder mißbräuchliche Anwendung des Artikels 145 dritter Gedankenstrich EWG-Vertrag in der Fassung der Einheitlichen Europäischen Akte. Obwohl diese beiden Klagegründe gesondert vorgetragen werden, drücken sie denselben Gedanken aus. Die individuellen Beschlüsse, zu deren Erlaß die Kommission im vorliegenden Fall ermächtigt worden sei, setzten fast alle die Verwendung von Haushaltsmitteln voraus. Daher fielen sie nicht unter den Begriff der Durchführung von Vorschriften im Sinne des Artikels 145 dritter Gedankenstrich EWG-Vertrag, sondern gehörten zu der Zuständigkeit, die die Kommission aufgrund von Artikel 205 EWG-Vertrag besitze. Indem der Rat für die Ausübung dieser ausschließlichen Zuständigkeit das Verwaltungsausschußverfahren vorschreibe, beeinträchtige er die der Kommission nach Artikel 205 übertragene eigenständige Entscheidungsbefugnis. Die Anwendung dieses Verfahrens auf die in Artikel 6 der Verordnung Nr. 3252/87 genannten Einzelmaßnahmen gebe nämlich dem Rat die Möglichkeit, in einen Bereich einzugreifen, der der ausschließlichen Zuständigkeit der Kommission unterliege.
- 6 Nach Ansicht des Rates ist zwischen der Zuständigkeit für den Erlaß allgemeiner oder individueller Rechtsakte, auf die sich die Artikel 145 und 155 EWG-Vertrag bezögen, und den haushaltsrechtlichen Zuständigkeiten, die in den Artikeln 203 und 205 EWG-Vertrag geregelt seien, zu unterscheiden. Die Ausführung des Haushaltsplans sei erst nach Erlaß einer Sachentscheidung möglich, die die Rechtsgrundlage für die Ausgabe bilde. Im vorliegenden Fall stellten die Beschlüsse, die die Kommission nach Artikel 6 der Verordnung Nr. 3252/87 zu erlassen habe, insbesondere der Abschluß von Verträgen, Sachentscheidungen dar, während die Ausführung des Haushaltsplans in der Verwendung der entsprechenden Mittel bestehe. Artikel 6 enthalte eine Ermächtigung im Sinne des Artikels 155 EWG-Vertrag; derartige Ermächtigungen könnten den Erlaß von Einzelmaßnahmen zum Gegenstand haben. Außerdem würde die von der Kommission befürwortete Auslegung zu einer Verfälschung der Bedeutung von Artikel 206 b führen. Wenn das Europäische Parlament der Kommission Entlastung zur Ausführung des Haushaltsplans zu erteilen habe, müsse es den für diese Ausführung maßgeblichen rechtlichen Rahmen berücksichtigen und habe nicht zu den Sachentscheidungen Stellung zu nehmen, die die Kommission aufgrund einer Ermächtigung im Sinne von Artikel 155 EWG-Vertrag wie der hier streitigen getroffen habe.
- 7 Wegen weiterer Einzelheiten der streitigen Regelung und des Vorbringens der Parteien wird auf den Sitzungsbericht verwiesen. Der Akteninhalt wird im folgenden nur insoweit wiedergegeben, als die Begründung des Urteils dies erfordert.

- 8 Zunächst ist darauf hinzuweisen, daß die Artikel 145 und 155 wie die Artikel 205, 206 a und 206 b im Fünften Teil des EWG-Vertrags stehen, der den Organen der Gemeinschaft gewidmet ist. Die Artikel 145 und 155 EWG-Vertrag gehören jedoch zu Titel I mit der Überschrift „Vorschriften über die Organe“, während die Artikel 205, 206 a und 206 b EWG-Vertrag ihren Platz in Titel II haben, der die „Finanzvorschriften“ enthält. Somit ist die Funktion jeder dieser Vorschriftengruppen innerhalb des institutionellen Systems der Gemeinschaft zu untersuchen. Dazu ist zunächst auf die Vorschriften des Vertrages über die Organe einzugehen und anschließend zu prüfen, ob die Schlußfolgerungen, die sich daraus ziehen lassen, aufgrund der Finanzvorschriften des Artikels 205 EWG-Vertrag geändert werden müssen.
- 9 Die Vorschriften des EWG-Vertrags, die die Befugnisse der Organe zum Erlaß allgemeiner oder individueller Rechtsakte in den vom Vertrag erfaßten Bereichen im einzelnen festlegen, können, wie zum Beispiel Artikel 90 Absatz 3, Artikel 91, Artikel 93 Absatz 2 und Artikel 115 EWG-Vertrag, der Kommission unmittelbar eine eigene Zuständigkeit für den Erlaß von Entscheidungen übertragen.
- 10 Wenn dagegen der Vertrag dem Rat die Zuständigkeit für den Erlaß von Entscheidungen zuweist, konnte die Kommission schon vor dem Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte gemäß Artikel 155 vierter Gedankenstrich EWG-Vertrag ermächtigt werden, die Durchführungsmaßnahmen zu treffen. Darüber hinaus war ihr in bestimmten Fällen, wie sich ausdrücklich aus Artikel 79 Absatz 4 EWG-Vertrag oder implizit aus Artikel 87 Absatz 2 Buchstabe d EWG-Vertrag ergibt, die Verantwortung für die Anwendung der Vorschriften auf Einzelfälle zu übertragen. Nach den Änderungen des Artikels 145 durch die Einheitliche Europäische Akte kann der Rat sich schließlich nur in spezifischen Fällen vorbehalten, Durchführungsbefugnisse selbst auszuüben. Diese Entscheidung ist ausführlich zu begründen. Im Agrarbereich, der durch den hier streitigen Artikel 43 EWG-Vertrag geregelt wird, richtet sich die Übertragung der Durchführungsbefugnisse nach Artikel 145 dritter Gedankenstrich EWG-Vertrag in der Fassung der Einheitlichen Europäischen Akte.
- 11 Der Begriff der Durchführung im Sinne dieses Artikels umfaßt sowohl die Ausarbeitung von Durchführungsvorschriften als auch die Anwendung von Vorschriften auf den Einzelfall durch den Erlaß individueller Rechtsakte. Da der Vertrag den Begriff „Durchführung“ verwendet, ohne ihn durch einen näheren Zusatz einzuschränken, läßt sich dieser Begriff nicht so auslegen, daß er individuelle Rechtsakte ausschließt.

- 12 Als der Vertrag noch in der vor dem Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte bestehenden Fassung galt, hatte der Gerichtshof im Urteil vom 17. Dezember 1970 in der Rechtssache 25/70 (Köster, Sammlung 1970, 1161, Randnrn. 9 und 10) festgestellt, daß der Rat, da er der Kommission nach Artikel 155 EWG-Vertrag eine Durchführungsbefugnis übertragen konnte, die Ausübung dieser Befugnis auch von der Einschaltung eines Verwaltungsausschusses abhängig machen durfte, die es ihm erlaubte, die Entscheidung an sich zu ziehen. Der Gerichtshof kam zu dem Ergebnis, daß sich die Rechtmäßigkeit des Verwaltungsausschußverfahrens nicht mit dem Hinweis auf die institutionelle Struktur der Gemeinschaft bestreiten ließ.
- 13 Das Recht des Rates, für die Ausübung der der Kommission übertragenen Befugnisse bestimmte Modalitäten festzulegen, ist durch die Änderungen des Artikels 145 EWG-Vertrag aufgrund der Einheitlichen Europäischen Akte ausdrücklich bestätigt worden. Diese Modalitäten müssen den Regeln entsprechen, die der Rat auf Vorschlag der Kommission und nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments vorher einstimmig festgelegt hat. Der Rat hat diese Modalitäten mit seinem Beschluß 87/373 vom 13. Juli 1987 (ABl. L 197, S. 33) festgelegt.
- 14 Die Parteien haben nicht angegeben, aus welchen Gründen die Bestimmung der Verordnung Nr. 3252/87, um die es in der Klage geht, auf das Verfahren des Artikels 47 der Verordnung Nr. 4028/86 des Rates verweist und nicht auf eines der Verfahren nach dem genannten Beschluß vom 13. Juli 1987, der zum Zeitpunkt des Erlasses der Verordnung Nr. 3252/87 anwendbar war. Jedoch entspricht das Verfahren, auf das verwiesen wird, im wesentlichen dem Verfahren II Variante a nach Artikel 2 des Beschlusses vom 13. Juli 1987.
- 15 Nunmehr ist zu prüfen, ob der Rat, wie die Kommission vorträgt, deren Befugnis nach Artikel 205 EWG-Vertrag, den Haushaltsplan in eigener Verantwortung auszuführen, beeinträchtigt hat, indem er den Erlaß der Beschlüsse, zu denen er sie ermächtigt hat, dem Verwaltungsausschußverfahren unterworfen hat.
- 16 Dazu ist festzustellen, daß die Zuständigkeit der Kommission für die Ausführung des Haushaltsplans die Zuständigkeitsverteilung nicht ändern kann, wie sie sich aus den verschiedenen Vorschriften des EWG-Vertrags, die den Rat und die Kommission zum Erlaß allgemeiner oder individueller Rechtsakte in bestimmten Bereichen ermächtigen — wie etwa dem im vorliegenden Fall streitigen Artikel 43 —, und aus den Vorschriften der Artikel 145 dritter Gedankenstrich und 155 über die Organe ergibt.

- 17 Mag ein individueller Rechtsakt auch fast zwangsläufig zu einer Mittelbindung führen, so ist er doch von dieser zu unterscheiden, zumal die Befugnis zum Erlaß der Verwaltungsentscheidung und diejenige zur Mittelbindung im Rahmen der internen Organisation jedes Organs verschiedenen Amtsinhabern zugewiesen sein kann.
- 18 Folglich vertritt die Kommission zu Unrecht die Auffassung, daß der Rat ihr deshalb nicht nach Artikel 145 dritter Gedankenstrich die Befugnis zum Erlaß individueller Rechtsakte übertragen könne, weil diese finanzielle Auswirkungen hätten.
- 19 Diese Auslegung, wonach die Mittelbindungen für sich allein und unabhängig von jeder Sachentscheidung keine Rechtstitel schaffen können, die die Gemeinschaft gegenüber Dritten verpflichten, steht auch im Einklang mit dem System der Kontrolle der Ausführung des Haushaltsplans, wonach das Europäische Parlament gemäß Artikel 206 b EWG-Vertrag ermächtigt ist, der Kommission Entlastung zu erteilen, und der Rechnungshof das Europäische Parlament dabei in dem Rahmen unterstützen muß, der durch Artikel 206 a Absatz 2 EWG-Vertrag und Artikel 80 der vom Rat am 21. Dezember 1977 nach Artikel 209 EWG-Vertrag erlassenen Haushaltsordnung (ABl. L 356, S. 1) vorgegeben ist.
- 20 Diese Auslegung wird zudem für die Forschungsprogramme im besonderen durch Artikel 7 EAG-Vertrag bestätigt. Nach dieser Bestimmung ist nämlich der Rat für die Festlegung der Forschungsprogramme und die Kommission für ihre Durchführung zuständig. Diese Bestimmung wäre überflüssig, wenn die Zuständigkeit für die Durchführung der Programme — einschließlich der Entscheidung über den Abschluß der Forschungsverträge und den Abschluß dieser Verträge — zur Zuständigkeit für die Ausführung des Haushaltsplans gehörten, die die Kommission ohnehin nach Artikel 179 EAG-Vertrag besitzt.
- 21 Nach alledem ist die Klage der Kommission abzuweisen.

## Kosten

- 22 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind ihr die Kosten mit Ausnahme der Kosten des Streithelfers, die von diesem selbst zu tragen sind, aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen

hat

### DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

- 1) Die Klage wird abgewiesen.
- 2) Die Kommission trägt die Kosten des Verfahrens mit Ausnahme der Kosten des Streithelfers.
- 3) Der Streithelfer trägt seine eigenen Kosten.

Due	Slynn	Kakouris	Schockweiler	Zuleeg	Koopmans
	Mancini	Joliet	O'Higgins	Moitinho de Almeida	
Rodríguez Iglesias			Grévisse		Díez de Velasco

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 24. Oktober 1989.

Der Kanzler  
J.-G. Giraud

Der Präsident  
O. Due