

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
 MARCO DARMON
 vom 26. Mai 1988 *

*Herr Präsident,
 meine Herren Richter!*

1. Gegenüber der Nichtigkeitsklage, die das Europäische Parlament am 2. Oktober 1987 gegen den Beschluß des Rates vom 13. Juli 1987 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse¹ erhoben hat, hat der Rat am 5. November 1987, gestützt auf Artikel 91 der Verfahrensordnung, die Einrede der Unzulässigkeit erhoben. Gleichzeitig hat er beantragt, mit Dringlichkeit über diese Frage zu entscheiden. Das Verfahren hat einen raschen Fortgang genommen. Am 9. Dezember 1987 hat das Parlament seine Stellungnahme zu der Einrede eingereicht. Am 20. Januar 1988 hat der Gerichtshof eine mündliche Verhandlung über die Zulässigkeit der Klage auf den 24. März 1988, also zwei Monate später, anberaumt. Nun ist der Zeitpunkt für die Schlußanträge gekommen.

2. Im wesentlichen bestreitet der Rat dem Europäischen Parlament die Befugnis zur Erhebung einer Nichtigkeitsklage. Diese Grundsatzfrage, deren verfassungsrechtliche Bedeutung offenkundig ist, ist erstmals vom Gerichtshof zu entscheiden. Ich werde an diese Frage herangehen, indem ich den von der Rechtsprechung geschaffenen Besitzstand im Hinblick auf die verfahrensrechtliche Stellung des Europäischen Parlaments zum Ausgangspunkt nehme, wobei ich mir bewußt bin, daß dieser Besitzstand umstritten ist und von den Parteien der vorliegenden Rechtssache und in der Lehre etwas unterschiedlich gesehen wird, insbesondere,

was seine mögliche Weiterentwicklung angeht. Es ist darauf hinzuweisen, daß Rat und Parlament diesen Stand nicht mehr in Frage stellen, nachdem sie unterschiedliche Haltungen eingenommen haben, die wiederum durch die Umstände früherer Rechtsstreitigkeiten modifiziert worden sind. So beschränkt sich der Rat in der vorliegenden Rechtssache darauf, den Schlußfolgerungen zu widersprechen, die das Parlament aus Ihrer Rechtsprechung zieht. Das Parlament wiederum hat in seiner Entschließung vom 9. Oktober 1986² diesen von der Rechtsprechung geschaffenen Besitzstand begrüßt und die Auffassung vertreten, daß er die Anerkennung seiner Klagebefugnis nach Artikel 173 EWG-Vertrag und damit die Zulässigkeit der vorliegenden Klage einschließt.

3. Wie sieht nun, abgesehen von den dienstrechtlichen Streitigkeiten und den Rechtsstreitigkeiten im Rahmen des EGKS-Vertrags, dieser von der Rechtsprechung geschaffene Besitzstand aus?

— Die Handlungen des Europäischen Parlaments können Gegenstand eines Vorabentscheidungsersuchens sein³.

— In den Urteilen „Isoglucose“ vom 29. Oktober 1980⁴ haben Sie anerkannt, daß dem Europäischen Parlament nach Artikel 37 Absatz 1 der Satzung des Ge-

2 — ABl. C 283 vom 10. 11. 1986, S. 85.

3 — Urteil vom 12. Mai 1964 in der Rechtssache 101/63, Wagner, Slg. 1964, 419; Urteil vom 15. September 1981 in der Rechtssache 208/80, Lord Bruce of Donington, Slg. 1981, 2205; Urteil vom 10. Juli 1986 in der Rechtssache 149/85, Wybot, Slg. 1986, 2391; Rechtssache 131/87, Kommission/Rat, noch anhängig, siehe Beschluß vom 30. September 1987.

4 — Rechtssache 138/79, SA Roquette Frères/Rat, Slg. 1980, 3333; Rechtssache 139/79, Maizena GmbH/Rat, Slg. 1980, 3393.

* Aus dem Französischen übersetzt.

1 — Beschluß 87/373/EWG des Rates, ABl. L 197 vom 18. 7. 1987, S. 33.

richtshofes der EWG ein allgemeines Recht zum Streitbeitritt zusteht, ohne daß es irgendein Interesse am Ausgang des Rechtsstreits darzutun hätte⁵.

— Im Urteil vom 22. Mai 1985 „*Gemeinsame Verkehrspolitik*“⁶ haben Sie festgestellt, daß auch das Parlament im Rahmen der Untätigkeitsklage nach Artikel 175 EWG-Vertrag die Stellung eines privilegierten Klägers hat⁷.

— Der Gerichtshof kann das Parlament nach Artikel 21 Absatz 2 der Satzung sowohl im Rahmen direkter Klagen⁸ als auch im Rahmen von Vorabentscheidungsverfahren⁹ um Auskunft ersuchen.

— Schließlich haben Sie im Urteil vom 23. April 1986 in der Rechtssache *Parti écologiste „Les Verts“/Europäisches Parlament*¹⁰ anerkannt, daß das Parlament Beklagter im Rahmen einer Nichtigkeitsklage nach Artikel 173 EWG-Vertrag sein kann¹¹.

5 — So ist das Parlament in den verbundenen Rechtssachen 281, 283, 284, 285 und 287/85, Bundesrepublik Deutschland/Kommission (Wanderungspolitik — Zuständigkeit der Gemeinschaft), Urteil vom 9. Juli 1987, Slg. 1987, 3203 und in den Rechtssachen 131/87 und 16/88, Kommission/Rat, noch anhängig, als Streithelfer beigetreten.

6 — Rechtssache 13/83, Parlament/Rat, Slg. 1985, 1556.

7 — Das Parlament hat eine weitere Untätigkeitsklage gegen den Rat erhoben (Rechtssache 377/87, Urteil vom 12. Juli 1988, Slg. 1988, 4017).

8 — Urteil vom 10. Juli 1986 in der Rechtssache 270/84, Assunta Licata/Wirtschafts- und Sozialausschuß, Slg. 1986, 2305; Rechtssache 149/85, Wybot, a. a. O.; Urteil vom 15. Januar 1987 in der Rechtssache 152/82, Nisset, Slg. 1987, 223.

9 — Rechtssachen 101/63 und 208/80, a. a. O.; Urteil vom 7. Juni 1988 in der Rechtssache 20/85, Roviello, Slg. 1988, 2805. Es sei daran erinnert, daß nach Artikel 20 Absatz 2 der Satzung des Gerichtshofes der EWG in Vorabentscheidungsverfahren nur „die Parteien, die Mitgliedstaaten, die Kommission und gegebenenfalls der Rat beim Gerichtshof Schriftsätze einreichen oder schriftliche Erklärungen abgeben“ können.

10 — Rechtssache 294/83, Slg. 1986, 1339, bestätigt durch den Beschluß vom 4. Juni 1986 über die Klage der Fraktion der Europäischen Rechten (Rechtssache 78/85, Slg. 1986, 1753) und durch das Urteil vom 3. Juli 1986 in der Rechtssache 34/86, Rat/Parlament (Haushalt), Slg. 1986, 2155.

11 — Gegenwärtig sind beim Gerichtshof zwei Rechtssachen Frankreich/Parlament, 51 und 358/85, anhängig, die durch Beschluß vom 8. Juli 1987 verbunden worden sind.

4. Es sei darauf hingewiesen, daß Ihre Auffassung hinsichtlich des Vorabentscheidungsverfahrens, des Streitbeitritts, der Untätigkeit und der Einreichung von Erklärungen auf Ersuchen des Gerichtshofes — letzteres war nie umstritten — auf einer am Wortlaut orientierten Auslegung des Gemeinschaftsrechts beruht.

5. Denn:

— Im ersten Fall handelt es sich um Artikel 177 EWG-Vertrag, wonach „der Gerichtshof ... im Wege der Vorabentscheidung ... b) über die Gültigkeit und die Auslegung der Handlungen der Organe der Gemeinschaft“ entscheidet. Zweifel bezüglich der Zulässigkeit einer Vorlage zur Prüfung der Gültigkeit, die wegen der Verwandtschaft und der Ähnlichkeit dieses Verfahrens mit der Rechtmäßigkeitskontrolle im Rahmen der Nichtigkeitsklage geäußert wurden¹², sind seit dem Erlaß des Urteils „*Les Verts*“¹³ ausgeräumt.

— Für den zweiten Fall sieht Artikel 37 Absatz 1 der Satzung des Gerichtshofes der EWG vor, daß „die Mitgliedstaaten und die Organe der Gemeinschaft ... einem bei dem Gerichtshof anhängigen Rechtsstreit beitreten“ können.

— Zum dritten Fall heißt es in Artikel 175 Absatz 1 EWG-Vertrag: „Unterläßt es der Rat oder die Kommission unter Verletzung dieses Vertrages, einen Beschluß zu fassen, so können die Mitgliedstaaten und die anderen Organe der Gemeinschaft beim Gerichtshof Klage auf Fest-

12 — Vandersanden G. und Barav A.: *Contentieux Communautaire*, Brüssel, E. Buyland, 1977, S. 304; Joliet R.: *Le droit institutionnel des Communautés européennes, Le Contentieux*, Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät Lüttich, 1981, S. 196.

13 — Isaac G.: „L'insertion du Parlement européen dans le système juridictionnel des Communautés européennes“. *Annuaire français de droit international*, 1986, S. 794, 797.

stellung dieser Vertragsverletzung erheben.“

- Für den vierten Fall schließlich schreibt Artikel 21 Absatz 2 der Satzung des Gerichtshofes der EWG vor: „Der Gerichtshof kann ... von den Mitgliedstaaten und den Organen, die nicht Parteien in einem Rechtsstreit sind, alle Auskünfte verlangen, die er für die Regelung dieses Rechtsstreits für erforderlich erachtet.“

6. In all diesen Fällen wurde der Begriff „Organ“ in dem Sinne verstanden, daß er das Europäische Parlament einschließt. Während es insoweit über das Vorabentscheidungsverfahren und die Einreichung von Erklärungen auf Ersuchen des Gerichtshofes keinen Streit gab, wurden hinsichtlich des Streitbeitritts und der Untätigkeitsklage sehr wohl Einwände erhoben. In den Urteilen „Isoglucose“ haben Sie jedoch, den Schlußanträgen von Generalanwalt Reischl folgend, festgestellt:

„Nach Artikel 37 Absatz 1 haben alle Organe der Gemeinschaft dasselbe Recht zum Beitritt. Man würde die vom Vertrag und insbesondere von Artikel 4 Absatz 1 gewollte institutionelle Stellung eines Organs beeinträchtigen, wollte man es in der Ausübung dieses Rechts einschränken.“¹⁴

So haben Sie auch im Urteil „*Gemeinsame Verkehrspolitik*“, den Schlußanträgen von Generalanwalt Lenz folgend, entschieden:

„Dazu ist zu bemerken, daß Artikel 175 Absatz 1, wie auch der Rat einräumt, die

Möglichkeit, eine Untätigkeitsklage gegen den Rat und die Kommission zu erheben, unter anderem ausdrücklich den ‚anderen Organen der Gemeinschaft‘ eröffnet. Nach dieser Vorschrift haben somit alle Organe der Gemeinschaft dieselbe Befugnis zur Erhebung der Untätigkeitsklage. Man würde die vom Vertrag und insbesondere von Artikel 4 Absatz 1 gewollte institutionelle Stellung eines Organs beeinträchtigen, wollte man es in der Ausübung dieser Befugnis einschränken.“¹⁵

7. Immer wenn die in Rede stehenden Bestimmungen den Begriff „Organ“ enthielten, haben Sie ihn also in dem Sinne ausgelegt, daß er das Europäische Parlament einschließt. Dieses Ergebnis wird durch die Berücksichtigung des Charakters des Parlaments als eines Gemeinschaftsorgans bestätigt, von dem gleichberechtigt neben Rat, Kommission und Gerichtshof „die der Gemeinschaft zugewiesenen Aufgaben ... wahrgenommen“ werden¹⁶. Eine wörtliche Auslegung war jedoch nicht möglich, soweit es um die Entscheidung ging, ob die Handlungen des Europäischen Parlaments mit der Nichtigkeitsklage angefochten werden können. Artikel 173 Absatz 1 EWG-Vertrag sieht die Rechtmäßigkeitskontrolle durch den Gerichtshof nur für die Handlungen des Rates und der Kommission vor. Daher wurde eine andere Vorgehensweise gewählt.

8. Aus Anlaß dieser Auseinandersetzung tauchten die Ausdrücke „Aktivlegitimation“ und „Passivlegitimation“ auf und fanden Eingang in das Vokabular des Gemeinschaftsrechts, wobei der erste die Fähigkeit des Europäischen Parlaments bezeichnet, vor dem Gerichtshof zu klagen, während mit dem zweiten seine Beklagtenfähigkeit gemeint ist. Danach war es vorhersehbar

¹⁵ — Rechtssache 13/83, a. a. O., Randnr. 17.

¹⁶ — Artikel 4 Absatz 1 EWG-Vertrag.

und tatsächlich unausweichlich, daß die eventuellen Parteien interinstitutioneller Streitigkeiten und die Lehre über die Frage nachdachten, ob die Trilogie aus Streitbeitritt, „Aktivlegitimation“ im Rahmen der Untätigkeitsklage und „Passivlegitimation“ im Rahmen der Nichtigkeitsklage sich nicht zu gegebener Zeit zu einer Tetralogie wandeln müßte, und zwar durch die Anerkennung der „Aktivlegitimation“ des Parlaments im Rahmen der Nichtigkeitsklage.

9. Für die Beantwortung dieser Frage messe ich der Anerkennung des Rechts des Europäischen Parlaments zum Streitbeitritt, wie sie sich aus den Urteilen „Isoglucose“ ergibt, nur eine ganz relative Bedeutung zu. Wenn die Auffassung vertreten wurde, daß es nach der Anerkennung dieses Rechts des Parlaments unlogisch wäre, ihm das Recht zu verweigern, Nichtigkeitsklage zu erheben und damit unmittelbar das zu erreichen, wozu es mittelbar beitragen könne¹⁷, so ist darauf hinzuweisen, daß die Fähigkeit zum Streitbeitritt nicht notwendig von der autonom bestehenden Fähigkeit abhängt, Klage zu erheben¹⁸.

10. Dagegen sprechen einige „technische“ Aspekte der Ausgestaltung der Untätigkeitsklage, die nach dem Urteil „Gemeinsame Verkehrspolitik“ vom Parlament erhoben werden kann, und manche der Erwägungen, auf die das Urteil „Les Verts“ gestützt ist, dafür, diesem Organ die Befugnis zur Erhebung der Nichtigkeitsklage zuzuerkennen. Einige Aspekte des erwähnten von der Rechtsprechung geschaffenen Besitzstands erscheinen mir demnach gewichtig genug,

17 — Siehe etwa Lenaerts K.: „La position du Parlement européen devant la Cour de justice à la lumière de la position du Congrès américain devant le juge fédéral“, Bericht für das Kolloquium „Le Parlement européen dans l'évolution institutionnelle“, das vom 24. bis 26. September 1987 vom Institut d'études européennes der Université libre von Brüssel veranstaltet wurde, Typoskript S. 10.

18 — Siehe etwa Masclet J.-C.: „Le Parlement européen devant ses juges“, *Revue du marché européen*, 1983, S. 518, 521.

um zu einem Ergebnis zu gelangen, das es dem Parlament erlaubt, seine eigenen institutionellen Prärogativen als Kläger im Rahmen einer Nichtigkeitsklage zu verteidigen.

11. Die Untätigkeitsklage wird bekanntlich dadurch vorbereitet, daß der Rat oder die Kommission aufgefordert werden, tätig zu werden; zu dieser Aufforderung muß gemäß Artikel 175 EWG-Vertrag binnen zwei Monaten „Stellung genommen“ werden. Erfolgt die Stellungnahme nicht fristgerecht, so kann derjenige, von dem die Aufforderung ausgeht, binnen zwei Monaten beim Gerichtshof Klage auf Feststellung der Untätigkeit erheben. Hat das zum Tätigwerden aufgeforderte Organ dagegen fristgerecht Stellung genommen, kann Untätigkeitsklage nicht mehr erhoben werden. Diese Stellungnahme kann jedoch zumindest dann mit der Nichtigkeitsklage angefochten werden, wenn die verlangte Handlung im Falle ihres Erlasses selbst in dieser Weise hätte angefochten werden können¹⁹. Um die Stellungnahme nach Artikel 175 Absatz 2 EWG-Vertrag verfahrensrechtlich einzuordnen, zieht die Rechtsprechung des Gerichtshofes nämlich eine Parallele zwischen der Rechtsnatur der verlangten Maßnahme und derjenigen der Handlung, mit der das Organ zu dieser Maßnahme Stellung genommen hat: Ist die Handlung, zu deren Erlass aufgefordert worden ist, mit der Nichtigkeitsklage anfechtbar, so ist es die Stellungnahme ebenfalls. Erfüllt dagegen die verlangte Handlung nicht die Kriterien der Anfechtbarkeit, so kann auch die insoweit abgegebene Stellungnahme nicht mit der Nichtigkeitsklage angefochten werden.

19 — Siehe das Urteil vom 8. März 1972 in der Rechtssache 42/71, Nordgetreide GmbH & Co. KG/Kommission, Slg. 1972, 105, 111:

„Die Stellungnahme ... der Kommission enthält lediglich die Ablehnung eines Antrags. Sie ist deshalb nach dem Gegenstand des Antrags zu beurteilen, den sie bescheidet.“

Siehe Vandersanden G. und Barav A.: *Contentieux communautaire*, Brüssel, Bruylant, 1977, S. 229 ff.; Joliet R.: *Le droit institutionnel des Communautés européennes. Le contentieux*, Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät Lüttich, 1981, S. 150. Siehe auch Mégret J., Waelbroeck W., Louis J.-V., Vignes D., Dewost J. L., und Vandersanden G.: *Le droit de la Communauté économique européenne*, Bd. 10: *La Cour de justice, les actes de institutions*, Bd. 1, Editions de l'université de Bruxelles, 1983, S. 171.

12. Da das Europäische Parlament befugt ist, das Verfahren zur Feststellung der Untätigkeit einzuleiten und den Gerichtshof nach Artikel 175 EWG-Vertrag anzurufen, darf dieser Befugnis nicht die Wirksamkeit genommen werden. Es ist schwer zu erkennen, wie das Parlament dieses Recht in wirksamer und nützlicher Weise ausüben können soll, wenn es genügte, daß das zum Tätigwerden aufgeforderte Organ ausdrücklich eine negative Stellungnahme zu dieser Aufforderung abgeben und allein dadurch jede weitere Nachprüfung durch den Gerichtshof verhindern könnte²⁰. Eine solche Situation wäre mit der Kohärenz der vom Vertrag geschaffenen Klagearten nicht zu vereinbaren. Der Gerichtshof hat im Urteil Chevalley²¹ festgestellt, daß die Artikel 173 und 175 EWG-Vertrag ein und denselben Rechtsbehelf regeln. Aber diese Feststellung, die zum Begriff der anfechtbaren Maßnahme getroffen wurde, berührt nicht das Wesen dieser beiden Klagearten oder den Zusammenhang zwischen ihnen.

Erlaß aufgefordert wurde, eine anfechtbare Maßnahme gewesen wäre. Aus der „Mechanik“ der Untätigkeitsklage läßt sich jedoch kein allgemeines Recht des Parlaments zur Erhebung der Nichtigkeitsklage ableiten, auch wenn es wünschenswert erscheint, ihm ein solches Recht zuzuerkennen, wenn seine eigenen Prärogativen berührt sind.

14. In einem Teil des Schrifttums wird die Auffassung vertreten, daß die Anerkennung der „Passivlegitimation“ des Europäischen Parlaments notwendig die seiner „Aktivlegitimation“ nach sich ziehen muß. Generalanwalt Mancini hat dieser Auffassung in seinen Schlußanträgen in der Rechtssache „Les Verts“ Widerhall verschafft; obwohl er einen notwendigen Zusammenhang zwischen diesen beiden Arten der Legitimation verneint hat, hat er festgestellt, daß die Gründe, aus denen die „Passivlegitimation“ anerkannt werden müsse, „in gleichem Maße“ zugunsten der „Aktivlegitimation“ sprächen²².

15. Ich bin der Auffassung, daß die Frage der „Aktivlegitimation“ des Parlaments zwar mit der der „Passivlegitimation“ zusammenhängt, aber nicht genau gleich gelagert ist. Zu ihrer Prüfung ist auf die Begründung des Urteils „Les Verts“ zurückzugreifen und zu untersuchen, inwieweit diese auf die Frage der „Aktivlegitimation“ übertragbar ist.

16. Zunächst sei mit Generalanwalt Mancini daran erinnert, daß Sie im Urteil vom 10. Februar 1983, Großherzogtum Luxemburg/Europäisches Parlament (Sitz und Arbeitsort des Parlaments), festgestellt haben, daß

„eine aktive oder passive Beteiligung des Parlaments an Rechtsstreitigkeiten vor dem Gerichtshof ... in diesen Artikeln“,

nämlich den Bestimmungen des EWG-Vertrags und des EAG-Vertrags über die

13. Der Vergleich zwischen der Untätigkeitsklage und der Nichtigkeitsklage ist gewiß geeignet, die Auffassung zu rechtfertigen, daß dem Europäischen Parlament das Recht zur Erhebung einer Nichtigkeitsklage gegen die negativen Stellungnahmen des Rates und der Kommission zu den vom Parlament an sie gerichteten Aufforderungen zuzuerkennen ist, wenn der Akt, zu dessen

20 — Siehe Isaac G., a. a. O. (Fußnote 13), S. 809. Siehe auch die dahin gehenden Ausführungen von Waelbroeck im Rahmen der Table ronde des Centre d'études internationales et européennes der Robert-Schuman-Universität Straßburg vom 10. April 1987 zum Thema: „Le Parlement européen et la Cour de justice des Communautés européennes“, S. 24. Es sei auch darauf hingewiesen, daß das andere Organ und die Mitgliedstaaten als privilegierte Kläger den Gerichtshof zur Feststellung der Untätigkeit des Organs anrufen können, das zuvor vom Parlament zum Handeln aufgefordert worden ist. Artikel 175 EWG-Vertrag verlangt jedenfalls nicht ausdrücklich, daß der Kläger vor dem Gerichtshof (zumindest die Organe und die Mitgliedstaaten) derjenige sein muß, der das Organ ursprünglich zum Tätigwerden aufgefordert hat.

21 — Urteil vom 18. November 1970 in der Rechtssache 15/70, Slg. 1970, 975, Randnr. 6.

22 — Rechtssache 294/83, Slg. 1986, 1351.

Nichtigkeitsklage, „nicht ausdrücklich vorgehen“ sei²³. Ich teile die Auffassung von Herrn Mancini hinsichtlich der besonderen Bedeutung, die dieser Feststellung und insbesondere dem Adverb „ausdrücklich“ beizumessen ist²⁴.

17. Mit Bezug auf die Aktivlegitimation findet sich diese Feststellung auch im Urteil „Les Verts“, in dem Sie darauf hingewiesen haben, daß

„das Europäische Parlament ... nicht ausdrücklich als eines der Organe genannt [ist], deren Handlungen angefochten werden können“²⁵.

Wurde im ersten dieser Fälle die Einrede der Unzulässigkeit, die das beklagte Parlament unter Berufung auf seine fehlende „Passivlegitimation“ erhoben hatte, wegen der Anwendbarkeit von Artikel 38 Absatz 1 EGKS-Vertrag zurückgewiesen, so daß Sie Artikel 173 EWG-Vertrag und 146 EAG-Vertrag nicht zu prüfen brauchten²⁶, so war dieses Vorgehen im zweiten Fall nicht möglich. Die Klage der Umweltschutzpartei „Les Verts“ war nämlich nur nach Artikel 173 erhoben worden, also nach einer Bestimmung, in der, wie schon gesagt, das Parlament nicht genannt wird; das hat Sie dazu veranlaßt, zu untersuchen, ob andere Anhaltspunkte für eine „Passivlegitimation“ sprechen.

18. Nachdem Sie zunächst darauf hingewiesen haben, daß der Umstand, daß das Europäische Parlament nicht als möglicher Beklagter im Rahmen einer Nichtigkeitsklage genannt sei, historisch dadurch zu erklären sei, daß ihm ursprünglich keine Be-

fugnisse zum Erlaß von Maßnahmen übertragen gewesen seien, die Rechtswirkungen gegenüber Dritten entfalten könnten²⁷, haben Sie die „Passivlegitimation“ im wesentlichen, wie mir scheint, aus zwei Gründen anerkannt.

19. Erstens haben Sie folgendes festgestellt:

„Eine Auslegung von Artikel 173 EWG-Vertrag, die die Handlungen des Europäischen Parlaments aus dem Kreis der anfechtbaren Handlungen ausschloße, würde zu einem Ergebnis führen, das sowohl dem Geist des Vertrags, wie er in Artikel 164 Ausdruck gefunden hat, als auch seinem System zuwiderliefe. Die Handlungen des Europäischen Parlaments in der Sphäre des EWG-Vertrags könnten in diesem Fall nämlich — ohne daß die Möglichkeit bestünde, sie durch den Gerichtshof überprüfen zu lassen — in die Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten oder der anderen Organe eingreifen oder die Grenzen überschreiten, die den Zuständigkeiten ihres Urhebers gezogen sind.“

Daher kann

„gegen Handlungen des Europäischen Parlaments, die gegenüber Dritten Rechtswirkungen entfalten sollen, die Nichtigkeitsklage erhoben werden“²⁸.

20. Zweitens haben Sie ausgeführt,

„daß die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft eine Rechtsgemeinschaft der Art ist, daß weder die Mitgliedstaaten noch die Gemeinschaftsorgane der Kontrolle darüber

23 — Rechtssache 230/81, Slg. 1983, 255, Randnr. 17.

24 — Schlußanträge des Generalanwalts Mancini in der Rechtssache 294/83, Slg. 1986, 1341, 1349.

25 — Randnr. 24.

26 — Rechtssache 230/81, Randnr. 20.

27 — Rechtssache 294/83, Randnr. 24.

28 — Rechtssache 294/83, Randnr. 25.

entzogen sind, ob ihre Handlungen im Einklang mit der Verfassungsurkunde der Gemeinschaft, dem Vertrag, stehen“²⁹.

21. Die Erfordernisse, einen wirksamen gerichtlichen Rechtsschutz und die Wahrung der Rechtmäßigkeit in der Rechtsordnung in der Gemeinschaft sicherzustellen, sind also wohl die entscheidenden Gründe dafür, daß Sie die „Passivlegitimation“ des Europäischen Parlaments anerkannt haben.

22. Auf andere Erwägungen ist im Urteil „Les Verts“ abgestellt worden, die anzuführen die Parteien der vorliegenden Rechtssache nicht versäumt haben, die mir jedoch weniger relevant zu sein scheinen. Zum einen haben Sie zwar im Urteil „AETR“ — dem ersten vor den Gerichtshof gebrachten Rechtsstreit zwischen Gemeinschaftsorganen — festgestellt, daß Artikel 173 EWG-Vertrag

„davon aus[geht], daß die Klage gegen alle Handlungen der Organe gegeben ist, die dazu bestimmt sind, eine Rechtswirkung zu erzeugen“³⁰.

Hervorzuheben ist jedoch, daß Sie damals die Identität des beklagten Organs nicht zu berücksichtigen brauchten. In jener Rechtssache war die Frage zu entscheiden, ob eine Nichtigkeitsklage gegen eine Handlung — nämlich einen Beschluß des Rates — erhoben werden kann, die in der Aufzählung in Artikel 189 EWG-Vertrag nicht enthalten ist. Gestützt auf diese Erwägung und auf die Überlegung, daß im Hinblick auf den Auftrag des Gerichtshofes, wie er in Artikel 164 definiert ist, eine

„dahin einschränkende Auslegung, daß die Klage nur gegen die in Artikel 189 genannten Arten von Handlungen gegeben wäre“, nicht in Betracht kommt³¹,

haben Sie eine Qualifizierung des streitigen Beschlusses vorgenommen, ohne in jener Rechtssache die Frage der Klagebefugnis des Parlaments zu präjudizieren. Folglich bietet das Urteil „AETR“ keine wirkliche Stütze für eine „Aktivlegitimation“ des Parlaments nach Artikel 143 EWG-Vertrag.

23. Zum anderen haben Sie im Urteil „Les Verts“ zwar ausgeführt, daß

„der Vertrag ein umfassendes Rechtssystem geschaffen [hat], innerhalb dessen dem Gerichtshof die Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Handlungen der Organe übertragen ist“²⁹

Diese Bemerkung betraf jedoch die Ausgestaltung der Klagemöglichkeiten, die den Bürgern einen wirksamen Rechtsschutz bieten. Sie bezog sich nicht auf die Frage, ob das Parlament vor dem Gerichtshof klagen kann. Der Zusammenhang des Urteils Foto-Frost³², in dem diese Bemerkung wiederholt wird, stützt diese Schlußfolgerung.

24. Sie haben die „Passivlegitimation“ des Parlaments ganz allgemein anerkannt; dies

29 — Rechtssache 294/83, Randnr. 23.

30 — Urteil vom 31. März 1971 in der Rechtssache 22/70, Kommission/Rat, Slg. 1971, 263, Randnr. 39, die zum Teil in Randnummer 24 des Urteils „Les Verts“ übernommen wurde.

31 — Rechtssache 22/70, a. a. O., Randnr. 41. In einem anderen Zusammenhang, und zwar um die Auffassung zurückzuweisen, daß die an die Mitgliedstaaten gerichteten Entscheidungen von einem einzelnen nicht mit der Nichtigkeitsklage angefochten werden könnten, hatte der Gerichtshof unter anderem im Urteil vom 15. Juli 1963 in der Rechtssache 25/62, Plaumann & Co./Kommission, Slg. 1963, 211, 222, bereits festgestellt, daß „die Bestimmungen des Vertrages über das Klagerecht nicht restriktiv interpretiert werden“ dürfen.

32 — Urteil vom 22. Oktober 1987 in der Rechtssache 314/85, Randnr. 16, Slg. 1987, 4199.

ist nicht als auf den Fall der Wahl- oder Haushaltsstreitigkeit beschränkt anzusehen, welche Besonderheiten ein solcher Rechtsstreit im übrigen auch aufweisen mag.

25. Worin besteht nun angesichts dieses „verfahrensrechtlichen Profils“, wie es von Ihrer Rechtsprechung gezeichnet worden ist, der Einwand des Rates hinsichtlich der Befugnis des Europäischen Parlaments zur Erhebung einer Nichtigkeitsklage?

26. Die Argumentation des Rates baut, wie erinnerlich, auf zwei Punkten auf. Erstens erlaubt der von der Rechtsprechung geschaffene Besitzstand nach Ansicht des Rates nicht die Feststellung, daß das Parlament zur Erhebung einer Klage nach Artikel 173 befugt sei. Zweitens sprächen weder der Geist noch das System des Vertrages für eine Auslegung von Artikel 173, die die Einbeziehung des Parlaments in den Kreis der Kläger erlaubte.

27. Das Parlament dagegen zieht aus denselben Überlegungen diametral entgegengesetzte Schlußfolgerungen. Nach seiner Ansicht ergibt sich seine Aktivlegitimation zwingend aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes zu seiner verfahrensrechtlichen Stellung. Außerdem sprächen weder der Geist noch das System des Vertrages gegen die Anerkennung dieser Legitimation.

28. Es ist darauf hinzuweisen, daß sich die Rechtsstreitigkeiten mit Beteiligung des Europäischen Parlaments fast vollständig in den achtziger Jahren, also nach seiner Wahl durch allgemeine unmittelbare Wahlen, entwickelt haben. Deshalb sage ich jedoch nicht „post hoc, ergo propter hoc“. Gleichwohl kann man nicht umhin festzustellen, daß der Wunsch des Europäischen Parlaments nach engerer Beteiligung am Ent-

scheidungsprozeß der Gemeinschaft mit dem durch die neue Legitimität geschaffenen Elan eine neue Dimension bekommen hat.

29. Man messe den seit 1958 zurückgelegten Weg! In seiner in der ersten Sitzung gefaßten Entschließung betonte die Versammlung die „Notwendigkeit, für die Versammlung einen bezeichnenden Namen ... zu finden“, und wählte den Namen „Europäische Parlamentarische Versammlung“³³, an dessen Stelle vier Jahre später die Bezeichnung „Europäisches Parlament“ trat³⁴. Die Einheitliche Europäische Akte³⁵ sollte diesen Namen bestätigen und die Rolle des Parlaments insbesondere durch die Einführung der Verfahren der Zusammenarbeit und der Mitbestimmung in bestimmten Bereichen stärken.

30. Auch nach Einführung allgemeiner Wahlen³⁶ hat das Parlament nicht den Status einer echten gesetzgebenden Kammer erlangt, doch ist seine Beteiligung am Zustandekommen der Entscheidungen der Gemeinschaft nach und nach immer intensiver geworden. Insoweit ist hinzuweisen auf die Haushaltsverträge von 1970 und 1975 sowie die Gemeinsamen Erklärungen des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission vom 4. März 1975 über die Einführung eines Konzertierungsverfahrens³⁷ und vom 30. Juni 1982 über verschiedenen Maßnahmen zur Gewährleistung einer besseren Abwicklung des Haushaltsverfahrens³⁸. In dieser Linie steht auch die am 19. Juni 1983 in Stuttgart unterzeichnete feierliche Deklaration zur Europäischen Union³⁹, die den Kreis der Fälle erweitert hat, in denen das Parlament vor dem Abschluß internationaler

33 — Entschließung vom 20. März 1958, ABl. 1 vom 20. 4. 1958, S. 6.

34 — Entschließung vom 30. März 1962, ABl. 31 vom 26. 4. 1962, S. 1045.

35 — ABl. L 169 vom 29. 6. 1987.

36 — Akt zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments im Anhang zum Beschluß des Rates vom 20. September 1986, ABl. L 278 vom 8. 10. 1976.

37 — ABl. C 89 vom 22. 4. 1975.

38 — ABl. C 194 vom 28. 7. 1982.

39 — Bulletin der Europäischen Gemeinschaften 6-1983, S. 26.

Übereinkünfte informiert wird, eine Praxis, die 1964 mit dem Verfahren Luns eingeführt⁴⁰ und 1973 durch das Verfahren Westerterp ausgeweitet wurde⁴¹.

31. Obwohl das aus den Vertretern der europäischen Völker bestehende Parlament eines der Organe ist, dem gemäß Artikel 4 EWG-Vertrag die Verwirklichung der im Vertrag festgelegten Ziele anvertraut ist, wurden ihm ursprünglich nur eine beratende Rolle und Beratungs- und Kontrollbefugnisse übertragen. Zu Anfang weitgehend abgeschnitten vom Entscheidungsprozeß der Gemeinschaft, hat das Parlament immer eine aktivere Beteiligung daran gefordert. Die allmähliche, aber reale Stärkung der Rolle des Parlaments durch eine Folge von Reformen läßt sich, auch wenn sie die Wünsche dieses Organs nicht völlig befriedigt, nicht in Zweifel ziehen.

32. Diese Entwicklung des Europäischen Parlaments konnte nicht ohne Auswirkung auf seine Perspektiven hinsichtlich seiner verfahrensrechtlichen Stellung bleiben. Sie begründet weitgehend die Anerkennung der „Passivlegitimation“ des Parlaments. Aber auch wenn die Unterwerfung der Handlungen des Europäischen Parlaments unter die Rechtmäßigkeitskontrolle im Rahmen der Nichtigkeitsklage die notwendige Folge der Erweiterung seiner Befugnisse ist, kann dieser Umstand allein nicht die „Aktivlegitimation“ dieses Organs rechtfertigen. Entscheidend ist vielmehr das Erfordernis des gerichtlichen Rechtsschutzes. Mit Rücksicht auf die institutionelle Struktur der Gemeinschaft und die jeweilige Rolle der sie bildenden Organe hat man sich vor jeder Analogie zu den nationalen Parlamenten zu hüten, die insoweit fehlginge.

40 — Protokoll der Ratstagung vom 24. und 25. Februar 1964, S. 26.

41 — Note des Rates vom 15. Oktober 1973.

33. Als Beteiligter am Rechtssetzungsprozeß der Gemeinschaft muß das Europäische Parlament in der Lage sein, die Wahrung seiner eigenen Prärogativen sicherzustellen. Vertauschen wir einmal die Ausdrücke in Randnummer 25 des Urteils „Les Verts“. Man lese dort:

„Die Handlungen des Rates oder der Kommission in der Sphäre des EWG-Vertrags könnten in diesem Fall nämlich — ohne daß die Möglichkeit bestünde, sie durch den Gerichtshof überprüfen zu lassen — in die Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten oder des Europäischen Parlaments eingreifen oder die Grenzen überschreiten, die den Zuständigkeiten ihres Urhebers gezogen sind.“

Gewiß kann die Rechtmäßigkeitskontrolle, die der Gerichtshof im Hinblick auf beschwerende Maßnahmen ausübt, immer von jedem privilegierten Kläger ausgelöst werden, doch darf der Schutz der Befugnisse des Parlaments nicht von der Erhebung einer Klage abhängen, die der Hauptbetroffene selbst nicht erheben kann.

34. Es ist richtig, daß das Recht des Parlaments, beim Gerichtshof anhängigen Rechtsstreitigkeiten als Streithelfer beizutreten, und das Recht, Untätigkeitsklage zu erheben, nicht davon abhängen, daß es ein besonderes, ihm eigenes Interesse verteidigt. In beiden Fällen handelt es sich aber um ein Recht, das in den Bestimmungen ausdrücklich vorgesehen ist. Dieser Umstand ist geeignet, die Anerkennung der Befugnis des Europäischen Parlaments zur Erhebung einer Nichtigkeitsklage in engeren Grenzen zu rechtfertigen, nämlich dann, wenn es durch sein Vorgehen seine eigenen Prärogativen wahren will. Selbst wenn es um eine „Stellungnahme“ des vom Parlament zum Tätigwerden aufgeforderten Organs geht, ist sein Recht zur Erhebung einer Nichtigkeitsklage auf den genannten Fall zu beschränken. Dadurch, daß das Parlament in der vorprozessualen Phase eine Stellung-

nahme herbeiführen kann, nimmt es nämlich eine der wesentlichen Aufgaben im Rahmen der Untätigkeitsklage wahr, und zwar die Aufgabe, das betroffene Organ zu veranlassen, die Haltung der Untätigkeit, in der es vermutet wird, aufzugeben.

35. Die Frage, ob die vom Europäischen Parlament gegenüber dem angefochtenen Beschluß erhobenen Rügen eine seiner eigenen Prärogativen betreffen, gehört zu der Untersuchung, die Sie später vorzunehmen haben werden.

36. Ich beantrage daher, die vom Rat erhobene Einrede der Unzulässigkeit zurückzuweisen und dem Europäischen Parlament die Befugnis zuzuerkennen, im Falle einer Beeinträchtigung seiner eigenen Prärogativen Nichtigkeitsklage nach Artikel 173 EWG-Vertrag zu erheben. Die Frage, ob dieser Fall hier gegeben ist, wird im Rahmen der Begründetheit zu prüfen sein.