

URTEIL DES GERICHTSHOFES

10. Mai 1995 \*

In der Rechtssache C-417/93

**Europäisches Parlament**, vertreten durch den Abteilungsleiter im Juristischen Dienst Ch. Pennera, Beistand: E. Perillo, Juristischer Dienst des Parlaments, als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift: Generalsekretariat des Europäischen Parlaments, Luxemburg-Kirchberg,

Kläger,

gegen

**Rat der Europäischen Union**, vertreten durch den Direktor im Juristischen Dienst A. A. Dashwood und durch die Rechtsberaterin M. C. Giorgi als Bevollmächtigte, Zustellungsbevollmächtigter: B. Eynard, Leiter der Direktion für Rechtsfragen der Europäischen Investitionsbank, 100, boulevard Konrad Adenauer, Luxemburg,

Beklagter,

wegen Nichtigerklärung der Verordnung (Euratom, EWG) Nr. 2053/93 des Rates vom 19. Juli 1993 über eine technische Unterstützung der unabhängigen Staaten der ehemaligen Sowjetunion und der Mongolei bei ihren Bemühungen um die Gesundung und Neubelebung ihrer Wirtschaft (ABl. L 187, S. 1)

erläßt

\* Verfahrenssprache: Französisch.

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten G. C. Rodríguez Iglesias, der Kammerpräsidenten F. A. Schockweiler, P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann und P. Jann, der Richter G. F. Mancini, C. N. Kakouris (Berichterstatter), J. C. Moitinho de Almeida, J. L. Murray, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet, G. Hirsch und L. Sevón,

Generalanwalt: P. Léger  
Kanzler: L. Hewlett, Verwaltungsrätin

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der Parteien in der Sitzung vom 24. Januar 1995, in der der Rat durch M. C. Giorgi und J.-P. Jacqué, Direktor im Juristischen Dienst, vertreten war,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 14. Februar 1995,

folgendes

**Urteil**

- 1 Das Europäische Parlament hat mit Klageschrift, die am 12. Oktober 1993 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden ist, gemäß Artikel 173 EWG-Vertrag die Nichtigkeitserklärung der Verordnung (Euratom, EWG) Nr. 2053/93 des Rates vom 19. Juli 1993 über eine technische Unterstützung der unabhängigen Staaten der ehemaligen Sowjetunion und der Mongolei bei ihren Bemühungen um die Gesundheit und Neubelebung ihrer Wirtschaft (ABl. L 187, S. 1) beantragt.

- 2 Der angefochtene Rechtsakt folgte auf die Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 2157/91 des Rates vom 15. Juli 1991 über eine technische Unterstützung der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken bei dem Bestreben zur Gesundung und Neubelebung ihrer Wirtschaft (ABl. L 201, S. 2). Das durch die Verordnung Nr. 2157/91 eingeführte, im allgemeinen als TACIS-Programm bezeichnete technische Unterstützungsprogramm wurde für die Jahre 1991 und 1992 festgelegt.
- 3 Da die Kommission der Auffassung war, daß die Lage in den Ländern, die früher zur Sowjetunion gehörten, und in bestimmten benachbarten Staaten die Fortsetzung des TACIS-Programms erforderlich mache, erarbeitete sie am 25. November 1992 einen Vorschlag (KOM [92] 475 endg.) für eine Verordnung (EWG, Euratom) des Rates über eine technische Unterstützung der unabhängigen Staaten der ehemaligen Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken und der Mongolei bei dem Bestreben zur Gesundung und Neubelebung ihrer Wirtschaft für die folgenden drei Jahre (ABl. 1993, C 48, S. 13).
- 4 Dieser Vorschlag wurde am 15. Januar 1993 dem Rat vorgelegt und am gleichen Tag dem Parlament zur Information übersandt. Die Kommission bemerkte, daß sich ihr Vorschlag stark an die Verordnung Nr. 2157/91 anlehne und daß sie die Änderungen gegenüber dieser Verordnung auf ein Mindestmaß beschränkt habe.
- 5 Dieser Vorschlag, der auf Artikel 235 EWG-Vertrag und Artikel 203 Euratom-Vertrag gestützt war und somit zwingend Gegenstand einer Anhörung des Parlaments sein mußte, wurde diesem am 5. März 1993 vom Rat übermittelt. Der Rat ersuchte das Parlament förmlich um Anwendung des Dringlichkeitsverfahrens.
- 6 Nach einer Zeit wiederholter Prüfungen dieses Vorschlags durch den zuständigen Ausschuß des Parlaments und nach langen Aussprachen im Plenum, an

denen die Vertreter des Rates und der Kommission teilnahmen, und mehrmaliger Verschiebung der Abstimmung im Parlament lehnte dieses den Vorschlag durch Entschließung vom 14. Juli 1993 ab.

- 7 Der Rat erließ die angefochtene Verordnung am 19. Juli 1993.

### Zum ersten Klagegrund

- 8 Das Parlament macht zur Begründung seiner Klage erstens geltend, der Rat sei der in Artikel 235 EWG-Vertrag und Artikel 203 Euratom-Vertrag vorgesehenen Verpflichtung zur Anhörung im vorliegenden Fall nicht nachgekommen. Zwar sei das Parlament um Stellungnahme ersucht worden, es habe sich jedoch nur um eine scheinbare oder fiktive Anhörung gehandelt, denn der Vorschlag der Kommission sei sofort im Rat erörtert worden, nicht nur vor Abgabe der Stellungnahme, sondern sogar, bevor das Parlament offiziell befaßt worden sei. Zum Zeitpunkt der offiziellen Befassung des Parlaments seien die Arbeiten im Rat tatsächlich so weit fortgeschritten gewesen, daß sich die Anhörung auf einen bereits überholten und obsolet gewordenen Vorschlag bezogen habe. Zwar habe nämlich der Rat zu diesem Zeitpunkt den Text der Verordnung noch nicht förmlich angenommen gehabt, seine sachliche Entscheidung sei jedoch bereits getroffen gewesen. Ein solches Verhalten stelle nicht nur eine Verletzung wesentlicher Formvorschriften, sondern auch einen Verfahrensmißbrauch und einen Verstoß gegen die Verpflichtung zur loyalen Zusammenarbeit zwischen Organen dar.
- 9 Dazu ist festzustellen, daß nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes die ordnungsgemäße Anhörung des Parlaments in den vom Vertrag vorgesehenen Fällen ein wesentliches Formerfordernis darstellt, dessen Mißachtung die Nichtigkeit der betroffenen Handlung zur Folge hat (vgl. Urteil vom 29. Oktober 1980 in der Rechtssache 138/79, Roquette Frères/Rat, Slg. 1980, 3333, Randnr. 33).

- 10 Jedoch ist darauf hinzuweisen, daß im Rahmen des Anhörungsverfahrens keine Vorschrift des Gemeinschaftsrechts den Rat verpflichtet, sich jeder Prüfung des Vorschlags der Kommission oder jeder Suche nach einer allgemeinen Orientierung oder sogar nach einem gemeinsamen Standpunkt in seiner Mitte zu enthalten, bevor die Stellungnahme des Parlaments abgegeben wird, sofern er nicht seinen endgültigen Standpunkt festlegt, bevor er von dieser Stellungnahme Kenntnis genommen hat. Im übrigen ergibt sich ein solches Verbot aus keiner institutionellen oder verfahrensmäßigen Zielsetzung.
- 11 Ganz im Gegenteil, eine Haltung, wie sie dem Rat im vorliegenden Fall vorgeworfen wird, entspricht dem berechtigten Anliegen, die Zeit, in der er auf die Stellungnahme des Parlaments wartet, zu nutzen, um sich selbst vorzubereiten und so unnötige Verzögerungen zu vermeiden. Nur wenn der Rat seinen Standpunkt endgültig festlegt, bevor er die Stellungnahme des Parlaments erhalten hat, wird die Verpflichtung zur Anhörung verletzt.
- 12 Wie sich aus den Erörterungen in der mündlichen Verhandlung vor dem Gerichtshof ergibt, erhebt das Parlament keine Einwände dagegen, daß der Rat, sobald er das Parlament befaßt hat, parallel dazu mit seinen Arbeiten beginnt, sondern es wirft dem Rat im vorliegenden Fall vor, in Wirklichkeit seinen Standpunkt endgültig festgelegt zu haben, noch bevor er das Parlament um seine Stellungnahme ersucht hatte.
- 13 Dazu ergibt sich aus den Akten, daß die Prüfung des Vorschlags der Kommission im Rat begonnen hatte, bevor das Parlament offiziell befaßt wurde. Eine Arbeitsgruppe des Rates mit der Bezeichnung „Ex-UdSSR“ übersandte dem Ausschuß der Ständigen Vertreter (Coreper) am 4. März 1993, also am Tag vor der Befassung des Parlaments, ein Schriftstück, aus dem sich der Stand der Bearbeitung des Vorschlags innerhalb dieser Gruppe ergab. Der Vorschlag wurde vom Coreper jedoch erstmals am 24. März 1993 anhand dieses Schriftstücks geprüft. Der Rat nahm am

5. April 1993 eine erste Prüfung des Vorschlags vor und konnte „eine breite Übereinstimmung der Auffassungen“ in seiner Mitte feststellen. Außerdem wurde vereinbart, den Vorschlag nach Eingang der Stellungnahme des Parlaments erneut zu prüfen.

- 14 Aus dieser Entstehungsgeschichte ergibt sich, daß der Rat seinen endgültigen Standpunkt zu dem Vorschlag der Kommission nicht festgelegt hatte, bevor ihm die Stellungnahme des Parlaments übermittelt wurde.
- 15 Da das Parlament nichts vorgetragen hat, was das Gegenteil beweisen könnte, ist der erste Klagegrund als nicht stichhaltig zurückzuweisen.

### Zum zweiten Klagegrund

- 16 Das Parlament trägt vor, im vorliegenden Fall weiche der Text der vom Rat endgültig erlassenen Verordnung in vier Punkten von dem Text des Vorschlags der Kommission, zu dem es angehört worden sei, ab. Da diese Änderungen wesentlichen Charakter hätten, hätte das Parlament erneut angehört werden müssen. Dies sei nicht geschehen, und die streitige Verordnung müsse daher für nichtig erklärt werden.
- 17 Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes schließt das Erfordernis der Anhörung des Parlaments in den vom Vertrag vorgesehenen Fällen das Erfordernis ein, das Parlament immer dann erneut anzuhören, wenn der endgültig vom Rat verabschiedete Text als Ganzes gesehen in seinem Wesen von demjenigen abweicht, zu

dem das Parlament bereits angehört worden ist (vgl. Urteile vom 16. Juli 1992 in der Rechtssache C-65/90, Parlament/Rat, Slg. 1992, I-4593, Randnr. 16, und vom 1. Juni 1994 in der Rechtssache C-388/92, Parlament/Rat, Slg. 1994, I-2067). Deshalb ist jede der vom Kläger angegebenen Änderungen zu prüfen.

- 18 Erstens weist das Parlament darauf hin, daß Artikel 2 des endgültigen Textes der Verordnung im Vorschlag der Kommission nicht enthalten gewesen sei, was eine Änderung darstelle, die den Text, zu dem es angehört worden sei, in seinem Wesen berühre. Nach dieser Vorschrift erhalten die betreffenden Staaten Unterstützung im Rahmen von TACIS, soweit ihnen keine für die Entwicklungsländer Lateinamerikas und Asiens bestimmte finanzielle und technische Hilfe im Rahmen der Verordnung (EWG) Nr. 443/92 vom 25. Februar 1992 (ABl. L 52, S. 1) gewährt wird.
- 19 Wie aus den Akten hervorgeht, bezweckt diese Vorschrift, die sich konkret auf die Situation der Mongolei bezieht, eine Kumulierung der Gemeinschaftshilfen zu verhindern. Sie stellt die im Rahmen des TACIS-Programms getroffenen Maßnahmen keineswegs in Frage, sondern stellt einen punktuellen Zusatz dar, der nicht als wesentliche Änderung des Vorschlags der Kommission angesehen werden kann, die eine erneute Anhörung des Parlaments erforderlich machen würde.
- 20 Zweitens stellt das Parlament fest, daß dem endgültigen Text der Verordnung ein Anhang II angefügt worden sei, der sich auf die Bereiche beziehe, denen die TACIS-Unterstützung vorrangig gewährt werden müsse. Diese Bereiche, die im Vorschlag der Kommission in Artikel 3 Absatz 3 aufgeführt seien, würden im endgültigen Text in Artikel 4 Absatz 3 genannt, der insoweit auf Anhang II verweise. Das Parlament trägt vor, dieser Anhang zähle die Bereiche, in denen die TACIS-Unterstützung gewährt werden solle, ganz genau auf und gehe daher über das, was in der entsprechenden Vorschrift des Vorschlags vorgesehen sei, hinaus.
- 21 Diesem Vorbringen kann nicht gefolgt werden. Aus Artikel 4 Absatz 3 des endgültigen Textes der Verordnung in Verbindung mit dem fraglichen Anhang

ergibt sich nämlich, daß dieser die Bereiche, auf die sich die TACIS-Unterstützung insbesondere bezieht, nur als Richtschnur aufzählt. Der Anhang, der keinen abschließenden Charakter hat, ändert nicht den Anwendungsbereich des Artikels 3 Absatz 3 des ursprünglichen Vorschlags. Deshalb war eine erneute Anhörung des Parlaments nicht erforderlich.

- 22 Drittens trägt das Parlament vor, daß dem Artikel 6 Absatz 4 des Vorschlags der Kommission, aus dem Artikel 7 Absatz 4 des endgültigen Textes geworden ist, ein letzter Absatz angefügt worden sei. Dieser mache die Teilnahme von Unternehmen aus Drittländern an kofinanzierten Vorhaben von der Gegenseitigkeitsbedingung abhängig. Eine solche Bedingung, die für die Drittländer von beträchtlicher politischer Bedeutung sei, stelle eine wesentliche Änderung des Vorschlags dar, die die erneute Anhörung des Parlaments erforderlich mache.
- 23 Auch der Ansicht des Parlaments zu der Anfügung des genannten Absatzes kann nicht gefolgt werden. Die fragliche Gegenseitigkeitsbedingung ist ein punktuell-Kriterium, das der in diesem Bereich normalerweise befolgten Praxis entspricht, und berührt weder das allgemeine System des TACIS-Programms noch auch nur den Grundsatz der Teilnahme von Unternehmen aus Drittländern an kofinanzierten Vorhaben.
- 24 Die letzte Änderung, auf die das Parlament hinweist, betrifft den Typ des Ausschusses, der die Kommission bei der Anwendung des TACIS-Programms unterstützen soll. Während der Kommissionsvorschlag in Artikel 7 einen Verwaltungsausschuß entsprechend dem Verfahren II Variante b vorsah, das durch Artikel 2 des Beschlusses 87/373/EWG des Rates vom 13. Juli 1987 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse (ABl. L 197, S. 33) eingeführt wurde, entschied sich der Rat schließlich in Artikel 8 der Verordnung für einen Regelungsausschuß entsprechend dem Verfahren III Variante a dieses Beschlusses. Nach Auffassung des Parlaments ist der

gewählte Ausschußtyp von entscheidender Bedeutung, so daß diese Änderung des Vorschlags der Kommission als wesentlich anzusehen sei.

- 25 Der in der fraglichen Verordnung vorgesehene Ausschuß spielt eine bedeutende Rolle bei der Durchführung des TACIS-Programms. Somit kann die Wahl dieses oder jenes Ausschußtyps, die unterschiedliche Verfahren der Beschlußfassung und eine unterschiedliche Verteilung der Zuständigkeiten auf Kommission und Rat zur Folge hat, entscheidenden Einfluß auf das Funktionieren der in Rede stehenden Regelung haben.
- 26 Im vorliegenden Fall wird jedoch das globale Gleichgewicht der der Kommission und dem Rat übertragenen Zuständigkeiten durch die Auswahl zwischen den beiden fraglichen Ausschußtypen nicht entscheidend beeinflußt, so daß die Änderung des Vorschlags der Kommission keinen wesentlichen Charakter hat. Deshalb war eine erneute Anhörung des Parlaments zu diesem Punkt ebenfalls nicht unbedingt erforderlich.
- 27 Sonach ist auch dieser Klagegrund zurückzuweisen.

### **Zum dritten Klagegrund**

- 28 Artikel 7 Absatz 2 Unterabsatz 2 der angefochtenen Verordnung lautet:

„Dienstleistungsaufträge werden in der Regel im Wege der beschränkten Ausschreibung und bei Auftragssummen bis zu 300 000 ECU freihändig vergeben.

Dieser Betrag kann vom Rat auf der Grundlage eines Vorschlags der Kommission geändert werden, wobei die in ähnlichen Fällen gemachten Erfahrungen berücksichtigt werden.“

- 29 Das Parlament führt aus, zumindest der zweite Satz dieser Vorschrift müsse für nichtig erklärt werden. Denn es sei rechtswidrig, daß ein Gesetzestext, dessen Erlaß die Anhörung des Parlaments erforderlich mache, vorsehe, daß er während der Zeit seiner Anwendung geändert werden könne, ohne daß das Parlament zu dem Änderungsvorschlag angehört werde. Ein solches Änderungsverfahren, das von dem für den Erlaß des ursprünglichen Textes vorgeschriebenen Verfahren abweiche, führe zu einer Einschränkung der Befugnisse des Parlaments.
- 30 Wie der Gerichtshof, insbesondere im Bereich der gemeinsamen Agrarpolitik, bereits entschieden hat, ist das Verfahren, nach dem der Rat eine gemeinschaftliche Politik betreffende Verordnungen auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Parlaments erläßt, nur auf die Grundverordnungen anwendbar, die die wesentlichen Elemente der zu regelnden Materie enthalten, und können die Durchführungsbestimmungen zu diesen Verordnungen vom Rat nach einem abweichenden Verfahren erlassen werden (vgl. Urteile vom 17. Dezember 1970 in der Rechtssache 25/70, Köster, Berodt & Co., Slg. 1970, 1161, Randnr. 6, und vom 16. Juni 1987 in der Rechtssache 46/86, Romkes, Slg. 1987, 2671, Randnr. 16).
- 31 Diese Rechtsprechung ist insbesondere im vorliegenden Fall anwendbar, in dem der Rat aufgrund des Artikels 235 EWG-Vertrag und des Artikels 203 Euratom-Vertrag zum Erlaß der in Rede stehenden Verordnung auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Parlaments befugt ist.
- 32 Im vorliegenden Fall kann die dem Artikel 7 Absatz 2 Unterabsatz 2 der angefochtenen Verordnung angefügte Vorschrift nicht als für die Regelung der TACIS-

Unterstützung wesentlich angesehen werden. Sie berührt nämlich nicht den Grundsatz der Vergabe der Dienstleistungsaufträge im Rahmen des TACIS-Programms im Wege der beschränkten Ausschreibung und der freihändigen Vergabe und erst recht nicht das allgemeine System der fraglichen Verordnung. Da sich die beanstandete Vorschrift darauf beschränkt, die Möglichkeit vorzusehen, die Schwelle, oberhalb deren die betreffenden Aufträge nicht mehr in dieser Weise vergeben werden können, aufgrund der gemachten Erfahrungen zu ändern, stellt sie nur eine Anwendungsmodalität des TACIS-Programms dar.

33 Folglich konnte der Rat mit Recht davon ausgehen, daß die Änderung dieser Schwelle unter die Durchführungsbefugnisse fiel, die nicht dem Verfahren unterliegen, das in den Vorschriften des EWG-Vertrags und des Euratom-Vertrags geregelt ist, auf deren Grundlage die angefochtene Verordnung erlassen wurde. Auch dieser Klagegrund ist somit nicht stichhaltig.

34 Da keiner der Klagegründe durchgreift, ist die Klage abzuweisen.

### **Kosten**

35 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da das Parlament mit seinem Vorbringen unterlegen ist, sind ihm die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

- 1) Die Klage wird abgewiesen.
- 2) Das Parlament trägt die Kosten des Verfahrens.

Rodríguez Iglesias	Schockweiler	Kapteyn	Gulmann	
Jann	Mancini	Kakouris	Moitinho de Almeida	
Murray	Edward	Puissochet	Hirsch	Sevón

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 10. Mai 1995.

Der Kanzler

R. Grass

Der Präsident

G. C. Rodríguez Iglesias