SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS WALTER VAN GERVEN
vom 30. November 1989 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. In dieser Rechtssache geht es wieder einmal um die Frage, ob das Parlament vor dem Gerichtshof eine Nichtigkeitsklage nach Artikel 173 EWG-Vertrag und/oder nach dem wortgleichen Artikel 146 EAG-Vertrag [1] erheben kann.

Wegen weiterer Einzelheiten bezüglich des genauen Gegenstands dieser Klage, der Umstände, unter denen sie erhoben worden ist und — nach Ihrem unlängst ergangenen Urteil „Ausschußwesen" [2] — weiter verfolgt wird, und wegen einer Zusammenfassung des Vorbringens der Parteien verweise ich auf den Sitzungsbericht. Da der Gerichtshof beschlossen hat, die Frage der Zulässigkeit vorab und unabhängig von derjenigen der Begründetheit zu prüfen, werden sich meine Schlußanträge selbstverständlich auch nur auf diese Frage beziehen.

2. Im Urteil „Ausschußwesen" hat der Gerichtshof die Frage der Zulässigkeit einer vom Parlament gegen einen Beschluß des Rates mit allgemeiner Geltung erhobenen Klage verneint. Ich werde im folgenden untersuchen, ob die mit diesem Urteil getroffene Entscheidung auch uneingeschränkt für eine Sache wie die jetzt vorliegende gilt. In der anhängigen Rechtssache ficht das Parlament eine Verordnung des Rates [3] an, weil die Verordnung nicht im Verfahren der Zusammenarbeit erlassen worden sei und dadurch die Befugnisse des Parlaments mißachtet worden seien. Zwar waren schon in der Rechtssache „Ausschußwesen" Argumente im Zusammenhang mit der Verletzung der Befugnisse des Parlaments (insbesondere des Kontrollrechts des Parlaments gegenüber der Kommission) angeführt und vom Gerichtshof beantwortet worden, doch lag der Schwerpunkt dort vor allem auf der Verteidigung des Gemeinschaftsrechts, insbesondere des in den Verträgen vorgesehenen institutionellen Gleichgewichts, durch das Parlament.

Heute dagegen steht die Verteidigung seiner eigenen Befugnisse durch das Parlament ganz im Mittelpunkt, mit der Besonderheit, daß das Parlament mit seiner Sache allein steht und daher für die Verteidigung seiner Befugnisse ausschließlich *auf sich selbst* angewiesen ist. Das Parlament macht nämlich geltend, die angefochtene Verordnung beruhe auf einer falschen Rechtsgrundlage, nämlich auf Artikel 31 EAG-Vertrag statt auf Artikel 100 A EWG-Vertrag, mit der Folge, daß sich das Parlament nicht wie in dem letztgenannten Artikel vorgeschrieben im Verfahren der Zusammenarbeit gemäß

* Originalsprache: Niederländisch.

1 — Im folgenden wird der Einfachheit halber nur auf Artikel 173 EWG-Vertrag Bezug genommen.

2 — Urteil vom 27. September 1988 in der Rechtssache 302/87, Parlament/Rat, Slg. 1988, 5615.

3 — Verordnung (Euratom) Nr. 3954/87 des Rates vom 22. Dezember 1987 zur Festlegung von Höchstwerten an Radioaktivität in Nahrungsmitteln und Futtermitteln im Falle eines nuklearen Unfalls oder einer anderen radiologischen Notstandssituation (sogenannte „Tschernobyl"-Verordnung; ABl. L 371, S. 11).

Artikel 149 Absatz 2 EWG-Vertrag habe beteiligen können. Da die Kommission in der Frage der Wahl der Rechtsgrundlage anderer Auffassung ist als das Parlament, kann sie vernünftigerweise nicht für das Parlament zur Verteidigung seiner Befugnisse sprechen. In der Rechtssache „Ausschußwesen" war die Lage anders, weil die Kommission und das Parlament dort gegenüber dem Rat denselben Standpunkt vertraten.

Wegen dieser Besonderheit muß der Gerichtshof die Präjudizwirkung seiner früheren Entscheidung prüfen und wenn nötig nuancieren, soweit es um das Initiativrecht des Parlaments zur Verteidigung seiner Befugnisse durch eine Nichtigkeitsklage vor dem Gerichtshof geht (siehe hierzu Punkt 7).

Bevor ich mit der eigentlichen Untersuchung beginne, möchte ich kurz um Ihre Aufmerksamkeit für zwei wesentliche Ausgangspunkte bitten, nämlich zum einen für die Art und Weise, in der der EWG-Vertrag das institutionelle Gefüge der Gemeinschaft einer richterlichen Kontrolle zugänglich macht, und zum anderen für den Platz, der dem Parlament in Ihrer Rechtsprechung eingeräumt wird.

Die Beachtung der Zuständigkeitsverteilung zwischen den Organen ist auch gerichtlich durchsetzbar

3. Es steht außer Zweifel, daß der EWG-Vertrag in den Artikeln 169 ff. (und der EAG-Vertrag in den Artikeln 136 ff.) ein System der Zuständigkeitsverteilung zwischen den in Artikel 4 Absatz 1 EWG-Vertrag (Artikel 3 Absatz 1 EAG-Vertrag) genannten Organen gewählt hat, dessen Beachtung nicht nur politisch, sondern auch gerichtlich durchsetzbar ist. Das Leitmotiv dabei ist, daß die verschiedenen Organe, aber auch die Mitgliedstaaten, die jeder eine eigene Aufgabe im institutionellen Gefüge des Vertrags haben und die jeder einen bestimmten Aspekt des Gemeinschaftsinteresses vertreten, eventuelle Zuständigkeitsstreitigkeiten vor den Gemeinschaftsrichter bringen können. Das gilt auch für den Gesetzgeber im engeren Sinne, also den Rat, dem von Anfang an ausdrücklich die Rechtsetzungsbefugnis eingeräumt worden ist, die in einem klassischen Verfassungssystem gewöhnlich der Volksvertretung zukommt.

Dieses Kennzeichen der gerichtlichen Durchsetzbarkeit der Beachtung der Befugnisse betrifft besonders die Wahl der Rechtsgrundlage einer von einem Organ erlassenen Handlung. Sie muß sich dem Gerichtshof zufolge auf objektive, gerichtlich nachprüfbare Umstände gründen[4]. Die Kontrolle der Rechtsgrundlage, um die es auch in der vorliegenden Rechtssache geht, ist in der Tat entscheidend dafür, daß die in den Verträgen festgelegte Zuständigkeitsverteilung zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten sowie zwischen den Gemeinschaftsorganen untereinander gewährleistet wird.

Diese in den Verträgen getroffene Entscheidung für eine auch gerichtliche Kontrolle der verschiedenen Zuständigkeitsbereiche auch dann, wenn der eigentliche Gesetzgeber davon betroffen ist, weicht von der in nicht wenigen Mitgliedstaaten — vor allem

4 — Urteil vom 26. März 1987 in der Rechtssache 45/86, Kommission/Rat, Slg. 1987, 1493, Randnr. 11; Urteil vom 23. Februar 1988 in der Rechtssache 68/86, Vereinigtes Königreich/Rat, Slg. 1988, 855, Randnr. 24.

denjenigen, die keine föderative Staatsstruktur kennen — bestehenden Lage ab, ist aber unverkennbar in der Gemeinschaftsrechtsordnung verankert. In seinem Urteil „Gemeinsame Verkehrspolitik" vom 22. Mai 1985 hat der Gerichtshof zudem darauf hingewiesen, daß die Art und Weise, wie die politische Konfliktregelung strukturiert ist, keinen Einfluß darauf haben kann, wie die gerichtliche Konfliktregelung auszusehen hat [5].

Die Tatsache, daß dem Parlament in diesem gerichtlich durchsetzbar gemachten Zuständigkeitsgefüge keine ebenso ausgeprägte Rolle eingeräumt wird wie dem Rat oder der Kommission, liegt nach allgemeiner Ansicht daran, daß das Parlament anfangs kaum Macht besaß. Hätte das Parlament von Anfang an bindende Befugnisse gehabt, so wäre ihm aller Wahrscheinlichkeit nach im Rechtsschutzsystem des Vertrags eine ebenso ausgeprägte Rolle zugewiesen worden. Ein Anhaltspunkt dafür ist, daß in dem Maße, wie das Parlament doch Befugnisse hatte oder später erlangte, die rechtliche Wirkungen für Dritte entfalten, die damit verbundenen Zuständigkeitskonflikte der Kontrolle durch den Gerichtshof unterworfen wurden [6].

5 — Urteil in der Rechtssache 13/83, Parlament/Rat, Slg. 1985, 1513, Randnr. 18: „Die Tatsache, daß das Europäische Parlament zugleich das Organ der Gemeinschaften ist, das die Aufgabe hat, das Handeln der Kommission und in gewissem Umfang auch das Handeln des Rates auf politischer Ebene zu kontrollieren, läßt die Auslegung der Vorschriften des Vertrages, in denen die Klagemöglichkeiten der Organe geregelt sind, unberührt."
Siehe aber das Urteil „Ausschußwesen", Randnr. 12, wo dies implizit aufgegeben oder zumindest abgeschwächt wird.

6 — Bezeichnend — für den hier vorliegenden Typ von Rechtsstreitigkeiten — ist der folgende Abschnitt im Urteil des Gerichtshofes vom 10. Juli 1986 in der Rechtssache 149/85, Wybot, Slg. 1986, 2391, Randnr. 23: „Im Rahmen des in den Verträgen vorgesehenen Gewaltengleichgewichts zwischen den Organen kann ... die Praxis des Europäischen Parlaments den anderen Organen nicht ein Recht nehmen, das ihnen nach den Verträgen selbst zusteht."

Damit, daß ich diesen Ausgangspunkt gleich zu Beginn hervorhebe, will ich ihn nicht als solchen meinen Ausführungen zugrunde legen. Ich will nur unterstreichen, daß aus dem institutionellen Gefüge des Vertrags nicht von vornherein gegen die gerichtliche Durchsetzbarkeit der Beachtung der Befugnisse eines Organs geschlossen werden kann, wenn diese aufgrund anderer Erwägungen aus den Vertragsbestimmungen abzuleiten ist.

Das „ius standi" des Parlaments in der Rechtsprechung des Gerichtshofes

4. Es sei noch an einen zweiten Ausgangspunkt erinnert. Bekanntlich hat der Gerichtshof dem Parlament die Parteifähigkeit in immer höherem Maße zuerkannt. Die einzelnen Etappen sind so gut bekannt, daß ich mich hier mit einer Zusammenfassung begnügen kann [7]: Die Handlungen des Parlaments können Gegenstand eines Vorabentscheidungsersuchens zu ihrer Auslegung oder zur Prüfung ihrer Gültigkeit sein. Das Parlament verfügt über ein allgemeines Recht, in Rechtssachen vor dem Gerichtshof als Streithelfer aufzutreten. Es kann Untätigkeitsklage nach Artikel 175 EWG-Vertrag erheben. Es kann sowohl im Rahmen eines Klageverfahrens als auch im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens aufgefordert werden, Erklärungen vor dem Gerichtshof abzugeben. Gegen Handlungen des Parlaments kann Nichtigkeitsklage erhoben werden. Zu Recht hat Generalanwalt Darmon in der Rechtssache „Ausschußwesen" darauf hingewiesen, daß in allen diesen Fällen mit Ausnahme des letztgenannten an

7 — Wegen der Nachweise und einer Besprechung siehe zuletzt die Schlußanträge von Generalanwalt Darmon vom 26. Mai 1988 in der Rechtssache „Ausschußwesen", a. a. O.

Vorschriften des Gemeinschaftsrechts angeknüpft werden kann, so daß der Gerichtshof sich damit begnügen konnte, diese Vorschriften dadurch zu verdeutlichen, daß er sie für anwendbar auf das Parlament erklärte. Was die Nichtigkeitsklage gegen Handlungen des Parlaments angeht, konnte sich der Gerichtshof im Urteil „Les Verts" [8] allerdings nicht auf ein solches Textargument berufen, was ihn freilich bei seiner Auslegung nicht gehindert hat.

Dieser Aufzählung kann nun auch das (uneingeschränkte) Recht des Parlaments zur Einlegung eines Rechtsmittels gegen Entscheidungen des Gerichts erster Instanz hinzugefügt werden. Nach der geänderten Satzung können Rechtsmittel gegen die Endentscheidungen des Gerichts unter anderem von den „Gemeinschaftsorganen" eingelegt werden, auch wenn diese dem Rechtsstreit vor dem Gericht nicht beigetreten sind [9]. Der Gerichtshof hat es immer abgelehnt, den Begriff „Organe" im Vertrag oder in der Satzung so auszulegen, daß das Parlament nicht darunter fällt, da seiner Ansicht nach eine solche Auslegung der institutionellen Stellung (des Parlaments), wie sie vom Vertrag und insbesondere von Artikel 4 Absatz 1 gewollt sei, abträglich wäre [10].

Es fällt auf, daß der Gerichtshof in den genannten Urteilen, mit denen dem Parlament ein „ius standi" zuerkannt worden ist, die von den Verträgen vorgenommene Zuständigkeitsverteilung zwischen den Organen so ausgelegt hat, daß eine größtmögliche Kohärenz und Wirksamkeit der in den Verträgen vorgesehenen Rechtsbehelfe gesichert ist. Allerdings hat sich der Gerichtshof dabei an den Grundsatz der abschließenden Zuweisung richterlicher Zuständigkeit gebunden, wonach er, so das CFDT-Urteil vom 17. Februar 1977, die Grenzen seiner Zuständigkeit nicht durch die Schaffung eines *neuen* Rechtsbehelfs erweitern darf [11]. Die vorliegende Rechtssache muß jedoch deutlich von der Rechtssache CFDT unterschieden werden, in der es um eine Vereinigung ging, die angesichts des beschränkten sachlichen Geltungsbereichs des EGKS-Vertrags *in keinem Fall* ein Klagerecht nach diesem Vertrag haben konnte. Im vorliegenden Fall verhält es sich anders: Dem Parlament ist, wie wir gesehen haben, schon in zahlreichen Fällen ein „ius standi" vor dem Gerichtshof eingeräumt worden, und es möchte nun vor dem Gerichtshof selbst als Kläger auftreten, um die ihm vom Vertrag zuerkannten Befugnisse zu verteidigen.

Das Urteil „Ausschußwesen"

5. Dem Beobachter der Rechtsprechung des Gerichtshofes seit Inkrafttreten des EWG-Vertrags ist zweifellos aufgefallen, wie sehr die Rechtsprechung darauf gerichtet war

8 — Urteil vom 23. April 1986 in der Rechtssache 294/83, Slg. 1986, 1339, Randnrn. 24 f., bestätigt durch Urteil vom 3. Juli 1986 in der Rechtssache 34/86, Rat/Parlament, Slg. 1986, 2155, Randnr. 5.

9 — Siehe Artikel 49 der Satzungen des Gerichtshofes der EWG, der EAG und der EGKS in seiner Fassung durch den Beschluß des Rates vom 24. Oktober 1988 (88/591/EGKS, EWG, Euratom) (ABl. C 215, S. 1).

10 — Namentlich für das Recht des Parlaments, einem Rechtsstreit vor dem Gerichtshof als Streithelfer beizutreten und eine Untätigkeitsklage zu erheben. Siehe die Urteile vom 29. Oktober 1980 in den verbundenen Rechtssachen 138/79 und 139/79, Roquette Frères und Maizena, Slg. 1980, 3333 bzw. 3393, Randnr. 19, und vom 22. Mai 1985 in der Rechtssache 13/83, zitiert in Fußnote 5, Randnr. 17.

11 — Urteil vom 17. Februar 1977 in der Rechtssache 66/76, CFDT/Rat, Slg. 1977, 305, Randnr. 8, daß auf die Nichtigkeitsklage einer Arbeitnehmerorganisation gegen Beschlüsse des Rates der EGKS ergangen ist. Dieses Urteil wurde bestätigt durch das Urteil vom 11. Juli 1984 in der Rechtssache 222/83, Gemeinde Differdange/Kommission, Slg. 1984, 2889, in dem bekräftigt wurde, daß Gemeinden kein Klagerecht nach Artikel 33 EGKS-Vertrag haben.

und ist, unter vielen Aspekten ein angemessenes und kohärentes Rechtsschutzsystem zu gewährleisten. Insofern kam das Urteil „Ausschußwesen" recht unerwartet[12]. Dieses Urteil verwarf sowohl die Argumente betreffend den Zusammenhang zwischen den Klagearten und insbesondere zwischen der Untätigkeits- und der Nichtigkeitsklage — deren engen Zusammenhang der Gerichtshof in einem früheren Urteil[13] noch unterstrichen hatte — wie auch diejenigen betreffend den Zusammenhang zwischen Passiv- und Aktivlegitimation des Parlaments. Das war um so überraschender, als der Gerichtshof, um einen Parallelismus zwischen der dem Parlament zugestandenen Untätigkeitsklage und der ihm versagten Nichtigkeitsklage zu verneinen, Artikel 175 weit ausgelegt hat — indem er nämlich (Randnr. 17) eine ausdrückliche Weigerung, tätig zu werden, einer andauernden Untätigkeit gleichgestellt hat —, um eine Lücke im Rechtsschutzsystem (teilweise) zu füllen. Diese Auslegung ging über das hinaus, was die frühere Rechtsprechung des Gerichtshofes erwarten ließ und weicht auch von der Regelung im EGKS-Vertrag ab (dem der Gerichtshof in diesem Urteil freilich Analogieargumente zur Frage des Verhältnisses zwischen Aktiv- und Passivlegitimation entnommen hat)[14].

Ist hieraus abzuleiten, daß der Gerichtshof im Urteil „Ausschußwesen" von seiner beständigen Sorge um ein angemessenes und kohärentes Rechtsschutzsystem abgerückt ist? Sicherlich nicht, wie sich schon aus dem angesprochenen Bemühen ergibt, Artikel 175 ungemein weit auszulegen. Überdies verweist das Urteil später (Randnr. 20) bei der Beurteilung der Frage eines Parallelismus zwischen Aktiv- und Passivlegitimation des Parlaments mit Nachdruck auf das Urteil „Les Verts" und erinnert daran, daß die dort vorgenommene Auslegung auf der Notwendigkeit beruht, ein umfassendes System des Rechtsschutzes einzelner gegen Handlungen der Gemeinschaftsorgane, die Rechtswirkungen für sie entfalten können, zu schaffen.

Ich verstehe das Urteil „Ausschußwesen" eher als eine Weigerung, das institutionelle Gleichgewicht zwischen den Organen durch eine Änderung im Bereich der Nichtigkeitsklage entsprechend dem Begehren des Parlaments zu verändern (und in Verbindung damit den Parallelismus zwischen Aktiv- und Passivlegitimation anzuerkennen) (Randnr. 19). Auf diese Frage einzugehen, hätte in der Tat wie eine Einmischung des Gerichtshofes in einer so heiklen Frage wie der des institutionellen Gleichgewichts zwischen den mit normativen Befugnissen oder Vorrechten ausgestatteten Gemeinschaftsor-

12 — Nur ein Beispiel: In der nicht veröffentlichten zweiten (von L. W. Gormley durchgesehenen) englischen Fassung des Standardwerks von P. J. G. Kapteyn und P. VerLoren van Themaat, *Introduction to the Law of the European Communities*, 1989, beschreiben die Verfasser auf den Seiten 143 ff. die natürliche Entwicklung des „ius standi" des Parlaments vor dem Gerichtshof und schließen ihre (deutlich vor Erlaß des Urteils „Ausschußwesen" geschriebenen) Ausführungen mit der Überlegung: „There is no escaping the fact that bringing cases before the Court is both a manifestation and consequence of active parliamentary participation in the political life of the Community" (S. 145). Das Urteil „Ausschußwesen" zwang die Verfasser, diese Darstellung in letzter Minute durch eine deutlich abschwächende Fußnote zu ergänzen.

13 — Siehe das Urteil vom 18. November 1970 in der Rechtssache 15/70, Chevalley, Slg. 1970, 975, Randnr. 6. Allerdings traf der Gerichtshof diese Feststellung im Zusammenhang mit der Umschreibung des Begriffs der Handlungen, die Gegenstand einer Klage nach den Artikeln 173 und 175 sein können.

14 — Wegen einer eingehenden Analyse des Urteils „Ausschußwesen" unter anderem in diesem Punkt und der früheren Rechtsprechung des Gerichtshofes siehe M. Thill, „Le défaut de qualité du Parlement européen pour agir en annulation au titre de l'article 173 du traité CEE: l'arrêt de la Cour de Justice du 27 septembre 1988 et ses implications sur d'autres aspects du contentieux communautaire", *CDE* 1989, S. 367, 375 bis 382.

ganen aussehen können, also als eine Einmischung in den politischen Entscheidungsprozeß, auch wenn der Gerichtshof früher festgestellt hat — eine Aussage, der er im Urteil „Ausschußwesen" freilich implizit widersprochen hat —, daß die gerichtliche und die politische Konfliktlösung voneinander unterschieden werden müßten (siehe Punkt 3, Fußnote 5, dieser Schlußanträge). Die Gefahr, daß der Eindruck einer solchen Einmischung entstanden wäre, bestand um so mehr, als — so der Gerichtshof in Randnummer 26 — die Befugnisse des Parlaments mit der Einheitlichen Europäischen Akte erheblich erweitert worden waren, ohne daß damit eine Änderung der Regelung über das Klagerecht nach Artikel 173 einhergegangen wäre. Bei dieser Änderung der Verträge hatte sich der Rat nämlich ausdrücklich geweigert, einem Vorschlag der Kommission nachzukommen, dem Parlament ein ebenso unbeschränktes Recht zur Erhebung einer Nichtigkeitsklage, wie es dem Rat und der Kommission zusteht, zuzuerkennen [15] [16].

Es ist jedoch sogleich darauf hinzuweisen, daß diese Weigerung nicht so verstanden werden kann, daß sie es dem Gerichtshof *in keinem Fall* erlaubte, dem Parlament ein „ius standi" nach Artikel 173 EWG-Vertrag zuzuerkennen. Der erwähnte Vorschlag der Kommission ging dahin, sowohl die Aktiv- als auch die Passivlegitimation des Parlaments in den Vertrag aufzunehmen. Die Zurückweisung dieses Vorschlags (die Einheitliche Akte wurde im Februar 1986 unterzeichnet) hat den Gerichtshof jedoch nicht daran gehindert, im Urteil „Les Verts" vom 23. April 1986 die Passivlegitimation des Parlaments — und damit sein „ius standi" als Beklagter — anzuerkennen [17].

Das Gebot eines angemessenen und kohärenten Rechtsschutzes

6. Die soeben getroffene Unterscheidung zwischen einer Auslegung des Vertrags, die auf die Gewährleistung eines angemessenen und kohärenten Rechtsschutzsystems abzielt, und einer Auslegung, die das empfindliche politische Gleichgewicht zwischen den Organen zu beeinträchtigen droht, ist meines Erachtens von höchster Bedeutung. Während ersteres zu den unveräußerlichen Rechten des Richters gehört, ist das zweite Sache des (Verfassungs-)Gesetzgebers. Es ist daher verständlich, daß der Gerichtshof im Urteil „Ausschußwesen" nicht — und erst recht nicht nach der Zurückweisung der genannten Initiative der Kommission — Argumenten im Zusammenhang mit einer Neuordnung des institutionellen Gleichgewichts gefolgt ist, während er im Urteil „Les Verts" vom 23. April 1986 sehr wohl dem Argument gefolgt ist, daß der Rechtsschutz, wie der Gerichtshof ausgeführt hat, durch ein vom Vertrag geschaffenes umfassendes System von Rechtsbehelfen und Verfahren gewährleistet ist, dessen sich Dritte, die ihre Rechte durch eine verbindliche Handlung des Parlaments beeinträchtigt sehen, bedienen können [18]. Dem lag die Erwägung zugrunde,

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

15 — So eine Erklärung des Kommissionsmitglieds Ripa di Meana vom 9. Oktober 1986 im Parlament. Der Vorschlag der Kommission ist veröffentlicht im Bulletin des Parlaments PB 100.805/Add. 2 vom 10. Oktober 1985, S. 25.

16 — Kommissionspräsident Delors hat später im Parlament erklärt, daß dafür keine *Einstimmigkeit* im Rat zu finden gewesen sei, daß aber einige nationale Vertretungen auf der Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, auf der dieser Vorschlag erörtert wurde, ausgeführt hätten, „que les institutions communautaires étaient sous l'emprise d'une constitution évolutive et qu'un jour la jurisprudence donnerait de facto ce droit au Parlement". Siehe das Protokoll der Sitzung vom 26. Oktober 1988 (vorläufige Ausgabe), S. 194 bis 197.

17 — Weiler, J.: „Pride and Prejudice — Parliament v. Council", *ELRev* 1989, S. 334, 345.

18 — Vgl. Randnrn. 23 und 24 des Urteils „Les Verts" (Fußnote 8) und vor allem die Wiedergabe dieses Urteils in Randnr. 20 des Urteils „Ausschußwesen".

entzogen sind, ob ihre Handlungen im Einklang mit der Verfassungsurkunde der Gemeinschaft, dem Vertrag, stehen" [19].

Dabei — und im Rahmen dieser Schlußanträge insgesamt — verstehe ich unter „Rechtsschutz" die dem Inhaber eines Rechts, einer Befugnis oder einer Prärogative [20] zustehende Möglichkeit, sein Recht, seine Befugnis oder seine Prärogative aus eigener Initiative, also nach eigenem Gutdünken, mittels einer Anrufung der Gerichte zur Geltung zu bringen.

Dieser Unterschied hat eine wichtige praktische Folge. Während die (Neu-)Ordnung des institutionellen Gleichgewichts zwischen Rat, Kommission und Parlament — zu der der Gerichtshof meines Erachtens *nicht* befugt ist — dazu führen würde, dem Parlament ein ebenso umfassendes Klagerecht wie dem Rat und der Kommission zuzuerkennen, ist dies nicht der Fall bei der Verwirklichung eines wirksamen Rechtsschutzes für das Parlament. Dazu bedarf es nur eines beschränkten Klagerechts, und zwar in dem Maße, wie dies erforderlich ist, damit die eigenen Rechte, Befugnisse und Prärogativen des Parlaments sichergestellt werden, also insoweit, als das Parlament ein *eigenes Rechtsschutzinteresse* hat. Es sei darauf hingewiesen — dazu später unter den Punkten 12 und 14 mehr —, daß der Gerichtshof im Urteil „Ausschußwesen" auch die Notwendigkeit eines gerichtlichen Rechtsschutzes der Befugnisse des Parlaments anerkannt, die Inanspruchnahme dieses Rechtsschutzes, was eine Klage nach Artikel 173 EWG-Vertrag angeht, aber im besonderen der Kommission anvertraut hat (Randnr. 27).

7. Da es in der vorliegenden Rechtssache um die Befugnis des Parlaments geht, selbst und aus eigener Initiative eine Nichtigkeitsklage zur Sicherung seiner eigenen (Mitwirkungs-)Befugnis — und nur dazu — zu erheben, werde ich hierauf meine Untersuchung der Frage beschränken, ob eine Nuancierung des vom Gerichtshof im Urteil „Ausschußwesen" eingenommenen Standpunkts wünschenswert ist. Meine Untersuchung wird sich demnach auf die Randnummern 25 bis 27 des Urteils und auf einer weiteren Stufe auf dessen Randnummern 8 bis 10 beschränken. Auf die übrigen Ausführungen des Gerichtshofes in diesem Urteil, wonach dem Parlament ein *unbeschränktes* Klagerecht nicht zusteht, werde ich nicht mehr eingehen.

Das Recht des Parlaments, die Beachtung seiner Befugnisse mittels einer Nichtigkeitsklage gerichtlich durchzusetzen

8. Wenn ich vom Recht (des Parlaments) zur Klageerhebung („la *qualité* pour ester en justice") spreche, so unterscheide ich dieses Recht von der Fähigkeit (des Parlaments) zur Prozeßführung („la *capacité* d'ester en justice"). Letzteres bezieht sich auf die Fähigkeit, Träger von Rechten zu sein, was meist mit der (mehr oder weniger ausgeprägten) Rechtsfähigkeit der Prozeßpartei einhergeht (siehe dazu Punkt 17). Ersteres betrifft die Frage, ob eine bestimmte Rechtsvorschrift, hier der Vertrag, jemandem ausdrücklich oder implizit das

19 — Urteil „Les Verts" (siehe Fußnote 8), Randnr. 23.

20 — Ich gebrauche hier und auch im weiteren diese weite Formulierung, um anzudeuten, daß es nicht darauf ankommt, um welche Art von „Rechten" im weitesten Sinne des Wortes es geht.

Recht gibt, in einem Rechtsstreit Kläger oder Beklagter zu sein [21].

Im Urteil „Les Verts" hat der Gerichtshof das Recht des Parlaments, Beklagter zu sein, aus Artikel 173 Absatz 1 EWG-Vertrag abgeleitet — obwohl das Parlament dort nicht ausdrücklich genannt ist —, und zwar wegen der Notwendigkeit, *Dritten*, die sich durch eine für sie Rechtsfolgen zeitigende Handlung beschwert fühlen, den erforderlichen Rechtsschutz zu bieten. Die Frage, die sich dem Gerichtshof jetzt stellt, geht dahin, ob ein solcher Rechtsschutz — und damit das Recht des Parlaments, Klage zu erheben — auch einem *Organ* geboten werden muß, das geltend macht, durch die Handlung eines anderen Gemeinschaftsorgans in seinen Befugnissen beeinträchtigt worden zu sein.

9. Ich möchte darauf hinweisen, daß in der so formulierten Frage die Betonung *nicht* auf dem Zusammenhang zwischen Aktiv- und Passivlegitimation des Parlaments (das heißt zwischen dem Parlament als Kläger und dem Parlament als Beklagter) liegt — eine Frage, die in den Bereich des institutionellen Gleichgewichts gehört, zu dem ich mich hier aus den genannten Gründen (siehe Punkte 5 und 6) nicht äußern will —, *sondern* darauf, ob dem Parlament aus dem Gesichtspunkt der Notwendigkeit eines angemessenen Rechtsschutzes ein Klagerecht gegenüber Handlungen anderer Organe zusteht. Sollte also das Klagerecht des Parlaments anerkannt werden, so *nicht*, weil dem Parlament, nachdem es im Urteil „Les Verts" als passiv legitimiert angesehen wurde, auch die Aktivlegitimation zuerkannt werden muß, um es auf eine Stufe mit Rat und Kommission zu stellen, *sondern* damit das Parlament als Kläger wie andere Personen oder Organe seine Rechte, Befugnisse und Prärogativen in angemessener Weise selbst gerichtlich verteidigen kann [22].

Aus dieser Sicht kommt es *inhaltlich* nicht auf den Vergleich zwischen dem Klagerecht des Parlaments und seiner Fähigkeit, Beklagter zu sein, sondern auf den Vergleich zwischen dem Recht des Parlaments zur Erhebung einer Nichtigkeitsklage gegen Handlungen anderer Gemeinschaftsorgane und dem Recht (u. a.) von Einzelpersonen an, ebenfalls Klage gegen Handlungen der Gemeinschaftsorgane, darunter des Parlaments, zu erheben. Mit anderen Worten, die Aktivlegitimation des Parlaments wird hier verglichen mit der Aktivlegitimation von (u. a.) Einzelpersonen.

Gleichwohl entsteht in der vorliegenden Rechtssache bei der Frage nach dem *Klage*recht des Parlaments dasselbe *Auslegungs*problem wie in der Rechtssache „Les Verts" bei der Frage nach der *Beklagtenfähigkeit*

21 — Zum Unterschied zwischen „*capacité*" und „*qualité*" d'ester en justice nach dem EWG-Vertrag (und auch zum „*intérêt*", dem Interesse, das im vorliegenden Fall in der Verteidigung eigener Rechte besteht, siehe dazu Punkt 6) vgl. den schon älteren, aber noch immer lesenswerten Aufsatz von C. Cambier: „Le droit de procédure: principe et élément régulateur de l'autorité des juges dans les Communautés européennes", in: *De individuele rechtsbescherming in de Europese Gemeenschappen*, 1967, S. 117 ff. Vgl. auch J. Boulouis: „La qualité du Parlement européen pour agir en annulation", *RMC*, 1989, S. 119 ff.

22 — Vgl. in diesem Sinne auch Generalanwalt Darmon in seinen Schlußanträgen in der Rechtssache „Ausschußwesen" (Nrn. 32 f.).

des Parlaments, weil weder Artikel 173 Absatz 1 Satz 2, was das Klagerecht angeht, noch Artikel 173 Absatz 1 Satz 1, was die Beklagtenfähigkeit angeht, ausdrücklich das Parlament oder auch nur „andere Organe" (als Rat und Kommission) erwähnt.

Die entscheidende Frage, die sich deshalb in der vorliegenden Rechtssache in aller Schärfe stellt, ist folgende: Steht dem Parlament ein weniger weitgehender Rechtsschutz zu als Einzelpersonen (abgesehen von der weiteren Frage der unmittelbaren oder individuellen Betroffenheit letzterer, siehe dazu Punkt 17), wenn es um die gerichtliche Geltendmachung eigener Rechte, Befugnisse oder Prärogativen geht?

Die Notwendigkeit einer rechtsschutzkonformen Auslegung von Artikel 173 EWG-Vertrag

10. Lassen Sie mich sogleich sagen, daß ich nicht einsehe, warum diese Frage für Organe anders zu beantworten sein sollte als für Einzelpersonen.

Doch wohl nicht deswegen, weil letztere *natürliche* Personen sein können und allein sie sich aus diesem Grund auf Artikel 6 Absatz 1 und Artikel 13 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (MRK) berufen können, durch die in Zivil- und in Strafsachen das Recht auf Beurteilung durch ein unparteiisches Gericht bzw., bei Verletzung der in der Konvention festgelegten Rechte und Freiheiten, ein wirksamer Rechtsschutz garantiert wird [23]? In der Rechtsprechung des Gerichtshofes ist im übrigen anerkannt, daß auch juristische Personen des Privatrechts solche, ihrer besonderen Situation angepaßten Rechte oder Freiheiten, wenn nicht auf der Grundlage der MRK, so doch gestützt auf allgemeine Rechtsgrundsätze, geltend machen können [24]. Obwohl unstreitig zu sein scheint, daß die MRK nicht für juristische Personen des öffentlichen Rechts gilt, kann daraus doch nicht der Umkehrschluß gezogen werden, daß diese nicht unter Berufung auf einen allgemeinen Rechtsgrundsatz, der den Zugang zu den Gerichten garantiert (siehe dazu Punkt 12) Klage erheben können, *wenn* das institutionelle Gefüge der betreffenden Rechtsordnung, wie dies bei der Rechtsordnung der Gemeinschaft der Fall ist (siehe dazu Punkt 3) grundsätzlich der gerichtlichen Durchsetzbarkeit der Rechte, Befugnisse oder Prärogativen entgegensteht, die dieser juristischen Person des öffentlichen Rechts nach den Gesetzen oder Verträge zustehen.

11. Ebensowenig kann dem Parlament seit dem Urteil „Les Verts" ein Textargument entgegengehalten werden. Wie bereits angedeutet, erwähnt Artikel 173 Absatz 1, was den Kreis der der Kontrolle des Gerichtshofes unterworfenen Organe und den Kreis der Klageberechtigten angeht, das Parlament nicht und enthält auch insoweit keinen Sammelbegriff, unter den das Parlament gefaßt werden kann. Was die seiner Kontrolle unterworfenen Organe angeht, hat der Gerichtshof hierin kein Hindernis dafür gese-

23 — Vgl. zum Beispiel das Urteil vom 15. Oktober 1987 in der Rechtssache 222/86, Heylens, Slg. 1987, 4097, insbesondere Randnr. 14.

24 — Vgl. zum Beispiel die neueren Urteile vom 21. September 1989 in den verbundenen Rechtssachen 46/87 und 227/88, Hoechst, Slg. 1989, 2859, Randnrn. 17 ff., vom 17. Oktober 1989 in der Rechtssache 85/87, Dow Benelux, Slg. 1989, 3137, Randnr. 28 ff., und vom 18. Oktober 1989 in der Rechtssache 374/87, Orkem, Slg. 1989, 3283, Randnrn. 30 ff.

hen, auch die Handlungen des Parlaments wegen der Notwendigkeit des Rechtsschutzes für beschwerte Dritte einer richterlichen Kontrolle zu unterziehen [25]. Der Gerichtshof hat mit anderen Worten den insoweit stummen Text im Einklang mit dem Gebot eines möglichst angemessenen Rechtsschutzes ausgelegt. Muß diese Art der Auslegung zur Füllung einer entsprechenden Textlücke nicht ebenso gelten, wenn es darum geht, einem Organ für die Verteidigung seiner eigenen Rechte, Befugnisse und Prärogativen einen gleichwertigen Rechtsschutz wie einer Einzelperson einzuräumen? Angemerkt sei noch, daß die Vereinigung, um die es im Urteil „Les Verts" ging, eine politische Partei war, also eine Vereinigung mit einem im Bereich des öffentlichen Rechts angesiedelten Zweck, und daß die in jener Sache strittigen Rechte auch keine bloßen „subjektiven Rechte" waren, sondern Ansprüche auf Mittel für den Wahlkampf.

12. Weit mehr als diese Überlegungen überzeugt mich aber das Argument, daß in einer Rechtsgemeinschaft, wer handlungsbefugt ist, auch in der Lage sein muß, seine eigenen Rechte, Befugnisse und Prärogativen *selbst* und nach eigenem Gutdünken gerichtlich geltend zu machen. Dies scheint mir ein allgemeiner Rechtsgrundsatz zu sein, nämlich die Ausprägung des grundlegenden Anspruchs auf Rechtsschutz (wie in Punkt 6 definiert), der wie dargelegt auch für Einrichtungen und Organe des öffentlichen Rechts gilt, *wenn* das institutionelle Gefüge, wie das der Europäischen Gemeinschaften, die Möglichkeit vorsieht, Zuständigkeitskonflikte zwischen Organen vor den Richter zu bringen.

Ich bin mir der Tatsache bewußt, daß ich mich mit dieser Ansicht (in einem beschränkten — siehe dazu Punkt 14 —, doch kapitalen Punkt) in Widerspruch zu dem setze, was der Gerichtshof im Urteil „Ausschußwesen" festgestellt hat, und in diesem beschränkten Punkt ersuche ich den Gerichtshof denn auch, seine Stellungnahme zu überdenken. Der Gerichtshof hat nämlich darauf hingewiesen, daß das Parlament nicht schutzlos ist, wenn es um die Beachtung seiner Rechte, Befugnisse oder Prärogativen geht. Zum einen hat die Kommission nach Artikel 155 EWG-Vertrag darüber zu wachen, daß die Befugnisse des Parlaments beachtet werden, und muß gegebenenfalls selbst eine Nichtigkeitsklage erheben. Zum anderen können neben den Mitgliedstaaten auch Einzelpersonen Klage beim Gerichtshof erheben oder ein Vorabentscheidungsersuchen herbeiführen. Ich gehe hier nicht auf die „technischen" Nachteile ein, die mit dieser Sichtweise verbunden sind [26], sondern will nur darauf hinweisen, daß der dadurch gebotene Rechtsschutz beschränkt und unvollständig ist, weil die Initiative zum Schutz der Rechte und Prärogativen des Parlaments in die Hand der Kommission, der Mitgliedstaaten oder von Einzelpersonen gelegt ist, das Parlament also hinsichtlich der gerichtlichen Durchsetzung seiner eigenen Rechte „unter Vormundschaft gestellt" wird. Dies ist eine Lage, die mir unter dem Gesichtspunkt eines *angemessenen Rechtsschutzes* höchst unbefriedigend erscheint.

13. Zur Unterstützung ihrer Ansicht, daß das Parlament ein eigenes Recht zur Erhebung einer Nichtigkeitsklage hat, haben die

25 — Vgl. Fußnote 18.

26 — Man lese dazu den in Fußnote 14 zitierten Beitrag von Thill, S. 387 ff. In Ermangelung eines Besseren wird dort die Möglichkeit für das Parlament erwähnt, die Kommission durch die Erhebung einer Untätigkeitsklage notfalls (das heißt, wenn diese nicht aus eigenem Antrieb gehandelt hat) zur Erhebung einer Nichtigkeitsklage zu verpflichten, um die Rechte und Prärogativen des Parlaments zu schützen. Daß man zu solch gewundenen und unter dem Gesichtspunkt der Prozeßökonomie verwerflichen Konstruktionen gezwungen ist, genügt schon als Beweis für die Notwendigkeit, dem Parlament die Erhebung einer Nichtigkeitsklage zu ermöglichen.

Vertreter von Parlament und Kommission in der mündlichen Verhandlung zu Recht betont, daß es letztlich, wenn die politischen Beratungen nicht zu einer Lösung geführt haben, möglich sein muß, rechtliche Zuständigkeitskonflikte dem Richter vorzulegen. In einer Gemeinschaft wie der Europäischen Gemeinschaft, in der (sicher seit der Einheitlichen Akte) ein subtiles Gleichgewicht besteht zwischen den Befugnissen der einzelnen Gemeinschaftsorgane einerseits und den Befugnissen der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten andererseits, was zu heiklen Zuständigkeitskonflikten führt und noch führen wird, muß die letzte Entscheidung darüber dem Richter überlassen werden. Würde der Gerichtshof diesen Auftrag auch nur teilweise zurückweisen, so würde er seinen Auftrag als höchster Hüter des Rechts — den die Verträge ihm und nicht der Kommission zuweisen (wie der Vergleich zwischen Artikel 164 und Artikel 155 erster Gedankenstrich EWG-Vertrag zeigt) — vernachlässigen.

Zu Recht hat der Vertreter der Kommission auch darauf hingewiesen, daß jede andere Entscheidung notwendigerweise die Freiheit der Kommission beeinträchtigen würde, die Frage der Einleitung eines Rechtsstreits autonom zu beurteilen. Zudem würde die Kommission jedesmal dann vor einem Interessenkonflikt stehen, wenn sie, wie in der vorliegenden Sache, den Zuständigkeitskonflikt anders beurteilt als das Parlament: Muß sie dann, um die Befugnisse des Parlaments zu verteidigen, Nichtigkeitsklage gegen den Rat (gegebenenfalls gegen sich selbst) erheben und eine Lösung anfechten, die sie selbst für richtig hält und die vielleicht sogar auf ihre Initiative zurückgeht? Etwas Derartiges steht meines Erachtens nicht im Einklang mit einer ordnungsgemäßen Rechtspflege, die Zuständigkeitskonflikte verhindern soll.

14. Ich habe bereits darauf hingewiesen (Punkt 6 am Ende), daß der Gerichtshof im Urteil „Ausschußwesen" nicht in Abrede gestellt hat, daß es einen gerichtlichen Rechtsschutz für die Befugnisse des Parlaments geben muß. In diesem Sinne läuft der Vorschlag, den ich hier mache, dem früheren Urteil des Gerichtshofes nicht zuwider. Es scheint mir jedoch aus den genannten Gründen keine gute Lösung zu sein, die Initiative für die Inanspruchnahme gerichtlichen Rechtsschutzes mittels einer Nichtigkeitsklage — bei der es sich um die wirksamste Form des Rechtsschutzes handelt — anderen vorzubehalten, wie es in diesem Urteil vorgeschlagen wird. Wie bereits ausgeführt, würde diese Lösung zudem dazu führen, daß nach Konstruktionen gesucht würde, den Streit auf anderem Wege doch dem Richter vorzulegen; solche Konstruktionen würden sowohl eine weite Auslegung (wie etwa des Instituts der Untätigkeitsklage: siehe Punkt 5) wie auch einen unerwünschten Verfahrensumweg (vgl. Fußnote 26) erforderlich machen. Ich meine, daß der direkte Weg, der darin besteht, dem Parlament ein beschränktes Klagerecht nach Artikel 173 zum Schutz eigener Rechte, Befugnisse und Prärogativen zuzuerkennen, aus der Sicht eines angemessenen Rechtsschutzes und einer ordnungsgemäßen Rechtspflege bei weitem die beste Lösung ist. Dies ist auch die einzige Lösung, die bei Nichtbeachtung einer wesentlichen Formvorschrift die Möglichkeit umfassender Genugtuung bietet.

15. Aufgrund der vorstehenden Erwägungen komme ich zu dem Schluß, daß dem Parlament immer dann, wenn es um die Verteidigung seiner eigenen Rechte, Befugnisse und Prärogativen geht, die Befugnis zuzuerkennen ist, vor dem Gerichtshof eine Nichtigkeitsklage gemäß Artikel 173 EWG-

Vertrag (oder Artikel 146 EAG-Vertrag) zu erheben (siehe dazu auch Punkt 19).

Die rechtliche Fassung des Klagerechts des Parlaments

16. Nun muß die Frage beantwortet werden, ob das hier vertretene Recht des Parlaments, nach Artikel 173 zur Verteidigung eigener Rechte, Befugnisse oder Prärogativen Klage zu erheben, auf Absatz 1 oder auf Absatz 2 von Artikel 173 zu stützen ist.

Für Absatz 1 spricht der Umstand, daß er das Klagerecht von Einrichtungen des öffentlichen Rechts (Mitgliedstaaten und Organe der Gemeinschaft) betrifft; für Absatz 2 spricht der Umstand, daß dort ein beschränktes, an ein eigenes Interesse gebundenes Klagerecht verankert ist. Lassen Sie mich sofort sagen, daß ich Artikel 173 Absatz 1 den Vorzug gebe. Der angemessenste Platz für das Parlament ist in der Gruppe der klageberechtigten Einrichtungen des öffentlichen Rechts, die auch dann, wenn sie ein eigenes Interesse verteidigen, in Wahrnehmung eines bestimmten Aspekts des Allgemeininteresses handeln. Ich will jedoch zunächst darauf hinweisen, daß auch Artikel 173 Absatz 2 aufgrund einer Entwicklung der Rechtsprechung des Gerichtshofes nicht ungeeignet ist, dem „ius standi" des Parlaments rechtliche Form zu geben. Dies wird mir erlauben, die Fassung dieses „ius standi" unter Artikel 173 Absatz 1 besser zu bestimmen.

17. Der Umstand, daß in Artikel 173 *Absatz 2* nur (natürlichen oder juristischen) Personen ein Klagerecht zuerkannt wird und daß nur sie die davon zu unterscheidende (siehe Punkt 8) Prozeßfähigkeit besitzen, scheint mir kein echtes Hindernis zu sein. Ist nicht in vielen Rechtsordnungen eine allgemeine Tendenz zu erkennen, den Begriff der Person funktional zu verstehen, wobei es dem Richter überlassen wird, aus der positivrechtlichen Strukturierung der Rechtssphäre einer Organisation oder Einrichtung abzuleiten, daß dieser Organisation oder Einrichtung in einem bestimmten Rechtsverhältnis (in mehr oder weniger weitem Umfang) Rechtspersönlichkeit zukommt?

Auch in der Rechtsprechung des Gerichtshofes ist diese Tendenz deutlich vorhanden. Bereits in dem Urteil „Union syndicale" vom 8. Oktober 1974 [27] entschied der Gerichtshof, daß einem Berufsverband von Beamten nicht die Parteifähigkeit abgesprochen werden könne, da ihm seine interne Struktur die nötige Autonomie verleihe, um im Rechtsverkehr als verantwortliche Einheit aufzutreten, und da ihn die Gemeinschaftsorgane als Gesprächspartner bei Verhandlungen über Kollektivinteressen des Personals anerkannt hätten. Aufgrund ähnlicher Erwägungen erkannte der Gerichtshof im Urteil „Groupement des agences de voyages" von 1982 [28] einer Gesellschaft im Gründungsstadium ein Klagerecht zu, die nach dem nationalen Recht keine Rechtspersönlichkeit besaß. Im Urteil Fediol I von 1983 [29] wurde einem Berufsverband ohne Rechtspersönlichkeit die Parteifähigkeit zuerkannt, weil ihm im Rahmen der angefoch-

27 — Urteil vom 8. Oktober 1974 in der Rechtssache 175/73, Union Syndicale/Rat, Slg. 1974, 917.

28 — Urteil vom 28. Oktober 1982 in der Rechtssache 135/81, Slg. 1982, 3799.

29 — Urteil vom 4. Oktober 1983 in der Rechtssache 191/62, Slg. 1983, 2913.

tenen Verordnung eine ganz bestimmte Rechtsstellung eingeräumt worden war [30].

Artikel 210 EWG-Vertrag, wonach die Gemeinschaft Rechtspersönlichkeit besitzt, steht dieser Sichtweise nicht entgegen: Er verleiht der Gemeinschaft Rechtspersönlichkeit innerhalb einer bestimmten Kategorie von Rechtsverhältnissen, und zwar innerhalb der internationalen Rechtsordnung. Diese Bestimmung hindert jedoch nicht, innerhalb der Gemeinschaftsrechtsordnung einer Einrichtung oder einem Organ Parteifähigkeit zuzuerkennen, denen materielle, formelle oder institutionelle Rechtsvorschriften eine bestimmte Rechtsposition einräumen.

18. Ein größeres Hindernis für die Heranziehung von Artikel 173 Absatz 2 ist das dort aufgestellte Erfordernis, daß die angefochtene Entscheidung/Handlung den Kläger unmittelbar und individuell betreffen muß. In diesem Punkt ist es auch in der Rechtsprechung des Gerichtshofes zu einer deutlichen Verschiebung gekommen. Früher galt, daß eine Person, die nicht Adressat einer Handlung ist, durch diese nur dann individuell betroffen sein kann, wenn die Handlung sie aufgrund besonderer Eigenschaften oder aufgrund einer tatsächlichen Situation so betrifft, daß sie auf ähnliche Weise wie der Adressat individualisiert wird [31]. Später wurde jedoch verdeutlicht, daß in Rechtsstreitigkeiten aus den Bereichen Subventionen, Dumping, Wettbewerb und staatliche Beihilfen das Erfordernis eines Rechtsschutzes das entscheidende Kriterium für die Frage ist, wer eine Nichtigkeitsklage erheben kann: Es sind dies Personen, die an dem Verfahren beteiligt waren, das dem Erlaß der angefochtenen Handlung vorausging. So entschied der Gerichtshof im Urteil Timex, daß Verordnungen zur Einführung eines Antidumpingzolls zwar „aufgrund ihrer Rechtsnatur und ihrer Tragweite normativen Charakter" hätten, da sie für die Gesamtheit der betroffenen Wirtschaftsteilnehmer gälten, daß eine solche Verordnung aber zugleich für den Kläger „eine Entscheidung darstellt, die (ihn) unmittelbar und individuell" betrifft, und zwar wegen der Rolle, die der Kläger beim Zustandekommen der Verordnung gespielt hat [32]. In einem späteren Urteil, in der Rechtssache Cofaz [33], in der es um staatliche Beihilfen ging, verdeutlichte der Gerichtshof seinen Standpunkt durch die Feststellung (Randnr. 23),

„daß beschwerdeführende Unternehmen, für die eine Verordnung verfahrensmäßige Garantien vorsieht, aufgrund deren sie bei der Kommission die Feststellung einer Zuwiderhandlung gegen das Gemeinschaftsrecht beantragen können, über eine Klagemöglichkeit zum Schutz ihrer berechtigten Interessen verfügen müssen".

Mir scheint, daß angesichts dieser Rechtsprechung nicht ausgeschlossen werden kann, daß sich das Klagerecht des Parlaments auch auf Artikel 173 Absatz 2 stützen läßt. Wie ich bereits hervorgehoben habe, stützt sich auch dieses (beschränkte) Klagerecht auf ein Rechtsschutzbedürfnis zur

30 — Wegen weiterer Rechtsprechungsnachweise vgl. den bereits angeführten Beitrag von Thill, a. a. O., S. 371 f.

31 — Vgl. zum Beispiel das Urteil vom 15. Juli 1963 in der Rechtssache 25/62, Plaumann, Slg. 1963, 211, 238, und das Urteil vom 14. Juli 1983 in der Rechtssache 231/82, Spijker, Slg. 1983, 2559, Randnr. 8.

32 — Urteil vom 20. März 1985 in der Rechtssache 264/82, Slg. 1985, 849, Randnrn. 12 und 16. Eine kurze aber genaue Besprechung dieses Urteils findet sich bei R. Lauwaars und C. Timmermans: *Europees Gemeenschapsrecht in kort bestek*, 1989, S. 115 bis 118.

33 — Urteil vom 28. Januar 1986 in der Rechtssache 169/84, Cofaz/Kommission, Slg. 1986, 391.

Wahrung eigener Rechte und Befugnisse, nimmt das Parlament doch in der vorliegenden Rechtssache seine aus Artikel 100 a Absatz 1 EWG-Vertrag fließende Befugnis zur Zusammenarbeit in Anspruch. Macht das Parlament in diesem Zusammenhang geltend, daß es am Zustandekommen der Verordnung nicht ausreichend beteiligt war (es fordert nämlich seine Beteiligung in der Form der Zusammenarbeit anstatt der Anhörung), dann muß es — ebenso wie die Unternehmen in den genannten Urteilen im Zusammenhang mit „verfahrensmäßigen Garantien" — über eine Klagemöglichkeit zum Schutz seiner, wie es im Cofaz-Urteil heißt, „berechtigten Interessen" verfügen können. Das gilt auch, wenn die angefochtene Handlung eine Verordnung ist, die — wie im Timex-Urteil — angesichts der Rolle, die der Kläger beim Zustandekommen der Verordnung zu spielen hat, zugleich eine ihn unmittelbar und individuell betreffende Entscheidung ist.

Zwar ging es in den genannten Entscheidungen um Unternehmen, die sich durch den Inhalt der Entscheidung oder durch die Weigerung der zuständigen Behörde, ein Verfahren einzuleiten, in ihren materiellen Interessen beeinträchtigt sahen. Für eine Einrichtung des öffentlichen Rechts ist die Verletzung einer sie betreffenden wesentlichen Formvorschrift meines Erachtens jedoch ebenso wesentlich oder inhaltlich einschneidend wie die Verletzung von Vermögensinteressen eines Unternehmens.

19. Obwohl ich also der Ansicht bin, daß Artikel 173 Absatz 2 nicht ungeeignet ist, ein „ius standi" des Parlaments zu tragen, scheint mir doch Artikel 173 *Absatz 1* hierzu besser geeignet zu sein, weil er das Klagerecht von Einrichtungen des öffentlichen Rechts betrifft. Sollte der Gerichtshof diese Ansicht teilen, so müßte in diese Vorschrift eine besondere „Kategorie" von Gemeinschaftsorganen, insbesondere das Parlament, aufgenommen werden, die von ihrem Klagerecht nur zur Verteidigung eigener Rechte, Befugnisse oder Prärogativen Gebrauch machen können. Ich vermag jedoch nicht zu sehen, warum diese „einschränkende" Auslegung von Artikel 173 Absatz 1 problematischer sein sollte als die „extensive" Auslegung von Artikel 173 Absatz 2, die der Gerichtshof in den im vorstehenden Abschnitt besprochenen Urteilen vorgenommen hat.

Folgt man diesem Weg, dann wird die Abgrenzung der Fälle, in denen das Parlament als klageberechtigt zur Verteidigung seiner eigenen Befugnisse angesehen werden kann, zweifellos, wie es häufig der Fall ist, zu Problemen führen, auch wenn es im vorliegenden Fall meines Erachtens nicht so ist, weil der behauptete Rechtsverstoß hier die eigenen Interessen des Parlaments deutlich berührt. Gibt der Gerichtshof der Klage des Parlaments statt, so wäre der Rat nämlich verpflichtet, vom Verfahren der Zusammenarbeit mit dem Parlament Gebrauch zu machen. Aber ein solches eigenes Interesse an der Nichtigerklärung der angefochtenen Handlung wird längst nicht immer vorliegen. Man denke etwa an einen Rechtsstreit, in dem das Parlament behauptet, daß eine Verordnung des Rates im Vertrag *keine* Rechtsgrundlage finde[34]. Auch in der Rechtssache „Ausschußwesen" war, wie bereits ausgeführt (Punkt 2), das eigene Interesse des Parlaments weniger ausgeprägt.

34 — Ein anderes Beispiel einer Rechtssache, in der der Streit nicht um die eigenen Befugnisse des Parlaments ging, ist die Sache „Gemeinsame Verkehrspolitik" (bereits zitiert in Fußnote 5), in der das Parlament (allerdings auf der Grundlage von Artikel 175 EWG-Vertrag) beantragt hatte, das Versäumnis des Rates, eine gemeinsame Verkehrspolitik zustande zu bringen, für vertragswidrig zu erklären.

Antrag

20. Aufgrund dieser Erwägungen beantrage ich, die Klage des Parlaments nach Artikel 173 EWG-Vertrag und/oder Artikel 146 EAG-Vertrag auf der Grundlage von Absatz 1 (hilfsweise: Absatz 2) dieser Bestimmungen für zulässig zu erklären. Die Kostenentscheidung ist vorzubehalten.