SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS NIAL FENNELLY

vom 20. März 1997 *

1. In dieser Rechtssache macht das Europäische Parlament geltend, daß der Text der Verordnung (EG) Nr. 2317/95 des Rates vom 25. September 1995 zur Bestimmung der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedstaaten im Besitz eines Visums sein müssen [1] (im folgenden: Verordnung), von dem Text des Vorschlags der Kommission, zu dem es konsultiert worden ist, wesentlich abweiche und daß der Rat demzufolge seine Befugnisse überschritten habe. Der Rat meint, daß eine neue Anhörung immer dann nicht erforderlich sei, wenn ihm die Auffassung des Parlaments aufgrund der ersten Anhörung hinreichend bekannt sei.

I — Rechtsvorschriften und Sachverhalt

2. Die Verordnung beruht auf Artikel 100c EG-Vertrag [2], der, soweit hier von Belang, wie folgt lautet:

„(1) Der Rat bestimmt auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments einstimmig die dritten Länder, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedstaaten im Besitz eines Visums sein müssen.

...

(3) Vom 1. Januar 1996 an trifft der Rat Entscheidungen im Sinne des Absatzes 1 mit qualifizierter Mehrheit. Vor diesem Zeitpunkt erläßt der Rat mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments die Maßnahmen zur einheitlichen Visagestaltung.

...

(6) Dieser Artikel gilt für weitere Bereiche, falls ein entsprechender Beschluß nach Artikel K.9 der die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres betreffenden Bestimmungen des Vertrages über die Europäische Union gefaßt wird; dies gilt vorbehaltlich des gleichzeitig festgelegten Abstimmungsverfahrens.

* Originalsprache: Englisch.

1 — ABl. L 234, S. 1.

2 — Eingefügt durch Artikel G.23 des Vertrages über die Europäische Union.

(7) Die Bestimmungen der zwischen den Mitgliedstaaten geltenden Abkommen, die durch diesen Artikel erfaßte Sachbereiche regeln, bleiben in Kraft, solange sie nicht durch Richtlinien oder Maßnahmen aufgrund dieses Artikels inhaltlich ersetzt worden sind."

A — *Der Verordnungsvorschlag und die Stellungnahme des Parlaments*

3. Am 10. Dezember 1993 legte die Kommission einen Vorschlag zur Erstellung einer Liste von Drittländern im Sinne des Artikels 100c Absatz 1 EG-Vertrag vor [3]. Dieser Vorschlag war mit einem gleichzeitig vorgelegten Vorschlag der Kommission für einen Beschluß auf der Grundlage von Artikel K.3 des Vertrages über die Europäische Union zum Abschluß eines Übereinkommens über das Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedstaaten verbunden [4]. Artikel 1 Absatz 1 des erstgenannten Vorschlags sah vor, daß die Staatsangehörigen der in einem (von der Kommisson als „Negativliste" bezeichneten) Anhang aufgelisteten Drittländer ein Visum benötigen. Gemäß Artikel 1 Absatz 2 sollte den Mitgliedstaaten erlaubt sein, bis zum 30. Juni 1996 zu entscheiden, ob sie von den Staatsangehörigen anderer Drittländer ein Visum verlangen. Der Artikel sah jedoch vor, daß der Rat vor diesem Zeitpunkt „in dem von Artikel 100c vorgesehenen Verfahren für jedes dieser Länder fest[legt], entweder es auf die Liste zu setzen oder dessen Staatsangehörige von der Visapflicht zu befreien", und schuf so eine „Positivliste". Für die Übergangszeit waren die Mitgliedstaaten nach Artikel 1 Absatz 3 des Vorschlags verpflichtet, „den übrigen Mitgliedstaaten und der Kommission ihre Maßnahmen gemäß Absatz 2 mit[zuteilen]". Mit Artikel 2 sollte der in der zweiten Begründungserwägung zum Ausdruck gebrachte Grundsatz verwirklicht werden, daß „die gegenseitige Anerkennung der von den Mitgliedstaaten ausgestellten Visa ... unerläßlich für die uneingeschränkte Verwirklichung von Artikel 100c [ist] und ... eine wichtige Begleitmaßnahme für die Realisierung der in Artikel 7a verankerten Freizügigkeit dar[stellt]". Demgemäß sah Artikel 2 des Vorschlags vor, daß ein „Mitgliedstaat ... von einer Person, die seine Außengrenzen überschreiten möchte und über ein von einem anderen Mitgliedstaat ausgestelltes, *gemeinschaftsweit gültiges Visum* verfügt, seinerseits kein Visum verlangen [darf]" (Hervorhebung vom Verfasser).

4. Mit Schreiben vom 11. Januar 1994 hörte der Rat das Parlament zu dem Vorschlag der Kommission gemäß Artikel 100c Absatz 1 EG-Vertrag an. Der Parlamentsausschuß Grundfreiheiten und Innere Angelegenheiten erstattete dem Parlament über den Vorschlag am 29. März 1994 Bericht [5]. Die legislative Entschließung mit der Stellungnahme des Parlaments erging am 21. April 1994 [6]. In dieser Stellungnahme machte das Parlament 14 Änderungsvorschläge zu dem Vorschlag und verlangte förmlich eine erneute Anhörung, falls der Rat beabsichtige, den Vorschlag der Kommission entscheidend zu

3 — Der Text des Vorschlags wurde im Januar 1994 veröffentlicht (vgl. ABl. C 11, S. 15).

4 — KOM(93) 684 endg., vorgelegt am 10. Dezember 1993 (ABl. 1994, C 11, S. 6).

5 — Dokument A3-0193/94.

6 — Veröffentlicht am 9. Mai 1994 (ABl. C 128, S. 346, S. 350).

verändern. Im wesentlichen wurden folgende Änderungen vorgeschlagen [7]: (i) Die Mitgliedstaaten dürfen den Ländern, die aus objektiven Gründen nicht in die Negativliste aufgenommen wurden, keine Visumpflicht auferlegen; kein Drittland, dessen Staatsangehörige gegenwärtig für die Einreise in irgendeinen der Mitgliedstaaten kein Visum benötigen, sollte auf die Negativliste der Länder gesetzt werden (Änderung 3); (ii) die den Mitgliedstaaten eingeräumte Frist für die Entscheidung, ob sie von Angehörigen der Drittländer, die nicht im Anhang aufgelistet sind, ein Visum verlangen — d. h. für die Erstellung der Positivliste —, wird verkürzt (Änderung 7); (iii) das Verbot für einen Mitgliedstaat, von einer Person den Besitz eines von seinen eigenen Behörden ausgestelltes Visum zu verlangen, wenn sie einen Kurzaufenthalt beantragt und ein einheitliches Visum oder einen Aufenthaltstitel bzw. eine von einem anderen Mitgliedstaat ausgestellte Erlaubnis besitzt, — d. h. der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung — wird verstärkt (Änderung 8); (iv) die Negativliste muß mit den in der ersten Begründungserwägung Absatz 3 [8] aufgeführten Grundsätzen vereinbar sein und ist daher entsprechend zu ändern (Änderung 14).

B — *Die Verordnung*

5. Am 25. September 1995 erließ der Rat die Verordnung in einer Fassung, die in mehrfacher Hinsicht von dem Vorschlag der Kommission abweicht. Die wesentliche Frage, mit der sich der Gerichtshof befassen muß, ist daher, ob diese Abweichungen wesentlich sind und, wenn ja, ob dies zur Nichtigerklärung der Verordnung führen muß.

6. Mit Artikel 1 Absatz 1 in Verbindung mit dem Anhang zur Verordnung wird eine „gemeinsame Liste" von Drittländern erstellt, deren Staatsangehörige „beim Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedstaaten im Besitz eines Visums sein" müssen. Artikel 1 Absatz 2 bestimmt, daß „Staatsangehörige von Ländern, die aus den in der gemeinsamen Liste aufgeführten Ländern hervorgegangen sind, ... Absatz 1 [unterliegen], bis der Rat nach Artikel 100c des Vertrags etwas anderes beschließt". Artikel 2 Absatz 1 bestimmt, daß die „Mitgliedstaaten entscheiden, ob Staatsangehörige dritter Länder, die nicht in der gemeinsamen Liste aufgeführt sind, der Visumpflicht unterliegen". Diese Befugnis soll demgemäß nicht mehr am 30. Juni 1996 enden. Gemäß Artikel 2 Absatz 4 müssen die in dieser Hinsicht erlassenen nationalen Maßnahmen der Kommission mitgeteilt werden, die sie im *Amtsblatt* veröffentlicht. Die Verordnung sieht jedoch nicht die gegenseitige Anerkennung eines Visums vor, das von einem anderen Mitgliedstaat erteilt worden ist. Nach der zweiten Begründungserwägung ist die „Erstellung der ... gemeinsamen Liste ... ein wichtiger *Schritt* auf dem Weg zur Harmonisierung der Visumpolitik ... Die übrigen Einzelheiten der Harmonisierung ... werden im Rahmen von Titel VI des Vertrags über die Europäische

7 — Diese gekürzte Darstellung enthält diejenigen Änderungen, die m. E. für die vom Rat vorgenommenen Änderungen von Bedeutung sind.

8 — Die Einfügung von Absatz 3 wurde vom Parlament in seinem dritten Änderungsvorschlag empfohlen.

Union festgelegt" (Hervorhebung vom Verfasser). Dies wird betont durch die vierte Begründungserwägung:

„Die Grundsätze, wonach ein Mitgliedstaat von einer Person, die seine Außengrenzen überschreiten möchte, kein Visum verlangen darf, wenn diese Person über ein von einem anderen Mitgliedstaat ausgestelltes Visum verfügt, das den harmonisierten Voraussetzungen für die Visumerteilung entspricht und gemeinschaftsweit gültig ist, oder wenn diese Person über eine von einem Mitgliedstaat ausgestellte entsprechende Genehmigung verfügt, sind *im Rahmen von Titel VI des Vertrags über die Europäische Union* festzulegen" (Hervorhebung vom Verfasser).

7. Darüber hinaus sieht die Verordnung keine Frist mehr für die Erstellung einer Positivliste vor. Artikel 3 bestimmt daher folgendes:

„Die Kommission erstellt fünf Jahre nach Inkrafttreten dieser Verordnung einen Bericht über den Stand der Harmonisierung der Visumpolitik der Mitgliedstaaten gegenüber Drittländern, die nicht in der gemeinsamen Liste aufgeführt sind, und unterbreitet dem Rat erforderlichenfalls Vorschläge für weitere Maßnahmen, die zur Verwirklichung des Ziels der Harmonisierung nach Artikel 100c erforderlich sind."

8. Gemäß Artikel 4 Absatz 1 kann ein Mitgliedstaat „bei Staatsangehörigen von Drittländern, die nach Artikel 1 Absätze 1 und 2 der Visumpflicht unterliegen, Ausnahmen von der Visumpflicht vorsehen". Die Definition eines Visums ist in Artikel 5 enthalten. Artikel 6 ermächtigt einzelne Mitgliedstaaten, eine weitere, „über die gemeinsame Liste hinausgehende" wechselseitige Abstimmung vorzunehmen. Mit Ausnahme der Vorschriften über die Pflicht der Mitgliedstaaten, ihre nationalen Maßnahmen bezüglich der nicht in der gemeinsamen Liste aufgeführten Drittländer oder bezüglich der Ausnahme von Staatsangehörigen der Länder, die in der Liste aufgeführt sind, trat die Verordnung gemäß Artikel 7 am 3. April 1996 in Kraft.

II — Verfahren und Erklärungen

9. Das Parlament hat Nichtigkeitsklage erhoben, die am 15. Dezember 1995 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist. Der beklagte Rat beantragt die Abweisung der Klage als unbegründet sowie die Verurteilung des Parlaments zu den Kosten. Für den Fall, daß der Gerichtshof die Verordnung für nichtig erklären sollte, beantragt der Beklagte hilfsweise, die Wirkungen der Verordnung bis zum Erlaß einer neuen Visum-Verordnung aufrechtzuerhalten. Mit Beschluß vom 23. Mai 1996 ist die Französische Republik als Streithelfer zur Unterstützung der vom Rat gestellten Anträge zugelassen worden.

10. Schriftliche und mündliche Erklärungen sind von beiden Parteien abgegeben worden. Der Streithelfer hat schriftliche Erklärungen abgegeben, zu denen der Kläger, nicht aber der Beklagte weitere schriftliche Erklärungen abgegeben hat.

III — Zusammenfassung der Erklärungen

11. Nach Auffassung des Parlaments nahm der Rat mindestens drei wesentliche Änderungen am Text des Vorschlags des Parlaments vor, so daß er das Parlament erneut hätte konsultieren müssen [9]. Erstens sei, obwohl Artikel 1 des Vorschlags bis zum 30. Juni 1996 die Erstellung einer *abschließenden* Liste derjenigen Länder vorgesehen habe, für deren Staatsangehörige der Besitz eines Visums beim Überschreiten der Außengrenzen der Gemeinschaft erforderlich sein würde, dieser Grundsatz in Artikel 2 der Verordnung dadurch aufgegeben worden, daß den Mitgliedstaaten gestattet worden sei, zu „entscheiden, ob Staatsangehörige dritter Länder, die nicht in der gemeinsamen Liste aufgeführt sind, der Visumpflicht unterliegen". Zweitens ist der Kläger der Auffassung, daß der Rat den Umfang der vorgeschlagenen „gemeinsamen Liste" von 126 auf 98 Drittländer wesentlich reduziert habe. Drittens trägt das Parlament vor, daß es eine wesentliche Änderung darstelle, wenn der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung des Visums, der von der Kommission als „der Eckpfeiler" ihres Vorschlags bezeichnet worden sei, [10] aufgegeben werde und statt dessen die Mitgliedstaaten entscheiden dürften, ob sie das von einem anderen Mitgliedstaat erteilte Visum anerkennen wollten. In der zweiten Begründungserwägung des Vorschlags habe die Kommission deutlich ihre Auffassung zum Ausdruck gebracht, daß die gegenseitige Anerkennung des Visums im Zusammenhang mit Artikel 100c für die Verwirklichung von Artikel 7a EG-Vertrag unerläßlich sei.

12. In seiner Klagebeantwortung widerspricht der Rat der Auffassung, daß diese Änderungen wesentlich seien. Eine vergleichende Gegenüberstellung der Artikel 3d und 100c EG-Vertrag einerseits und des Artikels K.1 des Vertrages über die Europäische Union andererseits zeige, daß die der Gemeinschaft durch Artikel 100c eingeräumte Zuständigkeit beschränkt sei erstens auf das Erstellen einer Liste von Ländern, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedstaaten im Besitz eines Visums sein müssen, und zweitens auf die Festlegung einer einheitlichen Visagestaltung. Der Rat trägt vor, daß er nur dann verpflichtet sei, das Parlament erneut anzuhören, wenn die an einem Vorschlag der Kommission vorgenommenen Änderungen so bedeutend seien, daß sie den Text *als Ganzes* in seinem Wesen berührten, was hier nicht der Fall sei.

9 — Das Parlment bezieht sich auf die Urteile vom 16. Juli 1992 in der Rechtssache C-65/90 (Parlament/Rat, Slg. 1992, I-4593; im folgenden: Güterkabotage-Urteil), vom 1. Juni 1994 in der Rechtssache C-388/92 (Parlament/Rat, Slg. 1994, I-2067; im folgenden: Personenkabotage-Urteil) und vom 5. Juli 1995 in der Rechtssache C-21/94 (Parlament/Rat, Slg. 1995, I-1827; im folgenden: Straßenbenutzungsgebühren-Urteil).

10 — Vgl. den Begründungsvorschlag der Kommission zur Verordnung, insbesondere die Anmerkungen zum Vorschlag des Artikels 2 in KOM(93) 684 endg., S. 4 des Vorschlags.

13. Der Rat sieht den einzigen rechtlichen Unterschied zwischen der Verordnung und dem Vorschlag darin, daß die erstere eine längere Übergangszeit vorsehe, in der es den Mitgliedstaaten unbenommen bleibe, die Visumpflicht für solche Staatsangehörige von Drittländern zu regeln, deren Länder *nicht* in der gemeinsamen Liste enthalten sind. Da dem Rat die Auffassung des Parlaments „genau bekannt" gewesen sei (nämlich, abgesehen von der Empfehlung einer am 31. Dezember 1995 statt am 30. Juni 1996 ablaufenden kürzeren Übergangszeit, die Befürwortung des Vorschlags der Kommission), sei es nicht erforderlich gewesen, das Parlament erneut anzuhören [11]. Die Änderungen, die der Rat am Inhalt der von der Kommission vorgeschlagenen Negativliste vorgenommen habe, seien insgesamt geringfügig gewesen. Sie hätten nur darin bestanden, daß drei Staaten oder Gebiete in die vorgeschlagene Liste aufgenommen und einige Länder, die entweder frühere Kolonien von bestimmten Mitgliedstaaten seien oder kein bedeutsames Einwanderungsrisiko für die Gemeinschaft darstellten, aus der Liste entfernt worden seien.

14. Der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung kann nach Ansicht des Rates nur gelten, wenn ein Visum, das von einem Mitgliedstaat ausgestellt sei, gemeinschaftsweit gültig sei. Der Vorschlag der Kommission habe jedoch keine dahingehende Bestimmungen enthalten, da die Kommission keine Zuständigkeit habe, solche Maßnahmen aufgrund von Artikel 100c EG-Vertrag vorzuschlagen. Der vorgeschlagene Artikel 2 hätte lediglich *deklaratorische Wirkung* haben können, und seine Streichung sei im Interesse der Rechtssicherheit und zur Vermeidung von Verwirrung erforderlich gewesen [12]. Es gebe daher zwischen dem Inhalt des Vorschlags und dem Inhalt der Verordnung keinen *rechtlichen* Unterschied.

15. Frankreich betont, daß das Verfahren zur Bestimmung der Drittländer, deren Staatsangehörige der Visumpflicht unterliegen sollten, ein sehr heikles Thema sei. Die Harmonisierung der Visumpolitik könne aus diesem Grund nur stufenweise erfolgen, und der Rat sei gemäß Artikel 100c EG-Vertrag berechtigt, eine gemeinsame Minimalliste einzuführen. Zur gegenseitigen Anerkennung der Visa trägt Frankreich vor, daß Artikel 2 des Vorschlags im Hinblick auf die gleichzeitige Annahme des vorgeschlagenen Übereinkommens über das Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedstaaten [13] abgefaßt worden sei. Die politische Lage zur Zeit des Erlasses der Verordnung sei so gewesen, daß ein rasches Zustandekommen des Übereinkommens nicht absehbar gewesen sei. Der Rat sei daher gezwungen gewesen, den Vorschlag abzuändern, da er nicht dafür zuständig gewesen sei, eine gegenseitige Anerkennung der Visa aufgrund von Artikel 100c EG-Vertrag vorzusehen. Unter diesen besonderen Umständen habe die Streichung von Artikel 2 des Vorschlags keine erneute Anhörung erforderlich gemacht.

11 — Der Rat zitiert bemerkenswerterweise das Personenkabotage-Urteil, Randnr. 10.

12 — Der Rat bezieht sich insoweit auf Nr. 7 der Entschließung des Rates vom 8. Juni 1993 über die redaktionelle Qualität der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften (ABl. C 166, S. 1), in der es heißt, daß „Bestimmungen nicht verfügender Art ... vermieden werden" sollten.

13 — KOM(93) 684 endg., zitiert in Fußnote 4.

IV — Prüfung

A — *Einführung*

16. Obwohl sich die in dieser Rechtssache abgegebenen Erklärungen ausdrücklich auf die Natur der Beziehung zwischen Artikel K.1 von Titel IV des Vertrages über die Europäische Union und der Zuständigkeit des Gesetzgebers der Gemeinschaft gemäß Artikel 100c EG-Vertrag beziehen, sollte nicht vergessen werden, daß es in Wahrheit um die Rechtsfrage geht, ob die Änderungen, die der Rat beim Erlaß der Verordnung vorgenommen hat, so beschaffen waren, daß eine erneute Anhörung des Parlaments erforderlich war. Wenn das Vorbringen des Parlaments zutrifft, muß die Verordnung vorbehaltlich einer Entscheidung des Gerichtshofes, mit der die Wirkungen der Verordnung bis zum Erlaß einer neuen Verordnung aufrechterhalten würden, für nichtig erklärt werden. Angesichts dieser Umstände halte ich es nicht für notwendig, eine abschließende Stellungnahme zum Anwendungsbereich des Artikels 100c EG-Vertrag oder dazu abzugeben, inwieweit der Gerichtshof angesichts von Artikel L des Vertrages über die Europäische Union befugt ist, sich zu der Auffassung des Rates zu äußern, daß bei der Bestimmung des Anwendungsbereichs des Artikels 100c EG-Vertrag eine vergleichende Gegenüberstellung mit Titel VI des Vertrages über die Europäische Union vorzunehmen sei.

B — *Das Recht auf erneute Anhörung*

17. Es gibt inzwischen eine gefestigte Rechtsprechung des Gerichtshofes zur Notwendigkeit einer erneuten Anhörung des Europäischen Parlaments. Ich werde meine Ausführungen auf die Grundsätze beschränken, die für die vorliegende Klage erheblich sind.

18. Im Straßenbenutzungsgebühren-Urteil stellte der Gerichtshof fest: [14]

„17. [Die] ordnungsgemäße Anhörung des Parlaments [stellt] in den vom Vertrag vorgesehenen Fällen eine wesentliche Formvorschrift dar ..., deren Nichtbeachtung die Nichtigkeit der betreffenden Handlung zur Folge hat.[15] ... Die wirksame Beteiligung des Parlaments am Gesetzgebungsverfahren der Gemeinschaft gemäß den im Vertrag vorgesehenen Verfahren stellt nämlich ein wesentliches Element des vom Vertrag gewollten institutionellen Gleichgewichts dar. Diese Befugnis ist Ausdruck eines grundlegenden demokratischen Prinzips, nach dem die Völker durch eine zu ihrer Vertretung berechtigte Versammlung an der Ausübung der Hoheitsgewalt beteiligt sind[16] ...

18. Das Erfordernis der Anhörung des Europäischen Parlaments während des Gesetzgebungsverfahrens in den vom Vertrag vorgesehenen Fällen schließt aber das Erfordernis ein, das Europäische Parlament immer dann erneut anzuhören, wenn der endgültig verabschiedete Text als Ganzes

14 — Randnrn. 17 bis 19 des Urteils.

15 — Der Gerichtshof zitiert als Beispiel das Urteil vom 10. Mai 1995 in der Rechtssache C-417/93 (Parlament/Rat, TACIS, Slg. 1995, I-1185, Randnr. 9).

16 — Der Gerichtshof zitiert als Beispiel das Urteil vom 30. März 1995 in der Rechtssache C-65/93 (Parlament/Rat, Slg. 1995, I-643, Randnr. 21).

gesehen in seinem Wesen von demjenigen abweicht, zu dem das Parlament bereits angehört worden ist, es sei denn, die Änderungen entsprechen im wesentlichen einem vom Parlament selbst geäußerten Wunsch [17] ....

19. Demnach ist zu prüfen, ob die vom Parlament genannten Änderungen das Wesen des Textes als Ganzes gesehen betreffen."

19. In Anwendung dieser Grundsätze vergleicht der Gerichtshof den Text des ursprünglichen Vorschlags der Kommission mit dem vom Rat verabschiedeten Text [18]. Der Gerichtshof verwendet also „ein objektives Kriterium, nämlich den Vergleich zwischen zwei Texten" [19]. Der Gerichtshof hat auch betont, daß eine Pflicht zu erneuter Anhörung nicht besteht, wenn die vom Rat vorgenommene Änderung, obwohl sie ihrer Natur nach wesentlich ist, „weitgehend einem ausdrücklichen Wunsch des Parlaments" entspricht [20]. Wie der Bevollmächtigte des Rates zutreffend ausgeführt hat, können solche Wünsche nur diejenigen sein, die in der der Entschließung des Parlaments als Anhang beigefügten Stellungnahme zum Ausdruck kommen. Andere Meinungsäußerungen des Parlaments sind für das Anhörungsverfahren unerheblich. In der vorliegenden Rechtssache hat der Rat nicht widersprochen, daß die meisten seiner Änderungen im Widerspruch zu der Stellungnahme des Parlaments stehen.

20. Das wichtigste Argument des Rates ist, daß es sinnlos wäre, das Parlament erneut anzuhören, wenn der Rat dessen Ansichten zu einem Aspekt des Vorschlags genau kennt, mögen sie nun mit der endgültigen Entscheidung des Rates übereinstimmen oder nicht. Eine derartige erneute Anhörung würde nur dazu führen, die Verabschiedung des endgültigen Textes durch den Rat zu verzögern. Der Bevollmächtigte des Rates hat in der mündlichen Verhandlung hervorgehoben, daß der Vertrag nicht verlange, daß jedesmal, wenn der Rat mit einer vom Parlament abgegebenen Stellungnahme nicht übereinstimme, eine erneute Anhörung erfolgen müsse. Andernfalls würde die Anhörung zu einer rein formalen Verpflichtung werden. Im Gegensatz zu anderen Gesetzgebungsverfahren der Gemeinschaft gebe das Anhörungsverfahren dem Parlament nicht die Gelegenheit zu einer zweiten Lesung. Derselbe Grundsatz gelte, wenn der Rat eine Vorschrift ändere, zu der das Parlament keine Stellungnahme abgegeben habe. In der vorliegenden Rechtssache seien die Ansichten des Parlaments zu allen Punkten des Vorschlags, die der Rat geändert habe, in seiner Stellungnahme unmißverständlich dargelegt worden, und eine erneute Anhörung sei daher nicht nötig gewesen.

21. Ich billige nicht die Meinung des Rates, daß eine erneute Anhörung unnötig sei, wenn er die Ansichten des Parlaments zu den von ihm vorgeschlagenen Änderungen kenne. Der Bevollmächtigte des Rates meint, daß der Zweck der Anhörung darin bestehe, eine Stellungnahme des Parlaments zu allen Teilen des Textes zu erhalten. Ich sehe nicht, wie man von einer solchen Stellungnahme sprechen kann, wenn der Text nicht mehr derjenige ist, zu dem das Parlament Stellung nehmen sollte. Während es im wesentlichen nur eine Möglichkeit gibt, einen Text so zu ändern, daß er den Wünschen des Parlaments entspricht, gibt es eine unbegrenzte Zahl von

17 — Als Beispiel zitiert der Gerichtshof Randnr. 10 des Personenkabotage-Urteils, das oben in Fußnote 9 zitiert ist, und das Urteil vom 5. Oktober 1994 in der Rechtssache C-280/93 (Deutschland/Rat, Slg. 1994, I-4973, Randnr. 38).

18 — Vgl. Personenkabotage-Urteil, Randnr. 13.

19 — Vgl. Nr. 34 der Schlußanträge des Generalanwalts Léger im Straßenbenutzungsgebühren-Urteil.

20 — Urteil vom 4. Februar 1982 in der Rechtssache 817/79 (Buyl/Kommission, Slg. 1982, 245).

Möglichkeiten, einen Text gegen seine Wünsche zu ändern. Nur wenn eine Änderung des Rates im wesentlichen den Wünschen des Parlaments entspricht, kann der Rat für sich in Anspruch nehmen, die Ansichten des Parlaments zu dieser bestimmten Änderung wirklich zu kennen; andernfalls läßt sich nicht sagen, daß der Rat hinsichtlich der geänderten Teile des Textes „nach Anhörung des Europäischen Parlaments" handelt. Die Ansicht des Rates würde in der logischen Folge bedeuten, daß sich das Erfordernis einer erneuten Anhörung nur ergäbe, wenn der Rat völlig neue Bestandteile in den Gesetzestext einfügte und nicht nur einfach den Vorschlag der Kommission änderte.

22. Das Vorbringen des Rates bezüglich der Änderungen einer Vorschrift, zu der das Parlament keine Stellungnahme abgegeben hat, halte ich für unerheblich. Dieser Fall ist in der vorliegenden Rechtssache nicht gegeben; es ist klar, daß in einer Zustimmung des Parlaments zu dem Vorschlag als Ganzem eine Zustimmung zu jeder Vorschrift gesehen werden kann, dessen Änderung es nicht verlangt hat; die Pflicht zur erneuten Anhörung kann sich hinsichtlich jeder dieser Vorschriften unter denselben Bedingungen wie für diejenigen Vorschriften ergeben, die Gegenstand von Änderungen des Parlaments sind.

23. Auch wenn es Fälle geben mag, in denen die Stellungnahme des Parlaments so deutlich ist, daß es zumindest unter politischen Gesichtspunkten klar ist, daß das Parlament und der Rat gegenteiliger Ansicht sind, wäre dies rechtlich gesehen unerheblich. Wenn der Vertrag die Anhörung vorschreibt, hat das Parlament das Recht, sowohl zu dem ursprünglichen Vorschlag als auch bei einer wesentlichen Änderung seine Meinung zu äußern. Da im Zusammenhang mit der erneuten Anhörung eine endgültige oder bindende Entscheidung vom Rat erst getroffen werden kann, wenn das Parlament seine Stellungnahme zu dem geänderten Text abgegeben hat [21], folgt hieraus meiner Ansicht nach, daß das rechtliche Gewicht der zweiten Stellungnahme des Parlaments nicht übersehen werden kann. Wie es der Gerichtshof formuliert hat, kann die „Anhörung ... Auswirkungen auf den Inhalt des erlassenen Rechtsaktes haben" [22]. Ein Verzicht auf die Anhörung aufgrund der vorgefaßten Meinung, daß die Haltung des Parlaments bekannt und für den Rat unannehmbar sei, setzt eine unzugängliche und unbewegliche Haltung bei beiden Institutionen voraus und verkennt die Zweckmäßigkeit des Anhörungsverfahrens.

24. Jedenfalls hat der Gerichtshof das Vorbringen des Rates in dieser Hinsicht schon eindeutig zurückgewiesen. In dem Straßenbenutzungsgebühren-Urteil hatte der Rat in seiner Erwiderung ein sehr ähnliches Argument des Inhalts vorgebracht, daß er „selbst dann, wenn der endgültig verabschiedete Text als Ganzes gesehen in seinem Wesen von demjenigen abweiche, zu dem das Parlament angehört worden sei, nicht zur erneuten Anhörung dieses Organs verpflichtet sei, sofern er ... über die Auffassung des Parlaments zu den in Rede stehenden wesentlichen Punkten hinreichend unterrich-

21 — Vgl. hinsichtlich des Anhörungsverfahrens das Urteil TACIS, zitiert oben, Fußnote 15, Randnr. 10.

22 — Vgl. Urteil vom 27. September 1988 in der Rechtssache 165/87 (Kommission/Rat, Slg. 1988, 5545, Randnr. 20).

tet sei“ [23]. Nach der Zurückweisung des Vorbringen des Rates führte der Gerichtshof aus [24]:

„Würde ... der Auffassung des Rates gefolgt, so würde dies dazu führen, daß diese Beteiligung, die für die Aufrechterhaltung des vom Vertrag gewollten institutionellen Gleichgewichts wesentlich ist, erheblich beeinträchtigt und der Einfluß verkannt würde, den die ordnungsgemäße Anhörung des Parlaments auf den Erlaß des betreffenden Rechtsakts haben kann.“

Diese Schlußfolgerung scheint mir in der vorliegenden Rechtssache in gleicher Weise zutreffend zu sein.

25. Auch die allgemeinen Ausführungen des Rates, in denen die erneute Anhörung mit der zweiten Lesung im Gesetzgebungsverfahren verglichen wird, überzeugen nicht. Es ist offensichtlich, daß die Stellungnahme des Parlaments nach erneuter Anhörung nicht dieselben rechtlichen Folgen hat wie die zweite Lesung im Verfahren der Zusammenarbeit und in dem der Mitentscheidung. Darüber hinaus gilt das Erfordernis der erneuten Anhörung, wie es von der Rechtsprechung definiert wird, nur, wenn bestimmte objektive Kriterien erfüllt sind; da es auf Änderungen beschränkt ist, die den Text als Ganzes betrachtet wesentlich verändern, ist es klar, daß es nicht in allen Fällen gilt, in denen der Rat nicht mit dem Parlament übereinstimmt. Es bedeutet jedoch, daß der Handlungsspielraum des Rates, wenn er sich mit Rechtsetzungsvorschlägen befaßt, durch die Pflicht zur Beachtung der im Vertrag verankerten Befugnisse des Parlaments begrenzt ist und daß er sich nicht selbst zum alleinigen Richter darüber machen kann, ob eine erneute Anhörung des Parlaments sinnvoll ist oder nicht.

26. Hieraus folgt, daß die vom Rat vertretene Auffassung zur Notwendigkeit einer erneuten Anhörung, zurückzuweisen ist.

C — *Die Gültigkeit der Verordnung*

27. Ich stimme mit dem Kläger überein, daß die Liste, auf die sich Artikel 1 Absatz 1 des Vorschlags der Kommission bezieht, eine einheitliche und ausschließliche Liste sein sollte, die für alle Mitliedstaaten verbindlich abschließend die Drittländer erfaßt, deren Staatsangehörige „beim Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedstaaten im Besitz eines Visums sein“ müssen. Artikel 1 Absatz 2 ist gleichfalls eindeutig, wenn er den Mitgliedstaaten und dem Rat eine begrenzte Zuständigkeit für die Erstellung der Liste bis zum 30. Juni 1996 zuweist. Ich bin davon überzeugt, daß diese Vorschriften, wenn sie insbesondere im Zusammenhang mit der vierten Begründungserwägung des Vorschlags gesehen werden, die davon spricht,

23 — Randnr. 24; vgl. auch Nr. 61 und die dortige Fußnote 72 der Schlußanträge des Generalanwalts Léger. Vgl. auch das Personenkabotage-Urteil, zitiert oben, Fußnote 9, Randnr. 17.

24 — Randnrn. 25 und 26 des Urteils.

daß „unterschiedliche Vorschriften und Verfahren ... *für eine Übergangszeit* genehmigt werden" (Hervorhebung vom Verfasser), zeigen, daß die Kommission in ihrem Vorschlag den Mitgliedstaaten nur gestattet hat, Länderlisten, die für nicht in der gemeinsamen Liste aufgeführte Drittländer die Visumpflicht auferlegten, für eine begrenzte Zeit beizubehalten. Dies war nach meiner Ansicht das wesentliche Merkmal des Vorschlags. Es ist daher zu prüfen, wie der Zweck dieser Liste von den Änderungen des Rates berührt worden ist.

28. Artikel 1 Absatz 1 bleibt in der Verordnung praktisch unverändert, aber sein Anwendungsbereich wird von Artikel 2 Absatz 1 grundlegend eingeschränkt, dem zufolge *„die Mitgliedstaaten* entscheiden, ob Staatsangehörige dritter Länder, die nicht in der gemeinsamen Liste aufgeführt sind, der Visumpflicht unterliegen" (Hervorhebung vom Verfasser). Dies unterliegt nicht der zeitlichen Begrenzung (30. Juni 1996), die in Artikel 1 Absatz 2 enthalten ist. Die Bedeutung dieser Änderung wird durch Artikel 3 der Verordnung hervorgehoben, mit dem die Kommission lediglich verpflichtet wird, „einen Bericht über den Stand der Harmonisierung der *Visumpolitik der Mitgliedstaaten*" zu erstellen. Der Rat hat einen Vorschlag für eine gemeinsame und ausschließliche Visumpolitik der Gemeinschaft durch etwas ersetzt, was das Parlament in der mündlichen Verhandlung treffend als „den kleinsten gemeinsamen Nenner" beschrieben hat, nämlich eine gemeinsame Liste der Gemeinschaft mit der zusätzlichen Möglichkeit von bis zu 15 weiteren einzelstaatlichen Listen; eine derartige Änderung ist in ihrer Zielsetzung derjenigen ähnlich, die der Gerichtshof im Güterkabotage-Urteil mißbilligt hat.

29. Ich halte daher den Umstand, daß der Rat den Vorschlag der Kommission, spätestens bis 30. Juni 1996 eine umfassende Visumpolitik der Gemeinschaft einzuführen, verworfen hat, für sich allein in bezug auf den Text des Vorschlags als Ganzes gesehen für eine solch wesentliche Änderung, daß er die Nichtigerklärung der Verordnung wegen fehlender Anhörung rechtfertigen würde.

30. Darüber hinaus weicht der Inhalt der „gemeinsamen Liste" von dem von der Kommission vorgeschlagenen Entwurf ab, dem zufolge die „Negativliste" das Ausmaß der ersten Harmonisierung der nationalen Visumpolitik bestimmen sollte, wobei die vollständige Harmonisierung bis spätestens zum 30. Juni 1996 zurückgestellt werden sollte. Mit Erlaß der Verordnung strich der Rat eine Reihe von Drittländern aus der Liste und fügte drei andere hinzu. Das Parlament und der Rat stimmen vollständig darin überein, daß die Erstellung einer gemeinsamen Liste das eigentliche Ziel des Artikels 100c und der Verordnung ist. Der Rat erkennt an, daß er verpflichtet gewesen wäre, das Parlament erneut anzuhören, wenn er eine bedeutende Anzahl von Drittländern entweder gestrichen oder hinzugefügt hätte. Gleichwohl ist die sich ergebende „Klassifizierung" der betreffenden Drittländer eine

hoch politische Angelegenheit, zu der die Organe unterschiedliche Ansichten haben, und die die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und diesen Ländern nachhaltig stören kann. Der Anhang zur Verordnung ist deren wichtigste Regelung, und ich meine, daß der Rat aus diesem Grund erst dann berechtigt ist, diese Liste zu ändern, wenn dem Parlament die Möglichkeit gegeben worden ist, zu diesen Änderungen Stellung zu nehmen. In der vorliegenden Rechtssache bin ich nicht der Ansicht, daß die Änderungen der Liste so geringfügig sind, daß der Rat von seiner ausdrücklichen Verpflichtung entbunden ist, das Parlament zu der Aufstellung der Liste von Drittländern zu hören, die der Visumpflicht unterliegen.

31. Jedenfalls hat der Gerichtshof m. E. das Kriterium der „wesentlichen Änderung" als ein Kriterium entwickelt für die ausreichende Anhörung des Parlament im politischen Bereich, hauptsächlich im Bereich des Verkehrswesens, wo der Rat einen weiten Ermessenspielraum hat. Dieses Kriterium kann meiner Ansicht nach dort nicht sinnvoll sein, wo der Vertrag verlangt, daß das Parlament zu einer Ermessensentscheidung zwischen zwei Alternativen anzuhören ist. Artikel 188b Absatz 3 EG-Vertrag z. B. verlangt, daß der Rat das Parlament zur Ernennung der Mitglieder des Rechnungshofes anhört; wenn der Rat, nachdem das Parlament einer Liste mit acht Kandidaten zugestimmt hat, einen Kandidaten auswechseln wollte, könnte er sich der Pflicht zur Anhörung des Parlaments nicht mit der Begründung entziehen, daß der neue Kandidat, falls er ernannt werde, nur eines von fünfzehn Mitgliedern des Rechnungshofes wäre und daß folglich die Änderung nicht wesentlich sei. In gleicher Weise verlangt Artikel 100c EG-Vertrag in der vorliegenden Rechtssache ausdrücklich, daß das Parlament angehört wird zur Bestimmung der „Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedstaaten im Besitz eines Visums sein müssen". In bezug auf jedes einzelne Land ist zu entscheiden, ob dieses Land in die Liste aufgenommen oder von ihr gestrichen werden soll; während das Kriterium der „wesentlichen Änderung" bei anderen Vorschriften der Verordnung passend ist, paßt es m. E. nicht bei der Prüfung der Frage, ob die besonderen Erfordernisse des Vertrages hinsichtlich der der Verordnung beigefügten Liste beachtet worden sind. Dies berührt in keiner Weise das eigenständige Ermessen des Rates bezüglich der Entscheidung, welche Länder auf der Liste der Drittländer erscheinen sollten, sondern soll nur sicherstellen, daß das in Artikel 100c Absatz 1 für die Erstellung der Liste geregelte Verfahren genau beachtet wird.

32. Der Rat versucht die Streichung von 28 Ländern aus der Liste damit zu rechtfertigen, daß von den meisten unter ihnen wegen ihrer Entfernung wie auch wegen ihrer geringen Bevölkerung nicht die Gefahr einer Migration in die Gemeinschaft ausgehe. Das Parlament hatte auf die Zugehörigkeit der Republik Südafrika, von Simbabwe und Botswana zu dieser Kategorie darauf hingewiesen, daß jede Einschätzung einer Migrationsgefahr wahrscheinlich nur für einen kurzen Zeitraum gelte; die Reaktion des Rates hierauf war, der letztgenannten Annahme zuzustimmen, jedoch die jüngeren positiven politischen Entwicklungen in Südafrika hervorzuheben. Er meinte, daß man annehmen könne, daß das Parlament mit diesen politischen Entwicklungen einverstanden gewesen sei. Vielleicht ist es so, aber dies ist eine politische Einschätzung, die der Rat nicht allein vornehmen kann.

33. Der Rat hat erstmals in seiner Erwiderung vorgetragen, daß er diese Länder aus der Negativliste im Anhang 1 herausgenommen habe, daß dies aber als Reaktion auf die Ansicht des Parlaments geschehen sei, daß „ein drittes Land, *dessen Staatsangehörige kein Visum für die Einreise in einen Mitgliedstaat benötigen*" (Änderung 3, Hervorhebung vom Verfasser), nicht auf dieser Liste stehen dürfe. Der Rat meint, daß alle diese Länder als ehemalige Kolonien bestimmter Mitgliedstaaten, insbesondere des Vereinigten Königreichs, unter diese Definition fielen. Ich halte es angesichts der Unvollständigkeit des Vortrags und der Mißverständlichkeit des oben genannten Änderungsvorschlags weder für erforderlich noch für möglich, hierzu Stellung zu nehmen. Jedenfalls ist meiner Ansicht nach die *Aufnahme* von drei Ländern entscheidend.

34. Die Verteidigung des Rates hinsichtlich der Aufnahme von Peru, der früheren Jugoslawischen Republik Makedonien und der Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) in die vorgeschlagene Liste der Kommission geht dahin, daß die Einbeziehung dieser drei Länder angesichts der Zahl der mit der vorgeschlagenen Liste erfaßten Länder (126) nur als Detailänderung eingestuft werden sollte. Dem kann ich nicht zustimmen. Die Aufnahme oder die Streichung auch nur eines Landes ohne Anhörung des Parlaments scheint mir grundsätzlich eine wesentliche Änderung zu sein. In einem politischen Prozeß ist es allein Sache der Beteiligten, zu entscheiden, welche Länder aufgenommen werden sollten und welche nicht. Der Gerichtshof kann die weitgehend politischen Argumente des Rates nicht beurteilen, und er kann nur aufgrund von Zahlen nicht entscheiden, ob die Änderung der Liste wesentlich ist. Die Aufnahme muß daher als wesentlich gelten.

35. Der dritte Klagegrund des Parlaments betrifft die Streichung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung und insbesondere die Streichung der vorgeschlagenen Regelung in Artikel 2, daß „ein Mitgliedstaat ... von einer Person, die seine Außengrenzen überschreiten möchte und über ein von einem anderen Mitgliedstaat ausgestelltes, gemeinschaftsweit gültiges Visum verfügt, seinerseits kein Visum verlangen" darf. Der Rat vertritt die Ansicht, daß die Entfernung aller Hinweise auf den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung im Interesse der Rechtssicherheit notwendig gewesen sei, da die zur Durchsetzung eines solchen Grundsatzes erforderlichen Maßnahmen nur gemäß Titel VI des Vertrages über die Europäische Union mit der Überschrift „Bestimmungen über die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres", also praktisch nur gemäß den Artikeln K bis K.9 erlassen werden könnten. Die Zuständigkeit der Gemeinschaft sei darauf beschränkt, eine Länderliste im Hinblick auf Artikel 100c Absatz 1 EG-Vertrag aufzustellen und eine einheitliche Visumgestaltung in die Wege zu leiten; alles andere einschließlich der gegenseitigen Anerkennung falle unter Artikel K. Die Streichung der gegenseitigen Anerkennung sei eine Konsequenz seiner Auffassung gewesen, daß deren Aufnahme in die Verordnung rechtswidrig wäre.

36. Folgte man diesem Argument des Rates, so ergäben sich sehr schwierige Probleme für den Gerichtshof. Das erste Problem betrifft die Rolle des Gerichtshofes bei der Auslegung des Vertrages über die Europäische Union. Artikel L des Vertrages über die Europäische Union [25] hindert den Gerichtshof an der Ausübung seiner Zuständigkeit nach dem EG-Vertrag in bezug auf Titel VI des Vertrages über die Europäische Union, so daß es meiner Ansicht nach nicht zulässig ist, diesen Titel einer Auslegung zu unterziehen. Der Gerichtshof muß jedoch die Bestimmungen des Artikels 100c EG-Vertrag auslegen, wenn dies für seine Entscheidung erheblich ist. Er wird dabei seiner ständigen Praxis folgen und auf „Geist, Aufbau und Wortlaut" der zur Entscheidung stehenden Bestimmung „sowie auf System und Ziele des Vertrages" zurückgreifen [26]. Bei der Entscheidung über den Umfang der Zuständigkeit der Gemeinschaft gemäß Artikel 100c EG-Vertrag wird der Gerichtshof die Bestimmung im Zusammenhang des Vertrages betrachten, und er kann meiner Ansicht nach diese Auslegung nicht modifizieren oder einschränken unter Bezugnahme auf eine Vorschrift, die der Auslegung durch ihn ausdrücklich entzogen ist. Angenommen jedoch, daß der Gerichtshof berechtigt wäre, allgemein die Existenz und den Inhalt des Titels VI des Vertrages über die Europäische Union zu berücksichtigen, so ist zu bedenken, daß Titel VI die Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten betrifft, was eine Tätigkeit ist, durch die die Zuständigkeit der Gemeinschaft nicht beschränkt wird. Darüber hinaus bestimmt Artikel M des Vertrages über die Europäische Union, daß der Vertrag — was den Titel VI einschließt — „die Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften ... unberührt [läßt]". Artikel M selbst fällt in den Zuständigkeitsbereich des Gerichtshofes. Kurz gesagt, ich glaube, daß sich der Gerichtshof bei der Auslegung von Artikel 100c nicht auf den Inhalt des Titels VI beziehen darf und davon auszugehen hat, daß der Inhalt dieses Titels, abgesehen von Artikel K.3 Absatz 2 Buchstabe c Unterabsatz 3, den Artikel 100c selbst nicht berühren kann.

37. Die zweite Schwierigkeit hat mehr mit der Besonderheit der vorliegenden Klage zu tun, nämlich damit, daß sie vom Parlament in einem rechtlichen Kontext erhoben wurde, in dem es Rechtsprechung des Gerichtshofes nur zum Schutz der Befugnisse des Parlaments gibt, d. h. des Rechts auf Anhörung. In den meisten Fällen steht dem Parlament das allgemeine Recht der Mitgliedstaaten, des Rates und der Kommission gemäß Artikel 173, die Gültigkeit u. a. einer Handlung des Rates wegen Unzuständigkeit anzufechten, nicht zu. Der Rat beruft sich praktisch auf seine eigene Unzuständigkeit. Hierauf einzugehen würde notwendig voraussetzen, daß das Parlament indirekt in eine Zuständigkeitsdebatte in einem Kontext eintritt, in dem es nur um den Schutz seiner Befugnisse geht. Das Anhörungsverfahren ist ein wichtiger Teil des institutionellen Gleichgewichts und bringt den demokratischen Charakter des Parlaments zum Ausdruck. Der Gerichtshof wacht auf der rechtlichen Ebene darüber, daß es eingehalten wird, aber er ist nicht dazu berufen, im Nachhinein zu entscheiden, welches Organ mit seiner Auffassung zur rechtlichen Zuständigkeit Recht hat.

25 — Artikel L sieht vor, daß die Bestimmungen der verschiedenen Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften „betreffend die Zuständigkeit des Gerichtshofes ... und die Ausübung dieser Zuständigkeit" nur für einzelne Bestimmungen des Vertrages über die Europäische Union einschließlich des Artikels L, aber, abgesehen von Artikel K.3 Absatz 2 Buchstabe c, der in diesem Rechtsstreit nicht von Bedeutung ist, ausschließlich aller Bestimmungen des Artikels K gelten.

26 — Urteil vom 21. Februar 1973 in der Rechtssache 6/72 (Europemballage und Continental Can/Kommission, Slg. 1973, 215, Randnr. 22).

38. Ich denke, daß beide Punkte so zu behandeln sind, wie dies der Gerichtshof in seiner am Text orientierten Rechtsprechung tut. Wenn der Anwendungsbereich und die Bedeutung des Textes eine wesentliche Änderung erfahren, einschließlich einer solchen, die erforderlich wird, weil der Rat sich für unzuständig hält, und wenn bekannt ist, daß das Parlament diese Auffassung nicht teilt, muß das Parlament erneut konsultiert werden. Jedenfalls reicht die Tatsache, daß eine einzelne Änderung aufgrund einer vom Rat vertretenen Auslegung der anwendbaren Rechtsvorschriften geboten ist, nicht, um den Rat von seiner Pflicht zur erneuten Anhörung zu entbinden. Schließlich nimmt jedes poltische Organ der Gemeinschaft, wenn es eine Rechtsvorschrift der Gemeinschaft vorschlägt, prüft oder erläßt, zugleich eine Auslegung der geltenden Vertragsbestimmungen vor, die von anderen Organen geteilt werden kann oder nicht. In dieser Hinsicht kann eine Analogie hergestellt werden zu einer vom Rat vorgenommenen Änderung der Rechtsgrundlage von gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften, die von der Kommission vorgeschlagen und vom Parlament bestätigt worden sind; wo die Änderung bewirkt, daß es zu einem Gesetzgebungsverfahren kommt, das dem Parlament ein geringeres Maß an Beteiligung garantiert als das ursprünglich vorgeschlagene, hat der Rat meiner Ansicht nach zu Recht stets die Auffassung vertreten, daß eine derartige Änderung den Vorschlag in seinem Wesen berührt und folglich die Pflicht zu einer neuen Anhörung begründet [27].

39. Hinsichtlich der Frage, ob die Streichung der gegenseitigen Anerkennung wesentlich ist, kann kein Zweifel bestehen, daß die Bedeutung dieses Grundsatzes aus der Tatsache deutlich wird, daß das Parlament vorgeschlagen hatte (vgl. die oben unter Nr. 4 zusammenfassend dargestellte Änderung 8), die in Artikel 2 des Vorschlags der Kommission vorgesehene Pflicht zur gegenseitigen Anerkennung durch Bestimmungen über den Umfang der Pflicht und über die Voraussetzungen zu ergänzen, unter denen „einheitliche Visa" erteilt werden sollen. Der Rat trägt nicht vor, daß die Streichung der gegenseitigen Anerkennung als solche nicht auf eine wesentliche Änderung hinauslaufe. Er meint im Gegenteil, daß die gegenseitige Anerkennung aufgrund des Vertrages nicht möglich gewesen sei, da sie nicht aufgrund von Artikel 100c habe in Kraft gesetzt werden können, sondern die zeitgleiche Annahme des Übereinkommens über das Überschreiten der Außengrenzen gemäß Artikel K.3 des Vertrages über die Europäische Union durch die Mitgliedstaaten vorausgesetzt habe. Der Bevollmächtigte des Rates hat in der mündlichen Verhandlung auf eine gewisse politische Naivität in dem Vorschlag der Kommission angespielt, wozu ich mich natürlich nicht äußere. Als dieses Übereinkommen schließlich nicht angenommen wurde, verlor nach Meinung des Rates die Idee eines „gemeinschaftsweit gültigen Visums", wie es in Artikel 2 des Vorschlags heißt, jede Bedeutung, und die Beibehaltung dieses Hinweises in der Verordnung, wie sie in Kraft getreten ist, hätte einen mißverständlichen Eindruck hervorgerufen, der dem Grundsatz der Rechtssicherheit widersprochen hätte. Wie sich schon aus der Wiedergabe dieses Vorbringens ergibt, beruht auch dieses Argument auf einer bestimmten Auffassung vom Zuständigkeitsbereich der Gemeinschaft gemäß Artikel 100c EG-Vertrag; mit ihm wird nicht in Abrede gestellt, daß offensichtlich eine bedeutende Änderung der Verordnung gegenüber dem Vorschlag erfolgt ist. Abgesehen von der restriktiven Auslegung des Rates könnte Artikel 100c Absatz 1

27 — Vgl. z. B. die Sachverhalte, über die der Gerichtshof in den Urteilen vom 11. Juni 1991 in der Rechtssache C-300/89 (Kommission/Rat, Slg. 1991, I-2867, Randnr. 3), vom 7. Juli 1992 in der Rechtssache C-295/90 (Parlament/Rat, Slg. 1992, I-4193, Nr. 19 der Schlußanträge des Generalanwalts Jacobs, I-4221) und vom 26. März 1996 in der Rechtssache C-271/94 (Parlament/Rat, Slg. 1996, I-1689, Randnr. 7).

EG-Vertrag auf den ersten Blick sowohl so ausgelegt werden, daß das Visum, das dem Staatsangehörigen eines in einem nach dieser Vorschrift erlassenen Rechtsakt der Gemeinschaft aufgeführten Drittlandes gewährt worden ist, in allen Mitgliedstaaten anerkannt werden muß, als auch so, daß es, wenn der Rechtsakt dies vorsieht, anerkannt werden kann. Es ist in dieser Rechtssache nicht notwendig, sich für eine dieser Auslegungen zu entscheiden. Es ist jedoch wahrscheinlich, daß unterschiedliche Ansichten nicht nur vom Parlament und vom Rat, sondern auch von der Kommission vertreten worden sind [28]. Wenn Artikel 100c Absatz 1 die gegenseitige Anerkennung impliziert, so steht außer Frage, daß die Änderung wesentlich ist, und in diesem Sinn haben das Parlament und die Kommission diesen Artikel offensichtlich verstanden. Da die Frage, ob eine wesentliche Änderung erfolgt ist, anhand eines Vergleichs der Texte und nicht der Lösung einer Zuständkeitsfrage zu beantworten ist, hätte das Parlament erneut angehört werden müssen. Unter diesen Umständen bin ich der Auffassung, daß der Klage des Parlaments stattzugeben ist.

D — *Die Aufrechterhaltung der Wirkungen der Verordnung*

40. In seiner Klagebeantwortung hat der Rat beantragt, gemäß Artikel 174 EG-Vertrag die Wirkungen einer eventuell anstehenden Nichtigerklärung der Verordnung zu begrenzen. Das Parlament hat zu diesem Antrag keine Erklärungen abgegeben. Der Beklagte meint, daß sich eine beträchtliche Rechtsunsicherheit für Staatsangehörige aus den Drittländern ergeben würde, die in der gemeinsamen Liste im Anhang der Verordnung aufgeführt sind, wenn die Rechtswirkungen der Verordnung nicht bis zum Erlaß einer neuen Rechtsvorschrift aufrechterhalten würden. Da die Einführung dieser Liste einen „Schritt" zu einer möglichen vollständigen Harmonisierung der Drittländer darstellt, deren Staatsangehörige für die Einreise in die Gemeinschaft ein Visum benötigen, würde paradoxerweise eine uneingeschränkte Nichtigerklärung der Verordnung den *Status quo ante* wiederherstellen, nach dem die Mitgliedstaaten bei der Wahl ihrer Visumpolitik frei waren. Obwohl daher der derzeitige Zweck der gemeinsamen Liste vielleicht nur informativen Charakter hat, enthebt sie die Staatsangehörigen der Länder, die in ihr genannt sind, der Notwendigkeit, bei bis zu 15 verschiedenen nationalen Behörden Erkundigungen darüber einzuziehen, ob für die Einreise in die Gemeinschaft ein Visum erforderlich ist. Ich meine daher, daß im Interesse der Rechtssicherheit die Wirkungen der Verordnung aufrechterhalten bleiben sollten. Bei diesem Vorschlag möchte ich jedoch die Verpflichtung des Rates betonen, den Erlaß der neuen Verordnung gemäß dem in Artikel 100c EG-Vertrag vorgesehenen Verfahren in dem erforderlichen Maß zu beschleunigen. Es sei daran erinnert, daß der Gerichtshof im Straßenbenutzungsgebühren-Urteil zwar den Antrag, dem Rat eine Frist zu setzen, zurückgewiesen, zugleich aber entschieden hat, daß der Rat „die Aufgabe hat, die begangene Unregelmäßigkeit innerhalb einer angemessenen Frist zu beheben" [29].

28 — Vgl. z. B. die Auffassungen in O'Keeffe, „The New Draft External Frontiers Convention and the Draft Visa Regulation" in J. Monar & R. Morgan eds., *The Third Pillar of the European Union*, (Brüssel, 1994), S. 135 ff, Hailbronner, „Visa Regulations and Third-Country Nationals in EC-Law", 1994, 31 CMLRev 969; Peers, „The Visa Regulation: Free Movement Blocked Indefinitely", 1996, 21 ELRev 150.

29 — Randnr. 33 des Urteils.

V — Antrag

41. Aus den dargelegten Gründen schlage ich dem Gerichtshof vor,

1) die Verordnung (EG) Nr. 2317/95 des Rates vom 25. September 1995 zur Bestimmung der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedstaaten im Besitz eines Visums sein müssen, für nichtig zu erklären;

2) die Wirkungen der für nichtig erklärten Verordnung aufrechtzuerhalten, bis der Rat in diesem Bereich eine neue Regelung erlassen hat;

3) dem Rat die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen;

4) der Französischen Republik die eigenen Kosten aufzuerlegen.