durch die Geschäftsordnung des Parlaments geregelten Verfahren überprüft werden können, nicht mit einer Nichtigkeitsklage angefochten werden.

Aufgrund dieser Kriterien ist festzustellen, daß die Regelung über die Übergangsvergütung beim Erlöschen des Mandats für die Abgeordneten des Parlaments und die Maßnahmen zur Anwendung einer solchen Regelung im Einzelfall Rechtswirkungen entfalten, die über die interne Organisation der Arbeit des Parlaments hinausgehen, da sie die vermögensrechtliche Situation eines Abgeordneten bei Beendigung seines Mandats berühren.

Daher ist die gegen eine solche Durchführungsmaßnahme gerichtete Klage eines Abgeordneten zulässig.

2. Der Begriff „Erlöschen des Mandats" in der Regelung für die Schaffung einer Übergangsvergütung beim Erlöschen des Mandats für die Abgeordneten des Europäischen Parlaments ist angesichts der verschiedenen sprachlichen Fassungen dieser Regelung, des Zusammenhangs, in dem diese steht, und ihres Zwecks so auszulegen, daß er in einem neutralen Sinn aufzufassen ist und alle Fälle der Beendigung des Mandats umfaßt.

Da es sich um einen mit finanziellen Folgen verbundenen Rechtsakt handelt, kann das Parlament, das diesen Rechtsakt erlassen hat, die Bedeutung von dessen Bestimmungen nicht durch eine nachträgliche, als authentisch bezeichnete Auslegung zu Lasten der Begünstigten einschränken, ohne dadurch gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit zu verstoßen.

SITZUNGSBERICHT
in der Rechtssache C-314/91*

I — Sachverhalt und rechtlicher Rahmen

1. Nach Artikel 1 der Regelung für die Schaffung einer Übergangsvergütung beim Erlöschen des Mandats für die Abgeordneten des Europäischen Parlaments, die am 18. Mai 1988 vom Präsidium des Europäischen Parlaments verabschiedet wurde (nachstehend: Regelung)

„haben die Abgeordneten des Europäischen Parlaments nach dem Erlöschen ihres Mandats bis zum letzten Tag des dritten Monats oder — falls die Dauer des Mandats fünf Jahre oder mehr beträgt — des sechsten Monats, der auf diese Frist folgt, auf Antrag Anspruch auf eine monatliche Bruttoübergangsvergütung in Höhe der Vergütung, die der ehemalige Abgeordnete auf nationaler Ebene zum Zeitpunkt des Erlöschens seines Mandats im Europäischen Parlament erhielt".

* Verfahrenssprache: Deutsch.

Artikel 2 dieser Regelung lautet:

„Ein ehemaliger direkt gewählter Abgeordneter, der länger als fünf Jahre ein Mandat innegehabt hat, erhält ab dem ersten Tag des 7. Monats nach dem Zeitpunkt des Erlöschens seines Mandats und für eine Höchstdauer von zwei Jahren weiterhin eine Übergangsvergütung. Die Dauer des Zeitraums, für den diese Vergütung zahlbar ist, beträgt einen Monat für jedes Jahr der Amtszeit im Europäischen Parlament, das fünf Jahre übersteigt. Der Anspruch auf die Übergangsvergütung erlischt, wenn der ehemalige Abgeordnete in einem der Organe der Gemeinschaft mit einer Funktion betraut bzw. wenn er in das nationale Parlament gewählt wird, ferner im Falle seines Ablebens."

2. Am 12. Dezember 1990 machte sich das Präsidium des Parlaments in seiner Stellungnahme zu der Frage, ob die Übergangsvergütung beim Erlöschen des Mandats als Übergangsvergütung am Ende der Wahlperiode anzusehen ist oder ob sie während der Wahlperiode gezahlt werden kann, den Vorschlag des Präsidenten des Parlaments zu eigen, diese Vergütung als Vergütung am Ende der Wahlperiode zu betrachten.

3. Die Klägerin, die seit 1979 Abgeordnete des Europäischen Parlaments war, teilte dem Präsidenten des Europäischen Parlaments am 21. November 1990 mit, daß sie zur Oberbürgermeisterin der Stadt Heidelberg gewählt worden sei und daß sie wegen der Übernahme dieses Amtes am 17. Dezember 1990 nicht mehr Abgeordnete des Europäischen Parlaments bleiben könne und ihr Mandat niederlegen müsse.

4. Am 12. Dezember 1990 teilte der Präsident des Europäischen Parlaments der Klägerin mit, daß das Parlament in seiner Sitzung am 13. Dezember 1990 von ihrer Ernennung zur Oberbürgermeisterin mit Wirkung vom 14. Dezember 1990 Kenntnis nehmen werde.

5. Mit Schreiben vom 9. März 1991 stellte die Klägerin beim Kollegium der Quästoren des Parlaments einen Antrag auf Übergangsvergütung nach der Regelung für die Zeit von elf Jahren, während der sie dem Europäischen Parlament angehört hatte. In diesem Antragsschreiben führte sie aus, daß sie Anspruch auf Zahlung der Vergütung sowohl nach Artikel 1 als auch nach Artikel 2 habe, da sie weder mit einer Funktion in einem der Organe der Gemeinschaft betraut noch in das nationale Parlament gewählt worden sei.

6. Mit Schreiben vom 2. Oktober 1991, das in der Kanzlei der Rechtsanwälte der Klägerin am 7. Oktober 1991 einging, teilte der Vorsitzende des Kollegiums der Quästoren der Klägerin mit, daß das Kollegium gestützt auf die Entscheidung des Präsidiums des Europäischen Parlaments vom 12. Dezember 1990 festgestellt habe, daß der Antrag der Klägerin die vorgesehenen Voraussetzungen nicht erfülle und daher abzulehnen sei.

7. Am 21. November 1991 bestätigte das Kollegium der Quästoren auf einen Antrag der Klägerin, die Entscheidung vom 2. Oktober 1991 zu überdenken, diese Entscheidung.

II — Schriftliches Verfahren und Anträge der Parteien

1. Die Klage ist am 5. Dezember 1991 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

2. Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen. Das Europäische Parlament ist aufgefordert worden, mehrere Fragen zu beantworten; es ist dieser Aufforderung innerhalb der gesetzten Frist nachgekommen.

3. Die *Klägerin* beantragt, wie folgt zu entscheiden:

— Der Bescheid des Beklagten vom 2. Oktober 1991, bei dem Prozeßbevollmächtigten der Klägerin eingegangen am 7. Oktober 1991, ist nichtig.

— Der Beklagte wird verurteilt, an die Klägerin eine Übergangsvergütung für elf Jahre der Zugehörigkeit zum Europäischen Parlament nach Maßgabe der „Regelung zur Schaffung einer Übergangsvergütung beim Erlöschen des Mandats für die Abgeordneten des Europäischen Parlaments" vom 27. Juni 1988 (18. Mai 1988) unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichtshofes zuzüglich 4 % Zinsen seit dem 24. April 1991 zu zahlen.

— Der Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens.

4. Das *Europäische Parlament* als Beklagter beantragt,

— die Klage als unzulässig abzuweisen,

— hilfsweise die Klage als unbegründet abzuweisen,

— der Klägerin die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

III — Vorbringen der Parteien

A — *Zur Zulässigkeit*

1. Das *Europäische Parlament* vertritt unter Berufung auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes (vgl. insbesondere Urteil vom 23. April 1986 in der Rechtssache 294/83, Les Verts/Europäisches Parlament, Slg. 1986, 1339; Beschluß vom 4. Juni 1986 in der Rechtssache 78/85, Fraktion der Europäischen Rechten/Europäisches Parlament, Slg. 1986, 1753; Urteil vom 22. Mai 1990 in der Rechtssache C-68/90, Blot und Front National/Europäisches Parlament, Slg. 1990, I-2101) die Ansicht, daß die Nichtigkeitsklage unzulässig sei, da die angefochtene Maßnahme die interne Organisation der Arbeit des Parlaments betreffe und keine Rechtswirkungen gegenüber Dritten entfalte.

Rechtsgrundlage der angefochtenen Entscheidung sei die vom Präsidium des Parlaments als dem nach Artikel 22 Absatz 2 der Geschäftsordnung des Parlaments für den Erlaß derartiger Bestimmungen zuständigen Organ verabschiedete Regelung von 1988. Die Entscheidung sei von den Quästoren getroffen worden, die nach Artikel 20 der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments gemäß vom Präsidium erlassenen Leitlinien mit den Verwaltungs- und Finanzaufgaben betraut seien, die die Mitglieder direkt beträfen. Aus den Rechtsgrundlagen der angegriffenen Entscheidung und der durch die Geschäftsordnung geregelten Zuständigkeitsverteilung werde deutlich, daß es sich bei der angefochtenen Maßnahme um eine Regelung des internen Rechtsverhältnisses zwischen dem Abgeordneten und seinem Parlament handele, die nicht dazu bestimmt sei, Rechtswirkungen gegenüber Personen außerhalb der Institution zu entfalten. Daran

ändere der Umstand nichts, daß der Anspruch auf die Übergangsvergütung erst im Zeitpunkt des Ausscheidens des Abgeordneten entstehe.

Die Klägerin könne die Zulässigkeit der Klage auch nicht damit begründen, daß die fragliche Maßnahme sie belaste, da der Gerichtshof in seiner angeführten Rechtsprechung nicht auf den belastenden Charakter der angefochtenen Maßnahme abgestellt habe.

Der in Nummer 2 des Klageantrags geltend gemachte Zahlungsanspruch könne nicht mit einer Klage nach Artikel 173 EWG-Vertrag durchgesetzt werden und sei daher ebenfalls unzulässig.

2. Die *Klägerin* macht geltend, daß die Regelung zwar vom Parlament selbst erlassen worden sei, jedoch konkrete Auswirkungen nur für ehemalige Abgeordnete und damit für Dritte habe.

Bei Nummer 2 des Klageantrags handele es sich um eine Leistungsklage, mit der der Erlaß eines Grundurteils ohne Spezifizierung der genauen Höhe begehrt werde.

B — *Zur Begründetheit*

1. Die *Klägerin* vertritt die Ansicht, daß die Formulierung „nach dem Erlöschen ihres Mandats" in der Regelung auch für eine Beendigung des Mandats während einer laufenden Wahlperiode gelte. Sie stützt sich hierfür auf den Wortlaut, den inneren Sinnzusammenhang und den Zweck der Regelung.

Die Formulierung „Erlöschen des Mandats" sei neutral und umfasse alle denkbaren Tatbestände. Selbst wenn die Wortwahl für die Auslegung einer Bestimmung nicht ausschlaggebend sei, dürfe der Anwendungsbereich einer rechtlichen Regelung nicht durch eine dem Wortlaut zuwiderlaufende Auslegung eingeschränkt werden.

Die Auslegung des Europäischen Parlaments verstoße gegen den inneren Sinnzusammenhang der Artikel 1 und 2 der Regelung. Artikel 1 gehe von der Möglichkeit aus, daß das Mandat eines Abgeordneten vor dem Ablauf von fünf Jahren ende und daß gleichwohl eine Übergangsvergütung zu zahlen sei. Sowohl Artikel 1 als auch Artikel 2 Satz 2 sähen nämlich die Gewährung einer Zusatzvergütung von einem Monat für jedes Jahr der Amtszeit vor, das über fünf Jahre hinausgehe; dies beweise, daß die Verfasser der Regelung von der Möglichkeit von fraktionierten Amtszeiten ausgegangen seien. Die Klägerin erfülle die Voraussetzungen des Artikels 1 und selbst wenn man der Argumentation des Parlaments bezüglich der ihr erstes Mandat wahrnehmenden Abgeordneten folgen wollte, könne sie sich auf Artikel 2 berufen, gemäß dem die Übergangsvergütung für Abgeordnete, deren Amtszeit fünf Jahre überstiegen habe, nach der Zahl der Jahre des Mandats berechnet würden. Bei der Klägerin sei keiner der in Artikel 2 Satz 3 vorgesehenen Gründe für das Erlöschen des Anspruchs auf die Übergangsvergütung gegeben. Die genannte Bestimmung gehe beinahe ausschließlich von Fällen aus, bei denen das Mandat vor dem gewöhnlichen Ende einer Wahlperiode beendet werde, spreche dabei aber nicht vom Fall eines freiwilligen Ausscheidens. Das Parlament dürfe nicht durch eine restriktive Auslegung von Artikel 1 der Regelung neue Erlöschenstatbestände schaffen.

Die Auslegung des Parlaments würde zu dem merkwürdigen Ergebnis führen, daß einem Abgeordneten, der nacheinander mehrmals ein Mandat wahrnehme, am Ende jeder Wahlperiode ein Anspruch entstünde, der nach Ablauf des ersten Monats der folgende Wahlperiode wieder erlösche.

Nach dem Wortlaut sei mit „Erlöschen des Mandats" nur dessen Ablauf, nicht jedoch eine freiwillige Beendigung während der laufenden Wahlperiode gemeint; die Stellungnahme des Präsidiums des Parlaments vom 12. Dezember 1990 stelle keine Änderung der Regelung, sondern eine authentische Interpretation des Verfassers der Regelung selbst dar.

Die Auslegung der Klägerin entspreche auch dem Zweck der Regelung. Die Regelung solle dem Abgeordneten nämlich den Übergang in eine neue berufliche Laufbahn ermöglichen und die Kosten der Wiedereingliederung, insbesondere nicht erstattete Wahlkampfkosten, ausgleichen. Der Betrag der Übergangsvergütung werde im übrigen pauschal festgesetzt, und das Parlament sei nicht berechtigt, zu prüfen, ob die Kosten tatsächlich angefallen seien. Die Notwendigkeit, den Übergang von der Ausübung eines politischen Mandats zu einer anderen Berufstätigkeit zu erleichtern, bestehe sowohl bei einer Beendigung des Mandats am Ende der Wahlperiode als auch bei einer Beendigung während der Wahlperiode. Die Klägerin führt in diesem Zusammenhang die ihr entstandenen Kosten für den Kommunalwahlkampf in Heidelberg an. Unter diesen Umständen könne das Parlament nicht die Ansicht vertreten, daß ein ehemaliger Abgeordneter bei einem freiwilligen Ausscheiden zu dem Zweck, eine andere politische oder berufliche Tätigkeit aufzunehmen, keiner Übergangsvergütung bedürfe.

Diese Auslegung werde auch von der Systematik der Regelung und der Praxis im Parlament getragen. Die Aufzählung der Gründe für das Erlöschen eines Mandats in Artikel 2 Satz 2 sei nicht abschließend. Die „fraktionierten Amtszeiten", die in den Artikeln 1 und 2 geregelt seien, seien nur für Fälle vorgesehen, in denen Abgeordnete ihr Mandat im Laufe einer Wahlperiode nach Ausscheiden ihres Vorgängers annähmen und es bis zum Ende der Wahlperiode ausübten. Im übrigen habe das Europäische Parlament die Regelung stets in diesem Sinn ausgelegt. Von einem „Entstehen" und „Erlöschen" des Vergütungsanspruchs könne nicht gesprochen werden, da dieser Anspruch erst am Ende einer Wahlperiode entstehe und nicht in Fällen, in denen ein Abgeordneter ein zweites Mandat übernehme.

2. Das *Europäische Parlament* macht geltend, daß sich aus dem Wortlaut, der Systematik sowie dem Sinn und Zweck der Regelung ergebe, daß die Übergangsvergütung nur den Abgeordneten zustehe, die am Ende der Wahlperiode ausschieden.

Die Übergangsvergütung sei dazu bestimmt, den ehemaligen Abgeordneten den Übergang vom politischen Mandat zu einer beruflichen Tätigkeit zu erleichtern. Bei freiwilligem Ausscheiden bedürfe der Abgeordnete, der von sich aus einer anderen Funktion den Vorzug gegeben habe, keiner finanziellen Absicherung, da die neue Tätigkeit, der er sich zuwende, ihm eine hinreichende Existenzgrundlage verschaffe. Die pauschale Zahlung der Vergütung sei mit technischen

Gründen zu erklären, die im übrigen auch für andere vom Parlament übernommene Kosten gälten. Jede andere Auslegung verstieße gegen den Grundsatz einer ordnungsgemäßen Verwaltung und einer vernünftigen Verwendung öffentlicher Mittel.

IV — Antworten auf die Fragen des Gerichtshofes

Auf die Frage, ob es interne Unterlagen zur Vorbereitung der Regelung für die Schaffung einer Übergangsvergütung beim Erlöschen des Abgeordnetenmandats gibt, die die vom Parlament in der vorliegenden Rechtssache vertretene „restriktive" Auslegung stützen können, führt das *Europäische Parlament* aus, daß diese vom Präsidium des Parlaments am 18. Mai 1988 angenommene Regelung auf Vorschlägen des Kollegiums der Quästoren beruhe. Aus den vorbereitenden Unterlagen des Kollegiums gehe hervor, daß die Vergütung für diejenigen Abgeordneten bestimmt gewesen sei, die am Ende der Wahlperiode im Jahre 1989 aus dem Parlament ausgeschieden seien. Die Frage der Anwendung der Regelung auf während der Legislaturperiode ausscheidende Abgeordnete habe sich erstmals 1990 gestellt. Entgegen dem Kollegium der Quästoren habe das Präsidium des Parlaments eine engere Auslegung der Regelung bevorzugt und sei der Ansicht gewesen, daß unter „Erlöschen des Mandats" nur das „Erlöschen am Ende der Wahlperiode" zu verstehen sei.

Die Frage, ob bei der Vorbereitung der genannten Regelung Präzedenzfälle berücksichtigt wurden, die den in den Mitgliedstaaten bestehenden Regelungen oder den Gemeinschaftsregelungen in bezug auf andere Organe der Gemeinschaft entnommen sind, bejaht das Parlament. Es verweist in diesem Zusammenhang insbesondere auf die Regelung der Amtsbezüge der Mitglieder der Kommission und des Präsidenten, der Richter, der Generalanwälte und des Kanzlers des Gerichtshofes. Es seien auch rechtsvergleichende Untersuchungen der Regelungen der nationalen Parlamente angestellt worden, wenn die zuständigen Dienststellen des Parlaments auch nicht mehr im Besitz dieser Unterlagen seien.

Abschließend teilt das Parlament dem Gerichtshof mit, daß das Präsidium des Parlaments die streitige Regelung mit Wirkung vom 1. Juli 1992 dahin geändert habe, daß die Vergütung jedem Mitglied des Parlaments nach einer Amtszeit von mindestens drei Jahren zustehe. Jedes Einkommen aus einem öffentlichen Amt oder einem Amt der Gemeinschaft werde von der Vergütung abgezogen; der Anspruch werde im Todesfall prozentual auf den Ehegatten und die Kinder ausgedehnt.

F. A. Schockweiler

Berichterstatter