

URTEIL DES GERICHTSHOFES

23. April 1986 *

In der Rechtssache 294/83

Parti écologiste „Les Verts“, Vereinigung ohne Gewinnzweck, Paris, vertreten durch den Sonderbeauftragten Étienne Tête und Rechtsanwalt Christian Lallement, Lyon, Zustellungsbevollmächtigter: Rechtsanwalt E. Wirion, 1, place du Théâtre, Luxemburg,

Klägerin,

gegen

Europäisches Parlament, vertreten durch seinen Rechtsberater F. Pasetti-Bombardella, den Rechtsberater Roland Bieber, den Hauptverwaltungsrat Johannes Schoo sowie Professor Jean-Paul Jacqué, Rechts- und Politikwissenschaftliche Fakultät der Universität Straßburg, und Professor Jürgen Schwarz, Universität Hamburg, als Bevollmächtigte, ferner durch Rechtsanwalt Lyon-Caen, Zustellungsanschrift: Sitz des Europäischen Parlaments, Luxemburg-Kirchberg, Postfach 1601,

beklagte Partei,

wegen Nichtigerklärung zweier Beschlüsse des Präsidiums des Europäischen Parlaments vom 12. und 13. Oktober 1982 und vom 29. Oktober 1983 über die Verwendung der im Haushaltsposten 3708 veranschlagten Mittel

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten T. Koopmans in Wahrnehmung der Aufgaben des Präsidenten, der Kammerpräsidenten U. Everling, K. Bahlmann und R. Joliet, der Richter G. Bosco, O. Due, Y. Galmot, C. Kakouris und T. F. O'Higgins,

Generalanwalt: G. F. Mancini

Kanzler: D. Louterman, Verwaltungsrätin

* Verfahrenssprache: Französisch.

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 4. Dezember 1985,

folgendes

URTEIL

(„Tatbestand“ nicht wiedergegeben)

Entscheidungsgründe

- 1 Die Partei „Les Verts — Parti écologiste“, Vereinigung ohne Gewinnzweck mit Sitz in Paris, deren Gründung am 3. März 1980 gegenüber der Polizeipräfektur erklärt worden ist, hat mit Klageschrift, die am 28. Dezember 1983 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingereicht worden ist, gemäß Artikel 173 Absatz 2 EWG-Vertrag Klage erhoben auf Nichtigerklärung des Beschlusses des Präsidiums des Europäischen Parlaments vom 12. Oktober 1982 über die Verteilung der im Posten 3708 des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Gemeinschaften veranschlagten Mittel und der vom Erweiterten Präsidium des Europäischen Parlaments am 29. Oktober 1983 erlassenen Regelung der für die Erstattung der Ausgaben der politischen Gruppierungen, die an den Europawahlen 1984 teilgenommen haben, bestimmten Mittel.
- 2 Der Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften für die Haushaltsjahre 1982, 1983 und 1984 enthielt im Einzelplan für das Europäische Parlament im Titel III „Ausgaben im Zusammenhang mit der Durchführung spezifischer Aufgaben durch das Organ“ den Posten 3708 (ABl. 1982, L 31, S. 114, ABl. 1983, L 19, S. 112, und ABl. 1984, L 12, S. 132). Dieser Posten sieht einen Beitrag für die Vorbereitung der nächsten europäischen Wahl vor. Die Erläuterungen zu diesem Posten sind in den Haushaltsplänen für 1982 und 1983 gleich. Es heißt dort: „Diese Mittel dienen der Mitfinanzierung der Vorbereitung von Informationen über die zweiten Direktwahlen im Jahr 1984. Die Modalitäten für diese Ausgaben werden vom Präsidium des Parlaments im einzelnen ausgearbeitet.“ Nach den Erläuterungen im Haushaltsplan für 1984 erfolgt diese Mitfinanzierung „gemäß Beschluß des Präsidiums vom 12. Oktober 1982“. Insgesamt wurden diesem Posten 43 Millionen ECU zugewiesen.

- 3 Am 12. Oktober 1982 faßte das Präsidium, das aus dem Präsidenten und den zwölf Vizepräsidenten des Parlaments besteht, auf Vorschlag der Fraktionsvorsitzenden einen Beschluß über die Verteilung der im Posten 3708 veranschlagten Mittel (im folgenden: Beschluß von 1982). Bei dieser Sitzung des Präsidiums waren die Vorsitzenden der Fraktionen und die Vertreter der fraktionslosen Abgeordneten anwesend. Eine der Fraktionen, nämlich die Fraktion für technische Koordinierung, widersprach grundsätzlich der Gewährung von Mitteln für den Wahlkampf an die Fraktionen.
- 4 Dieser Beschluß, der nicht veröffentlicht wurde, sieht vor, daß die dem Posten 3708 des Haushaltsplans des Europäischen Parlaments zugewiesenen Mittel jährlich unter den Fraktionen, den fraktionslosen Abgeordneten und einer Rücklage für 1984 aufgeteilt werden. Diese Aufteilung geschieht wie folgt: a) Jede der sieben Fraktionen erhält einen Pauschalbetrag von 1 % der Gesamtmittel; b) sie erhält weiter für jedes ihrer Mitglieder $1/434$ des Gesamtbetrags der Mittel nach Abzug der Pauschalbeträge; c) jedes fraktionslose Mitglied erhält ebenfalls $1/434$ des Gesamtbetrags der Mittel nach Abzug der Pauschalbeträge; d) die den Fraktionen und den fraktionslosen Mitgliedern nach den Buchstaben b und c gewährten Beträge dürfen 62 % des Gesamtbetrags der dem Posten 3708 zugewiesenen Mittel nicht übersteigen; e) ein Betrag in Höhe von 31 % des Gesamtbetrags der im Posten 3708 veranschlagten Mittel wird jährlich zur Bildung einer Rücklage verwendet. Diese Rücklage soll nach Maßgabe der Zahl der erhaltenen Stimmen unter allen politischen Gruppierungen aufgeteilt werden, die bei den Wahlen von 1984 entweder in dem Mitgliedstaat, in dem sie Kandidaten aufgestellt haben, mehr als 5 % der gültigen Stimmen oder in mindestens drei Mitgliedstaaten, in denen sie Kandidaten aufgestellt haben, mehr als 1 % der gültigen Stimmen (im folgenden: 1 %-Klausel) erhalten haben. Abschließend heißt es, die Einzelheiten bezüglich der Aufteilung dieser Rücklage würden später geregelt.
- 5 Am 12. Oktober 1982 erließ das in derselben Zusammensetzung tagende Präsidium des Europäischen Parlaments ferner Vorschriften über die Verwendung der für die Informationskampagne zur Vorbereitung der Europäischen Wahlen von 1984 bestimmten Finanzmittel durch die Fraktionen (im folgenden: Vorschriften von 1982 über die Verwendung der Mittel). Diese Vorschriften, die nicht veröffentlicht wurden, entsprechen den Empfehlungen einer Arbeitsgruppe, die aus den Fraktionsvorsitzenden besteht und vom Präsidenten des Europäischen Parlaments geleitet wird.
- 6 Für die Verwendung der Mittel gelten folgende Regeln: Die den Fraktionen zur Verfügung gestellten Mittel dürfen nur für die Finanzierung von Tätigkeiten ver-

- wendet werden, die in direktem Zusammenhang mit der Vorbereitung und Durchführung der Informationskampagne im Hinblick auf die Wahlen von 1984 stehen. Die Verwaltungsausgaben (namentlich Bezüge freier Mitarbeiter, Kosten der Anmietung von Büroraum und -mobiliar, Telekommunikationskosten) dürfen 25 % der zugewiesenen Mittel nicht übersteigen. Der Kauf von Grundstücken oder Büromobiliar ist untersagt. Die Fraktionen müssen die ihnen gewährten Mittel auf ein zu diesem Zweck eröffnetes Konto einzahlen.
- 7 Die Vorsitzenden der Fraktionen sind dafür verantwortlich, daß die Mittel für Zwecke verwendet werden, die mit den erlassenen Vorschriften im Einklang stehen. Über die Verwendung der Mittel ist gegenüber den anderen Kontrollorganen, die für die Prüfung der Mittelverwendung durch das Europäische Parlament zuständig sind, Rechenschaft abzulegen.
 - 8 Die Bestimmungen schreiben eine gesonderte Buchführung im Verhältnis zur Verbuchung von Einnahmen und Ausgaben im Zusammenhang mit anderen Tätigkeiten der Fraktionen vor. Die Fraktionen müssen Buchführungssysteme verwenden, deren Einzelheiten festgelegt sind. Danach sind die Ausgaben nach drei Bereichen zu unterscheiden (Verwaltungsausgaben, Sitzungskosten, Ausgaben für Publikationen und Öffentlichkeitsarbeit), die ihrerseits nach Projekten zu unterteilen sind. Die Fraktionen müssen jährlich, gerechnet vom Zeitpunkt der ersten Mittelübertragung an sie, einen Bericht über die Verwendung der Mittel (Zahlungen, Verpflichtungen, Reserven) im Rechnungszeitraum vorlegen. Dieser Bericht ist dem Präsidenten des Europäischen Parlaments und dem Vorsitzenden des Ausschusses für Haushaltskontrolle zu übermitteln.
 - 9 Unter dem Titel „Rückzahlung von nicht verwendeten Mitteln“ ist festgelegt, daß die zur Verfügung gestellten Mittel bis spätestens 40 Tage vor dem Zeitpunkt der Wahlen verwendet werden dürfen, um Zahlungsverpflichtungen einzugehen. Die Zahlung muß spätestens 40 Tage nach dem Zeitpunkt der Wahlen erfolgen. Alle Mittel, deren Verwendung diesen beiden Kriterien nicht entspricht, sind innerhalb von drei Monaten nach den Wahlen an das Europäische Parlament zurückzuzahlen. Das Europäische Parlament kann die ihm zustehenden Beträge gegebenenfalls dadurch einziehen, daß es die gemäß Posten 3706 (Zusätzliche politische Aktivitäten) an die Fraktionen zu zahlenden Mittel entsprechend kürzt.
 - 10 Am 29. Oktober 1983 erließ das Erweiterte Präsidium, das aus dem Präsidium und den Fraktionsvorsitzenden besteht, die „Regelung der für die Erstattung der Ausgaben der politischen Gruppierungen, die an den Europawahlen 1984 teilgenommen haben, bestimmten Mittel“ (Abl. C 293, S. 1) (im folgenden: Regelung von 1983).

11 Mit dieser Regelung wird gemäß der im Beschluß von 1982 erfolgten Ankündigung der Verteilungsschlüssel für die Rücklage von 31 % im einzelnen geregelt. Im Hinblick auf die Zahl der Wählerstimmen, die die politischen Gruppierungen auf sich vereinigt haben müssen, um an der Verteilung dieser Mittel teilzunehmen, gelten die bereits in dem Beschluß von 1982 genannten Voraussetzungen. Zusätzlich heißt es in der Regelung von 1983, daß die politischen Gruppierungen, die die 1 %-Klausel in Anspruch nehmen möchten, bis spätestens 40 Tage vor den Wahlen beim Generalsekretär des Europäischen Parlaments eine Wahlbündniserklärung hinterlegen müssen. Ferner enthält die Regelung verschiedene Bestimmungen über die Bereitstellung der Mittel. Für die bereits im Europäischen Parlament vertretenen Parteien, Listen oder Parteienbündnisse werden die Mittel den Fraktionen und fraktionslosen Mitgliedern vom Zeitpunkt der ersten Sitzung nach den Wahlen an zur Verfügung gestellt. Für die nicht vertretenen Parteien, Listen oder Wahlbündnisse gilt folgendes:

- Anträge auf Rückzahlung sind innerhalb von 90 Tagen nach Bekanntgabe der Wahlergebnisse in dem betreffenden Mitgliedstaat beim Generalsekretär des Europäischen Parlaments mit den entsprechenden Unterlagen einzureichen.
- Der Zeitraum, in dem Ausgaben als Ausgaben für die Wahl 1984 betrachtet werden können, beginnt am 1. Januar 1983 und endet 40 Tage nach dem Zeitpunkt dieser Wahlen.
- Den Anträgen sind Erklärungen von Wirtschaftsprüfern beizufügen, aus denen hervorgeht, daß die Ausgaben tatsächlich im Zusammenhang mit den Wahlen zum Europäischen Parlament stehen.
- Für die Ausgaben der im Europäischen Parlament nicht vertretenen Gruppierungen gelten die gleichen Kriterien wie für die Fraktionen.

12 Die Klägerin stützt ihre Klage auf sieben Rügen:

- 1) Unzuständigkeit,
- 2) Verletzung der Verträge, und zwar von Artikel 138 EWG-Vertrag sowie Artikel 7 Absatz 2 und Artikel 13 des Akts zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen,
- 3) Verletzung des allgemeinen Grundsatzes der Gleichheit aller Bürger vor dem Wahlgesetz,

- 4) Verletzung der Artikel 85 ff. EWG-Vertrag,
- 5) Verletzung der französischen Verfassung durch Mißachtung des Grundsatzes der Gleichheit der Staatsbürger vor dem Gesetz,
- 6) Einrede der Rechtswidrigkeit und der Unanwendbarkeit, weil die Stimmabgabe des französischen Ministers im Rat der Europäischen Gemeinschaften bei den Haushaltsbeschlüssen rechtswidrig gewesen sei, was zur Rechtswidrigkeit der Beschlußfassung des Rates und der nachfolgenden Akte im Rahmen des Haushaltsverfahrens führe,
- 7) Amtsmissbrauch, weil das Präsidium des Europäischen Parlaments die im Posten 3708 veranschlagten Mittel dazu verwendet habe, die Wiederwahl der 1979 gewählten Abgeordneten des Europäischen Parlaments zu sichern.

Zur Zulässigkeit der Klage

1. Zur Parteifähigkeit der Klägerin

- 13 Nach Abschluß des schriftlichen Verfahrens hat sich herausgestellt, daß die klagende Vereinigung „Les Verts — Parti écologiste“ und eine andere Vereinigung namens „Les Verts — Confédération écologiste“ laut Protokoll vom 29. März 1984 beschlossen haben, sich aufzulösen und sich zur Gründung einer neuen Vereinigung mit dem Namen „Les Verts — Confédération écologiste — Parti écologiste“ zusammenzuschließen. Letztere zeigte ihre Gründung am 20. Juni 1984 der Polizeipräfektur von Paris an (JORF vom 8. 11. 1984, N.C., S. 10241; mit dieser Eintragung wurden die Eintragungen im JORF vom 25. 7. 1984, N.C. 172, S. 6604 und 6608, ersetzt und aufgehoben). Die neue Vereinigung stellte für die Europawahlen vom Juni 1984 die Liste „Les Verts — Europe Écologie“ vor, nachdem sie am 28. April 1984 die Wahlbündniserklärung nach Artikel 4 der Regelung von 1983 hinterlegt hatte. Sie reichte auch mit Schreiben vom 23. Juli 1984 beim Generalsekretariat des Europäischen Parlaments einen Erstattungsantrag nach dieser Regelung ein. Auf diesen Antrag hin wurden ihr 82 958 ECU ausgezahlt. Dieser Betrag ergab sich aus der Anwendung eines Finanzierungskoeffizienten je Stimme von 0,1206596 auf die erhaltenen 680 080 Stimmen.
- 14 Angesichts dieser neuen Tatsachen hat das Europäische Parlament zunächst geltend gemacht, die klagende Vereinigung „Les Verts — Parti écologiste“ habe aufgrund ihrer Auflösung die Parteifähigkeit für den vorliegenden Rechtsstreit verloren. Der Grundsatz des Fortbestands der Rechtspersönlichkeit für die Zwecke der

Liquidation könne für die vorliegende Klage nicht gelten, da die Rechtspersönlichkeit auf die neue Vereinigung übertragen worden sei. Das Europäische Parlament hat zwar der neuen Vereinigung „Les Verts — Confédération écologiste — Parti écologiste“ nicht die Möglichkeit bestritten, den von der klagenden Vereinigung anhängig gemachten Rechtsstreit aufzunehmen. Es hat jedoch geltend gemacht, diese Aufnahme hätte innerhalb einer vom Gerichtshof gesetzten Frist erfolgen und von den nach der Satzung der neuen Vereinigung zuständigen Organen eindeutig erklärt werden müssen. Da die letzte Voraussetzung nicht erfüllt sei, sei die Klage abzuweisen.

- 15 Zunächst ist darauf hinzuweisen, daß sich aus dem Protokoll vom 29. März 1984 ergibt, daß die Auflösung der beiden Vereinigungen, darunter der klagenden Vereinigung, vorbehaltlich ihres Zusammenschlusses zur Gründung einer neuen Vereinigung erfolgt ist. Auflösung, Zusammenschluß und Gründung der neuen Vereinigung erfolgten somit durch ein und denselben Akt, so daß zwischen der klagenden und der neuen Vereinigung zeitliche und rechtliche Kontinuität besteht und die neue Vereinigung Rechtsnachfolgerin der ersten geworden ist.
- 16 Zweitens heißt es in dem Protokoll über den Zusammenschluß ausdrücklich, daß die schwebenden Gerichtsverfahren und namentlich die beim Gerichtshof anhängig gemachten Verfahren „unter denselben Bedingungen und in derselben Weise fortgesetzt“ werden sollen.
- 17 Drittens hat sich das Europäische Parlament während des mündlichen Verfahrens selbst auf einen Beschluß des Conseil national interrégional der neuen Vereinigung vom 16. und 17. Februar 1985 bezogen. Nach diesem Beschluß, der in der mündlichen Verhandlung vom Beistand der neuen Vereinigung verlesen worden ist, hat deren Conseil national interrégional, ihr nach der Satzung für die Vertretung vor Gericht zuständiges Organ, angesichts der Verzögerungstaktik des Europäischen Parlaments ausdrücklich beschlossen, das von der Vereinigung „Les Verts — Parti écologiste“ eingeleitete Verfahren aufzunehmen.
- 18 Unter diesen Umständen kann der Wille der neuen Vereinigung, die von einer ihrer Vorgängerinnen erhobene Klage, hinsichtlich deren sie ausdrücklich zur Rechtsnachfolgerin bestimmt worden war, aufrechtzuerhalten und weiterzuverfolgen, nicht bezweifelt werden. Das hiergegen gerichtete Vorbringen des Europäischen Parlaments ist daher zurückzuweisen.

- 19 Das Europäische Parlament hat nicht geltend gemacht, daß die Klage wegen Nichterfüllung der in Artikel 173 EWG-Vertrag aufgestellten Voraussetzungen unzulässig sei. Gleichwohl hat der Gerichtshof das Vorliegen dieser Voraussetzungen von Amts wegen zu prüfen. Im vorliegenden Fall bedarf es einer ausdrücklichen Entscheidung darüber, ob der Gerichtshof für die Entscheidung über eine Nichtigkeitsklage nach Artikel 173 EWG-Vertrag gegen eine Handlung des Europäischen Parlaments zuständig ist, ob der Beschluß von 1982 und die Regelung von 1983 ihrem Wesen nach Handlungen sind, die Rechtswirkungen gegenüber Dritten entfalten sollen, und ob diese Handlungen die Klägerin unmittelbar und individuell im Sinne von Artikel 173 Absatz 2 EWG-Vertrag betreffen.

2. Zur Zuständigkeit des Gerichtshofes für die Entscheidung über eine Nichtigkeitsklage nach Artikel 173 EWG-Vertrag gegen eine Handlung des Europäischen Parlaments

- 20 Vorab ist darauf hinzuweisen, daß der Beschluß von 1982 und die Regelung von 1983 von Organen des Europäischen Parlaments erlassen worden und daher als Handlungen des Europäischen Parlaments selbst anzusehen sind.
- 21 Nach Auffassung der Klägerin würde es eine Rechtsverweigerung darstellen, wollte man angesichts von Artikel 164 EWG-Vertrag die dem Gerichtshof durch Artikel 173 EWG-Vertrag übertragene Kontrolle der Rechtmäßigkeit von Handlungen der Gemeinschaftsorgane auf Handlungen des Rates und der Kommission beschränken.
- 22 Auch nach Ansicht des Europäischen Parlaments kann der Gerichtshof entsprechend seiner in Artikel 164 EWG-Vertrag niedergelegten Aufgabe als Hüter des Rechts die Rechtmäßigkeit anderer Handlungen als der des Rates und der Kommission kontrollieren. In Artikel 173 EWG-Vertrag seien die möglichen Beklagten nicht abschließend aufgeführt. Auf Gebieten wie etwa dem des Haushalts oder der Vorbereitung und Durchführung der Direktwahl, auf denen dem Parlament durch die Revision der Verträge vermehrte Befugnisse eingeräumt worden seien und auf denen es selbst Rechtsakte erlassen könne, könnten seine Handlungen vom Gerichtshof überprüft werden. Im Falle der Gewährung von Mitteln für die Mitfinanzierung der Informationskampagne aus Anlaß der zweiten Direktwahl übe das Europäische Parlament die ihm zustehenden Rechte unmittelbar aus. Es wolle seine Handlungen in diesem Bereich daher nicht der richterlichen Kontrolle entziehen. Eine extensive Auslegung von Artikel 173 EWG-Vertrag, die zur Folge habe, daß gegen die Handlungen des Parlaments die Nichtigkeitsklage statthaft sei, müsse

allerdings auch dazu führen, daß dem Europäischen Parlament die Aktivlegitimation für Klagen gegen Handlungen des Rates und der Kommission zuerkannt werde.

23 Dazu ist zunächst hervorzuheben, daß die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft eine Rechtsgemeinschaft der Art ist, daß weder die Mitgliedstaaten noch die Gemeinschaftsorgane der Kontrolle darüber entzogen sind, ob ihre Handlungen im Einklang mit der Verfassungsurkunde der Gemeinschaft, dem Vertrag, stehen. Mit den Artikeln 173 und 184 EWG-Vertrag auf der einen und Artikel 177 EWG-Vertrag auf der anderen Seite ist ein umfassendes Rechtsschutzsystem geschaffen worden, innerhalb dessen dem Gerichtshof die Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Handlungen der Organe übertragen ist. Natürliche und juristische Personen sind so gegen die Anwendung von Handlungen mit allgemeiner Geltung auf sie geschützt, die sie wegen der besonderen Zulassungsvoraussetzungen des Artikels 173 Absatz 2 EWG-Vertrag nicht unmittelbar vor dem Gerichtshof anfechten können. Wenn die verwaltungsmäßige Durchführung dieser Handlungen den Gemeinschaftsorganen obliegt, können natürliche und juristische Personen vor dem Gerichtshof eine direkte Klage gegen die Durchführungsmaßnahmen erheben, die an sie gerichtet sind oder die sie unmittelbar und individuell betreffen. Zur Begründung der Klage können sie die Rechtswidrigkeit des den Durchführungsmaßnahmen zugrunde liegenden allgemeinen Rechtsakts geltend machen. Obliegt die Durchführung den nationalen Stellen, so können die Betroffenen die Ungültigkeit von Rechtsakten mit allgemeiner Geltung vor den nationalen Gerichten geltend machen und diese veranlassen, sich mit Vorabentscheidungsfragen an den Gerichtshof zu wenden.

24 Allerdings ist anders als in Artikel 177 EWG-Vertrag, der sich auf die Handlungen der Organe — ohne weitere Erläuterung — bezieht, in Artikel 173 EWG-Vertrag nur von den Handlungen des Rates und der Kommission die Rede. Nach dem System des Vertrages ist jedoch die Möglichkeit einer direkten Klage „gegen alle Handlungen der Organe gegeben ..., die dazu bestimmt sind, eine Rechtswirkung zu erzeugen“, wie der Gerichtshof bereits im Urteil vom 31. März 1971 in der Rechtssache 22/70 (Kommission/Rat, Slg. 1970, 263) festgestellt hat. Das Europäische Parlament ist nicht ausdrücklich als eines der Organe genannt, deren Handlungen angefochten werden können, weil ihm der EWG-Vertrag in seiner ursprünglichen Fassung nur beratende Befugnisse und solche der politischen Kontrolle übertragen hatte, nicht jedoch die Befugnis zur Vornahme von Handlungen, die dazu bestimmt sind, Rechtswirkungen gegenüber Dritten zu entfalten. Wie Artikel 38 EGKS-Vertrag zeigt, sind die Handlungen des Parlaments dort, wo ihm

— wie in Artikel 95 Absatz 4 Satz 4 EGKS-Vertrag — von Anfang an die Befugnis zum Erlaß verbindlicher Bestimmungen übertragen wurde, nicht grundsätzlich der Anfechtung im Wege der Nichtigkeitsklage entzogen.

25 Während die Nichtigkeitsklage gegen Handlungen der Organe im Rahmen des EGKS-Vertrags Gegenstand zweier getrennter Bestimmungen ist, ist sie im Rahmen des EWG-Vertrags nur durch Artikel 173 geregelt, der dadurch allgemeinen Charakter erhält. Eine Auslegung von Artikel 173 EWG-Vertrag, die die Handlungen des Europäischen Parlaments aus dem Kreis der anfechtbaren Handlungen ausschliesse, würde zu einem Ergebnis führen, das sowohl dem Geist des Vertrags, wie er in Artikel 164 Ausdruck gefunden hat, als auch seinem System zuwiderliefe. Die Handlungen des Europäischen Parlaments in der Sphäre des EWG-Vertrags könnten in diesem Fall nämlich — ohne daß die Möglichkeit bestünde, sie durch den Gerichtshof überprüfen zu lassen — in die Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten oder der anderen Organe eingreifen oder die Grenzen überschreiten, die den Zuständigkeiten ihres Urhebers gezogen sind. Daher ist festzustellen, daß gegen Handlungen des Europäischen Parlaments, die gegenüber Dritten Rechtswirkungen entfalten sollen, die Nichtigkeitsklage erhoben werden kann.

26 Die Frage, ob es sich bei dem Beschluß von 1982 und der Regelung von 1983 um Bestimmungen handelt, die dazu bestimmt sind, Rechtswirkungen gegenüber Dritten zu entfalten, ist nunmehr zu prüfen.

3. Zu der Frage, ob der Beschluß von 1982 und die Regelung von 1983 Handlungen darstellen, die dazu bestimmt sind, Rechtswirkungen gegenüber Dritten zu entfalten

27 Die beiden angefochtenen Handlungen betreffen die Verteilung der im Haushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften für die Vorbereitung der Europawahl 1984 veranschlagten Mittel. Sie beziehen sich auf die Zuteilung dieser Mittel an Dritte für Ausgaben im Zusammenhang mit einer Tätigkeit, die außerhalb des Europäischen Parlaments auszuüben ist. Unter diesem Gesichtspunkt regeln sie die Rechte und Pflichten sowohl der politischen Gruppierungen, die schon im Europäischen Parlament von 1979 vertreten waren, als auch der Gruppierungen, die an den Wahlen von 1984 teilgenommen haben. Sie legen den Teil der Mittel fest, der jeder Gruppierung aufgrund der Zahl der 1979 erhaltenen Sitze oder aufgrund der Zahl der 1984 erhaltenen Stimmen zusteht. Diese Handlungen sind somit dazu bestimmt, Rechtswirkungen gegenüber Dritten zu entfalten, so daß sie mit einer Klage nach Artikel 173 EWG-Vertrag angefochten werden können.

28 Dem Vorbringen, die dem Rechnungshof in Artikel 206 a EWG-Vertrag übertragene Kontrollbefugnis stehe einer Nachprüfung durch den Gerichtshof im Wege, kann nicht gefolgt werden. Der Rechnungshof hat lediglich die Rechtmäßigkeit einer Ausgabe im Hinblick auf den Haushaltsplan und den dieser Ausgabe zugrunde liegenden Akt des abgeleiteten Rechts (gemeinhin als grundlegender Rechtsakt bezeichnet) zu prüfen. Seine Kontrollbefugnis unterscheidet sich daher in jedem Fall von der des Gerichtshofes, die sich auf die Rechtmäßigkeit dieses grundlegenden Akts erstreckt. Die in der vorliegenden Rechtssache angefochtenen Handlungen sind in Wahrheit einem solchen grundlegenden Rechtsakt gleichzustellen, da sie die Ausgabe dem Grundsatz nach vorsehen und die Modalitäten ihrer Abwicklung festlegen.

4. *Zu der Frage, ob die angefochtenen Handlungen die Klägerin unmittelbar und individuell im Sinne von Artikel 173 Absatz 2 EWG-Vertrag betreffen*

29 Die Klägerin macht geltend, sie besitze Rechtspersönlichkeit, und die angefochtenen Beschlüsse, die zur Gewährung einer finanziellen Unterstützung an die gegnerischen politischen Gruppierungen führten, beträfen sie unmittelbar und individuell.

30 Das Europäische Parlament hält die Klage beim gegenwärtigen Stand der Rechtsprechung des Gerichtshofes zu dieser Voraussetzung für unzulässig. Allerdings sei fraglich, ob eine extensive Auslegung von Artikel 173 Absatz 1 EWG-Vertrag nicht auch Auswirkungen auf die Auslegung von Absatz 2 dieser Bestimmung haben müsse. Immerhin handele es sich bei der Klägerin nicht um einen beliebigen Dritten, sondern sie nehme als politische Partei eine Mittelstellung zwischen privilegierten Klägern und einfachen Privatpersonen ein. Die besondere Funktion der politischen Parteien müsse auf Gemeinschaftsebene berücksichtigt werden. Ihr Sonderstatus rechtfertige es, ihnen ein Klagerecht nach Artikel 173 Absatz 2 EWG-Vertrag gegen die Handlungen einzuräumen, mit denen festgelegt werde, unter welchen Voraussetzungen und in welcher Höhe sie anlässlich der Direktwahl Mittel vom Europäischen Parlament erhielten, um dieses in der Öffentlichkeit bekannt zu machen. In seiner Klagebeantwortung kommt das Europäische Parlament daher zu dem Schluß, daß die politischen Parteien von der Regelung von 1983 individuell und unmittelbar betroffen seien.

31 Zunächst ist festzustellen, daß die angefochtenen Handlungen die Klägerin unmittelbar betreffen. Sie bilden eine vollständige und erschöpfende Regelung, die keinen weiteren Durchführungsbestimmungen bedarf, da die Berechnung des Teils der Mittel, der an die einzelnen politischen Gruppierungen zu verteilen ist, automatisch erfolgt und keinerlei Ermessen unterliegt.

- 32 Zu prüfen bleibt, ob die Klägerin von den angefochtenen Handlungen auch individuell betroffen ist.
- 33 Insoweit ist die Prüfung auf den Beschluß von 1982 zu konzentrieren. Mit diesem Beschluß wurde die Gewährung der im Posten 3708 veranschlagten Mittel an die politischen Gruppierungen dem Grundsatz nach festgelegt. Weiter wurden der Teil der Mittel (69 %), der den in der 1979 gewählten Versammlung vertretenen Fraktionen und den fraktionslosen Mitgliedern dieser Versammlung zufließen sollte, und der Teil der Mittel (31 %) festgelegt, der unter sämtlichen politischen Gruppierungen aufzuteilen war, die sich an den Wahlen von 1984 beteiligen würden, ob sie in der 1979 gewählten Versammlung vertreten waren oder nicht. Schließlich wurde der Anteil von 69 % unter den Fraktionen und den fraktionslosen Mitgliedern aufgeteilt. Die Regelung von 1983 beschränkt sich darauf, den Beschluß von 1982 zu bestätigen und durch die Festlegung des Verteilerschlüssels für die Rücklage von 31 % zu ergänzen. Sie ist also als Bestandteil des Beschlusses von 1982 anzusehen.
- 34 Der Beschluß von 1982 betrifft alle politischen Gruppierungen ungeachtet des Umstands, daß er sie unterschiedlich behandelt, je nachdem, ob sie in der 1979 gewählten Versammlung vertreten waren oder nicht.
- 35 Über einen Sachverhalt der im vorliegenden Fall gegebenen Art hatte der Gerichtshof bisher noch nicht zu entscheiden. Bestimmte politische Gruppierungen haben aufgrund des Umstands, daß sie bereits durch Abgeordnete im Europäischen Parlament vertreten waren, beim Zustandekommen eines Beschlusses mitgewirkt, der sowohl ihre Behandlung als auch diejenige konkurrierender, noch nicht verteilter Gruppierungen betrifft. Unter diesen Umständen, und weil es sich um die Verteilung öffentlicher Gelder zur Vorbereitung der Wahlen handelt und geltend gemacht wird, daß es bei dieser Verteilung zu einer Ungleichbehandlung gekommen sei, können nicht nur die Gruppierungen, die bereits im Parlament vertreten und daher bei Erlass des angefochtenen Rechtsakts identifizierbar waren, als individuell betroffen angesehen werden.
- 36 Eine solche Auslegung würde nämlich darauf hinauslaufen, Gruppierungen, die bei derselben Wahl konkurrieren, hinsichtlich des Rechtsschutzes unterschiedlich zu behandeln. Die nicht vertretenen Gruppierungen könnten die Verteilung der streitigen Mittel vor Beginn des Wahlkampfes nicht verhindern, da sie die Rechtswidrigkeit des grundlegenden Beschlusses erst im Rahmen einer Klage gegen die indi-

viduellen Entscheidungen geltend machen könnten, mit denen ihnen die Erstattung höherer als der vorgesehenen Beträge verweigert würde. Damit wären sie nicht in der Lage, vor der Wahl eine Nichtigkeitsklage beim Gerichtshof zu erheben, und könnten auch eine Aussetzung des Vollzugs des beanstandeten grundlegenden Beschlusses durch den Gerichtshof gemäß Artikel 185 EWG-Vertrag nicht erreichen.

37 Unter diesen Umständen ist die Klägerin, deren Gründung bei Erlaß des Beschlusses von 1982 bereits erfolgt war und die für die Wahlen von 1984 Kandidaten aufstellen konnte, als von den angefochtenen Handlungen unmittelbar betroffen anzusehen.

38 Die Klage ist daher zulässig.

Zur Begründetheit

39 Im Rahmen ihrer ersten drei Rügen bezeichnet die Klägerin das vom Europäischen Parlament geschaffene System als ein System der Wahlkampfkostenerstattung.

40 Mit der ersten Rüge macht die Klägerin geltend, der EWG-Vertrag biete keine Rechtsgrundlage für den Erlaß einer solchen Regelung. Mit der zweiten Rüge wird geltend gemacht, dieser Gegenstand falle unter den Begriff des einheitlichen Wahlverfahrens im Sinne von Artikel 138 Absatz 2 EWG-Vertrag. Damit liege er gemäß Artikel 7 Absatz 2 des Akts zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten der Versammlung noch immer in der Zuständigkeit der nationalen Gesetzgebung.

41 Mit der dritten Rüge beanstandet die Klägerin einen Verstoß gegen den Grundsatz der Chancengleichheit der politischen Gruppierungen, da die Gruppierungen, die bereits im 1979 gewählten Parlament vertreten gewesen seien, zweimal an der Verteilung der im Posten 3708 veranschlagten Mittel teilnahmen. Sie seien einmal an der Verteilung des Anteils von 69 %, der den politischen Fraktionen und den fraktionslosen Mitgliedern der 1979 gewählten Versammlung vorbehalten sei, und darüber hinaus an der Verteilung der Rücklage von 31 % beteiligt. Damit seien sie gegenüber den Gruppierungen, die noch nicht in dem 1979 gewählten Parlament vertreten gewesen seien, erheblich begünstigt.

42 Das Europäische Parlament nimmt zu den ersten beiden Rügen gemeinsam Stellung. Zwischen beiden Rügen bestehe ein Widerspruch: Die Gemeinschaft sei für diese Fragen entweder zuständig oder nicht; die Klägerin könne jedoch nicht

beide Thesen vertreten. Das Europäische Parlament betont, es handele sich nicht um ein System der Erstattung von Wahlkampfkosten, sondern von Kosten der Beteiligung an einer Informationskampagne mit dem Ziel, das Parlament anlässlich der Wahlen bei den Wählern bekannt zu machen, wie sowohl in den Erläuterungen zum Posten 3708 als auch in der Durchführungsregelung klar festgelegt sei. Die Beteiligung des Europäischen Parlaments an einer solchen Informationskampagne leite sich aus der ihm vom Gerichtshof in seinem Urteil vom 10. Februar 1983 in der Rechtssache 230/81 (Luxemburg/Parlament, Slg. 1983, 255, 287) zuerkannten Befugnis her, „geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um sein ordnungsgemäßes Funktionieren und die Durchführung seiner Verfahren sicherzustellen“. Da es sich nicht um die Erstattung von Wahlkampfkosten handele, seien die erste und die zweite Rüge nicht begründet.

- 43 Die dritte Rüge sei zurückzuweisen, weil die Chancengleichheit der verschiedenen politischen Gruppierungen nicht verletzt sei. Ziel der Regelung sei eine wirksame Information über das Parlament. Die in der 1979 gewählten Versammlung vertretenen politischen Parteien hätten ihre Tätigkeit im Sinne der europäischen Integration bereits unter Beweis gestellt. Als größere Gruppierungen seien sie repräsentativer und könnten mehr Informationen verbreiten. Es sei daher gerechtfertigt, ihnen für ihre Informationskampagne höhere Beträge zuzuweisen. Die Aufteilung der Mittel in 69 % für die Vorfinanzierung der Informationskampagne und 31 % für die Kostenerstattung an alle politische Gruppierungen, die sich an den Wahlen beteiligt hätten, sei eine Entscheidung, die im politischen Ermessen des Europäischen Parlaments liege. In der mündlichen Verhandlung hat das Europäische Parlament ferner dargelegt, das Präsidium und das Erweiterte Präsidium hätten die Verteilung der Mittel nach einem Schlüssel beschlossen, der naturgemäß der Bedeutung der einzelnen Gruppierungen für die Verbreitung der Idee der politischen Integration in der öffentlichen Meinung der Mitgliedstaaten Rechnung trage.
- 44 Wie schon im vorerwähnten Urteil vom 10. Februar 1983 festgestellt worden ist, ist das Europäische Parlament berechtigt, aufgrund der ihm durch die Verträge eingeräumten internen Organisationsgewalt die geeigneten Maßnahmen zu treffen, um sein ordnungsgemäßes Funktionieren und die Durchführung seiner Verfahren sicherzustellen. Freilich wäre das geschaffene Finanzierungssystem nicht von dieser internen Organisationsgewalt gedeckt, wenn sich erwiese, daß es sich nicht von einem System der pauschalen Erstattung von Wahlkampfkosten unterscheiden läßt.
- 45 Zur Prüfung der Begründetheit der ersten drei Rügen ist daher zunächst die eigentliche Rechtsnatur des durch die angefochtenen Handlungen geschaffenen Finanzierungssystems festzustellen.

- 46 Insoweit ist zunächst darauf hinzuweisen, daß die angefochtenen Handlungen zumindest unklar sind. In dem Beschluß von 1982 heißt es lediglich, er beziehe sich auf die Verteilung der im Posten 3708 veranschlagten Mittel, während in der internen Note, in der der Beschluß zusammengefaßt ist, ohne Umschweife von der Finanzierung des Wahlkampfes die Rede ist. In der Regelung von 1983 wird nicht angegeben, ob die Ausgaben, deren Erstattung sie vorsieht, der Information über das Europäische Parlament selbst oder der Information über die Standpunkte gedient haben müssen, die die politischen Gruppierungen eingenommen haben oder einnehmen wollen.
- 47 Die Vorschriften von 1982 über die Verwendung der Mittel sahen zwar vor, daß die zugewiesenen Mittel nur im Zusammenhang mit der Informationskampagne für die Wahlen von 1984 verwendet werden durften. Um dies sicherzustellen, wurden in diesen Vorschriften die Art der erstattungsfähigen Ausgaben festgelegt, die für die zweckgerechte Verwendung der Mittel verantwortlichen Personen bestimmt, eine getrennte und nach Art der Ausgaben gegliederte Buchführung vorgeschrieben und die Vorlage von Berichten über die Mittelverwendung verlangt. Damit wollte das Europäische Parlament sicherstellen, daß die den Fraktionen zur Verfügung gestellten Mittel im wesentlichen zur Deckung von Versammlungs- und Publikationskosten (Broschüren, Pressebeilagen, Plakate) verwendet würden.
- 48 Indessen wird die hinsichtlich der Art der verbreiteten Informationen bestehende Unklarheit allein durch diese Vorschriften nicht ausgeräumt. Ebenso wenig wie die angefochtenen Handlungen machten nämlich die Vorschriften von 1982 die Gewährung der Mittel von der Art der verbreiteten Informationen abhängig. Nach Ansicht des Europäischen Parlaments tragen die Kandidaten dadurch, daß sie über ihre Tätigkeit berichten, zur Information darüber bei, wie das Parlament als Institution seine Aufgabe erfüllt hat. Es liegt auf der Hand, daß sich Informationen über die Rolle des Europäischen Parlaments und Parteipropaganda im Rahmen einer derartigen Informationskampagne, die nach Auffassung des Europäischen Parlaments durch Rede und Gegenrede gekennzeichnet ist, nicht trennen lassen. In der mündlichen Verhandlung hat das Europäische Parlament im übrigen eingeräumt, daß es seinen Mitgliedern nicht möglich sei, Wahlkampfaußagen im eigentlichen Sinne von Äußerungen mit Informationscharakter zu trennen.
- 49 Schließlich ist darauf hinzuweisen, daß die den politischen Gruppierungen zur Verfügung gestellten Mittel während der Wahlkampagne ausgegeben werden konnten. Das gilt zunächst eindeutig für die Mittel aus der Rücklage von 31 %, die unter den Gruppierungen aufgeteilt wurde, die sich an den Wahlen von 1984 beteiligt hatten. Erstattungsfähig waren nämlich die Ausgaben, die für die Europawahlen 1984 in der Zeit vom 1. Januar 1983 bis 40 Tage nach den Wahlen getä-

tigt worden waren. Gleiches gilt aber auch für den Anteil von 69 %, der jährlich unter den Fraktionen und den fraktionslosen Mitgliedern der 1979 gewählten Versammlung aufgeteilt wurde. Wie sich nämlich aus den Vorschriften von 1982 ergibt, sollte ein Drittel des Gesamtbetrags dieser Mittel (abzüglich der Pauschalbeträge) erst nach den Wahlen von 1984 ausgezahlt werden. Ferner durften die Mittel aus dem Anteil von 69 % zur Bildung von Reserven verwendet werden und konnten bis spätestens 40 Tage vor dem Wahltermin unter der Voraussetzung Gegenstand von Zahlungsverpflichtungen sein, daß die Zahlung nicht später als 40 Tage nach der Wahl erfolgen würde.

50 Unter diesen Umständen unterscheidet sich das geschaffene Finanzierungssystem nicht von einem System der pauschalen Wahlkampfkostenerstattung.

51 Sodann ist zu prüfen, ob die angefochtenen Handlungen nicht unter Verstoß gegen Artikel 7 Absatz 2 des Akts zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten der Versammlung vom 20. September 1976 erlassen worden sind.

52 Diese Vorschrift lautet: „Bis zum Inkrafttreten eines einheitlichen Wahlverfahrens und vorbehaltlich der sonstigen Vorschriften dieses Akts bestimmt sich das Wahlverfahren in jedem Mitgliedstaat nach den innerstaatlichen Vorschriften.“

53 Der Begriff des Wahlverfahrens im Sinne dieser Vorschrift umfaßt insbesondere die Regeln, durch die die Ordnungsgemäßheit der Wahlvorgänge und die Chancengleichheit der einzelnen Kandidaten während des Wahlkampfes sichergestellt werden sollen. Zu dieser Kategorie von Regeln gehören auch diejenigen, mit denen ein System der Wahlkampfkostenerstattung eingeführt wird.

54 Die Frage der Erstattung von Wahlkampfkosten gehört nicht zu den im Akt von 1976 geregelten Punkten. Folglich fallen beim gegenwärtigen Stand des Gemeinschaftsrechts die Einführung und Ausgestaltung eines Systems der Wahlkampfkostenerstattung noch in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten.

55 Die Rüge der Klägerin, Artikel 7 Absatz 2 des Akts von 1976 sei verletzt, greift somit durch. Auf die übrigen Rügen braucht daher nicht eingegangen zu werden.

Kosten

- 56 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung sind der unterliegenden Partei auf Antrag die Verfahrenskosten aufzuerlegen. Die Klägerin hat keinen Kostenantrag gestellt. Folglich hat, obwohl die beklagte Partei mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, jede Partei ihre eigenen Kosten zu tragen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

- 1) Der Beschluß des Präsidiums des Europäischen Parlaments vom 12. Oktober 1982 über die Verteilung der im Posten 3708 des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Gemeinschaften veranschlagten Mittel und die Regelung des Erweiterten Präsidiums vom 29. Oktober 1983 über die für die Erstattung der Ausgaben der politischen Gruppierungen, die an den Europawahlen 1984 teilgenommen haben, bestimmten Mittel werden für nichtig erklärt.
- 2) Jede Partei trägt ihre eigenen Kosten.

Koopmans	Everling	Bahlmann	Joliet
Bosco	Due	Galmot	O'Higgins

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 23. April 1986.

Der Kanzler
P. Heim

Für den Präsidenten
T. Koopmans
Kammerpräsident