In der Rechtssache 230/81

GROSSHERZOGTUM LUXEMBURG, vertreten durch seinen Bevollmächtigten Joseph Weiland, Directeur des relations économiques internationales im Außenministerium, im Beistand von Rechtsanwalt André Elvinger, Luxemburg, Professor Jean Boulouis von der Université de droit, d'économie et de sciences sociales Paris und Barrister Francis Jacobs, Middle Temple, Zustellungsbevollmächtigter: Rechtsanwalt André Elvinger,

Klagepartei,

gegen

EUROPÄISCHES PARLAMENT, vertreten durch seinen Generalsekretär Hans-Joachim Opitz, den Generaldirektor Francesco Pasetti-Bombardella und den Rechtsberater Roland Bieber als Bevollmächtigte im Beistand von Professor Alessandro Migliazza von der Universität Mailand, Zustellungsanschrift: Generalsekretariat des Europäischen Parlaments, Luxemburg-Kirchberg,

beklagte Partei,

wegen Nichtigerklärung der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 7. Juli 1981 „zum Sitz der Organe der Europäischen Gemeinschaft und insbesondere des Europäischen Parlaments" (ABl. C 234, S. 22)

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten J. Mertens de Wilmars, der Kammerpräsidenten P. Pescatore, A. O'Keeffe und U. Everling, der Richter Mackenzie Stuart, G. Bosco, O. Due, K. Bahlmann und Y. Galmot,

Generalanwalt: G. F. Mancini
Kanzler: P. Heim

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Der Sachverhalt und der Verfahrensablauf sowie die Anträge und das Vorbringen der Parteien lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt und Verfahren

1. Artikel 77 EGKS-Vertrag lautet:

„Der Sitz der Organe der Gemeinschaft wird durch Übereinkommen der Regierungen der Mitgliedstaaten festgelegt."

Entsprechend heißt es in den Artikeln 216 EWG-Vertrag und 189 EAG-Vertrag:

„Der Sitz der Organe der Gemeinschaft wird im Einvernehmen zwischen den Regierungen der Mitgliedstaaten bestimmt."

2. Bei einer anläßlich des Inkrafttretens des EGKS-Vertrags am 24. und 25. Juli 1952 abgehaltenen Konferenz erklärten die Außenminister der sechs Gründermitgliedstaaten der Gemeinschaft für Kohle und Stahl, daß die Hohe Behörde und der Gerichtshof ihre Arbeiten in Luxemburg aufnehmen, daß das Parlament seine erste Sitzung in Straßburg abhalten und daß über den Sitz der Montanunion nach den Ergebnissen der noch aufzunehmenden Verhandlungen über den Status des Saargebiets endgültig entschieden werde.

Demgemäß wurde die erste Sitzung der Gemeinsamen Versammlung der EGKS ebenso wie ihre folgenden Sitzungen mit Ausnahme einer Sitzung in Brüssel und einer Sitzung in Rom in Straßburg abgehalten. Das Generalsekretariat der Versammlung nahm seine Tätigkeit in Luxemburg auf, wo auch der Rat zusammentrat und wo sich die Hohe Behörde mit ihren Dienststellen sowie das Sekretariat des Rates befanden.

Bis zum Inkrafttreten der Verträge von Rom war die Frage des Sitzes oder des Arbeitsortes der Organe nicht mehr Gegenstand weiterer Beschlüsse oder Erklärungen.

3. Nach dem Inkrafttreten des EWG-Vertrags und des EAG-Vertrags erklärten die Außenminister der Mitgliedstaaten am 7. Januar 1958 in einer Pressemitteilung mit der Überschrift „Sitz":

„Die Minister sind übereingekommen, sämtliche europäischen Organisationen der sechs Länder im Einklang mit den Bestimmungen der Verträge an einem einzigen Ort zusammenzufassen, sobald diese Konzentration tatsächlich durchführbar geworden ist.

Sie haben beschlossen, spätestens am 1. Juni 1958 erneut zusammenzukommen, um über die Sitzfrage zu entscheiden ...

...

Die Kommissionen werden bis auf weiteres durch ihre Präsidenten einberufen. Im Hinblick darauf, daß noch kein endgültiger oder vorläufiger Sitz festgelegt worden ist, empfehlen die Regierungen den Kommissionen, ihre Sitzungen aus praktischen Gründen und wegen der vorhandenen Sachausstattung in Val Duchesse (Brüssel) oder in Luxemburg abzuhalten.

Die Ministerräte der beiden Gemeinschaften und der Vorstand der Investitionsbank werden von ihren Präsidenten einberufen.

Die Versammlung tritt in Straßburg zusammen.

..."

Demgemäß hielt die Versammlung ihre Plenarsitzungen weiterhin in Straßburg ab, während ihr Generalsekretariat weiter in Luxemburg tätig war. Was die Sitzungen ihrer Ausschüsse anbelangt, so bildete sich schrittweise die Praxis heraus, sie häufig in Brüssel abzuhalten, wo sich die Mitglieder der Räte und der Kommissionen der beiden Gemeinschaften aufhielten sowie die Verwaltung dieser Organe befand.

In den folgenden Jahren kam es nicht zu einem anderen Beschluß der Regierungen der Mitgliedstaaten über den Sitz oder den Arbeitsort der Organe, und die Lage blieb trotz mehrerer Entschließungen des Europäischen Parlaments, in denen die Notwendigkeit der Bestimmung eines Sitzes für das Parlament hervorgehoben wurde, unverändert.

4. Bei der Ausarbeitung des Vertrages zur Einsetzung eines gemeinsamen Rates und einer gemeinsamen Kommission der Europäischen Gemeinschaften wurde darüber verhandelt, wo die Organe untergebracht werden sollten. Nachdem es über diese Verhandlungen unterrichtet worden war, bekräftigte das Parlament am 26. November 1964 zwar sein Recht, selbst über den Tätigkeitsort seiner Ausschüsse und seines Sekretariats zu entscheiden, verneinte aber die Frage, ob der Beschluß der Regierungen vom 7. Januar 1958 über die Abhaltung der Plenarsitzungen in Straßburg geändert werden solle.

Anläßlich der Unterzeichnung des oben genannten Fusionsvertrags faßten die Regierungen der Mitgliedstaaten gestützt auf Artikel 37 dieses Vertrages einen Beschluß, der am gleichen Tag wie dieser Vertrag, nämlich am 1. Juli 1967, in Kraft trat (ABl. 1967, Nr. 152, S. 18) und der unter anderem folgende Vorschriften enthält:

Artikel 1:

„Luxemburg, Brüssel und Straßburg bleiben vorläufige Arbeitsorte der Organe der Gemeinschaften."

Artikel 4:

„Das Generalsekretariat des Europäischen Parlaments und seine Dienststellen bleiben in Luxemburg."

Außerdem enthielt der Beschluß Bestimmungen unter anderem über die Sitzungen des Rates, über die Unterbringung des Gerichtshofes, der Organe mit richterlichen und quasi-richterlichen Aufgaben, der Europäischen Investitionsbank, der für finanzielle Interventionen zuständigen Dienststellen der Hohen Behörde der EGKS und anderer Gemeinschaftseinrichtungen und -dienststellen, über die Verlegung der Dienststellen der Kommission für die Verwaltung des Kohle- und Stahlmarktes sowie über den Abzug bestimmter Dienststellen der Kommission aus Luxemburg oder ihren Verbleib in Luxemburg. Unbeschadet der Festlegung des Sitzes der Organe sollten durch den Beschluß einige besondere Probleme des Großherzogtums Luxemburg geregelt werden, die sich aus der Einsetzung eines gemeinsamen Rates und einer gemeinsamen Kommission ergaben.

5. Am 19. Juli 1967 hielt das Parlament aufgrund eines Beschlusses seines Erweiterten Präsidiums erstmals eine eintägige Sitzung in Luxemburg ab, deren Notwendigkeit sich wegen dringender Beratungen des Rates ergeben hatte.

In der Folgezeit wurden alle Tagungen des Parlaments von kurzer Dauer aus Zweckmäßigkeitsgründen in der Regel in Luxemburg abgehalten.

Als die Luxemburger Behörden 1970 den Bau eines neuen Verwaltungsgebäudes für die Dienststellen des Parlaments in Angriff nahmen, wurden in dieses Gebäude auf Ersuchen des Parlaments alle Einrichtungen aufgenommen, die zur Abhaltung von Plenarsitzungen sowie von Sitzungen der Ausschüsse und der Parlamentsfraktionen erforderlich waren.

6. Mit Schreiben vom 4. Februar 1971 an den Präsidenten des Europäischen Parlaments brachte der französische Außenminister die Besorgnis der französischen Regierung darüber zum Ausdruck, daß 1971 wesentlich mehr Tagungen außerhalb Straßburgs vorgesehen seien und damit die bisher als Ausnahmen anzusehenden Fälle zur Regel zu werden drohten. Er machte ausdrücklich Vorbehalte gegenüber den entsprechenden Beschlüssen des Parlaments, die weder mit den Bestimmungen der Verträge noch mit den Beschlüssen der Regierungen auf diesem Gebiet vereinbar seien.

Mit Schreiben vom 8. März 1971 antwortete der Präsident des Parlaments, der Entscheidung, Tagungen von nicht mehr als zwei Tagen Dauer nach Luxemburg statt nach Straßburg einzuberufen, lägen ausschließlich Zweckmäßigkeitserwägungen zugrunde; sie könne nicht als Eingriff in die Zuständigkeit der Regierungen für die Festlegung des endgültigen Sitzes der Organe angesehen werden.

In einem Schreiben vom 26. Januar 1973 wandte sich der französische Außenminister erneut an den Präsidenten des Parlaments und unterrichtete ihn über die ernste Besorgnis seiner Regierung über die Praxis des Parlaments, jedes Jahr eine bestimmte Anzahl seiner Tagungen in Luxemburg abzuhalten, wobei 1973 einige dieser Tagungen erstmals von längerer Dauer sein würden.

7. Nach der Unterzeichnung des Akts zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten der Versammlung unterrichtete der Präsident des Parlaments den Ratspräsidenten mit Schreiben vom 6. Juli 1977 über die Schwierigkeiten, die sich für die Tätigkeit des Parlaments im Hinblick auf die allgemeinen Wahlen zum Parlament und die Erhöhung der Zahl der Abgeordneten ergäben. In diesem Schreiben legte er unter anderem den Bedarf an Sitzungssälen und sonstigen Räumen in den drei derzeitigen Arbeitsorten Straßburg, Luxemburg und Brüssel dar und hob insbesondere hervor, daß ein neuer großer Sitzungssaal für die Plenarsitzungen und zusätzliche Büroräume für die Parlamentarier und die Dienststellen des Parlaments in Luxemburg gebaut werden müßten.

In seinem Antwortschreiben vom 22. September 1977 teilte der Präsident des Rates dem Parlament mit, die Regierungen der Mitgliedstaaten sähen keine Gründe, die derzeit geltenden Regelungen über die vorläufigen Arbeitsorte der Versammlung in rechtlicher oder in tatsächlicher Hinsicht zu ändern. Diese Orte seien Straßburg sowie Luxemburg, wo das Generalsekretariat der Versammlung und ihre Dienststellen untergebracht blieben, während die Parlamentsausschüsse inzwischen in Brüssel zusammenzutreten pflegten.

In einem Schreiben vom 19. Januar 1978 an den Präsidenten des Parlaments stimmte der luxemburgische Außenminister dieser Haltung des Ratspräsidenten zu und erklärte, daß Straßburg und Luxemburg vorläufig die Orte für die Unterbringung des Parlaments seien.

Mit Schreiben vom 22. September 1978 an den Präsidenten des Parlaments protestierte der französische Außenminister gegen den vom Erweiterten Präsidium des Parlaments aufgestellten Tagungskalender für das erste Halbjahr 1979 und stellte fest, Straßburg sei der einzige Ort für das Zusammentreten der Versammlung; die schrittweise entwickelte Praxis, einige Tagungen von kurzer Dauer in Luxemburg abzuhalten, stehe im Widerspruch zu den Beschlüssen der Regierungen der Mitgliedstaaten. Zugleich bestand er darauf, daß mindestens drei von fünf Sitzungen in Straßburg abgehalten werden müßten.

In der Sitzung des Parlaments vom 13. Februar 1978 gab der Präsident des Parlaments eine Erklärung über die Schritte ab, die unternommen worden seien, um sicherzustellen, daß das aus allgemeinen unmittelbaren Wahlen hervorgegangene Parlament an den derzeitigen Arbeitsorten normale Tätigkeitsbedingungen vorfinde; er erwähnte dabei insbesondere, daß mit den zuständigen Behörden in Straßburg und Luxemburg Kontakte aufgenommen und in Brüssel Lösungen geprüft würden, um die für die Plenarsitzungen in Straßburg und Luxemburg und für die Ausschuß- und Fraktionssitzungen in Brüssel erforderlichen Räume und Einrichtungen bereitzustellen.

8. Nach den allgemeinen unmittelbaren Wahlen zum Parlament hielt dieses seine ersten Tagungen zwischen dem 17. Juli 1979 und dem Monat Juni 1980 in Straßburg ab. Nach der Fertigstellung des neuen großen Parlamentssaales in Luxemburg im Juni 1980, die ihm Plenarsitzungen in Luxemburg ermöglichte, hielt das Parlament zwischen Ende Juni 1980 und Februar 1981 vier Tagungen in Luxemburg ab.

Am 20. November 1980 nahm das Parlament eine Entschließung „zum Sitz des Europäischen Parlaments" an, in der es heißt, daß das Europäische Parlament, besorgt über die materiellen Voraussetzungen und den finanziellen Aufwand für seine Tätigkeit und in dem Wunsch, daß der vorübergehenden Regelung für seine Arbeitsorte ein Ende gesetzt werde, die Regierungen der Mitgliedstaaten auffordere, bis spätestens 15. Juni 1981 einen Beschluß zu fassen. Weiter wird dort festgestellt, „daß für den Fall, daß die Regierungen der Mitgliedstaaten bis zum genannten Termin keinen Beschluß fassen, das Parlament keine andere Wahl hat, als selbst die für eine Verbesserung seiner Funktionsfähigkeit erforderlichen Vorkehrungen zu treffen".

Am 12. Januar 1981 lehnte das Parlament in einer Entschließung den Tagungskalender ab, den sein Präsidium für das erste Halbjahr 1981 vorgeschlagen hatte und der zwei Tagungen in Luxemburg vorsah; es beschloß, über den Tagungskalender im Jahr 1981 durch Abstimmung im Plenum zu entscheiden und seine Tagung im Juli 1981 in Straßburg abzuhalten.

Gemäß dieser Entschließung wurde dem Parlament ein Vorschlag für den Tagungskalender und -ort des Parlaments im Jahr 1981 vorgelegt. Dieser Vorschlag sah für das zweite Halbjahr 1981 ausschließlich Tagungen in Straßburg vor. Er wurde vom Plenum des Parlaments am 13. März 1981 gebilligt.

9. Am 23. und 24. März 1981 beschlossen die zum Europäischen Rat in Maastricht versammelten Staats- und Regierungschefs unter der Überschrift „Sitz der Organe" folgendes:

„Die Staats- und Regierungschefs haben einstimmig beschlossen, den Status quo bezüglich der vorläufigen Arbeitsorte der Europäischen Organe zu bestätigen."

Außerdem traten die Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten aufgrund

einer Note der französischen Regierung, die die Schwierigkeiten betraf, die der Versammlung bei der Erfüllung der ihr durch die Verträge übertragenen Aufgaben aus der verstreuten Lage der Orte, an denen sie ihre Tätigkeit ausübt, erwachsen, zu einer Konferenz über den Sitz der Organe der Gemeinschaft zusammen, die am 30. Juni 1981 mit einer Einigung über folgende Schlußfolgerungen abgeschlossen wurde:

„1. Die Regierungen der Mitgliedstaaten stellen fest, daß sie nach Artikel 216 des Vertrages ausschließlich für die Festlegung des Sitzes der Organe der Gemeinschaft zuständig sind.

2. Der Beschluß der am 23. und 24. März 1981 in Maastricht zusammengekommenen Regierungen der Mitgliedstaaten, den Status quo bezüglich der vorläufigen Arbeitsorte aufrechtzuerhalten, ist in Ausübung dieser Zuständigkeit ergangen. Er greift der Festlegung des Sitzes der Organe nicht vor."

Hierzu erklärte der Präsident des Rates bei einer Zusammenkunft zwischen dem Erweiterten Präsidium des Parlaments und den zehn Außenministern am 16. November 1981, die Konferenz sei zu der Ansicht gelangt, daß der Status quo, das heißt die Bestimmung einer Reihe von vorläufigen Arbeitsorten, unter den verschiedenen unvollkommenen Lösungen die befriedigendste sei.

10. Am 7. Juli 1981 nahm das Parlament auf Bericht seines Politischen Ausschusses eine Entschließung „zum Sitz der Organe der Europäischen Gemeinschaft und insbesondere des Europäischen Parlaments" (ABl. C 234, S. 22) an. In den Begründungserwägungen dieser Entschließung bekräftigt das Parlament, daß es weder die diesbezüglichen Rechte noch die Pflichten der Regierungen der Mitgliedstaaten in Frage stelle, hebt aber zugleich die Schwierigkeiten hervor, die sich für das Parlament aus der Aufteilung seiner Arbeitsorte auf drei verschiedene Städte ergäben, vertritt die Ansicht, daß es, nachdem die Regierungen der Mitgliedstaaten die Frist bis zum 15. Juli 1981 nicht eingehalten hätten, selbst eine Verbesserung seiner Arbeitsbedingungen herbeiführen müsse, und macht sein Recht geltend, selbst zu entscheiden, wo es zusammentreten und arbeiten will. Sodann heißt es in der Entschließung:

(Das Europäische Parlament)

„1. fordert die Regierungen der Mitgliedstaaten auf, ihrer vertraglichen Verpflichtung nachzukommen und endlich einen einheitlichen Sitz für die Organe der Gemeinschaft zu bestimmen, und wünscht dazu die rechtzeitige Einleitung eines Konzertierungsverfahrens;

2. hält es für wichtig, seine Tätigkeit an einem einzigen Ort auszuüben;

3. beschließt, daß bis zu einer endgültigen Festlegung eines einzigen Sitzungs- und Tagungsorts des Europäischen Parlaments

a) seine Plenartagungen in Straßburg abgehalten werden,

b) die Sitzungen seiner Ausschüsse und Fraktionen in der Regel in Brüssel stattfinden,

c) — die Tätigkeit des Sekretariats und der technischen Dienste des Parlaments überprüft werden muß, um den in Absatz a) und b) genannten Erfordernissen Rechnung zu tragen, um insbesondere ein ständiges Reisen eines großen Teils des Personals des Parlaments zu vermeiden,

— deshalb sowohl bei den persönlichen Kontakten als auch bei der Übermittlung von Dokumenten soweit wie möglich auf moderne Kommunikationstechniken zurückgegriffen werden sollte,

— ferner von den modernsten Techniken Gebrauch gemacht werden sollte, um die Zusammenarbeit zwischen den Institutionen zu erleichtern, während die Straßen-, Eisenbahn- und Flugverbindungen zwischen Haupttätigkeitszentren der Gemeinschaft verbessert werden müssen,

— die zuständigen Organe des Parlaments unter der Schirmherrschaft des Präsidenten und des Erweiterten Präsidiums die zu treffenden Maßnahmen im einzelnen festlegen und ihre Kosten veranschlagen sollen; sie sollen dem Parlament vor Jahresende einen Bericht mit den erforderlichen Maßnahmen vorlegen."

II — Schriftliches Verfahren und Anträge der Parteien

1. Mit Klageschrift, die am 17. August 1981 eingereicht worden ist, hat das Großherzogtum Luxemburg in erster Linie gemäß Artikel 38 EGKS-Vertrag und, soweit erforderlich, hilfsweise gemäß den Artikeln 173 EWG-Vertrag und 146 EAG-Vertrag eine Klage gegen die Entschließung des Parlaments vom 7. Juli 1981 erhoben.

Das schriftliche Verfahren ist ordnungsgemäß abgelaufen. Der Präsident des Gerichtshofes hat dem Großherzogtum Luxemburg auf dessen Antrag vorbehaltlich der Entscheidung über die Frage, ob die betreffenden Ausführungen ein neues Vorbringen im Sinne von Artikel 42 § 2 der Verfahrensordnung darstellen, auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts eine zusätzliche Frist für die Beantwortung bestimmter Ausführungen in der Gegenerwiderung des Parlaments gewährt. Das Parlament hielt es nicht für erforderlich, auf diese ergänzenden Erklärungen der luxemburgischen Regierung zu erwidern.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen. Er hat jedoch dem Parlament eine Frage über die Einrichtungen, über die es in Luxemburg, Straßburg und Brüssel verfügt, sowie über die Entwicklung der Zahl der Beamten, die in diesen Städten ihren Dienstort haben, gestellt; das Parlament hat darauf schriftlich geantwortet.

2. Das *Großherzogtum Luxemburg* beantragt,

— den Beschluß der Versammlung der Europäischen Gemeinschaft vom 7. Juli 1981 „Entschließung zum Sitz der Organe der Europäischen Gemeinschaft und insbesondere des Europäischen Parlaments" wegen Unzuständigkeit und Verletzung wesentlicher Formvorschriften für nichtig zu erklären,

— über die Kosten wie rechtens zu entscheiden.

Das *Europäische Parlament* beantragt,

— die Klage für unzulässig zu erklären,

— die Klage als unbegründet abzuweisen,

— der Klagepartei die Kosten aufzuerlegen.

III — Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien

A — Zur Zulässigkeit

1. Zur Möglichkeit einer Klage gegen Handlungen des Parlaments

a) Das *Parlament* macht geltend, die Klage sei unzulässig, weil weder nach Artikel 38 EGKS-Vertrag, auf den sich die luxemburgische Regierung in erster Linie berufe, noch nach den Artikeln 173 EWG-Vertrag und 146 EAG-Vertrag, auf die sich die klagende Partei hilfsweise stütze, im vorliegenden Fall eine Klagemöglichkeit gegen das Parlament gegeben sei.

Die in Artikel 38 EGKS-Vertrag vorgesehene Möglichkeit, Handlungen der Versammlung aufzuheben, sei in den EWG-Vertrag und den EAG-Vertrag nicht übernommen worden; die Artikel 173 EWG-Vertrag und 146 EAG-Vertrag sähen Klagen gegen Handlungen des Parlaments nicht vor. Es sei unzulässig, die Befugnis des Gerichtshofes, Handlungen des Parlaments aufzuheben, im Wege der Analogie auf den EWG-Vertrag und den EAG-Vertrag auszudehnen; eine solche Ausdehnung würde unter anderem voraussetzen, daß dem Parlament das Recht zuerkannt würde, selbst aufgrund der genannten Vorschriften Klagen zu erheben.

Durch die Annahme der streitigen Entschließung, die auf die Befugnis des Parlaments gestützt sei, die Art und Weise, in der es seine Aufgaben erfülle, souverän zu gestalten (Artikel 142 EWG-Vertrag, 112 EAG-Vertrag und 25 EGKS-Vertrag), habe das Parlament durch ein und dieselbe Handlung von seinen Befugnissen aus den drei Verträgen Gebrauch gemacht. Es sei undenkbar, daß diese die drei Gemeinschaften betreffende Entschließung im Rahmen der EGKS aufgehoben würde, während sie im Rahmen der EWG und EAG ihre Gültigkeit behielte. Artikel 38 EGKS-Vertrag sei somit unanwendbar.

b) Die *luxemburgische Regierung* trägt vor, Artikel 38 EGKS-Vertrag sei nach dem Inkrafttreten der Verträge von Rom und des Artikels 2 des Abkommens vom 25. März 1957 über gemeinsame Organe für die Europäischen Gemeinschaften unverändert geblieben. Der EGKS-Vertrag, der EWG-Vertrag und der EAG-Vertrag würden nebeneinander angewandt. Der Rückgriff auf Artikel 38 sei daher nur für solche Handlungen ausgeschlossen, die eine spezifisch und ausschließlich die EWG oder die EAG berührende Maßnahme beträfen. Auf Entscheidungen, deren Gegenstand institutioneller Natur sei, müsse Artikel 38 weiterhin allgemein anwendbar sein, da die Entscheidungen über die Tätigkeit der Versammlung unteilbar seien und der Umstand, daß man es nunmehr mit einem einheitlichen Organ zu tun habe, nicht zum Wegfall einer bestehenden Klagemöglichkeit führen könne.

Was die Zulässigkeit der Klage, soweit sie auf Artikel 173 EWG-Vertrag und Artikel 146 EGKS-Vertrag gestützt ist, angeht, widerspricht die luxemburgische Regierung der Auffassung, daß die Verfasser dieser Verträge das Parlament bewußt jeder Rechtmäßigkeitskontrolle hätten entziehen wollen, da mit dieser Auffassung die übereinstimmenden grundlegenden Organisationsvorschriften Artikel 31 EGKS-Vertrag, Artikel 164 EWG-Vertrag und Artikel 136 EAG-Vertrag außer acht gelassen würden, durch die dem Gerichtshof die Sorge für die Rechtmäßigkeit im absolutesten Sinne übertragen werde. Eine Zuständigkeit des Gerichtshofes für die Handlungen des Parlaments wäre weder übertrieben noch anomal. Das Verfassungssystem mehr als eines Mitgliedstaats der Gemeinschaft lasse die Überprüfung der

Handlungen eines nationalen Parlaments durch ein Gericht oder ein Kollegium zu. Der Unterschied zwischen dem Wortlaut des EGKS-Vertrags einerseits und dem des EWG-Vertrags und des EAG-Vertrags andererseits erkläre sich daraus, daß es sich bei einem großen Teil der Handlungen der Versammlung aus der Sicht der Verfasser der letztgenannten beiden Verträge nicht um Entscheidungen handele, da der Rat und die Kommission in dem aus den Verträgen von Rom resultierenden System die einzigen Organe seien, die Rechtsakte zu erlassen hätten. Es wäre ein sehr schwerwiegender Schritt, wenn man die Entstehung einer rechtlich nicht kontrollierten und nicht kontrollierbaren Gewalt anerkennen und dem Parlament Immunität gegenüber den Gerichten gewähren würde. Eine etwaige Souveränität der Versammlung sei, selbst wenn diese aus allgemeinen Wahlen hervorgegangen sei, beim gegenwärtigen Stand der Dinge mit dem Ursprung, der Natur und der Ausgestaltung des institutionellen Systems unvereinbar. Im übrigen stehe der Gedanke, daß die Souveränität der repräsentativen Organe die Überprüfung ihrer Handlungen auf ihre Verfassungsmäßigkeit hin ausschließe, im Widerspruch zu den modernen Tendenzen des freiheitlichen Verfassungsrechts. Daß die Versammlung gerichtlicher Kontrolle unterworfen sein müsse, sei ein allgemeiner Grundsatz, der zur Gewährleistung der Wahrung des Rechts erforderlich sei.

c) Das *Parlament* entgegnet in der Frage der Anwendbarkeit von Artikel 38 EGKS-Vertrag, wegen der Eigenständigkeit der Rechtsordnungen könne eine direkte Klage, die die drei Gemeinschaften berühre, nicht auf nur einen Vertrag gestützt werden. Eine Ausweitung oder Änderung des Systems der gerichtlichen Kontrolle nach den Verträgen von Rom sei nicht gerechtfertigt. Die Verfasser der Verträge von Rom hätten bewußt keine Möglichkeit der direkten Klage gegen das Parlament vorgesehen. Der Rechtsschutz nach den Verträgen von Rom sei sowohl umfassender als auch präziser als nach dem EGKS-Vertrag. Bei dem Vorbringen der Klagepartei zu einer solchen Ausweitung oder Änderung des Systems der gerichtlichen Kontrolle handele es sich nur um Argumente de lege ferenda. Im übrigen vermittelten die zuletzt geschlossenen Verträge das zutreffendste Bild von den Absichten der Vertragsparteien; die älteren Vorschriften könnten nur einengend ausgelegt werden.

Eine Maßnahme der internen Organisation, die unter die drei Verträge falle, könne somit nur direkt angegriffen werden, wenn ihre EGKS-Aspekte bestimmbar und abtrennbar seien. Ansonsten bleibe nur eine Kontrolle gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag möglich. Für dieses Ergebnis spreche auch der Umstand, daß die gerichtliche Kontrolle von Handlungen des Parlaments im Rahmen der Verfassungsordnung mehrerer Mitgliedstaaten als dem Grundsatz der Gewaltenteilung zuwiderlaufend angesehen werde.

An diesem Ergebnis ändere sich auch nichts durch die Aufgabe des Gerichtshofes, die Wahrung des Rechts zu sichern. Der Gerichtshof übe seine Kontrollbefugnisse nur aus, indem er sich der in den Verträgen ausdrücklich vorgesehenen Mittel bediene. Diesen Grundsatz habe er stets anerkannt, denn er habe immer genau angegeben, welche Vertragsbestimmung seine Anrufung im jeweiligen Einzelfall rechtfertige. Es fehle nicht an einem gerichtlichen Schutz der Betroffenen gegen die Handlungen des Parlaments, dieser müsse aber im Rahmen anderer Verfahrensarten verwirklicht werden. Das Parlament verweist insoweit auf die Möglichkeit einer Schadensersatzklage nach Artikel 215 Absatz 2 EWG-Vertrag.

2. Zur Rechtsnatur der streitigen Entschließung

a) Das *Parlament* macht geltend, bei der streitigen Entschließung handele es sich weder um einen Beschluß im Sinne von Artikel 38 EGKS-Vertrag noch um eine im Sinne der Artikel 173 EWG-Vertrag und Artikel 146 EAG-Vertrag anfechtbare Handlung.

Der Begriff „Beschluß" umschreibe lediglich Handlungen, die Entscheidungen darstellten, das heißt, unmittelbare Rechtswirkungen entfalteten. Die Aufhebung einer Entscheidung sei nur sinnvoll, wenn diese im Gegensatz zu einer „Erklärung", in der lediglich eine politische Position zum Ausdruck komme, Rechtswirkungen entfalte.

Jedenfalls sei klar zu unterscheiden zwischen den Handlungen des Parlaments, die Wirkungen gegenüber den anderen Organen und eventuell gegenüber den Mitgliedstaaten entfalten sollten, und solchen Handlungen, die die interne Organisation der Versammlung beträfen; letztere seien in einem Rahmen angesiedelt, innerhalb dessen die Autonomie des Parlaments durch die Verträge gewährleistet werde (Artikel 25 EGKS-Vertrag). Eine Handlung, die Ausfluß des Grundsatzes der internen Autonomie des Parlaments sei, könne nicht Gegenstand einer Klage sein.

Selbst wenn man annehme, daß Handlungen, die die interne Organisation beträfen, Gegenstand einer Klage sein könnten, zeige ein Vergleich zwischen den Änderungsanträgen zum Entwurf der streitigen Entschließung und deren endgültigem Wortlaut, daß die Entschließung keine Rechtswirkungen habe. So seien Änderungsanträge abgelehnt worden, durch die eine eindeutige Entscheidung des Parlaments für einen bestimmten Hauptarbeitsort verlangt oder das Präsidium aufgefordert worden sei, die bestehenden Mietverträge im Hinblick auf eine Verlegung sämtlicher Dienststellen zu kündigen. Die endgültige Entschließung halte sich voll und ganz im Rahmen des Beschlusses der Vertreter der Mitgliedstaaten vom 8. April 1965 über die vorläufigen Arbeitsorte, dessen Anwendung sie darstelle, so daß sie keine selbständige rechtliche Bedeutung habe.

Schließlich könne man sich fragen, ob die Klage nicht verspätet sei, weil die streitige Entschließung lediglich die Entscheidungen vom 12. Januar 1981 und vom 13. März 1981 bestätige, gegen die Luxemburg keine Klage erhoben habe.

b) Die *luxemburgische Regierung* vertritt die Ansicht, eine „Entschließung" des Parlaments könne je nach ihrem Inhalt einerseits, so bei Stellungnahmen zu Vorschlägen der Kommission oder bei Entschließungen zugunsten eines Vorgehens der Gemeinschaft auf bestimmten Gebieten, ein Konsultations- oder deklaratorischer Akt, andererseits aber auch ein verbindlicher Akt sein, so zum Beispiel bei Abstimmungen über einen Mißtrauensantrag oder in Haushaltssachen. Wenn das Parlament seine Befugnis überschreite, so bestimme sich ihre Verbindlichkeit nach dem Inhalt der betreffenden Handlung; Rechtswirkungen würden also nicht durch den Umstand ausgeschlossen, daß die Handlung von einer unzuständigen Stelle vorgenommen worden sei.

Im vorliegenden Fall sei der Entscheidungscharakter der Entschließung auch dadurch unterstrichen worden, daß auf ihre Annahme inzwischen konkrete Durchführungsmaßnahmen gefolgt seien. Die luxemburgische Regierung bezieht sich insoweit zum einen auf einen Informationsauftrag, den das Präsidium des Parlaments dem Vizepräsidenten Dankert erteilt habe und in dessen Durchfüh-

rung das Sekretariat, sein Dienst und der Personalausschuß befragt worden seien und erste grundlegende Informationen über die geplanten Maßnahmen zur Verlegung von Personal und zum Abbau der Einrichtungen erhalten hätten, sowie auf Schreiben des Personalausschusses, die denselben Gegenstand beträfen. Auf diesen Informationsauftrag sei ein Bericht gefolgt, den der Vizepräsident Zagari gegenüber dem Erweiterten Präsidium und dem Parlament abgegeben habe. Aufgrund dieser Maßnahmen zur Sachaufklärung habe das Parlament in seiner Sitzung vom 16. Dezember 1981 eine Resolution angenommen, durch die es seine zuständigen Organe beauftragt habe, auch weiterhin Lösungsmöglichkeiten für „die Durchführung von Ziffer 3c seiner Entschließung vom 7. Juli 1981" zu prüfen und bis zum 30. Juni 1982 „einen Bericht vorzulegen, der auch die finanziellen Auswirkungen behandelt". In der Aussprache, die der Abstimmung über diese Entschließung vorausgegangen sei, habe der Abgeordnete Fergusson erklärt, Luxemburg sei nunmehr kein Arbeitsort des Parlaments mehr.

Man könne nicht davon ausgehen, daß die streitige Entschließung der Überprüfung durch den Gerichtshof entzogen sei, weil sie Ausdruck einer sogenannten internen Autonomie des Parlaments sei. Selbst die Entscheidung des Parlaments über seine Geschäftsordnung gemäß den Artikeln 25 EGKS-Vertrag, 142 EWG-Vertrag und 112 EAG-Vertrag sowie alle Vorschriften, die im Hinblick auf die Tätigkeit der Versammlung erlassen würden, unterlägen dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit. Dies werde durch die Rechtsprechung des Gerichtshofes, insbesondere durch die Urteile vom 12. Juli 1957 in den verbundenen Rechtssachen 7/56 und 3 bis 7/57 (Algera u. a./Gemeinsame Versammlung, Slg. S. 83), vom 12. Mai 1964 in der Rechtssache 101/63 (Wagner/Fohrmann und Krier, Slg. S. 417) und vom 15. September 1981 in der Rechtssache 208/80 (Lord Bruce of Donington, Slg. S. 2205), bestätigt. Die internen und zwischengemeinschaftlichen Handlungen seien der Zuständigkeit des Gerichtshofes keineswegs entzogen. Die Unterscheidung zwischen externen und internen Handlungen werde in den nationalen Systemen der Länder, in denen es wie in der Bundesrepublik Deutschland und in Frankreich eine Überprüfung der parlamentarischen Handlungen auf ihre Verfassungsmäßigkeit hin gebe, nicht anerkannt. Im übrigen überließen die Verträge es zwar jedem Organ, in Ausübung seiner internen Autonomie seine Geschäftsordnung zu erlassen, sie behielten aber die Entscheidung über den Sitz ausdrücklich den Mitgliedstaaten vor; dadurch werde jede Regelung, die den Sitz betreffe, der Sphäre der internen Autonomie der Organe entzogen.

Das Parlament versuche, die Tragweite seiner Entschließung bis zur Bedeutungslosigkeit herunterzuspielen; dies sei unvereinbar mit der Tatsache, daß das Parlament zunächst den Mitgliedstaaten eine Frist gesetzt habe, um sie regelrecht in Verzug zu setzen, sowie mit der feierlichen Form der Entschließung, ihrem Titel und ihren zahlreichen Hinweisen auf die Sitzfrage. Der Umstand, daß in der Entschließung der Wille der Regierungen, die Sitzfrage zu lösen, in Zweifel gezogen werde, beweise ebenfalls, daß mit der Entschließung das Handeln des Parlaments an die Stelle des Handelns der Regierungen habe gesetzt werden sollen. Die Entschließung regele selbst das Verfahren zu ihrer Durchführung, und diese sei tatsächlich bereits eingeleitet worden.

Aus dem sachlichen Inhalt der durch die streitige Entschließung getroffenen Anordnungen gehe hervor, daß mit der

Entschließung die vom Europäischen Rat von Maastricht beschlossene und von der Konferenz der Regierungen der Mitgliedstaaten über den Sitz der Organe am 30. Juni 1981 wiederholte Bekräftigung des Status quo verkannt werde; denn Luxemburg sei in Nummer 3 Buchstaben a und b der Entschließung nicht mehr genannt, und es werde beschlossen, die Tätigkeit des Sekretariats und der Dienste zu überprüfen, um den Erfordernissen Rechnung zu tragen, die sich aus der Unterbringung des Parlaments als Organ in Brüssel und Straßburg ergäben.

Zu dem Vorbringen, daß die Klage verspätet sei, weil die streitige Entschließung eine Bestätigung darstelle, trägt die luxemburgische Regierung vor, die Entschließung vom 12. Januar 1981 sowie die Abstimmung vom 13. März 1981 über den Tagungskalender hätten sich nur auf eine bestimmte Tagung beziehungsweise auf die Tagungen eines bestimmten Jahres bezogen, während die streitige Entschließung sowohl zeitlich unbegrenzt als auch, was ihren Gegenstand betreffe, allgemein gehalten sei und für alle Gebiete der Tätigkeit des Parlaments gelte.

c) Das *Parlament* trägt vor, seine Entschließungen würden im allgemeinen als „Stellungnahmen" oder „Empfehlungen" angesehen. Lediglich seine Handlungen, die sich auf Mißtrauensanträge (Artikel 24 EGKS-Vertrag), den Haushalt (Artikel 78 EGKS-Vertrag) oder eine Vertragsrevision (Artikel 95 EGKS-Vertrag) bezögen, seien dazu bestimmt, Rechtswirkungen nach außen zu entfalten. In der streitigen Entschließung habe das Parlament lediglich bekräftigt, daß es seine Plenarsitzungen weiterhin in Straßburg abhalten werde, und zwar „bis zu einer endgültigen Festlegung eines einzigen Sitzungs- und Tagungsorts des Europäischen Parlaments". Die Festlegung des Tagungsorts sei ein Akt der normalen internen Organisation des Parlaments. Der bloße Umstand, daß in der Entscheidung über die Festlegung der Tagungen lediglich Straßburg, nicht aber Luxemburg erwähnt sei, führe nicht dazu, daß ein solcher interner Organisationsakt Verbindlichkeit erlange und Rechtswirkungen entfalten könne. Die Rechtsprechung des Gerichtshofes bestätige, daß es eine solche Sphäre der internen Autonomie des Parlaments gebe. Das Parlament wendet sich insoweit gegen die Auslegung dieser Rechtsprechung durch die luxemburgische Regierung.

Es stehe im Ermessen der Versammlung, im Rahmen des Beschlusses der Regierungen von 1965 den Ort festzulegen, an dem die Plenarsitzungen stattfinden sollten. Da Straßburg von den Regierungen als Ort der Plenarsitzungen benannt und die Plenarsitzungen in Luxemburg aufgrund einer internen Entscheidung durchgeführt worden seien, zu deren Änderung auf demselben Weg das Parlament berechtigt sei, habe das Parlament im Rahmen des Beschlusses der Regierungen von 1965 gehandelt. Was die Tätigkeit des Sekretariats und der technischen Dienste anbelange, so erteile die Entschließung dem Erweiterten Präsidium und den zuständigen Organen des Parlaments einen bloßen Auftrag zur Berichterstattung durch Vorlage eines Berichtes. Insofern fehle es somit völlig an einer rechtlichen Wirkung der Entschließung. Das Parlament unterstreicht, daß alle anderen Unterlagen als seine offiziellen Dokumente in diesem Zusammenhang außer Betracht zu bleiben hätten, und wendet sich gegen das Bestreben der luxemburgischen Regierung, in die Prüfung des Gerichtshofes nichtamtliche Dokumente wie die individuelle Stellungnahme von Mitgliedern des Parlaments in einer Debatte oder gar Mei-

nungsäußerungen von Beamten des Organs einbeziehen zu lassen.

Zur geltend gemachten Verspätung der Klage wegen angeblich nur bestätigender Wirkung der streitigen Entschließung trägt das Parlament vor, durch die Entschließung sei insofern lediglich in Fortführung der Entscheidung vom 13. März 1981 eine vorläufige Festlegung für einen Zeitraum getroffen worden, der sogar noch vor Ablauf des Jahres hätte enden können, als sie sich auf den Zeitraum bis zu einer Festlegung eines einzigen Sitzungs- und Tagungsorts des Parlaments beziehe.

3. Zum Klagerecht

a) Das *Parlament* macht geltend, der luxemburgische Staat sei nicht befugt, auf einem Gebiet Klage zu erheben, für das nach seinem eigenen Vorbringen alle Mitgliedstaaten zusammengenommen in einmütigem Handeln ausschließlich zuständig seien. Nur alle Mitgliedstaaten zusammengenommen seien zur Erhebung einer solchen Klage berechtigt. Es fehle aber an einer Einigung aller Mitgliedstaaten über die Zweckmäßigkeit der Klageerhebung.

Außerdem habe die Kommission als Hüterin der Verträge keinerlei Einwände gegen die Entschließung erhoben.

b) Die *luxemburgische Regierung* entgegnet, dieses Vorbringen des Parlaments finde keinerlei Stütze in den allgemeinen verfahrensrechtlichen Grundsätzen. Sie verweist zunächst zum Zwecke der Analogie auf die Lösungen des Rechts der Mitgliedstaaten für den Fall der „Unteilbarkeit der Rechte", in dem jeder Inhaber des unteilbaren Rechts klagen könne. Außerdem habe der Gerichtshof von den Mitgliedstaaten nie den Nachweis ihrer Klagebefugnis oder auch nur ihres Klageinteresses verlangt. Er habe sogar zugelassen, daß ein Mitgliedstaat, der dem Erlaß einer Verordnung durch den Rat zugestimmt habe, später eine Nichtigkeitsklage gegen eben diese Verordnung erhoben habe (Urteil vom 12. 6. 1979 in der Rechtssache 166/78, Italien/Rat, Slg. 1979, 2575).

Im Unterschied zu Artikel 170 EWG-Vertrag sähen weder Artikel 38 EGKS-Vertrag noch die Artikel 173 EWG-Vertrag und 146 EAG-Vertrag eine Befassung der Kommission vor Erhebung einer Nichtigkeitsklage vor. Da die Entscheidung über die Sitzfrage im übrigen allein Sache der Mitgliedstaaten sei, könne die Kommission auf diesem Gebiet nicht tätig werden.

c) Das *Parlament* macht geltend, ein subjektives Recht, das mehreren Rechtssubjekten zustehe, müsse grundsätzlich von allen betroffenen Rechtssubjekten geltend gemacht werden. Die gemeinschaftsrechtlichen Rechtssubjekte könnten nur bezüglich der Rechte Klage erheben, die ihrer Verfügung unterlägen. Die Klagepartei verkenne mit ihrem Vorbringen den Unterschied zwischen der Rechtsstellung, die für die Erhebung einer Klage erforderlich sei, und dem Klageinteresse. Bevor man behaupte, daß der vorherige Nachweis der Erforderlichkeit einer „legitimatio ad causam" für die Erhebung einer Klage, die Materien wie die Sitzfrage betreffe, nicht zweckdienlich sei, müsse man entweder darlegen, daß ein Gemeinschaftsorgan in einer dem Anwendungsbereich des Artikels 173 zuzurechnenden Weise gehandelt habe — in diesem Fall habe jeder Mitgliedstaat oder jedes Organ ein Klageinteresse, um die betreffende Handlung auf ihre Rechtmäßigkeit hin überprüfen zu lassen —, oder man müsse dartun, daß Artikel 170 EWG-Vertrag einschlägig sei. Da letzteres im vorliegenden Fall ausgeschlossen sei, müsse die luxemburgische Regierung nachweisen, daß die angefochtene Entschließung eine

weder als Stellungnahme noch als Empfehlung anzusehende Handlung im Sinne der Artikel 173 und 189 EWG-Vertrag sei, was nicht zutreffe. Das Klagerecht könne auch nicht aus der Befugnis der Mitgliedstaaten, Verfassungsrecht zu setzen, abgeleitet werden.

4. Zur Pflicht der Mitgliedstaaten, den Sitz zu bestimmen und zur Funktionsfähigkeit des Parlaments beizutragen

a) Das *Parlament* vertritt die Ansicht, die Regierungen der Mitgliedstaaten müßten aufgrund ihrer Verpflichtungen, die beispielsweise in Arikel 5 EWG-Vertrag definiert seien, zur möglichst großen Funktionsfähigkeit des Parlaments beitragen. Eine Klage gegen eine Entschließung, mit der ausschließlich das Ziel verfolgt werde, die außergewöhnliche Situation, in der sich das Parlament befinde, zu verbessern, ohne daß die Rechte der Regierungen verletzt würden, verstoße gegen den Grundsatz der Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Funktionsfähigkeit der Organe der Gemeinschaft.

b) Die *luxemburgische Regierung* hält dem entgegen, das Recht zur Anrufung der Gerichte gehöre zu den elementaren und fundamentalen Garantien jedes Systems, das auf dem Grundsatz der Wahrung des Rechts beruhe. Mit der Behauptung, ein Staat verstoße gegen die Verträge, weil er sich an den Gerichtshof wende, stelle man die Gewaltenteilung in Frage, die doch das Fundament der Gemeinschaften sei, und beseitige letzten Endes die Aufgabe des Gerichtshofes, die Wahrung des Rechts zu sichern.

c) Das *Parlament* führt in seiner Gegenerwiderung aus, indem sich die Mitgliedstaaten das Recht zur Festlegung des Sitzes vorbehalten hätten, hätten sie ein „pactum de contrahendo" geschlossen, aus dem sich die Pflicht ergebe, alles zur Festlegung des Sitzes Erforderliche in die Wege zu leiten. Je intensiver die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in der Gemeinschaft wäre, desto zwingender werde die Pflicht zu verhandeln. Die ausdrückliche Vorschrift, alles zu unternehmen, was sich als erforderlich erweise (Artikel 5 EWG-Vertrag), um die Verträge durchzuführen, verpflichte die Mitgliedstaaten auch dazu, zu verhandeln, um eine Bestimmung der Verträge wirksam werden zu lassen. Die Untätigkeit aller Mitgliedstaaten einschließlich Luxemburgs schließe für dieses die Beschreitung des Rechtswegs aus; dies ergebe sich aus den Grundsätzen des allgemeinen Völkerrechts und aus dem Estoppel-Prinzip, wonach kein Staat gerichtliche Schritte unternehmen dürfe, wenn er andere Mittel einsetzen könne, die eher dem Geist der internationalen Zusammenarbeit entsprächen. Dieser Grundsatz sei in Artikel 5 EWG-Vertrag niedergelegt.

d) Die *luxemburgische Regierung* vertritt die Ansicht, diese Ausführungen seien unzulässig, weil sie ein neues Vorbringen im Sinne von Artikel 42 § 2 der Verfahrensordnung darstellten. Der Estoppel-Grundsatz des Völkerrechts sei im Rahmen des Gemeinschaftsrechts nicht anwendbar. Dem Gemeinschaftsrecht und der Rechtsprechung des Gerichtshofes sei kein Grundsatz bekannt, wonach eine Maßnahme, die von einer Behörde unzuständigerweise getroffen worden sei, den Rechtsfolgen der Unzuständigkeit entzogen sein könne, weil die zuständige Stelle ihre Zuständigkeit nicht genutzt oder ausgeschöpft habe. Außerdem könne die luxemburgische Regierung nicht für eine eventuelle Untätigkeit — von einer solchen könne nur sehr bedingt die Rede sein, da die Mitgliedstaaten ihre Zuständigkeit in der Sitzfrage ausgeübt, wenn auch nicht ausgeschöpft hätten — verantwortlich gemacht werden, da sie sich aktiv an den Beratungen

der Regierungen der Mitgliedstaaten beteiligt habe und deren Ergebnislosigkeit ihr nicht vorwerfbar sei.

B — Zur Begründetheit

1. Zur Unzuständigkeit

a) Die *luxemburgische Regierung* stützt ihre Klage vor allem auf den Klagegrund der Unzuständigkeit. Sie macht geltend, die streitige Entschließung stelle eine Entscheidung über den Sitz der Organe und insbesondere des Parlaments dar; für diese Materie seien aber die Regierungen der Mitgliedstaaten ausschließlich zuständig.

Dies ergebe sich sowohl aus dem Titel der Entschließung, die als Entschließung „zum Sitz der Organe" bezeichnet werde, als auch aus ihrem Inhalt. Außerdem habe das Parlament vor Annahme der Entschließung einem „Antrag auf Ablehnung der Aussprache wegen Unzulässigkeit" die Zustimmung versagt, durch den habe erreicht werden sollen, daß das Parlament nicht den Regierungen vorbehaltene Verantwortlichkeiten an deren Stelle wahrnehme. Es sei bezeichnend, daß im Text der Entschließung mit keinem Wort auf die Befugnis des Parlaments, eine Geschäftsordnung für sich festzulegen, Bezug genommen werde; die Entschließung habe somit eindeutig mehr als eine einfache Maßnahme zur Organisierung der Parlamentstätigkeit sein sollen.

Die streitige Entschließung betreffe auch ihrem Inhalt nach die Sitzfrage. Die Zuständigkeit für die Festlegung des Sitzes der Organe schließe die Zuständigkeit zur Bestimmung der Arbeitsorte ein. Indem die Regierungen mangels einer Einigung über die Bestimmung eines Sitzes eine vorläufige Regelung getroffen und mehrere Arbeitsorte festgelegt hätten, hätten sie der Gemeinschaft die Entfaltung ihrer Tätigkeit ermöglicht und, worauf die Staats- und Regierungschefs zuletzt am 30. Juni 1981 hingewiesen hätten, im Rahmen der ihnen durch die Verträge vorbehaltenen Zuständigkeit gehandelt. Die Regierungen der Mitgliedstaaten seien stets einer Aufspaltung ihrer Zuständigkeit entgegengetreten. Die Festlegung eines Arbeitsorts bedeute im übrigen zwangsläufig eine Vorentscheidung über den Sitz. Die Beseitigung einer solchen Situation könne nicht einseitig angeordnet oder von einem hierzu nicht ermächtigten Organ beschlossen werden. Mit der Annahme der Entschließung vom 7. Juli 1981 habe sich das Parlament ein Recht angemaßt, das indessen allein den Regierungen zugestanden habe, und es habe einen einseitigen Schritt unternommen. Die neuen vom Parlament beschlossenen Regeln stellten die Geltung der im Laufe der Zeit gefaßten Beschlüsse der Regierungen der Mitgliedstaaten, insbesondere den Verbleib und die Tätigkeit des Generalsekretariats der Versammlung und ihrer Dienststellen in Luxemburg, in Frage.

In einigen Begründungserwägungen der streitigen Entschließung werde zu Unrecht geltend gemacht, daß die Regierungen der Mitgliedstaaten es versäumt hätten, von ihrer Zuständigkeit, insbesondere hinsichtlich des Sitzes des Parlaments, Gebrauch zu machen. Zunächst werde eine unzuständige Stelle nicht dadurch zuständig, daß die zuständige Stelle ihre Zuständigkeit nicht oder nur zum Teil genutzt habe. Sodann hätten es die Mitgliedstaaten nicht versäumt, ihre Zuständigkeit auszuüben. Die Bestimmung eines Arbeitsorts sei eine feststehende Praxis, deren Rechtmäßigkeit das Parlament selbst stets anerkannt habe. Die Regierungen hätten das Parlament mehrfach darauf hingewiesen, daß eventuelle Ad-hoc-Maßnahmen stets mit ihrem Beschluß über die Arbeitsorte vereinbar sein müßten. Die Entschließung

sei zu einem Zeitpunkt ergangen, als die Regierungen zweimal erneut ihre Zuständigkeit durch Bekräftigung des Status quo ausgeübt hätten. Sie stelle einen außergewöhnlich schwerwiegenden Eingriff in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten dar.

b) Das *Parlament* macht geltend, der Titel der streitigen Entschließung sei nur ein Indiz. Die Entschließung müsse mit Blick auf ihren sachlichen Gehalt geprüft werden. Das Parlament habe stets die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Sitzfrage anerkannt; dies werde durch Artikel 10 Absatz 1 seiner Geschäftsordnung bestätigt, wonach „die Plenarsitzungen des Parlaments und die Sitzungen seiner Ausschüsse ... an dem Ort statt[finden], an dem es seinen Sitz unter den in den Verträgen vorgesehenen Bedingungen erhalten hat". Das Parlament habe durch die Zurückweisung des „Antrags auf Ablehnung der Aussprache wegen Unzulässigkeit" nicht etwa den Wortlaut der Entschließung ausgelegt, sondern lediglich erneut sein Recht bekräftigt, frei über die Organisierung seiner Tätigkeit zu diskutieren.

Im Rahmen des Beschlusses der Regierungen der Mitgliedstaaten von 1965, wonach Luxemburg, Brüssel und Straßburg die vorläufigen Arbeitsorte der Organe der Gemeinschaften blieben, sei durch die streitige Entschließung lediglich der Sitzungsort seiner Organe festgelegt worden. Nichts deute darauf hin, daß in der angegriffenen Entschließung der „Sitz" festgelegt worden sei. Keine den Arbeitsort oder die Organisierung der Tätigkeit betreffende Durchführungsmaßnahme könne die endgültige Wahl des Sitzes der Organe vorwegnehmen. Entgegen dem Vorbringen der luxemburgischen Regierung enthalte die streitige Entschließung keine Entscheidung über die Unterbringung des Generalsekretariats des Parlaments. Was die Parlamentssitzungen in Luxemburg anbelange, so habe ein anderer Mitgliedstaat förmlich die Rechtmäßigkeit der Sitzungsperioden des Parlaments in Luxemburg bestritten. Mit der Entschließung werde lediglich die Tätigkeit des Parlaments organisiert.

Das Parlament als Organ und als Vertretung der Bürger der Gemeinschaften müsse von den Mitgliedstaaten die Beachtung der Vertragsbestimmungen fordern, indem es von ihnen verlange, ohne weiteres Zögern den Sitz der Gemeinschaften zu bestimmen. In verfahrensmäßiger Hinsicht sei es Sache der Kommission, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, damit die Bestimmungen der Verträge über die Sitzfrage von den Mitgliedstaaten beachtet würden.

c) Die *luxemburgische Regierung* erwidert, das Parlament habe sich in der streitigen Entschließung mit der Sitzfrage befaßt. Die Unzuständigkeit des Parlaments für Entscheidungen über diese Frage sei absolut und von Bestehen und Inhalt der Beschlüsse der Mitgliedstaaten über die Sitzfrage unabhängig.

Mit der streitigen Entschließung würden überdies die Beschlüsse der Regierungen verletzt. Diese hätten zuletzt am 30. Juni 1981 zwar nur partiell, aber tatsächlich und darüber hinaus förmlich von ihrer Zuständigkeit Gebrauch gemacht.

Inhaltlich sei dieser Beschluß der Regierungen der Mitgliedstaaten auf die Aufrechterhaltung des Status quo gerichtet. Dieser habe sowohl einen rechtlichen Gehalt, der auf bestimmten früheren, aufrechterhaltenen Beschlüssen beruhe, als auch einen tatsächlichen Gehalt, der sich aus den Erklärungen, Stellungnahmen und Interpretationen der Beteiligten und vor allem aus der Situation in ihrer konkreten Ausgestaltung ergebe. Die tatsächlichen Elemente erlangten dadurch,

daß sie von der zuständigen Stelle bekräftigt worden seien, ihrerseits rechtliche Verbindlichkeit. Die rechtlichen Elemente des Status quo beruhten auf dem Beschluß von 1965 über die vorläufigen Arbeitsorte der Organe und die Unterbringung des Generalsekretariats der Versammlung in Luxemburg sowie auf anderen formellen Gegebenheiten, wie zum Beispiel dem Schreiben des Präsidenten des Rates vom 22. September 1977 an den Präsidenten des Parlaments sowie der Erklärung des Präsidenten des Parlaments in der Sitzung der Versammlung vom 13. Februar 1978. Zu den tatsächlichen Elementen des Status quo gehöre es, daß das Sekretariat und seine Dienststellen von Anfang an in Luxemburg untergebracht gewesen seien sowie daß die Tagungen in Straßburg oder Luxemburg und die Ausschußsitzungen in Brüssel abgehalten worden seien. Schließlich bestehe der Status quo, was den Arbeitsort Luxemburg anbelange, darin, daß Luxemburg der einzige Arbeitsort des Sekretariats und der Dienststellen sowie einer der drei Versammlungsorte des Parlaments sei.

Demgegenüber enthalte die streitige Entschließung den Beschluß, daß Straßburg und Brüssel die Sitzungsorte sein sollten und daß das Sekretariat im Hinblick auf diese beiden alleinigen Sitzungsorte neu organisiert werden solle.

Die so bestimmten Inhalte des Status quo einerseits und der streitigen Entschließung andererseits seien miteinander unvereinbar. Was die Sitzungsorte anbelange, so gehe es nicht mehr, wie bei den früheren Beschlüssen und Entschließungen, um eine Entscheidung zur Festlegung eines mit der Angabe eines Ortes versehenen Tagungs- und Sitzungskalenders, sondern um eine endgültige Entscheidung, durch die Luxemburg ausgeschlossen werde. Was das Sekretariat und seine Dienststellen anbelange, so solle die Überprüfung der Tätigkeit im Hinblick auf die Tagungen und Sitzungen vorgenommen werden, die ausnahmslos außerhalb des Tätigkeitsorts des Sekretariats abgehalten werden sollten. Trotz der vorsichtigen Formulierung und der scheinbaren Harmlosigkeit der in der Entschließung aufgezählten Maßnahmen seien bereits Durchführungsmaßnahmen eingeleitet worden, durch die bereits vorher vorgenommene Transfers bestätigt worden seien und die auf einen Abbau und eine schrittweise Verlagerung des Sekretariats hinausliefen. Die luxemburgische Regierung bezieht sich in diesem Zusammenhang auf die Maßnahmen der Vizepräsidenten Dankert und Zagari, zu denen sie bereits im Rahmen ihres Vorbringens zur Rechtsnatur der streitigen Entschließung Ausführungen gemacht hat.

d) Das *Parlament* macht geltend, die streitige Entschließung lege nicht den Sitz der Organe fest, sondern stelle, soweit sie den Sitz betreffe, eine an die Regierungen der Mitgliedstaaten gerichtete Forderung politischer Art dar, durch die bestimmte Maßnahmen empfohlen würden. Wenn man der Ansicht folge, daß das Parlament dadurch, daß es im Titel einer Entschließung die Worte „zum Sitz" verwendet und die Regierungen zu einer Entscheidung über die Sitzfrage aufgefordert habe, seine Zuständigkeiten überschritten habe, so spreche man dem Parlament seine grundlegende Befugnis zur Beratung und Meinungsäußerung ab.

Die streitige Entschließung enthalte eine Bestätigung der Art und Weise, in der die interne Tätigkeit des Parlaments organisiert sei. Dieses Recht, die erforderlichen Maßnahmen für die interne Tätigkeit des Organs zu treffen, das dem Parlament nach Artikel 142 EWG-Vertrag und nach den entsprechenden Bestimmungen der anderen Verträge zustehe

und durch die Rechtsprechung des Gerichtshofes bestätigt worden sei, sei der eigentliche Gegenstand des vorliegenden Rechtstreits. Nur die Tätigkeit des Parlaments, das eine Sitzungsperiode abhalte, unterliege unmittelbar den Verträgen. Dagegen sei für die Entscheidungen, Ausschüsse einzusetzen und ein Sekretariat einzurichten, ausschließlich sein Selbstorganisationsrecht maßgebend.

Nur die Ausübung der Rechte der Regierungen aus Artikel 77 EGKS-Vertrag binde das Parlament. Alle einschlägigen Erklärungen der Regierungen der Mitgliedstaaten seien ausdrücklich als vorläufig bezeichnet und ausdrücklich „unbeschadet der Anwendung des Artikels 77 EGKS-Vertrag, 216 EWG-Vertrag und 189 EAG-Vertrag" abgegeben worden. Daraus folge, daß es sich bei den ausgeübten Zuständigkeiten nicht um die aus den genannten Artikeln handele. Der Beschluß vom 8. April 1965 sei im übrigen ausdrücklich aufgrund des Artikels 37 des Fusionsvertrages erlassen worden, der nicht das Parlament betreffe.

Dieses habe sich stets an den Inhalt der vorläufigen Beschlüsse gehalten. Diese Beschlüsse seien durch bestimmte Maßnahmen ergänzt worden, die die Organe aus eigener Initiative hätten treffen müssen; dabei hätten sie, wie das Parlament bei der Entscheidung, sein Sekretariat in Luxemburg unterzubringen, einen bestimmten ihnen zuerkannten Spielraum genutzt.

Was die Plenartagungen anbelange, so sei von diesen — im übrigen ganz vorläufig — nur in zwei Erklärungen der Außenminister die Rede, indem Straßburg als Sitzungsort bezeichnet werde. Daß eine Reihe von Tagungen in Luxemburg abgehalten worden sei, habe sich aus einem Beschluß ergeben, den das Parlament selbst im Rahmen seines Entscheidungsspielraums gefaßt habe; das Parlament könne daher auch beschließen, ausschließlich in Straßburg zusammenzutreten. Was den Bau von Gebäuden durch die luxemburgischen Behörden anbelange, so habe das Parlament stets Vorbehalte hinsichtlich künftiger Entscheidungen und der Festlegung eines Sitzes gemacht. Die luxemburgische Regierung habe somit nicht nachgewiesen, daß das Parlament zur Abhaltung seiner Plenarsitzungen in Luxemburg verpflichtet sei.

Was die Ausschußsitzungen in Brüssel angehe, so sei davon in keinem Dokument der Regierungen die Rede. Der Ratspräsident habe diese Entscheidung des Parlaments in seinem Schreiben vom 22. September 1977 zur Kenntnis genommen. Diese Entscheidung, die das Parlament autonom getroffen habe, sei zu keinem Zeitpunkt von einer Regierung angegriffen worden. Insoweit werde durch die streitige Entschließung nur eine seit 1958 bestehende Praxis bestätigt.

Was das Generalsekretariat des Parlaments betreffe, so stellten die in der fraglichen Entschließung enthaltenen Erklärungen keinerlei Rechtspflicht in Frage. Das Parlament habe gebeten, ihm einen Bericht mit Vorschlägen zur Verbesserung seiner Funktionsfähigkeit vorzulegen. Die sich aus den Plenarsitzungen in Straßburg und den Sitzungen in Brüssel ergebenden Anpassungen seien im Hinblick auf die „Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung", die jedes Organ beachten müsse (Artikel 206a Absatz 2 EWG-Vertrag), sogar obligatorisch. Das Parlament erhalte seit langem die für den Ablauf seiner Arbeiten in Brüssel notwendige Infrastruktur aufrecht, ohne daß dies von den Regierungen als eine Verletzung der Verträge betrachtet worden sei. Es sei kaum denkbar, daß sich Luxemburg in die Vorbereitung rein administrativer Entscheidungen innerhalb eines Gemeinschaftsorgans einschalten

und damit gegen die in Artikel 5 EWG-Vertrag niedergelegten Verpflichtungen verstoßen wolle. Das Parlament habe sich niemals hinsichtlich der ihm zur Verfügung gestellten Infrastruktur vorbehaltlos gebunden, um deutlich zu machen, daß es den Regierungen erlaubt bleiben müsse, eine Entscheidung über den Sitz zu treffen, auch wenn sie dabei die derzeitigen Arbeitsorte änderten. Im übrigen wolle das Parlament seine volle Handlungsfreiheit hinsichtlich seiner Organisations- und Arbeitsautonomie bewahren.

2. Zur Verletzung wesentlicher Formvorschriften

a) Die *luxemburgische Regierung* macht außerdem geltend, es liege eine Verletzung wesentlicher Formvorschriften vor, weil Artikel 77 EGKS-Vertrag den übereinstimmenden Willen der Regierungen der Mitgliedstaaten verlange, die jede Entscheidung über den Sitz im gegenseitigen Einvernehmen träfen. Es bestehe in einem Fall wie diesem eine echte Verwandtschaft zwischen der Verletzung wesentlicher Formvorschriften und der Unzuständigkeit. Man könne sich darüber hinaus fragen, ob das Parlament bei Erlaß der angefochtenen Entschließung tatsächlich die vorgeschriebenen Regeln beachtet habe, da es nur über den Bericht seines Politischen Ausschusses ohne Anhörung seines Rechtsausschusses beraten habe.

b) Das *Parlament* betont, daß bei Erlaß der fraglichen Entschließung weder eine bestimmte Form noch eine qualifizierte Mehrheit zu beachten gewesen sei. Ein Verstoß gegen eine Formvorschrift könne nur damit begründet werden, daß die Einrichtung, die gehandelt habe, unzuständig sei. Nach Artikel 101 der Geschäftsordnung sei die Stellungnahme eines anderen Ausschusses im vorliegenden Fall nicht obligatorisch gewesen. Somit seien die notwendigen Formen gewahrt worden.

IV — Mündliche Verhandlung

Das Großherzogtum Luxemburg, vertreten durch Herrn Jean Boulouis sowie durch die Rechtsanwälte André Elvinger und Francis Jacobs, und das Europäische Parlament, vertreten durch die Herren Francesco Pasetti-Bombardella, Alessandro Migliazza und Roland Bieber, haben in der Sitzung am 20. Oktober 1982 mündlich verhandelt.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 7. Dezember 1982 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Das Großherzogtum Luxemburg hat mit Klageschrift, die am 7. August 1981 in der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, nach Artikel 38 EGKS-Vertrag, hilfsweise nach den Artikeln 173 EWG-Vertrag und 146 EAG-Vertrag, Klage auf Nichtigerklärung der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 7. Juni 1981 zum Sitz der Organe der Europäischen Gemeinschaft und insbesondere des Europäischen Parlaments (ABl. C 234 vom 14. 9. 1981, S. 22) erhoben.

2 Nach Artikel 77 EGKS-Vertrag sowie den Artikeln 216 EWG-Vertrag und 189 EAG-Vertrag wird der Sitz der Organe der Gemeinschaft im Einvernehmen zwischen den Mitgliedstaaten bestimmt. Diese haben jedoch keinen Beschluß über den Sitz des Europäischen Parlaments und der übrigen Organe gefaßt und sich darauf beschränkt, vorläufige Arbeitsorte festzulegen.

3 Gemäß dem am 25. Juli 1952 von den Außenministern der Mitgliedstaaten anläßlich des Inkrafttretens des EGKS-Vertrages gefaßten Beschluß nahmen die Hohe Behörde und der Gerichtshof ihre Tätigkeit in Luxemburg auf, und die Versammlung begann, ihre Plenarsitzungen in Straßburg abzuhalten. Ihr Sekretariat wurde jedoch in Luxemburg errichtet, wo auch der Rat der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl zusammentrat und wo dessen Dienststellen sowie die der Hohen Behörde untergebracht waren. Die Außenminister beschlossen am 7. Januar 1958 anläßlich des Inkrafttretens des EWG-Vertrags und des EAG-Vertrags, nachdem sie „übereingekommen [waren], sämtliche europäische Organisationen der sechs Länder im Einklang mit den Bestimmungen der Verträge an einem einzigen Ort zusammenzufassen, sobald diese Konzentration tatsächlich durchführbar geworden ist", unter anderem, daß „die Versammlung ... in Straßburg zusammen[tritt]". Nachdem sich die in diesen Verträgen vorgesehenen Räte und Kommissionen in Brüssel niedergelassen hatten, entwickelten die Ausschüsse und Fraktionen des Europäischen Parlaments die Praxis, einen großen Teil ihrer Sitzungen in dieser Stadt abzuhalten.

4 Der Vertrag zur Einsetzung eines gemeinsamen Rates und einer gemeinsamen Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 8. April 1965, der am 1. Juli 1967 in Kraft trat, hatte eine Neugruppierung der Dienststellen dieser Organe und somit eine Versetzung des Personals der Hohen Behörde der EGKS nach Brüssel zur Folge. Artikel 37 dieses Vertrages sah vor, daß unbeschadet der Anwendung der Artikel 77 EGKS-Vertrag, 216 EWG-Vertrag und 189 EAG-Vertrag die Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten „die Vorschriften [erlassen], die zur Regelung einiger besonderer Probleme des Großherzogtums Luxemburg erforderlich sind, welche sich aus der Einsetzung eines gemeinsamen Rates und einer gemeinsamen Kommission ... ergeben".

5 Aufgrund dieses Artikels faßten die Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten bei der Unterzeichnung des vorerwähnten Vertrages den Beschluß über die vorläufige Unterbringung bestimmter Organe und Dienststellen der

Gemeinschaften (ABl. L 152, 1967, S. 18), der am gleichen Tag wie der Vertrag vom 8. April 1965 in Kraft trat. Artikel 1 dieses Beschlusses bestimmt:

„Luxemburg, Brüssel und Straßburg bleiben vorläufige Arbeitsorte der Organe der Gemeinschaften."

Der Beschluß sieht die Abhaltung bestimmter Sitzungen des Rates und die Unterbringung bestimmter Organe, Einrichtungen und Dienststellen der Gemeinschaften in Luxemburg vor. In bezug auf das Europäische Parlament bestimmt Artikel 4:

„Das Generalsekretariat des Europäischen Parlaments und seine Dienststellen bleiben in Luxemburg."

Artikel 12 sieht vor:

„Vorbehaltlich der vorstehenden Bestimmungen werden die sich aus früheren Beschlüssen der Regierungen ergebenden vorläufigen Arbeitsorte der Organe und Dienststellen der Europäischen Gemeinschaften ... von diesem Beschluß nicht berührt."

6 Seit Juli 1967 entwickelte das Parlament die Praxis, einen Teil seiner Tagungen in Luxemburg abzuhalten; in den Jahren 1975 bis 1978 machte die Zahl der Sitzungstage des Parlaments in Luxemburg sogar etwa die Hälfte der Gesamtzahl der Sitzungstage aus. Auf Ersuchen des Parlaments wurden Räume und Einrichtungen, die für die Abhaltung der Plenartagungen und der Ausschuß- und Fraktionssitzungen erforderlich waren, in den Gebäuden vorgesehen, die die luxemburgischen Behörden für das Parlament errichteten. In den Jahren 1971, 1973 und 1978 war diese Praxis der Abhaltung von Tagungen in Luxemburg Gegenstand von Protesten der französischen Regierung beim Parlament.

7 Im Anschluß an die Unterzeichnung des Akts zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten der Versammlung unterrichtete der Präsident des Parlaments den Präsidenten des Rates mit Schreiben vom 6. Juli 1977 über die Probleme, die sich im Hinblick auf die bevorstehenden allgemeinen Wahlen zum Parlament und die Erhöhung der Zahl seiner Abgeordneten für die Arbeit des Parlaments wegen des Bestehens dreier Arbeitsorte ergäben. In seiner Antwort vom 22. September 1977 teilte der Präsident des Rates dem Parlament mit, daß nach Ansicht der Regierungen der

Mitgliedstaaten kein Anlaß bestehe für eine rechtliche oder tatsächliche Änderung der derzeit geltenden Regelungen über die vorläufigen Arbeitsorte der Versammlung, nämlich Straßburg sowie Luxemburg, wo ihr Generalsekretariat und ihre Dienststellen untergebracht blieben, während die Parlamentsausschüsse die Übung angenommen hätten, in Brüssel zusammenzutreten, und zwar mit dem Mindestmaß an Infrastruktur, das erforderlich sei, um den Ablauf derartiger Sitzungen zu gewährleisten.

8 Nach der allgemeinen unmittelbaren Wahl zum Parlament hielt dieses seine ersten Tagungen zwischen Juli 1979 und Juni 1980 in Straßburg ab. Nach der Fertigstellung eines neuen großen Sitzungssaales in Luxemburg, der auf Ersuchen des Parlaments errichtet worden war, wurden zwischen Juni 1980 und Februar 1981 vier Tagungen in Luxemburg abgehalten.

9 Am 20. November 1980 nahm das Parlament eine Entschließung an, in der das Parlament, besorgt über die materiellen Voraussetzungen und den finanziellen Aufwand für seine Tätigkeit, und in dem Wunsch, daß der vorübergehenden Regelung für seine Arbeitsorte ein Ende gesetzt werde, die Regierungen der Mitgliedstaaten aufforderte, bis spätestens 15. Juni 1981 den Beschluß über seinen Sitz zu fassen; ferner wurde festgestellt, daß für den Fall, daß kein Beschluß gefaßt werde, das Parlament keine andere Wahl habe, als selbst die für eine Verbesserung seiner Funktionsfähigkeit erforderlichen Vorkehrungen zu treffen.

10 Am 12. Januar 1981 lehnte das Plenum des Parlaments den vom Parlamentspräsidium erstellten Tagungskalender ab, weil er für das erste Halbjahr zwei Tagungen in Luxemburg vorsah. Es beschloß, daß der Tagungskalender des Jahres 1981 dem Plenum zur Abstimmung vorgelegt und seine Juli-Tagung in Straßburg abgehalten werden solle. Gemäß dieser Entschließung wurde dem Parlament ein Vorschlag für den Tagungskalender und die Tagungsorte im Jahre 1981 vorgelegt, der für das zweite Halbjahr 1981 ausschließlich Tagungen in Straßburg vorsah; der Vorschlag wurde am 13. März 1981 vom Parlament angenommen.

11 Aufgrund eines Memorandums der französischen Regierung, in dem die Schwierigkeiten hervorgehoben wurden, die sich für die Versammlung bei der Erfüllung der ihr durch die Verträge zugewiesenen Aufgaben aus der Aufteilung der Arbeitsorte, an denen sie ihre Tätigkeiten ausübt, ergaben,

traten die Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten Ende 1980 und Anfang 1981 im Rahmen der Konferenz über den Sitz der Organe der Gemeinschaft zusammen. Die Konferenz war der Ansicht, daß weiterhin unterschiedliche Standpunkte bestünden und daß unter den verschiedenen, unvollkommenen Lösungen der Status quo, also die Festlegung einer bestimmten Anzahl vorläufiger Arbeitsorte, noch die befriedigendste sei. Am 23. und 24. März 1981 beschlossen deshalb anläßlich des Europäischen Rates in Maastricht die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten einstimmig, „den Status quo bezüglich der vorläufigen Arbeitsorte der Europäischen Organe zu bestätigen". Die Konferenz über den Sitz der Organe endete am 30. Juni 1981 mit der Kenntnisnahme dieses Beschlusses und mit der Bekräftigung der Auffassung der Regierungen der Mitgliedstaaten, daß diese für die Festlegung des Sitzes der Organe ausschließlich zuständig seien. Die Konferenz stellte außerdem fest, daß der in Maastricht gefaßte Beschluß in Ausübung dieser Zuständigkeit ergangen sei und der Festlegung des Sitzes der Organe nicht vorgreife.

12 Am 7. Juli nahm das Parlament die streitige Entschließung an. Es führt darin unter anderem aus, daß es weder die Rechte noch die Pflichten der Regierungen der Mitgliedstaaten hinsichtlich des Sitzes in Frage stelle, daß die Schwierigkeiten, die sich aus der Aufteilung seiner Arbeitsorte auf drei verschiedene Städte ergeben, eine Konzentration seiner Arbeiten an einem einzigen Ort erforderten, und daß es, nachdem die Regierungen der Mitgliedstaaten die Frist bis zum 15. Juni 1981 nicht eingehalten hätten, selbst eine Verbesserung seiner Arbeitsbedingungen herbeiführen müsse. Nachdem das Parlament sein Recht geltend gemacht hat, „selber zu entscheiden, wo es zusammentreten und arbeiten will", fordert es in seiner Entschließung die Regierungen der Mitgliedstaaten auf, ihrer vertraglichen Verpflichtung nachzukommen und einen einheitlichen Sitz für die Organe der Gemeinschaft zu bestimmen, hält es für wichtig, seine Tätigkeit an einem einzigen Ort auszuüben, und

„. . .

3. beschließt, daß bis zu einer endgültigen Festlegung eines einzigen Sitzungs- und Tagungsorts des Europäischen Parlaments

   a) seine Plenartagungen in Straßburg abgehalten werden,

   b) die Sitzungen seiner Ausschüsse und Fraktionen in der Regel in Brüssel stattfinden,

c) — die Tätigkeit des Sekretariats und der technischen Dienste des Parlaments überprüft werden muß, um den in Absatz a) und b) genannten Erfordernissen Rechnung zu tragen, um insbesondere ein ständiges Reisen eines großen Teils des Personals des Parlaments zu vermeiden,

— deshalb sowohl bei den persönlichen Kontakten als auch bei der Übermittlung von Dokumenten soweit wie möglich auf moderne Kommunikationstechniken zurückgegriffen werden sollte,

— ferner von den modernsten Techniken Gebrauch gemacht werden sollte, um die Zusammenarbeit zwischen den Institutionen zu erleichtern, während die Straßen-, Eisenbahn- und Flugverbindungen zwischen den Haupttätigkeitszentren der Gemeinschaft verbessert werden müssen,

— die zuständigen Organe des Parlaments unter der Schirmherrschaft des Präsidenten und des Erweiterten Präsidiums die zu treffenden Maßnahmen im einzelnen festlegen und ihre Kosten veranschlagen sollen; sie sollen dem Parlament vor Jahresende einen Bericht mit den erforderlichen Maßnahmen vorlegen . . ."

Zur Zulässigkeit

13 Das Parlament hat mehrere Einwände gegen die Zulässigkeit der Klage des Großherzogtums Luxemburg auf Nichtigerklärung dieser Entschließung erhoben; diese sind zunächst zu prüfen.

1. Zur Möglichkeit einer Klage gegen eine Handlung des Parlaments

14 Nach Ansicht des Parlaments ist die Klage unzulässig, weil weder Artikel 38 EGKS-Vertrag noch die Artikel 137 EWG-Vertrag und 136 EAG-Vertrag im vorliegenden Fall eine Klagemöglichkeit gegen die Handlungen des Parlaments eröffneten. Hinsichtlich des Artikels 38 EGKS-Vertrag ergebe sich dies daraus, daß das Parlament durch die streitige Entschließung von seinen Befugnissen aus den drei Verträgen einen einheitlichen und unteilbaren Gebrauch gemacht habe, so daß die Entschließung nicht nur für den Anwendungsbereich des EGKS-Vertrags für nichtig erklärt werden könne. Das Parlament hat sich außerdem auf den Grundsatz der Gewaltenteilung berufen und hervorgehoben, daß die fragliche Entschließung auf der Befugnis des Parlaments beruhe, die Art und Weise, in der es seine Aufgaben erfülle, souverän zu gestalten.

15 Die luxemburgische Regierung ist der Auffassung, der Rückgriff auf Artikel 38 EGKS-Vertrag sei nur für Handlungen ausgeschlossen, die eine spezifisch und ausschließlich in den Anwendungsbereich des EWG-Vertrags oder des EAG-Vertrags fallende Materie beträfen. Darüber hinaus seien die Artikel 173 EWG-Vertrag und 136 EAG-Vertrag, auf die die Klage hilfsweise gestützt sei, angesichts der erweiterten Befugnisse des Parlaments weit auszulegen, um Lücken in dem vom Gerichtshof gewährten Rechtsschutz zu vermeiden.

16 Artikel 38 Absatz 1 EGKS-Vertrag bestimmt, daß „auf Klage eines der Mitgliedstaaten oder der Hohen Behörde ... der Gerichtshof die Beschlüsse der Versammlung oder des Rates aufheben [kann]". Die Möglichkeit für einen Mitgliedstaat, gegen Handlungen des Parlaments, die unter diesen Vertrag fallen, beim Gerichtshof Klage zu erheben, kann daher nicht in Zweifel gezogen werden. Diese Möglichkeit ist allerdings gemäß Artikel 38 Absatz 3 EGKS-Vertrag auf die Rügen der Unzuständigkeit und der Verletzung wesentlicher Formvorschriften beschränkt.

17 Nach den Artikeln 173 Absatz 1 EWG-Vertrag und 146 Absatz 1 EAG-Vertrag „überwacht [der Gerichtshof] die Rechtmäßigkeit des Handelns des Rates und der Kommission" und ist zu diesem Zweck für Klagen zuständig, „die ein Mitgliedstaat, der Rat oder die Kommission ... erhebt". Eine aktive oder passive Beteiligung des Parlaments an Rechtsstreitigkeiten vor dem Gerichtshof ist in diesen Artikeln nicht ausdrücklich vorgesehen.

18 Nach dem Abkommen über gemeinsame Organe für die Europäischen Gemeinschaften vom 25. März 1957 werden die Befugnisse und Zuständigkeiten, die die drei Verträge dem Parlament und dem Gerichtshof übertragen, „unter den in diesen Verträgen vorgesehenen Bedingungen" ausgeübt. Die insoweit zwischen den verschiedenen Verträgen bestehenden Unterschiede sind also durch die Schaffung dieser gemeinsamen Organe nicht beseitigt worden.

19 Da das einzige Parlament ein den drei Gemeinschaften gemeinsames Organ ist, handelt es zwangsläufig im Bereich der drei Verträge einschließlich desjenigen des EGKS-Vertrags, wenn es eine Entschließung über sein institutionelles Funktionieren und die Organisation seines Sekretariats faßt. Die Zuständigkeiten des Gerichtshofes und die Klagemöglichkeiten, die in Artikel

38 Absatz 1 EGKS-Vertrag vorgesehen sind, gelten folglich für Handlungen wie die streitige Entschließung, die gleichzeitig und in unteilbarer Weise die Bereiche der drei Verträge betreffen.

20 Da Artikel 38 Absatz 1 EGKS-Vertrag im vorliegenden Fall anwendbar ist, braucht die Frage nicht geprüft zu werden, ob die Grundsätze der Wahrung der Rechtmäßigkeit und der vom Gerichtshof zu diesem Zweck ausgeübten Kontrolle, wie sie in den Artikeln 164 EWG-Vertrag und 136 EAG-Vertrag niedergelegt sind, eine Auslegung der Artikel 173 EWG-Vertrag und 146 EAG-Vertrag dahin verlangen, daß das Parlament bei Rechtsstreitigkeiten vor dem Gerichtshof Partei sein kann.

21 Dieser Einwand ist somit zurückzuweisen.

2. Zur Klagebefugnis des Großherzogtums Luxemburg

22 Das Parlament macht geltend, die Klage sei unzulässig, weil sie von einem Mitgliedstaat allein erhoben worden sei, obgleich das Recht zur Festlegung des Sitzes den Regierungen aller Mitgliedstaaten, die dabei im gemeinsamen Einvernehmen handeln müßten, zustehe. Eine solche Klage müsse von sämtlichen Mitgliedstaaten oder aber von der Kommission erhoben werden. Außerdem verstoße die Erhebung der Klage gegen das „Estoppel"-Prinzip, da das Versäumnis der Mitgliedstaaten einschließlich Luxemburgs, alles Erforderliche zu tun, um zu einer Einigung über den Sitz des Parlaments zu gelangen, es Luxemburg verbiete, gerichtlich vorzugehen.

23 Die luxemburgische Regierung betont, daß die Mitgliedstaaten nach Artikel 38 EGKS-Vertrag ihre Klagebefugnis und ihr Rechtsschutzinteresse nicht nachzuweisen brauchten. Jedenfalls besitze jeder Mitgliedstaat das Recht zur Klageerhebung und sei daher befugt, individuell den Gerichtshof anzurufen. Die „Estoppel"-Doktrin des Völkerrechts sei im Rahmen des Gemeinschaftsrechts nicht anwendbar. Im übrigen könne die luxemburgische Regierung nicht für eine etwaige Untätigkeit der Regierungen der Mitgliedstaaten verantwortlich gemacht werden, da die Ergebnislosigkeit der Beratungen, an denen sie sich aktiv beteiligt habe, nicht ihr anzulasten sei.

24 Es ist hervorzuheben, daß Artikel 38 Absatz 1 EGKS-Vertrag die Aufhebung der Beschlüsse des Parlaments oder des Rates „auf Klage eines der Mitglied-

staaten oder der Hohen Behörde" vorsieht. Im Unterschied zu den Bestimmungen, die Unternehmen und Verbänden die Möglichkeit der Klage eröffnen, wie etwa Artikel 33 Absatz 2 EGKS-Vertrag, unterliegt die Ausübung des Klagerechts eines Mitgliedstaats oder der Hohen Behörde keiner zusätzlichen Voraussetzung, die den Nachweis eines Rechtsschutzinteresses oder einer Klagebefugnis verlangt.

25 Daraus folgt, daß die Klagemöglichkeit des Artikels 38 Absatz 1 jedem der Mitgliedstaaten für sich offensteht und daß die Zulässigkeit einer nach diesem Artikel erhobenen Klage nicht von der Beteiligung anderer Mitgliedstaaten oder der Kommission am Verfahren vor dem Gerichtshof abhängen kann.

26 Ein etwaiges Versäumnis sämtlicher Mitgliedstaaten, von ihren Zuständigkeiten Gebrauch zu machen, kann also die Zulässigkeit der Klage, die sich auf einen angeblichen Eingriff des Parlaments in diese Zuständigkeiten bezieht, nicht ausschließen. Da es sich im übrigen um Fragen in bezug auf die institutionelle Struktur der Gemeinschaft handelt, kann die Zulässigkeit der Klage eines Mitgliedstaats nicht von eventuellen früheren Unterlassungen oder Irrtümern der Regierungen der Mitgliedstaaten abhängen.

27 Dieser Einwand ist daher ebenfalls zurückzuweisen.

3. Zur Rechtsnatur der umstrittenen Entschließung

28 Nach Auffassung des Parlaments stellt die umstrittene Entschließung keinen Beschluß im Sinne von Artikel 38 EGKS-Vertrag dar, weil sie nur seine interne Organisation sowie die Organisation seiner Dienststellen betreffe und somit keine Rechtswirkung entfalte. Es handele sich um einen Akt der internen Organisationsgewalt des Parlaments, der sich außerdem ganz im Rahmen der Beschlüsse der Regierungen der Mitgliedstaaten halte.

29 Die luxemburgische Regierung ist der Ansicht, das Parlament habe mit der streitigen Entschließung selbst anstelle der Regierungen der Mitgliedstaaten in der Frage des Sitzes handeln wollen. Sie bestreitet außerdem, daß Akte, die die interne Organisation beträfen, schon aus diesem Grund der Kontrolle durch den Gerichtshof entzogen seien.

30 Hierzu ist zu bemerken, daß die Beurteilung der Rechtswirkung der streitigen Entschließung untrennbar mit der Prüfung ihres Inhalts und der Prüfung der Einhaltung der Zuständigkeitsregelungen zusammenhängt. Es ist mithin angebracht, sogleich die Begründetheit der Klage zu untersuchen.

Zur Begründetheit

31 Die luxemburgische Regierung stützt ihre Klage gemäß Artikel 38 EGKS-Vertrag auf die zwei Rügen der Unzuständigkeit und der Verletzung wesentlicher Formvorschriften.

1. Zur Unzuständigkeit

32 Die luxemburgische Regierung macht zunächst geltend, das Parlament sei für den Erlaß von Entscheidungen über den Sitz des Organs unzuständig, da diese Materie der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten vorbehalten sei. Sowohl nach ihrem Titel als auch nach ihrem Inhalt betreffe die streitige Entschließung den Sitz des Parlaments, also einen Bereich, für den das Parlament unabhängig von dem Bestehen und dem Inhalt einschlägiger Entscheidungen der Mitgliedstaaten absolut unzuständig sei. Darüber hinaus verletze die fragliche Entschließung die Beschlüsse der Regierungen über die vorläufigen Arbeitsorte der Organe, die unter die gleiche Zuständigkeit fielen. Indem das Parlament die feststehende Praxis, seine Tagungen in Luxemburg abzuhalten, aufgegeben habe, habe es gegen den Beschluß über die Bestätigung des Status quo verstoßen, den die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten am 23. und 24. März 1981 in Maastricht sowie am 30. Juni 1981 im Rahmen der Konferenz über den Sitz der Organe der Gemeinschaft gefaßt hätten. Dadurch, daß das Parlament eine Überprüfung der Tätigkeit des Sekretariats und der Dienststellen des Parlaments hinsichtlich der Tagungen in Straßburg und der Ausschuß- und Fraktionssitzungen in Brüssel vorgesehen habe, habe es Artikel 4 des Beschlusses vom 8. April 1965 verletzt.

33 Das Parlament macht geltend, die Regierungen der Mitgliedstaaten hätten von ihrer Zuständigkeit für die Festlegung des Sitzes keinen Gebrauch gemacht; es könne daher kein Eingriff in diese Zuständigkeit vorliegen. Jedenfalls stelle die fragliche Entschließung zum einen eine an die Regierungen der Mitgliedstaaten gerichtete politische Forderung dar, mit der der Erlaß bestimmter Maßnahmen in bezug auf den Sitz empfohlen werde, und zum anderen eine Maßnahme zur Organisation der internen Tätigkeit, die im

Einklang mit den Artikeln 142 EWG-Vertrag, 112 EAG-Vertrag und 25 EGKS-Vertrag getroffen sei. Diese interne Organisationsmaßnahme beachte die Beschlüsse der Regierungen der Mitgliedstaaten über die vorläufigen Arbeitsorte und, was die Plenarsitzungen angehe, insbesondere auch die Erklärungen der Außenminister vom 25. Juli 1952 und 7. Januar 1958. Die Abhaltung der Ausschuß- und Fraktionssitzungen in Brüssel entspreche einer feststehenden Praxis auf einem Gebiet, das durch keine Vorschrift geregelt sei. Das Parlament habe mit der umstrittenen Entschließung keine Entscheidung über die Unterbringung des Generalsekretariats getroffen und sich nur über das einwandfreie Funktionieren des Organs sowie über die Verwendung bestimmter moderner Techniken geäußert. Außerdem betreffe diese Frage nicht den Sitz des Organs, sondern die interne Organisation des Parlaments, für die das Parlament das Recht und sogar die Pflicht habe, die Maßnahmen zu ergreifen, die einer ordnungsgemäßen Verwaltung entsprächen.

a) Zur Zuständigkeit für die Frage des Sitzes und der Arbeitsorte

34 Bevor über diese Rüge entschieden wird, ist zunächst zu untersuchen, welches die jeweiligen Zuständigkeiten der Regierungen der Mitgliedstaaten und des Parlaments in diesem Bereich sind.

35 Hierzu ist zu bemerken, daß es nach Artikel 77 EGKS-Vertrag sowie nach den Artikeln 216 EWG-Vertrag und 189 EAG-Vertrag Sache der Regierungen der Mitgliedstaaten ist, den Sitz der Organe festzulegen. Indem diese Vorschriften den Mitgliedstaaten die Zuständigkeit für die Festlegung des Sitzes zuweisen, übertragen sie ihnen die Verantwortung dafür, das in den Verträgen vorgesehene System der institutionellen Bestimmungen in dieser Hinsicht zu ergänzen, um so die Funktionsfähigkeit der Gemeinschaften zu gewährleisten. Daraus folgt, daß die Mitgliedstaaten nicht nur das Recht, sondern auch die Pflicht haben, diese Zuständigkeit wahrzunehmen.

36 Es steht fest, daß die Regierungen der Mitgliedstaaten ihrer Verpflichtung zur Festlegung des Sitzes der Organe gemäß den Bestimmungen der Verträge noch nicht nachgekommen sind. Wie sich jedoch aus dem geschilderten Sachverhalt ergibt, haben die Regierungen der Mitgliedstaaten mehrfach Beschlüsse zur Festsetzung der vorläufigen Arbeitsorte der Organe gefaßt, wobei sie sich auf die gleiche Zuständigkeit sowie — im Fall des Beschlusses vom 8. April 1965 — auf die in dem erwähnten Artikel 37 des Vertrages zur Einsetzung eines gemeinsamen Rates und einer gemeinsamen Kommission

der Europäischen Gemeinschaften ausdrücklich vorgesehene Zuständigkeit gestützt haben.

37 Es ist jedoch hervorzuheben, daß die Regierungen der Mitgliedstaaten, wenn sie vorläufige Beschlüsse fassen, gemäß dem Grundsatz, daß den Mitgliedstaaten und den Gemeinschaftsorganen gegenseitige Pflichten zur loyalen Zusammenarbeit obliegen, wie er namentlich dem Artikel 5 EWG-Vertrag zugrunde liegt, die Zuständigkeit des Parlaments für die Regelung seiner internen Organisation beachten müssen. Sie haben darauf zu achten, daß derartige Beschlüsse das ordnungsgemäße Funktionieren des Parlaments nicht beeinträchtigen.

38 Andererseits ist das Parlament berechtigt, aufgrund der ihm durch Artikel 25 EGKS-Vertrag sowie durch die Artikel 142 EWG-Vertrag und 112 EAG-Vertrag zugebilligten internen Organisationsgewalt geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um sein ordnungsgemäßes Funktionieren und die Durchführung seiner Verfahren sicherzustellen. Aufgrund der erwähnten gegenseitigen Pflichten zur loyalen Zusammenarbeit müssen jedoch auch die Beschlüsse des Parlaments die Zuständigkeit der Regierungen der Mitgliedstaaten für die Festlegung des Sitzes der Organe und die zwischenzeitlich getroffenen vorläufigen Entscheidungen beachten.

39 Außerdem ist hervorzuheben, daß die auf diesem Gebiet bestehende Zuständigkeit der Regierungen der Mitgliedstaaten die dem Parlament zustehende Befugnis, über jede Frage zu beraten, die die Gemeinschaften betrifft, Entschließungen über derartige Fragen anzunehmen und die Regierungen zum Handeln aufzufordern, unberührt läßt.

40 Demgemäß ist die Ansicht unzutreffend, das Parlament habe seine Zuständigkeit schon deshalb überschritten, weil es eine Entschließung „zum Sitz der Organe der Europäischen Gemeinschaft und insbesondere des Europäischen Parlaments" angenommen hat, welche die Frage des Arbeitsortes behandelt. Um festzustellen, ob das Parlament für die Annahme der streitigen Entschließung unzuständig war, ist der Inhalt des beschließenden Teils dieser Entschließung, insbesondere seiner Nummer 3, im Lichte der dargelegten Verpflichtung zur Beachtung der auf dem betreffenden Gebiet bestehenden jeweiligen Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten und des Parlaments zu untersuchen.

b) Zu den Plenarsitzungen

41 Die umstrittene Entschließung bestimmt erstens in Nummer 3 Buchstabe a, daß bis zu einer endgültigen Festlegung eines einzigen Sitzungs- und Tagungsorts des Europäischen Parlaments seine Plenartagungen in Straßburg abgehalten werden.

42 Insoweit ist festzustellen, daß zwar die Abhaltung der Sitzungen des Parlaments in dem Beschluß vom 8. April 1965 nicht ausdrücklich erwähnt ist, daß Artikel 1 dieses Beschlusses jedoch klarstellt, daß „Luxemburg, Brüssel und Straßburg vorläufige Arbeitsorte der Organe der Gemeinschaften bleiben". Damals war aber die Abhaltung der Plenarsitzungen des Parlaments die einzige Tätigkeit der Gemeinschaftsorgane, die regelmäßig in Straßburg stattfand. Bereits die anläßlich des Inkrafttretens des EGKS-Vertrags wie auch des EWG-Vertrags und des EAG-Vertrags abgegebenen Erklärungen der Außenminister hatten klar den Willen der Regierungen der Mitgliedstaaten erkennen lassen, daß „die Versammlung in Straßburg zusammentritt".

43 Das Parlament führte zwar ab 1967 die Praxis ein, bis zur Hälfte seiner Plenartagungen in Luxemburg abzuhalten. Auf diese Praxis sowie auf den 1981 gefaßten Beschluß über die Aufrechterhaltung des Status quo beruft sich die luxemburgische Regierung, um geltend zu machen, daß die Entscheidung, alle Plenarsitzungen in Straßburg abzuhalten, gegen die einschlägigen Beschlüsse der Regierungen der Mitgliedstaaten verstoße.

44 Es ist jedoch darauf hinzuweisen, daß diese Praxis vom Parlament aus eigener Initiative beschlossen wurde und daß sie von den Mitgliedstaaten weder ausdrücklich noch stillschweigend gebilligt worden ist. Im Gegenteil, die französische Regierung hat wiederholt die Vereinbarkeit dieser Praxis mit den Beschlüssen der Mitgliedstaaten bestritten und ihre Abänderung verlangt. Die luxemburgische Regierung stützt sich also zu Unrecht darauf, daß sich durch diese Praxis eine Gewohnheit zu ihren Gunsten gebildet habe, die die einschlägigen Beschlüsse der Mitgliedstaaten ergänze und das Parlament verpflichte, seine Plenarsitzungen teilweise in Luxemburg abzuhalten.

45 An dieser Beurteilung ändern auch die Schlußfolgerungen der Konferenz über den Sitz der Organe nichts, die 1981 stattfand. In Anbetracht der fortbestehenden unterschiedlichen Standpunkte, welche diese Schlußfolgerungen

kennzeichneten, und in Anbetracht der Tatsache, daß frühere Beschlüsse in keiner Weise geändert wurden, kann die Erklärung über die Aufrechterhaltung des Status quo, mit der diese Konferenz abschloß, nur als Ausdruck des Willens verstanden werden, die bestehende Rechtslage nicht zu ändern. Diese Erklärung hindert das Parlament somit nicht daran, eine Praxis aufzugeben, die es aus eigener Initiative eingeführt hatte.

46 Die Entscheidung des Parlaments, seine Plenarsitzungen künftig in Straßburg abzuhalten, verstößt folglich nicht gegen die einschlägigen Beschlüsse der Regierungen der Mitgliedstaaten und überschreitet nicht die Befugnisse des Parlaments.

c) Zur Abhaltung der Ausschuß- und Fraktionssitzungen in Brüssel

47 Zweitens wird durch die streitige Entschließung in Nummer 3 Buchstabe b beschlossen, daß die Sitzungen der Ausschüsse und Fraktionen des Parlaments in der Regel in Brüssel stattfinden.

48 Hierzu ist zu bemerken, daß die vom Parlament im Rahmen seiner Autonomie entwickelte Praxis, die Sitzungen seiner Ausschüsse und Fraktionen in Brüssel abzuhalten, zu keinem Zeitpunkt von irgendeinem Mitgliedstaat in Frage gestellt worden ist.

49 Unter diesen Umständen ist festzustellen, daß das Parlament durch die Bestätigung dieser Praxis in Buchstabe b der fraglichen Entschließung seine Zuständigkeit nicht überschritten hat.

d) Zur Unterbringung des Generalsekretariats und der Dienststellen

50 Drittens bezieht sich die streitige Entschließung in Nummer 3 Buchstabe c auf die Tätigkeit des Sekretariats und der technischen Dienste des Parlaments, die überprüft werden müsse, um den Erfordernissen der Abhaltung der Plenartagungen in Straßburg und der Ausschuß- und Fraktionssitzungen in Brüssel Rechnung zu tragen, um insbesondere ein ständiges Reisen eines großen Teils des Personals des Parlaments zu vermeiden.

51 In diesem Zusammenhang ist zunächst hervorzuheben, daß die Regierungen der Mitgliedstaaten in Artikel 4 des Beschlusses vom 8. April 1965 bestimmt haben, daß „das Generalsekretariat des Europäischen Parlaments und seine Dienststellen ... in Luxemburg [bleiben]".

52 Mit Rücksicht auf die Ausschuß- und Fraktionssitzungen in Brüssel hat das Parlament die Praxis entwickelt, eine gewisse Anzahl seiner Beamten und sonstigen Bediensteten dort zu beschäftigen. Der Präsident des Rates, der in seinem Schreiben vom 22. September 1977 den Standpunkt der Regierungen der Mitgliedstaaten zum Ausdruck brachte, hat davon Kenntnis genommen, daß das Parlament in Brüssel „das Mindestmaß an Infrastruktur, das erforderlich ist, um den Ablauf derartiger Sitzungen zu gewährleisten", unterhält.

53 Unter Berücksichtigung der Verpflichtung zur Beachtung ihrer jeweiligen Zuständigkeiten, die sowohl den Mitgliedstaaten als auch dem Parlament bei der Ausübung dieser Zuständigkeiten obliegt, ist der erwähnte Artikel 4 dahin auszulegen, daß er gewissen Maßnahmen des Parlaments, die für sein ordnungsgemäßes Funktionieren erforderlich sind, nicht entgegensteht.

54 Daraus folgt, daß das Parlament, solange es nicht einen einzigen Sitz oder auch nur Arbeitsort hat, in der Lage sein muß, an den verschiedenen Arbeitsorten außerhalb des Ortes, an dem sein Sekretariat untergebracht ist, diejenige Infrastruktur aufrechtzuerhalten, die unerläßlich ist, um die Erfüllung der ihm durch die Verträge zugewiesenen Aufgaben an allen diesen Orten sicherzustellen. Innerhalb dieser Grenzen kann daher die Einrichtung einer solchen Infrastruktur außerhalb des Unterbringungsortes des Sekretariats mit den angeführten Grundsätzen im Einklang stehen, die für die beiderseitigen Zuständigkeiten auf dem fraglichen Gebiet maßgebend sind.

55 Es ist jedoch hinzuzufügen, daß die Versetzung von Personal die aufgezeigten Grenzen nicht überschreiten darf, da jede Entscheidung über eine vollständige oder teilweise, rechtliche oder tatsächliche Verlagerung des Generalsekretariats des Parlaments oder seiner Dienststellen einen Verstoß gegen Artikel 4 des Beschlusses vom 8. April 1965 darstellen und die Zusicherungen verletzen würde, welche dieser Beschluß dem Großherzogtum Luxemburg

gemäß dem erwähnten Artikel 37 des Vertrages zur Einsetzung eines gemeinsamen Rates und einer gemeinsamen Kommission der Europäischen Gemeinschaften geben sollte.

56 Im Lichte dieser Erwägungen ist zu prüfen, ob die umstrittene Entschließung, soweit sie vorsieht, daß die Tätigkeit des Sekretariats und der technischen Dienste „überprüft werden muß", um den Erfordernissen der Aktivitäten des Parlaments in Straßburg und Brüssel Rechnung zu tragen, die Grenzen einhält, die der internen Organisationsgewalt des Parlaments gesetzt sind.

57 Zwar können einige Begründungserwägungen der fraglichen Entschließung sowie die Umstände ihres Erlasses und bestimmte Stellungnahmen während der parlamentarischen Verhandlungen die Annahme nahelegen, daß diese Entschließung in der Tat auf eine zumindest teilweise Verlegung von Personal des Generalsekretariats an die anderen Arbeitsorte abzielt; es ist jedoch auch der Inhalt der letzten drei erläuternden Unterabsätze dieses Absatzes zu berücksichtigen, die sich namentlich auf die Anwendung von Kommunikationstechniken und auf den Gebrauch modernster Techniken zur Erleichterung der Zusammenarbeit zwischen den Organen und der Verbesserung der Straßen-, Eisenbahn- und Flugverbindungen zwischen den Haupttätigkeitszentren der Gemeinschaft beziehen. Unter Berücksichtigung dieser drei Unterabsätze und der im Verfahren vor dem Gerichtshof abgegebenen Erklärungen der Vertreter des Parlaments muß der Ausdruck, wonach die Tätigkeit des Sekretariats und der Dienststellen „überprüft werden muß", nicht so verstanden werden, daß er eine Entscheidung über konkrete Maßnahmen und insbesondere über eine Verlegung von Personal enthält. Die Entscheidung über konkrete Maßnahmen ist einer späteren Prüfung vorbehalten worden und wird nur unter Beachtung der oben umschriebenen Zuständigkeiten getroffen werden können.

58 Aufgrund dieser Auslegung ist festzustellen, daß Nummer 3 Buchstabe c der streitigen Entschließung nicht gegen die einschlägigen Beschlüsse der Regierungen der Mitgliedstaaten und insbesondere den erwähnten Artikel 4 des Beschlusses vom 8. April 1965 verstößt. Er überschreitet somit nicht die Befugnisse des Parlaments.

59 Die Rüge der Unzuständigkeit ist demnach unbegründet.

2. Zur Verletzung wesentlicher Formvorschriften

60 Die luxemburgische Regierung hat außerdem eine Verletzung wesentlicher Formvorschriften gerügt und dazu vorgetragen, es fehle die für jeden Beschluß über die Frage des Sitzes erforderliche Willensübereinstimmung zwischen den Mitgliedstaaten und das Parlament habe vor der Annahme der umstrittenen Entschließung seinen Rechtsausschuß nicht angehört.

61 Insoweit genügt die Feststellung, daß die luxemburgische Regierung keine Verletzung wesentlicher Formvorschriften, die vom Parlament bei der Annahme einer Entschließung wie der in Rede stehenden zu beachten sind, dargetan hat.

62 Diese Rüge ist daher unbegründet.

63 Aus all dem ergibt sich, daß die Klage abzuweisen ist.

Kosten

64 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Gemäß § 3 dieses Artikels kann der Gerichtshof die Kosten ganz oder teilweise gegeneinander aufheben, wenn jede Partei teils obsiegt, teils unterliegt oder wenn ein außergewöhnlicher Grund gegeben ist.

65 Im vorliegenden Fall liegt ein solcher außergewöhnlicher Grund darin, daß bestimmte Punkte der umstrittenen Entschließung und bestimmte Begleitumstände ihrer Annahme zu berechtigten Zweifeln Anlaß geben konnten. Es erscheint daher geboten, von der Möglichkeit des Artikels 69 § 3 der Verfahrensordnung Gebrauch zu machen und die Kosten gegeneinander aufzuheben.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Klage wird abgewiesen.**

2. **Jede Partei trägt ihre eigenen Kosten.**

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 10. Februar 1983.

Mertens de Wilmars Pescatore O'Keeffe Everling

Mackenzie Stuart Bosco Due Bahlmann Galmot

Der Kanzler

P. Heim

Der Präsident

J. Mertens de Wilmars

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS G. FEDERICO MANCINI VOM 7. DEZEMBER 1982 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Der Rechtsstreit, über den Sie zu entscheiden haben, wirft zwei Fragen auf, die beide in verfassungsrechtlicher Hinsicht von besonderer Bedeutung sind: Erstens geht es darum, inwieweit der Gerichtshof befugt ist, die Tätigkeit des Parlaments — auf der Grundlage direkter Klagen — gerichtlich zu überprüfen; zweitens gilt es unter Berücksichtigung der Vereinbarungen, die die Mitgliedstaaten bis zum heutigen Tage hierüber

1 — Aus dem Italienischen übersetzt.