SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS G. FEDERICO MANCINI VOM 22. FEBRUAR 1984 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Ein Jahr nach Ihrem Urteil vom 10. Februar 1983 über die Arbeitsorte des Europäischen Parlaments (Rechtssache 230/81, Slg. 1983, 255) sind Sie von neuem dazu aufgerufen, eine Entscheidung zu diesem Thema zu erlassen. Wie damals ist das Großherzogtum Luxemburg Klagepartei. Es wendet sich gegen eine Maßnahme des Parlaments, das die Dienstorte des Personals zu ändern beabsichtigt, um eine bessere Arbeitsweise zu ermöglichen. In meinen Schlußanträgen wird diese Maßnahme in rechtlicher Hinsicht bewertet. Allerdings komme ich nicht umhin, eingangs hervorzuheben, daß diese Maßnahme einen einleuchtenden, ernsten politischen Hintergrund hat: das andauernde Untätigbleiben der Regierungen der Mitgliedstaaten bei der Erfüllung ihrer Verpflichtung, den Sitz des Parlaments festzulegen, und die wachsenden Schwierigkeiten organisatorischer Art, die diese Untätigkeit hervorruft.

Am 9. März 1983 reichte der Abgeordnete von Hassel einen Entschließungsantrag zu den Folgerungen ein, die aus der im allgemeinen als „Zagari-Bericht" bekannten, vom Parlament am 7. Juli 1981 angenommenen Maßnahme zu ziehen seien. In dem Antrag wird zunächst festgestellt — was allgemein bekannt ist —, daß alle Plenartagungen in Straßburg abgehalten werden, die Sitzungen der Ausschüsse und Fraktionen aber in Brüssel stattfinden (siehe Buchstaben D und E). Aufgrund dieser Erwägungen wird beschlossen, „das Personal des Generalsekretariats ... auf die Arbeitsorte zu verteilen", „vorzusehen, daß die Dienststellen, die hauptsächlich an den Arbeiten der Plenartagungen mitwirken, ihren ständigen Sitz ... in Straßburg [haben]" und „vorzusehen, daß die Dienststellen, die hauptsächlich an den Arbeiten der Ausschüsse mitwirken, ihren Sitz in Brüssel haben". Dann wird das Präsidium beauftragt, „Strukturveränderungen in der Verwaltung vorzunehmen, um einen flexibleren Arbeitsablauf zu gewährleisten" und der Generalsekretär beauftragt, „unverzüglich die in dieser Entschließung vorgesehenen Umstrukturierungsmaßnahmen in die Wege zu leiten" (Dokument PE 83.731).

Der Antrag von Hassel wurde nach dem in Artikel 49 der Geschäftsordnung des Parlaments von 1981 vorgesehenen speziellen Verfahren eingereicht. Dort ist die Aufnahme der Anträge in ein hierfür angelegtes Register für eine bestimmte Zeit — zwei Monate — vorgesehen, während deren jeder Abgeordnete sie unterzeichnen kann. Im vorliegenden Fall kamen 238 Unterschriften zusammen, also von mehr als der Hälfte der Abgeordneten. Der Antrag wurde dann dem Präsidenten des Parlaments übermittelt. Am 10. März 1983 erklärte dieser, daß der Entschließungsantrag von neuem mindestens 30 Tage lang auszuhängen sei, bevor er den zuständigen Stellen übermittelt werde. Diese — nämlich das Präsidium und der Generalsekretär — hätten dann die Weiterbehandlung des Texts im Lichte insbesondere des Urteils

1 — Aus dem Italienischen übersetzt.

des Gerichtshofes vom 10. Februar 1983 zu prüfen.

Der Entschließungsantrag wurde daher erneut ausgehängt; vier Unterschriften wurden hinzugefügt, eine der bereits erteilten zurückgezogen. Da jedoch wegen des eingeschlagenen Verfahrens Bedenken gegen die Zulässigkeit des Entschließungsantrags bestanden, forderte der Präsident am 21. und 23. März 1983 den Ausschuß für Geschäftsordnung und Petitionen auf, sich zur Auslegung von Artikel 49 der Geschäftsordnung zu äußern. Am 20. Mai 1983 teilte der Sitzungspräsident dem Parlament mit, der Entschließungsantrag sei den Mitgliedern des Präsidiums und dem Generalsekretär in Erwartung der Stellungnahme des Ausschusses übermittelt worden. Am 2. Juni 1983 teilte der Ausschuß dem Präsidenten mit, daß seiner Ansicht nach das Verfahren nach Artikel 49 auf den vorliegenden Antrag nicht anwendbar sei; das Parlament nahm jedoch in der Sitzung vom 9. Juli einen Antrag an, vom Ausschuß eine neue Stellungnahme zur Auslegung von Artikel 49 einzuholen.

Schließlich erklärte der Präsident dem Parlament in der Plenarsitzung vom 10. Oktober 1983, die Bedenken hinsichtlich der Zulässigkeit des Antrags von Hassel bestünden nicht mehr; die zuständigen Stellen würden insbesondere unter Berücksichtigung des Urteils des Gerichtshofes vom 10. Februar 1983 sowie des Beamtenstatuts prüfen, wie weiter zu verfahren sei. Bis jetzt haben diese Stellen allerdings keine Durchführungsmaßnahmen erlassen.

Mit Klageschrift vom 10. Juni 1983 hat das Großherzogtum Luxemburg bei dem Gerichtshof Klage gegen das Parlament erhoben mit dem Antrag, die streitige Entschließung wegen Unzuständigkeit für nichtig zu erklären.

2. Die Auffassung Luxemburgs ist klar. Nach Ansicht der klagenden Regierung besteht kein Zweifel daran, daß das Parlament berechtigt sei, aufgrund seiner internen Organisationsgewalt Maßnahmen zu treffen, um eine wirkungsvolle Arbeitsweise zu sichern; nicht weniger gewiß sei, wie der Gerichtshof selbst in seinem Urteil vom 10. Februar 1983 ausgeführt habe, daß solche Maßnahmen die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Festlegung des Sitzes der Organe und — bis dahin — für die Bezeichnung der vorläufigen Arbeitsorte zu beachten hätten. Die angefochtene Entschließung schließe jedoch Luxemburg erneut aus dem Kreis dieser Orte aus (diese würden auf Brüssel und Straßburg beschränkt, siehe besonders Punkte D und E); da ferner beschlossen werde, „das Personal des Generalsekretariats" auf Brüssel und Straßburg „zu verteilen" (siehe Punkt 1b) beinhalte die Entschließung außerdem, daß Luxemburg nicht länger Sitz des Generalsekretariats sei.

Das beklagte Organ beantragt, die Klage abzuweisen, und bringt hierfür zwei Argumente vor. Die angefochtene Entschließung, so führt es vor allem aus, sei keine „endgültige" und damit unanfechtbare Maßnahme, da einige Abgeordnete das Verfahren der Einbringung des Antrags angefochten hätten und der mit dieser Frage befaßte Ausschuß für Geschäftsordnung und Petitionen hierzu noch nicht Stellung genommen habe. Selbst wenn man die angefochtene Entschließung aber als endgültig erachte, sei sie jedenfalls keine „Entscheidung". Es handele sich nur um die „Aufforderung an die zuständigen Stellen", nämlich den Generalsekretär und das Präsidium, konkrete Maßnahmen für die Organisation der parlamentarischen Arbeit und die örtliche Verteilung des Personals zu erlassen.

3. Das erste Argument überzeugt mich nicht. Zwar trifft sein Ausgangspunkt zu: Im Parlament bestanden tatsächlich Bedenken gegen die Art der Antragstellung; der zuständige Ausschuß wurde zweimal mit der Beurteilung von dessen Ordnungsmäßigkeit befaßt. Ich glaube jedoch nicht, daß solche Vorfälle den endgültigen Charakter und damit die Gültigkeit der Maßnahme beeinflussen. Wie die klagende Regierung zu Recht ausführt, ist die Stellungnahme dieses Ausschusses nicht spezifisch, sondern allgemein abstrakter Art. Im allgemeinen beeinflußt sie deshalb das Verfahren nicht, in dessen Zusammenhang sie eingeholt wird.

Das reicht bereits aus, um die Ansicht der beklagten Partei zurückzuweisen. Hinzu kommt ein weiteres, das ich für entscheidend halte. Die richterliche Kontrolle der Maßnahmen des Parlaments, die Sie in Ihrem Urteil vom 10. Februar 1983 für zulässig erachtet haben, erstreckt sich zumindest in der Regel nicht auf die Verfahren, in denen diese Maßnahmen zustande kommen. Die Rechtmäßigkeit der Verfahren wird durch die Dienststellen des Organs selbst, insbesondere durch seinen Präsidenten, sichergestellt: Daher führt ein mangelhaftes Verfahren nicht zur Nichtigkeit der Maßnahme, die das Verfahren abschließt und die den Willen der Körperschaft zum Ausdruck bringt. Es wäre daher nutzlos, wollte ich die Art und Weise eingehend untersuchen, mit der das Parlament die Entschließung vom 20. Mai 1983 angenommen hat. War sie tatsächlich rechtswidrig, macht dies die Entschließung nicht ungültig.

4. Mehr Gewicht hat das Vorbringen, die angefochtene Maßnahme sei keine Entscheidung. In meinen Schlußanträgen vom 7. Dezember in der Rechtssache 230/81 habe ich ausgeführt, daß die als „Zagari-Bericht" bekannte Entschließung einen echten Beschluß enthielt, Beamte von Luxemburg nach Straßburg, insbesondere aber nach Brüssel zu versetzen. Zwar habe dieser Beschluß den zuständigen Dienststellen des Parlaments die Aufgabe übertragen, die hierzu erforderlichen Maßnahmen im einzelnen festzulegen, aber — so meine Schlußfolgerung — dies ist nur das „Stadium der Vollziehung" einer Maßnahme, die bereits geeignet ist, nach außen hin Rechtswirkungen zu entfalten (Nr. 23). Der Gerichtshof ist dem nicht gefolgt und hat mit ihrer Ablehnung die Unanfechtbarkeit der Maßnahme begründet. Letztere, das hatte ich ausgeführt, beinhaltet keine echte „Entscheidung über konkrete Maßnahmen und insbesondere über eine Verlegung von Personal". „Die Entscheidung über konkrete Maßnahmen ist einer späteren Prüfung vorbehalten worden" und, ich betone dies, „wird nur unter Beachtung einerseits des Rechts bzw. der Verpflichtung der Regierungen der Mitgliedstaaten zur Festlegung des Sitzes und auf der anderen Seite der internen Organisationsgewalt des Parlaments getroffen werden können" (Randnummer 57 der Entscheidungsgründe).

Im vorliegenden Rechtsstreit, in dem die Fragen des Verfahrens in der Rechtssache 230/81 unverändert erneut zur Debatte stehen, möchte ich nicht nochmals auf die Frage zurückkommen, welchen Anforderungen eine Maßnahme des Parlaments genügen muß, damit man sie als Entscheidung ansehen kann. Eines ist sicher: Ist die Entscheidung vom 20. Mai 1983 als Entscheidung anzusehen, so entgeht sie nicht der Rüge der Unzuständigkeit, da das Parlament sich bei der Änderung des Sitzes des Generalsekretariats an die Stelle der Regierungen setzen würde. Insoweit ist der streitige Text völlig klar; kein Auslegungskunstgriff vermag seine Absichten zu verschleiern. Man braucht nur daran zu denken, daß

dort ganz trocken davon die Rede ist, das Personal auf Straßburg und Brüssel „zu verteilen"; man darf auch die Begründungserwägung F nicht unterbewerten, wonach Luxemburg Sitz lediglich des Gerichtshofes und der Europäischen Investitionsbank „bleiben soll". An und für sich ist dies zwar nicht mehr als eine bloße politische Ansicht (oder ein politischer Wunsch); aber wie könnte man leugnen, daß der Wille, Luxemburg alle Dienststellen des Generalsekretariats zu entziehen, damit unumwunden bloßgelegt wird.

Ich wiederhole jedoch, daß ich das Problem als gelöst ansehe. Mit Lord Denning glaube ich, daß „like the centurion of the Gospel, I also am a man set under authority" („Wie der Hauptmann im Evangelium bin auch ich ein Mann, der unter Befehl steht"). Ich habe der eindeutigen Weisung zu folgen, die Sie zu dieser Frage erteilt haben. Dies tue ich bei der Prüfung des zweiten von dem beklagten Organ vorgetragenen Arguments.

5. Diese Prüfung erfordert zunächst eine aufmerksame Lektüre der angefochtenen Entschließung, die sich in eine Präambel, einen Entscheidungsteil und einen Schlußteil betreffend die zur Durchführung des Entscheidungsteils zu erlassenden konkreten Maßnahmen gliedert. Die Präambel, die ich vor allem wegen des Lichtes, das sie auf die beiden anderen Teile wirft, berücksichtige, beginnt mit der Berufung auf den Zagari-Bericht vom 7. Juli 1981 (nicht jedoch, wie ich mit Bedauern feststelle, auch auf das Urteil, in dem Sie die Rechtmäßigkeit dieses Berichtes geprüft und im wesentlichen bejaht haben) und stellt dann drei Thesen auf:

a) das Parlament sei „dazu berechtigt, in bezug auf die Organisation seiner Arbeit sämtliche geeigneten Beschlüsse zu fassen, die nicht die Mitwirkung oder Billigung des Ministerrats erfordern",

b) „daß aufgrund der Beschlüsse vom 7. Juli 1981 alle Plenartagungen in Straßburg, dem offiziellen Arbeitsort des Europäischen Parlaments, stattfinden", während „die Sitzungen der Ausschüsse und Fraktionen im allgemeinen in Brüssel stattfinden" und

c) „daß Luxemburg Sitz der Rechts- und Finanzinstitutionen bleiben soll".

Im Entscheidungsteil wird beschlossen, a) „das Personal des Generalsekretariats möglichst rationell auf die Arbeitsorte zu verteilen" (d. h., wie in der Präambel angegeben, nur auf Straßburg und Brüssel), b) „künftig diese Aufteilung bei Neueinstellungen zu berücksichtigen" und c) „die legitimen Interessen des Personals", offensichtlich bei der Verteilung der bereits im Dienst befindlichen Beamten auf die genannten Städte, „durch eine möglichst weitgehende Anwendung des Grundsatzes der Freiwilligkeit zu berücksichtigen und die Vertreter des Personals ... an der Ausarbeitung der Bestimmungen zur Durchführung" der Maßnahme zu beteiligen.

Im dritten Teil schließlich wird das Präsidium „beauftragt ..., Strukturveränderungen in der Verwaltung vorzunehmen, um einen flexibleren Arbeitsablauf zu gewährleisten" (Punkt 2) und der Generalsekretär „beauftragt ..., unverzüglich die in dieser Entschließung vorgesehenen Umstrukturierungsmaßnahmen in die Wege zu leiten" (Punkt 3).

Ich habe den Wortlaut der Entschließung praktisch vollständig wiedergegeben, weil Sie vor allem auf seiner Grundlage werden entscheiden müssen, ob die Maßnahme eine Entscheidung ist. Ich sage gleich, daß die fragliche Entschließung bei Beachtung der in ihrem Urteil vom 10. Februar 1983 gegebenen Definition

des Begriffs Entscheidung keinerlei rechtliche Wirkungen nach „außen" entfaltet, d. h. Wirkungen, die sich außerhalb des Organs zeigen und die den Rechtskreis anderer Rechtssubjekte berühren. Zu diesem Ergebnis komme ich anhand von zwei übereinstimmenden Umständen.

6. Der erste geht aus dem Schlußteil der Maßnahme hervor. In diesem Schlußteil wird zwar der Wille zum Ausdruck gebracht, die Beamten auf die Hauptstadt Belgiens und den Hauptort des Elsaß aufzuteilen; aber dann wird — unter Nummer 2 — das Präsidium beauftragt, Strukturveränderungen in der Verwaltung vorzunehmen. Zur Ausführung dessen muß das Präsidium also tätig werden und konkrete Maßnahmen erlassen: solche allgemeiner Art (so die Strukturveränderungen in der Verwaltung), dann andere spezieller Art (Versetzungen der einzelnen Beamten).

Nun ist es nach Ihrem Urteil vom 10. Februar 1983 gerade das Fehlen konkreter Maßnahmen, im vorliegenden Fall von Maßnahmen in bezug auf die Verlegung des Personals, das es verbietet, die Maßnahme als Maßnahme, die Außenwirkung entfaltet und somit selbständig anfechtbar ist, zu erachten. Nach Ihrem Urteil stellt eine Maßnahme wie die hier streitige einen Teil, ein Fragment, des verwickelten Ablaufs eines „sukzessiv verwirklichten Tatbestands" dar, der sich in den Maßnahmen, die ich erwähnt habe, vollendet. Ihre Rechtmäßigkeit kann also nicht „selbständig" nachgeprüft werden. Dies kann nur im Zusammenhang mit Ausführungsmaßnahmen geschehen, die tatsächlich Auswirkungen auf die Rechtssphäre von Dritten, nämlich der Mitgliedstaaten, soweit sie besondere Rechte und Pflichten im Hinblick auf die Sitze der Organe haben, besitzen.

Ich habe bereits gesagt, daß im vorliegenden Fall diese Maßnahmen noch nicht erlassen worden sind. Daraus folgt, daß die streitige Entschließung nicht angefochten werden kann.

7. Zum gleichen Ergebnis führen die Vorschriften der Geschäftsordnung des Parlaments über die Personalverwaltung. Aufgrund Artikel 113 Absatz 2 der Geschäftsordnung „leitet" der Generalsekretär die Gesamtheit der Beamten, während das Präsidium die Zusammensetzung und Organisation des Personals bestimmt. Nach Artikel 113 Absatz 3 desselben Artikels bestimmt das Präsidium „nach Anhörung des zuständigen Ausschusses des Parlaments die Zahl der Bediensteten und die ihre administrative und finanzielle Stellung betreffenden Dienstordnungen."

Diese Bestimmungen sind von besonderer Bedeutung: Es ist nicht das Parlament als solches, das die konkreten Maßnahmen zur Organisation seiner Dienststellen und zur örtlichen Verwendung des Personals erläßt. Diese Aufgabe obliegt vielmehr zwei anderen Stellen, nämlich dem Generalsekretär und dem Präsidium. Daraus ergibt sich ganz deutlich ein weiteres Argument gegen die Auffassung, nach der unsere Entschließung eine Entscheidung und damit anfechtbar ist. Damit will ich nicht behaupten, daß das Parlament selbst nicht die Möglichkeit hätte, unmittelbar die Befugnisse auszuüben, die in Artikel 113 den anderen beiden Stellen übertragen wurden. Ich will nur sagen, daß es für ein solches Ergebnis — von dem im übrigen jedes Handbuch der Verwaltungslehre abrät — zumindest eine Änderung der Geschäftsordnung bedürfte. Eine solche Änderung wurde bis heute nicht vorgenommen.

Daß dem so ist, bestätigen im übrigen die vom Präsidenten des Parlaments in den Plenarsitzungen vom 10. März und

vom 10. Oktober 1983 abgegebenen Erklärungen: Präsident Dankert gab dem Parlament den Wortlaut des Entschließungsantrags bekannt und informierte es über den Fortgang des Annahmeverfahrens. Hierbei erklärte er, was er später bekräftigte, nämlich, daß die zuständigen Stellen des Parlaments bei der Prüfung der Weiterbehandlung der Entschließung vor allem dem Urteil vom 10. Februar 1983 Rechnung zu tragen hätten. Diese Ausführungen zeigen, daß die streitige Maßnahme, sollte sie durchgeführt werden, unter Beachtung der von Ihnen aufgestellten Grundsätze durchgeführt wird. Wichtiger ist mir aber, daß sie ferner zeigen, daß die Kompetenzen der für die Personalverwaltung zuständigen Stellen nicht auf das Parlament als solches übertragen wurden; aus diesem Grund wird die Entschließung erst Wirkungen entfalten, wenn ihr konkrete Maßnahmen zur Organisation der Dienststellen und der Dienstorte des Personals folgen.

8. Aus allen diesen Gründen beantrage ich, die vom Großherzogtum Luxemburg gegen das Europäische Parlament mit Klageschrift, die am 10. Juli 1983 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, erhobene Klage abzuweisen.

Die Kosten der Parteien sind gegeneinander aufzuheben, da im vorliegenden Fall außergewöhnliche Gründe vorliegen. Ich sehe sie im wesentlichen in der zweideutigen Formulierung der angefochtenen Maßnahme: Ihretwegen konnte man annehmen, daß die Maßnahme eine Entscheidung und damit anfechtbar war. Für diese Lösung, die Sie im übrigen auch in Ihrem Urteil vom 10. Februar 1983 gewählt haben, spricht auch, daß der Standpunkt des Generalanwalts zum Entscheidungscharakter der angefochtenen Maßnahme von der Auffassung des Gerichtshofes hierzu abweicht.