SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS G. FEDERICO MANCINI vom 21. Juni 1988 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Diese Schlußanträge beziehen sich auf die Rechtssachen 358/85 und 51/86, in denen die Französische Republik gegen das Europäische Parlament Klage erhoben hat und die vom Gerichtshof durch Beschluß vom 8. Juli 1987 zu gemeinsamer mündlicher Verhandlung und Entscheidung verbunden worden sind. Mit den betreffenden Klagen (vom 19. November 1985 und vom 20. Februar 1986) wird die Nichtigerklärung der Entschließung „zu den Sitzungssälen in Brüssel" begehrt, die das Parlament am 24. Oktober 1985 annahm (ABl. C 343 vom 21. 12. 1985, S. 84).

Dies ist also das dritte Mal in einem Zeitraum von fünf Jahren, daß Sie eine Entscheidung zu den Arbeitsorten des Parlaments zu treffen haben. Wie Sie sich erinnern werden, wurden Sie in den ersten beiden Fällen von unserem Gastland angerufen: am 7. August 1981 gegen eine Maßnahme, die seiner Auffassung nach die Verpflichtung zur Abhaltung bestimmter Plenartagungen in Luxemburg verletzte (Urteil vom 10. Februar 1983 in der Rechtssache 230/81, Slg. 1983, 255), und am 10. Juni 1983 gegen eine Entschließung, von der es annahm, sie sei in rechtswidriger Weise darauf gerichtet, einen großen Teil der Beamten des Generalsekretariats von Luxemburg nach Brüssel und nach Straßburg zu versetzen (Urteil vom 10. April 1984 in der Rechtssache 108/83, Slg. 1984, 1945).

Heute wie damals liegen die Gründe für die streitige Handlung darin, daß die Regierungen ihrer Verpflichtung, den Sitz des Parlaments festzulegen, noch immer nicht nachgekommen sind, und in den immer schwerwiegenderen Konsequenzen daraus in Form von Kosten und organisatorischen Schwierigkeiten. Die Entschließung vom 24. Oktober 1985 ist nämlich, ebenso wie die von Luxemburg angefochtenen Beschlüsse, symptomatisch für die große Verlegenheit, in die die Untätigkeit der Mitgliedstaaten das Parlament gebracht hat, und sie ist darauf gerichtet, letzterem bessere Arbeitsbedingungen zu verschaffen. Im vorliegenden Fall möchte das Parlament dieses Ergebnis jedoch durch die Schaffung materieller Voraussetzungen erreichen, die es ihm erlauben, Plenartagungen auch in Brüssel abzuhalten, also auf einem Weg, auf dem sich ein höchst bedeutsames Hindernis ergeben muß, nämlich die Meinung all derjenigen — an ihrer Spitze die französische Regierung —, die der Auffassung sind, daß diese Tagungen ausschließlich in Straßburg stattfinden können.

2. Lassen Sie mich den Sachverhalt zusammenfassen: Am 22. Oktober 1985 teilte der Präsident der Plenartagung mit, daß zahlreiche Anträge auf Abhaltung von Debatten über aktuelle und dringliche Fragen gemäß Artikel 48 Absatz 1 der Geschäftsordnung in der zum damaligen Zeitpunkt geltenden Fassung gestellt worden seien. Unter diesen Anträgen befand sich der von Herrn von der Vring und 36 anderen Parlamentsmitgliedern, der die Sitzungssäle in Brüssel betraf (DOC. B2-1120/85). Der Präsident setzte ihn gemäß den ihm von der Geschäftsordnung verliehenen Befugnissen nichtauf die Tagesordnung der für den 24. Oktober vorgesehenen Sitzung; dagegen erhoben 21 Abgeordnete einen schriftlich begründeten Einspruch, in dem eine namentliche Abstimmung über diesen Einspruch ge-

* Aus dem Italienischen übersetzt.

fordert wurde. Am 23. Oktober wurde dem Einspruch stattgegeben (mit 108 gegen 33 Stimmen bei 7 Enthaltungen), und am folgenden Tage wurde die Entschließung nach einer kurzen Aussprache mit 132 gegen 113 Stimmen bei 13 Enthaltungen angenommen.

Die Entschließung besteht aus einer neun Begründungserwägungen umfassenden Präambel und dem in fünf Punkte gegliederten Beschlußteil. In der Präambel stellte das Parlament unter anderem folgendes fest: a) daß der größte Sitzungssaal des Parlaments in Brüssel lediglich 187 Sitzplätze umfasse und daß es in Brüssel keinen wesentlich größeren Konferenzraum mit Einrichtungen für die Simultanübertragung in alle Gemeinschaftssprachen gebe; b) daß die Fraktionen nach der Erhöhung der Zahl der Abgeordneten infolge des Beitritts von Spanien und Portugal wohl nicht mehr unter normalen Bedingungen zusammentreten könnten; c) daß es bereits jetzt unmöglich sei, daß zwei oder mehr der größeren Fraktionen gleichzeitig zusammenträten; d) daß es in Brüssel keine ständigen Einrichtungen gebe, die die Abhaltung einer Sondertagung beziehungsweise einer zusätzlichen Plenartagung während einer Woche ermöglichten, die weitgehend Ausschuß- oder Fraktionssitzungen vorbehalten sei; e) daß die Möglichkeiten für Begegnungen der privaten gemeinschaftsweiten Organisationen verbessert werden müßten.

Aus diesen Gründen beschloß das Parlament: 1) den Bau eines Gebäudes zu veranlassen, das für die obengenannten Zwecke geeignet sei und einen Saal mit Sitzplätzen für mindestens 600 Personen, eine Besuchertribüne und zusätzliche Einrichtungen umfasse; 2) dieses Projekt bis zum 31. August 1988 zu verwirklichen, indem es dem Präsidenten, dem Präsidium und dem Kollegium der Quästoren das Mandat erteilte, entsprechende Verhandlungen aufzunehmen und alle erforderlichen Verträge abzuschließen; 3) die erforderlichen Vorkehrungen im Haushaltsplan zu treffen, indem es den Präsidenten, das Präsidium und den Generalsekretär beauftragte, zu diesem Zweck alle erforderlichen Vorschläge zu unterbreiten; 4) die Entwicklung gemeinschaftsweiter Organisationen zu fördern und ihnen das Gebäude gegen eine angemessene Miete zur Verfügung zu stellen; ferner das Gebäude anderen Organisationen gegen Entgelt zur Verfügung zu stellen, um die Gesamtkosten zu senken und für eine optimale Nutzung des Gebäudes zu sorgen; 5) das Gebäude nach einem Mitglied des ersten direkt gewählten Europäischen Parlaments oder nach einer anderen prominenten Persönlichkeit in Europa zu benennen, und beauftragte hiermit das Präsidium.

In seiner Sitzung vom 12. November 1985 nahm das Erweiterte Präsidium die Entschließung und mit dieser die vier folgenden Dokumente zur Kenntnis: zwei Protestschreiben von Herrn Poos, dem luxemburgischen Außenminister, vom 25. Oktober und vom 5. November 1985, ein Protestschreiben von Frau Lalumière, französische Staatssekretärin für europäische Angelegenheiten, vom 30. Oktober 1985, und die Antwort, die Herr Dumas, französischer Minister für auswärtige Angelegenheiten, am selben Tag auf eine Frage gegeben hatte, die ihm in der Nationalversammlung gestellt worden war. Das Präsidium behielt sich vor, zu diesen Reaktionen Stellung zu nehmen, und forderte zwei Ausschüsse — den Rechtsausschuß und den Politischen Ausschuß — auf, ihre Stellungnahme zu dieser Frage abzugeben.

Inzwischen hatte die französische Regierung ihre Klagen erhoben. Der Rechtsausschuß nahm die Gelegenheit wahr, um festzustellen, daß das Parlament in der Klagebeantwortung Stellung nehmen werde; er betonte jedoch, daß das Organ seine Befugnisse unter genauer Beachtung des Gemeinschaftsrechts auszuüben beabsichtige und daß die Regierungen der Mitgliedstaaten schon seit langem gemäß Artikel 216 EWG-Vertrag eine Entscheidung über den Sitz hätten treffen müssen (7. Februar 1986). Der Politische Ausschuß äußerte sich ausführlicher. Er

führte aus, die Entschließung enthalte kein Element, das formell in das Recht der Mitgliedstaaten zur Festlegung des Sitzes des Parlaments eingreife. Die Möglichkeit, einen neuen Saal für die Abhaltung einer „Sondertagung bzw. einer zusätzlichen Plenartagung" vorzusehen, falle allein in die Befugnis des Parlaments im Rahmen der Organisation seiner Arbeiten und tue dem geltenden Grundsatz, wonach die normalen Plenartagungen in Straßburg abgehalten würden, keinen Abbruch (28. Februar 1986).

3. Einige Worte zu dem Verfahren vor dem Gerichtshof. Erinnern wir zunächst daran, daß das beklagte Organ am 25. März 1986 eine Einrede der Unzulässigkeit gegenüber der zweiten französischen Klage (51/86) unter Berufung darauf erhoben hat, daß die Streitsache nach Erhebung der Klage vom 20. November 1985 (358/85) bereits rechtshängig sei. Der Gerichtshof hat am 15. Oktober 1986 entschieden, die Entscheidung über die Einrede der Unzulässigkeit dem Endurteil vorzubehalten. Ich werde das damit aufgeworfene Problem und die weiteren Einreden, die das Parlament in seinen Schriftsätzen und in der mündlichen Verhandlung erhoben hat, unter Punkt 4 behandeln.

Außerdem haben Herr von der Vring und vier weitere Mitglieder des Parlaments mit am 2. April 1986 eingereichter Antragsschrift, individuell und als natürliche Personen handelnd, ihre Zulassung als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge des Parlaments in der Rechtssache 358/85 beantragt. Die Entschließung — so haben die fünf Abgeordneten ausgeführt — sei aufgrund ihres Vorschlags angenommen worden; da ihr Ziel darin bestehe, *auch* ihre Arbeitsbedingungen zu verbessern, hätten sie ein besonderes Interesse, sie vor Gericht zu verteidigen, und sei es nur, um die eigene Handlungsfreiheit zu gewährleisten und um zu verhindern, daß ihre Integrität und ihre Kompetenz in Zweifel gezogen würden. Ein Interesse am Beitritt machen die Antragsteller jedoch auch als Mitglieder des Parlaments und als Vertreter von Argumenten geltend, die das Organ in den Rechtssachen 230/81 und 108/83 nicht vorgebracht habe und die ohne ihren Beitritt als Streithelfer erneut unausgesprochen bleiben würden.

Frankreich hat der Zulassung der fünf Parlamentsmitglieder als Streithelfer mit folgender Begründung widersprochen: a) Da sie Mitverfasser des Antrags seien, sei ihr Interesse rein mittelbar; b) da sie zusätzliche Argumente vortrügen, betreffe ihr Interesse nicht die Anträge, sondern die Klagegründe der Hauptklage und erfülle somit nicht die Voraussetzungen, denen die Streithilfe unterworfen sei; c) ihr Interesse als Mitglieder des Parlaments sei kein spezifisches, sondern es stimme mit dem des beklagten Organs überein.

Durch Beschluß vom 3. Juli 1986 hat der Gerichtshof den Antrag auf Zulassung als Streithelfer zurückgewiesen. Die wichtigste Passage des Beschlusses findet sich in Randnummer 9 und verdient es, hier ganz zitiert zu werden. Es heißt dort: „Richtet sich die Klage gegen die Handlung eines Organs, so ist es nach dem Rechtschutzsystem der Verträge Sache des betreffenden Organs, die Gültigkeit dieser Handlung vor dem Gerichtshof zu verteidigen und auch selbst über die Art und Weise, wie seine Interessen insoweit zu schützen sind, zu entscheiden. Es stünde im Widerspruch zu diesem System, würde man Personen, die nur als Mitglieder des betreffenden Organs handeln, ein Beitrittsrecht zugestehen."

Der Gerichtshof ist, wie man sieht, der — im übrigen sehr schwachen — Argumentation der französischen Regierung nicht gefolgt. Es ist nämlich unbestreitbar, daß die Antragsteller zumindest als Mitglieder des Parlaments ein unmittelbares und spezifisches Interesse an der Entscheidung des Rechtsstreits hatten; zweifellos gibt die Absicht, zur Unterstützung einer Partei zusätzliche Argumente vorzubringen — die kei-

neswegs dem Wesen des Beitritts widerspricht — diesem Verfahren die Daseinsberechtigung (siehe Urteil vom 23. Februar 1961 in der Rechtssache 30/59, De Gezamenlijke Steenkolenmijnen, Slg. 1961, 1; Urteil vom 22. März 1961 in den verbundenen Rechtssachen 42 und 49/59, SNUPAT, Slg. 1961, 101). Der Gerichtshof hat das Problem vielmehr nach dem Grundsatz gelöst, daß die Befugnis, seine eigenen Rechte und Interessen vor dem Gerichtshof zu verteidigen, dem Organ vorbehalten ist. Ich halte diese Entscheidung für richtig, und zwar auch, weil im vorliegenden Fall die Geschäftsordnung des Parlaments selbst diesen Grundsatz anwendet; in Artikel 18 Absatz 4 heißt es dort nämlich: „Der Präsident vertritt das Parlament ... in ... Gerichtsangelegenheiten; er kann diese Befugnisse übertragen."

4. Wir kommen zu den von dem beklagten Organ erhobenenen Einreden der Unzulässigkeit, wobei ich noch daran erinnere, daß dieses in der mündlichen Verhandlung auf eine dieser Einreden, nämlich die der Unmöglichkeit, die Handlungen des Parlaments auf der Grundlage der Artikel 173 EWG-Vertrag und 146 EAG-Vertrag anzufechten, verzichtet hat.

Beginnen wir mit der angeblichen Rechtshängigkeit der Streitsache, die mit der Erhebung der Klage 358/85 eingetreten sein soll. Das Parlament verweist auf das Urteil vom 19. September 1985 in den verbundenen Rechtssachen 172 und 226/83 (Hoogovens Groep BV, Slg. 1985, 2831), in dem in Randnummer 9 die Klage in einerRechtssache für unzulässig erklärt wird, in der die Parteien dieselben waren, dieselben Rügen erhoben wurden und die Aufhebung derselben Entscheidung gefordert wurde. Die Klage 51/86 weist aber ähnliche Merkmale auf: Der zur Stützung dieser Klage angeführte Klagegrund — die Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit — wurde nämlich schon in der ersten Klage, wenn auch im Stadium der Erwiderung, geltend gemacht.

Auf dieses Argument erwidert die Französische Republik, daß die zweite Klage nur vorsorglich erhoben worden sei, nämlich für den Fall, daß die erste, die erhoben worden sei, als die streitige Handlung noch nicht veröffentlicht gewesen sei, für verfrüht und somit für unzulässig erklärt worden wäre. Die Bezugnahme auf das Urteil Hoogovens Groep gehe jedenfalls insoweit fehl, als die beiden Klagen auf verschiedene Klagegründe gestützt würden. Die erste rüge nämlich die Verletzung wesentlicher Formvorschriften und die Unzuständigkeit, während die zweite zu diesen Klagegründen die Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit hinzufüge. Trotz alledem hat die französische Regierung keine Einwände, daß die Klage 51/86 für unzulässig erklärt wird. Sie möchte jedoch, daß in diesem Fall der letzte Klagegrund, der auch im Stadium der Erwiderung in der Rechtssache 358/85 vorgebracht wurde, nicht als ein „neuer" Klagegrund angesehen werde.

Was soll man zu den so zusammengefaßten Argumenten sagen? Ich möchte zunächst bemerken, daß die angefochtene Handlung eine Entschließung des Europäischen Parlaments ist, also eine Maßnahme, die Gegenstand einer Klage im Sinne des Artikels 38 EGKS-Vertrag und — nach der Auslegung durch das Urteil vom 23. April 1986 in der Rechtssache 294/83 („Les Verts", Slg. 1986, 1339) — der Artikel 173 EWG-Vertrag und 142 EAG-Vertrag sein kann. Die erste Bestimmung sieht bekanntlich vor, daß „die Klage ... innerhalb einer Frist von einem Monat nach Veröffentlichung des Beschlusses der Versammlung ... zu erheben" ist, während die beiden anderen vorsehen, daß die Klagen binnen zwei Monaten von dem Zeitpunkt an, zu dem die Handlung bekanntgegeben oder mitgeteilt worden ist, zu erheben sind. Schließlich beginnen nach Artikel 81 § 1 der Verfahrensordnung „die Fristen für die Erhebung von Klagen gegen Maßnahmen der Organe ... am Tage nach der Bekanntgabe an den Betroffenen oder, wenn die Maßnahme veröffentlicht wird, am fünfzehnten Tag nach ihrem Erscheinen

im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften*".

Außerdem ist daran zu erinnern, daß gemäß den einschlägigen Bestimmungen der Verträge (Artikel 25 EGKS-Vertrag, Artikel 142 EWG-Vertrag und Artikel 112 EAG-Vertrag) „die Verhandlungsniederschriften des Europäischen Parlaments ... nach den Bestimmungen [der] Geschäftsordnung veröffentlicht" werden. Die Geschäftsordnung sieht in Artikel 89 Absatz 4 in der zum Zeitpunkt der hier behandelten Vorgänge geltenden Fassung, die jedoch durch den neuen Artikel 107 Absatz 4 nicht verändert wurde, vor, daß das Sitzungsprotokoll „innerhalb eines Monats im Amtsblatt ... veröffentlicht werden" muß.

Die Handlungen, auf die sich die Rechtssachen 230/81 und 108/83 beziehen, wurden innerhalb der Frist des Artikels 173 EWG-Vertrag (im ersten Fall) und innerhalb der Frist des Artikels 38 EGKS-Vertrag (im zweiten Fall) angefochten, beide jedoch vor ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt. Dennoch hat das Parlament die Unzulässigkeit nicht geltend gemacht und der Gerichtshof sie nicht von Amts wegen festgestellt. Warum? Die Antwort ist einfach: Im Unterschied zu den Verordnungen treten die Entschließungen des Parlaments nicht im Zeitpunkt der Veröffentlichung im Amtsblatt in Kraft, sondern zum Zeitpunkt ihrer Annahme durch das Parlament oder, besser gesagt, mit der Genehmigung des Protokolls der Sitzung, in der sie angenommen wurden.

Mit anderen Worten, die Entschließungen des Europäischen Parlaments sind, obwohl sie grundsätzlich allgemeinen Charakter haben, im Hinblick auf ihre Anfechtbarkeit den Einzelfallentscheidungen vergleichbar, d. h. den Handlungen, gegen die Dritte, die von ihnen betroffen sind, Klage erheben können, sobald sie von ihrer Mitteilung Kenntnis erhalten haben, ohne daß sie die Veröffentlichung der fraglichen Handlungen abwarten müßten. In dem Urteil Hoogovens Groep wurde im übrigen in diesem Sinne entschieden, wenn es, wie ich annehme, zutrifft, daß die Aussage, wonach die Handlung selbst vor ihrer Zustellung Gegenstand einer Klage sein kann (Randnr. 8), auf einem Versehen beruht. Eindeutig entfaltet nämlich die Handlung in der Phase, die der Erfüllung dieser Formvorschrift (Artikel 191 Absatz 2 EWG-Vertrag) vorausgeht, keine Wirkungen und kann deshalb wegen des Fehlens eines Interesses an der Nichtigerklärung nicht Gegenstand einer Klage sein.

Wenn diese Bemerkungen zutreffen, so ist die von der französischen Regierung am 20. November 1985 gegen die Entschließung vom 24. Oktober 1985 erhobene Klage fristgemäß erhoben worden, wobei der Umstand, daß die Veröffentlichung der Handlung im Amtsblatt erst am 31. Dezember 1985 erfolgte, ohne Bedeutung ist.

Was wird nun aber aus der am 20. Februar 1986 eingereichten Klage? Ich bin der Auffassung, daß sie für unzulässig zu erklären ist, und zwar nicht weil ihr die mit der Erhebung der Klage in der Rechtssache 358/85 eingetretene Rechtshängigkeit entgegenstünde, *sondern weil sie verspätet erhoben wurde.* Gewiß war bei ihrer Einreichung die mit der Verröffentlichung der Handlung beginnende Frist noch nicht abgelaufen. Die erste Klage hat jedoch Auswirkungen auf diese Frist: Abgesehen davon, daß sie nicht verfrüht erhoben wurde, beweist sie nämlich deutlich, daß Frankreich spätestens seit dem 20. November 1985 von der streitigen Maßnahme volle Kenntnis hatte. Der Grund dafür ist offensichtlich. Die Entschließung ist der Klage 358/85, in der das Protokoll der Sitzung, in der das Parlament sie annahm (PE 38 II DOC. PE 101.404, S. 1), wiedergegeben wird, beigefügt. Für Frankreich begann die Klagefrist von zwei Monaten folglich mit der Erhebung dieser Klage zu laufen; im Verhältnis zu dieser Klage ist die

zweite Klageschrift, die am 20. Februar 1986 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden ist, eindeutig verspätet eingereicht worden.

Was nun die Rüge der Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit angeht (die, wie wir wissen, in der Rechtssache 358/85 erst im Stadium der Erwiderung erhoben wurde), so ist die Frage, ob sie als Erweiterung des Klagegrundes der Unzuständigkeit oder aber als ein neuer Klagegrund zu qualifizieren ist, im Rahmen der Beurteilung der Begründetheit zu prüfen.

5. Das Parlament hat gegen die beiden Klagen außerdem deshalb die Einrede der Unzulässigkeit erhoben, weil sie gegen eine Handlung gerichtet seien, die in doppelter Hinsicht keinen Entscheidungscharakter trage. Die Entschließung vom 24. Oktober 1985 — so macht es in erster Linie geltend — sei auch auf den Erwerb eines Gebäudes gerichtet. Aus Artikel 211 EWG-Vertrag ergebe sich jedoch, daß der entsprechende Vertrag nur dann geschlossen werden könne, wenn er von der Kommission genehmigt worden sei; da die Genehmigung noch nicht erteilt worden sei, sei die streitige Handlung nicht geeignet, Rechtswirkungen gegenüber Dritten zu entfalten.

Die Untersuchung dieses Problems würde uns sehr weit führen und insbesondere eine eingehende Analyse der Immobilienpolitik der Organe voraussetzen. Ich halte jedoch eine solche Untersuchung für die Entscheidung des vorliegenden Falles nicht für erforderlich, da im wesentlichen offen bleibt, in welcher Rechtsform das Parlament das Gebäude nutzen will. Eine Passage der in der Rechtssache 358/85 eingereichten Gegenerwiderung ist in dieser Hinsicht aufschlußreich: Es heißt dort, daß die Entschließung nicht den Erwerb des Gebäudes in Volleigentum impliziere und daß eine Mietlösung ebensogut möglich sei und völlig im Einklang mit der bisherigen Praxis des Organs stehe (Punkt 27).

Kommen wir zum zweiten Problem, das uns das Parlament stellt. Da sich die streitige Entschließung auf den Beschluß beschränke, ein Gebäude bauen zu lassen — so hat das Parlament in der mündlichen Verhandlung ausgeführt —, sei sie eine rein materielle Handlung, gegen die also keine Klage erhoben werden könne. Hingegen wäre eine Entscheidung, mit der beschlossen würde, alle oder einige Plenartagungen in Brüssel abzuhalten, der Überprüfung durch den Gerichtshof unterworfen. Das Parlament habe jedoch noch keine derartige Absicht geäußert; wäre die Klage gegen diese Entscheidung gerichtet, so müßte sie demgemäß als verfrüht und somit unzulässig angesehen werden.

Ich erinnere daran, daß ein Argument dieser Art auch im Rahmen der Rechtssache 230/81 von dem beklagten Organ vorgebracht wurde. Sie haben festgestellt, daß „die Beurteilung der Rechtswirkung der streitigen Entschließung untrennbar mit der Prüfung ihres Inhalts und der Prüfung der Einhaltung der Zuständigkeitsregelungen zusammenhängt" (Randnr. 30). Dem Vorgehen in dieser Rechtssache entsprechend sollte also die Prüfung, die wir aufgrund der Einrede des Parlaments vorzunehmen haben, im Rahmen der Untersuchung der Begründetheit erfolgen.

6. Bei der Prüfung der Einrede der Rechtshängigkeit habe ich erwähnt, daß Frankreich drei Klagegründe geltend macht: Verletzung wesentlicher Formvorschriften, Unzuständigkeit und Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Mit dem ersten Klagegrund macht die französische Regierung, auch unter Bezugnahme auf bestimmte während der Parlamentsdebatten geäußerte Einwände geltend, daß der Antrag von der Vring kein aktuelles oder dringliches Thema betroffen habe. Die Ent-

schließung hätte also nicht nach dem in Artikel 48 Absatz 1 der Geschäftsordnung vorgesehenen Verfahren angenommen werden dürfen.

Dieser Klagegrund ist zu verwerfen. Wie der Gerichtshof bei der Zurückweisung eines ähnlichen Klagegrunds der luxemburgischen Regierung in der Rechtssache 230/81 festgestellt hat, hat die Klägerin „keine Verletzung wesentlicher Formvorschriften, die vom Parlament bei der Annahme einer Entschließung wie der in Rede stehenden zu beachten sind, dargetan" (Randnr. 61). Ich möchte hinzufügen, daß der Entscheidung, ob ein Thema aktuell ist und eine Dringlichkeitsdebatte erfordert, einer gerichtlichen Kontrolle entzogene Überlegungen zugrunde liegen; was die von den Abgeordneten, die gegen die Entschließung stimmten, geäußerten Ansichten betrifft, bin ich, wie ich es schon in den Schlußanträgen in der Rechtssache 230/81 ausgedrückt habe, der Auffassung, daß es „ein guter Grundsatz [ist], Maßnahmen, die von einer Versammlung erlassen worden sind, möglichst anhand des von der Versammlung angenommenen Textes auszulegen".

7. Die Entscheidung, in Brüssel ein Gebäude zu errichten, das einen Sitzungssaal mit 600 Sitzplätzen umfaßt, ist Gegenstand des zweiten Klagegrundes. Nach dem Vorbringen der Französischen Republik soll durch sie die Abhaltung von Plenartagungen in der belgischen Hauptstadt ermöglicht werden; da die zwischen den Mitgliedstaaten — d. h. den zur Regelung der Frage allein befugten Instanzen — geschlossenen Vereinbarungen verlangten, daß diese Tagungen in Straßburg stattfänden, ergebe sich aus dieser Zielsetzung, daß die Zuständigkeit zum Erlaß der Handlung fehle, in der dieses Ziel niedergelegt sei. Die streitige Entschließung wäre jedoch nach Ansicht Frankreichs selbst dann rechtswidrig, wenn sie sich darauf beschränkte, die Arbeitsbedingungen des Parlamemts in Brüssel zu verbessern, indem sie den Ausschüssen und den Fraktionen angemessenere Einrichtungen verschaffte; in diesem Fall verstieße die Errichtung eines so großen Gebäudes nämlich gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

Gehen wir aber der Reihe nach vor. Nach Auffassung der klagenden Regierung haben die Mitgliedstaaten mindestens bei vier Gelegenheiten — 1952, 1958, 1965 und 1981 — bestimmt, daß die Plenartagungen ausschließlich in Straßburg stattfinden sollten; es könne nicht die Rede davon sein, daß in diesen Beschlüssen ein Unterschied zwischen normalen Tagungen und den in der Begründungserwägung D der Entschließung erwähnten „Sondertagungen" oder „zusätzlichen Plenartagungen" gemacht werde, oder daß sie Ausnahmen vorsähen. Auch in dem Urteil in der Rechtssache 230/81 sei keine Ausnahme vorgesehen worden. Der Gerichtshof habe zwar die Praxis, bestimmte Sitzungen in Luxemburg abzuhalten, die vom Parlament selbst eingeführt worden sei und niemals die Zustimmung der Regierungen erhalten habe, nicht verurteilt; dies jedoch nur, weil die Parteien keine Entscheidung darüber begehrt hätten, ob diese Übung mit den Regeln über die Arbeitsorte des Parlaments vereinbar gewesen sei. Auch Artikel 10 der Geschäftsordnung, wonach „das Parlament ... ausnahmsweise und durch eine von der Mehrheit der ihm tatsächlich angehörenden Mitglieder angenommene Entschließung beschließen [kann], eine oder mehrere Plenarsitzungen außerhalb seines Sitzes abzuhalten", könne keinerlei Bedeutung zugemessen werden. Diese Bestimmung räume dem Organ nämlich eine Befugnis ein, die ihm nicht zustehe, und sei, soweit sie von den Beschlüssen der Mitgliedstaaten abweiche, ungültig.

Was weiter die Absicht angehe, die Arbeit der in Brüssel tätigen Stellen zu verbessern, hält es die Französische Republik für unmöglich, daß diese Stadt nicht über Räumlichkeiten verfügen solle, in denen die beiden größten Parlamentsfraktionen (nämlich die Sozialistische Fraktion und die der Europäischen Volkspartei mit ihren 165 bzw. 115 Abgeordneten) oder die Ausschüsse (deren Mitgliederzahl zwischen

mindestens 19 und höchstens 53 Mitgliedern schwanke) in angemessener Weise zusammentreten könnten, und zwar auch im Fall gleichzeitiger Sitzungen. Hieraus folge, daß der Bau eines Saales für 600 Personen die Bedürfnisse des Parlaments an seinem belgischen Arbeitsort überschreite und somit im Widerspruch zu dem Urteil in der Rechtssache 230/81 stehe. In Randnummer 54 dieses Urteils habe der Gerichtshof nämlich festgestellt, daß das Parlament nur in der Lage sein müsse, „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 ... sicherzustellen" (Hervorhebung von mir).

Abschließend zieht die Französische Republik unter Berufung auf Randnummer 38 des genannten Urteils den Schluß, daß die Entschließung vom 24. Oktober 1985 gegen die Verpflichtung zur „loyalen Zusammenarbeit" verstoße, gemäß der das Parlament „die Zuständigkeit der Regierungen der Mitgliedstaaten für die Festlegung des Sitzes der Organe und die zwischenzeitlich getroffenen vorläufigen Entscheidungen beachten" müsse.

8. Das Parlament hat diesen Argumenten eine Verteidigungslinie entgegengesetzt, die mit der Zeit immer radikaler geworden ist. In seinen Schriftsätzen räumt es nämlich ein, daß es verpflichtet sei, die Plenartagungen in Straßburg abzuhalten, wenn es auch von dieser Regel abweichen könne; in der mündlichen Verhandlung hingegen hat es das Bestehen von rechtlich verbindlichen oder jedenfalls einschlägigen Rechtsakten verneint, die es dazu verpflichteten, seine Plenartagungen an einem bestimmten Ort und insbesondere in der elsässischen Hauptstadt abzuhalten. Offensichtlich wurde die erste These hilfsweise geltend gemacht, während die zweite das Hauptvorbringen darstellt.

Beginnen wir also mit der Untersuchung der letzteren. Von den Akten, auf die es anspielt, untersucht das Parlament zunächst die Pressemitteilung der Konferenz, die die Außenminister am 7. Januar 1958 abhielten. Dort heißt es: „Die Versammlung tritt in Straßburg zusammen"; die äußere Form dieser Pressemitteilung verbiete es jedoch, ihr — und damit ihrem Inhalt — eine rechtliche Bedeutung zuzuerkennen. Wer diesem Argument widerspreche, müsse jedenfalls einräumen, daß die Minister übereingekommen seien, „sämtliche europäischen Organisationen der sechs Länder ... an einem einzigen Ort zusammenzufassen, sobald diese Konzentration tatsächlch durchführbar geworden ist", und daß sie beschlossen hätten, „spätestens am 1. Juni 1958 erneut zusammenzukommen, um über die Sitzfrage zu entscheiden". Die mögliche Bindungswirkung der Mitteilung wäre folglich vorläufig gewesen; es müsse somit ausgeschlossen werden, daß sie gegenwärtig noch gelte.

Zudem sei die Entscheidung, das Parlament in Straßburg zusammentreten zu lassen, nicht von politischen oder grundsätzlichen, sondern allein von praktischen Überlegungen diktiert gewesen: Bevor die Minister sie nämlich getroffen hätten, sei die Versammlung der EGKS mit zwei Ausnahmen immer in Straßburg zusammengetreten, wo sie den Sitzungssaal des Europarats habe nutzen können. Das Bestehen einer solchen Einrichtung, die damals in Luxemburg und in Brüssel nicht zur Verfügung gestanden habe, liege im übrigen der Erklärung vom 24. und 25. Juli 1952 zugrunde, in der es heiße: „Die Versammlung wird ihre erste Sitzung in Straßburg abhalten."

Anschließend geht das Parlament auf den Beschluß der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten über die vorläufige Unterbringung bestimmter Organe und Dienststellen der Gemeinschaften vom 8. April 1965 und die am 23. und 24. März 1981 in Maastricht erreichte Übereinkunft ein. Neben der Tatsache, daß der erste Beschluß nichts an dem rechtlich unverbindlichen Charakter der Pressemitteilung vom 7. Ja-

nuar 1958 geändert habe, habe er auch nicht speziell Bezug auf Straßburg genommen, sondern sich darauf beschränkt, eine bestimmte Unterbringung der Organe allein zu dem Zweck zu bestätigen, gemäß Artikel 37 des Fusionsvertrages „einige besondere Probleme des Großherzogtums Luxemburg" zu regeln. Der zweite Akt gehe weiter: Er habe nämlich dem Parlament einen weiten Ermessensspielraum zuerkannt, indem er den Status quo bestätigt habe, wonach die Sitzungsorte — zum damaligen Zeitpunkt Luxemburg und Straßburg — zu Anfang jedes Jahres im Rahmen der Aufstellung des Sitzungskalenders festgelegt worden seien.

Als letztes Argument für sein Hauptvorbringen führt das Parlament Artikel 10 seiner Geschäftsordnung an. Dieselbe Bestimmung sei schon in der Fassung von 1958 enthalten gewesen und mehrfach angewandt worden; außerhalb Straßburgs habe das Parlament nämlich im Jahre 1956 (in Brüssel) und im Jahre 1957 (in Rom), in der Zeit von 1967 bis 1981 (in Luxemburg) und im Jahre 1983 (nochmals in Brüssel) und 1985 (wieder in Luxemburg) getagt. Gegen diese Praxis seien jedoch außer von der französischen Regierung (am 4. Februar 1971, 26. Januar 1973, 21. September 1978 und 10. Februar 1983) keine Einwände erhoben worden; es sei offensichtlich, daß die Proteste eines einzigen Mitgliedstaats nicht ausreichten, um das Bestehen eines Gewohnheitsrechts zugunsten der elsässischen Hauptstadt zu beweisen.

Betrachten wir nun die hilfsweise vorgebrachte These. Jedes Organ muß sich nach Ansicht des Parlaments zumindest ausnahmsweise außerhalb seines gewöhnlichen Arbeitsortes versammeln können, um ordnungsgemäß zu funktionieren. Der Rat zum Beispiel trete auch im Gebiet des Mitgliedstaats zusammen, der die halbjährige Präsidentschaft wahrnehme. Die Kommission sei nicht immer in Brüssel zusammengetreten, und der Gerichtshof und seine Kammern könnten gemäß Artikel 25 § 3 der Verfahrensordnung „einzelne Sitzungen an einem anderen Ort [als Luxemburg] abhalten". Was das Parlament angehe, so sei diese Regel durch das Urteil in der Rechtssache 230/81 bestätigt worden: Der Gerichtshof habe nämlich die Praxis, bestimmte Sitzungen in der Hauptstadt des Großherzogtums abzuhalten, nicht beanstandet und so implizit anerkannt, daß sich das Parlament, falls erforderlich, außerhalb Straßburgs versammeln könne.

Der in dieser Stadt gelegene Sitzungssaal sei jedoch Eigentum des Europarates; deshalb müsse der Sitzungskalender selbstverständlich unter Berücksichtigung der Bedürfnisse dieser Organisation und insbesondere seiner Beratenden Versammlung erstellt werde. Hieraus ergäben sich gewisse Organisationsprobleme, die sich mit Inkrafttreten der Einheitlichen Akte verstärkt hätten, da die durch diese eingeführten Verfahren die Einberufung von Sondertagungen beziehungsweise zusätzlichen Plenartagungen erforderlich machen könnten und deshalb eine größere Flexibilität bei der Erstellung des Tagungskalenders verlangten. Die streitige Entschließung solle gerade diesen Erfordernissen Genüge tun; und man könne sicherlich nicht sagen, daß sie dabei zu weit gehe. Sie sehe nämlich nicht vor, daß in Brüssel normale Plenartagungen oder *alle* Sondertagungen bzw. zusätzlichen Plenartagungen stattfinden sollten; sie beziehe sich vielmehr nur auf die Tagungen, die während einer Woche stattfänden, die weitgehend Ausschuß- oder Fraktionssitzungen vorbehalten sei.

9. Die Beurteilung der gerade zusammengefaßten Thesen ist nicht schwierig, da die mit ihnen aufgeworfenen Probleme zum großen Teil schon durch Ihre Rechtsprechung zu den Arbeitsorten des Parlaments gelöst worden sind.

Dies gilt zunächst für die Frage nach der Rechtsnatur und der Bedeutung der Vereinbarungen zwischen den Regierungen. Ich habe dieser Frage einen beträchtlichen Teil meiner Schlußanträge in der Rechtssache 230/81 gewidmet (Punkte 13 bis 17); einige der Gesichtspunkte, die ich damals vorgetragen habe, werden heute von den Parteien aufgenommen, und sei es auch, um zu entgegengesetzten Ergebnissen zu gelangen. Ich habe z. B. die — jetzt vom Parlament übernommene — Auffassung vertreten, daß die Erklärungen vom 24. und 25. Juli 1952 und vom 7. Januar 1958 keine verbindliche Wirkung haben, da sie in Dokumenten enthalten sind, deren Form (die Pressemitteilung) nicht geeignet ist, die Absicht zum Ausdruck zu bringen, Rechtspflichten zu schaffen. Ich habe außerdem darauf hingewiesen, daß — wie die französische Regierung nun geltend macht — die Artikel 1 und 12 des Beschlusses vom 8. April 1965 in ihrem Bezug zu den früheren Vereinbarungen zu sehen sind, in denen Straßburg als Arbeitsort des Parlaments bezeichnet wurde, und daß diese Bezugnahme diesen Vereinbarungen die rechtliche Verbindlichkeit verleiht, die sie ursprünglich nicht hatten. Schließlich habe ich ausgeführt, daß die Vereinbarung von Maastricht den Beschluß von 1965 bestätigte. Die Übung, einige Tagungen in Luxemburg abzuhalten, war nämlich zu vielen Beschränkungen unterworfen, als daß sich daraus Änderungen eines Rechtszustands ergeben könnten, der auf förmlichen Beschlüssen beruhte.

In dem Urteil vom 10. Februar 1983 ist der Gerichtshof meiner Auffassung hinsichtlich des nicht verbindlichen Charakters der Vereinbarungen von 1952 und 1958 nicht gefolgt (die erste wird dort als „Beschluß" bezeichnet, während zum Inhalt der zweiten gesagt wird, die Regierungen hätten „beschlossen"); wichtiger ist aber, daß er sich mit größter Deutlichkeit zu dem Ort geäußert hat, an dem das Parlament sich zu versammeln hat. So hat er in Randnummer 42 ausgeführt, 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". Und weiter: „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'" (Hervorhebung von mir).

Diese Feststellung schließt die Diskussion meines Erachtens ab; gegen die aus ihr zu ziehende Schlußfolgerung — daß nämlich Straßburg der Ort ist, der von den Regierungen vorläufig für die Plenartagungen des Parlaments gewählt wurde — sind Argumente wie etwa die Berufung darauf, nicht politische, sondern praktische Gründe (Straßburg als einzige Stadt mit einem Sitzungssaal) hätten die Mitgliedstaaten zu diesem Beschluß veranlaßt, wirkungslos. Das Hauptvorbringen des beklagten Organs gegenüber dem Klagegrund der Unzuständigkeit ist somit als widerlegt anzusehen.

10. Verdient das Hilfsvorbringen ein besseres Los? Wie ich schon in meinen Schlußanträgen in der Rechtssache 230/81 betont habe, ist die Entscheidung, gewisse Sitzungen außerhalb Straßburgs abzuhalten, letztlich rechtmäßig, da darin eine Befugnis zur Selbstorganisation zum Ausdruck kommt, die sowohl auf den allgemeinen Grundsätzen für die Tätigkeit jeder öffentlichen Einrichtung als auch auf den Vertragsbestimmungen beruht, die das Parlament ermächtigen, sich eine Geschäftsordnung mit einer Bestimmung wie Artikel 10 zu geben. Sie muß jedoch zwei Voraussetzungen erfüllen: Erstens muß sie sich mit besonderen Umständen, vor allem mit Erfordernissen der

Tätigkeit des Organs begründen lassen, und zweitens darf die Zahl der in anderen Städten abgehaltenen Tagungen nicht so groß werden, daß sie zu einer gegen die zwischen den Regierungen getroffenen Vereinbarungen verstoßende Praxis wird.

Gemessen an diesen Kriterien überschreitet das Parlament mit der streitigen Handlung jedoch seine Zuständigkeit und greift in diejenige der Mitgliedstaaten ein. Diese haben nämlich vorgesehen, daß die Plenartagungen — gleichgültig, ob es sich um normale, besondere, zusätzliche oder, um die Terminologie der Verträge zu verwenden, außerordentliche handelt — in Straßburg stattzufinden haben; es läßt sich nicht sagen, daß es dieser Regel entspräche, wenn in Brüssel ein Saal mit 600 Plätzen errichtet würde, nur um zu verhindern, daß der Betrieb des Parlaments dadurch beeinträchtigt wird, daß der Sitzungssaal in Straßburg wegen der Bedürfnisse des Europarats oder aus Gründen höherer Gewalt nicht verfügbar ist. Der größte Teil der parlamentarischen Arbeiten findet — wie wir wissen — in Brüssel statt; es ist somit sehr viel wahrscheinlicher, daß die von dieser Realität ausgehende Anziehungskraft schließlich dazu führen würde, daß die zunächst vielleicht nur sporadische Nutzung zu einer sich mehr und mehr verfestigenden Praxis würde.

Man sage nicht (siehe Punkt 5), daß die Entscheidung, ein Gebäude zu errichten, einen materiellen Inhalt habe und folglich keine rechtliche Bedeutung besitze. Wie ich gerade festgestellt habe, wurde die Entschließung, in der sie enthalten ist, (ob nun rechtmäßiger- oder rechtswidrigerweise) auf der Grundlage der internen Organisationsgewalt angenommen, die dem Organ nach den Verträgen zukommt; dieser Umstand und die Feststellung, daß diese Entschließung präzise Bestimmungen enthält, erlauben es, ihr im technischen Sinne Entscheidungscharakter zuzuerkennen und demgemäß die Eignung, rechtliche Wirkungen zu entfalten (Urteil in der Rechtssache 108/83, Randnrn. 21 bis 23).

Die Entschließung wäre jedoch auch dann rechtswidrig, wenn wir annähmen, daß durch sie die Arbeitsbedingungen der Fraktionen oder Parlamentsausschüsse verbessert werden sollten. Die uns von der französischen Regierung vorgelegten Zahlen und Angaben sind in diesem Zusammenhang recht aufschlußreich; jedenfalls hat das Parlament nicht nachgewiesen, daß der Bau eines 600 Personen fassenden Saales, um mit Ihren Worten zu sprechen, eine „Infrastruktur" ist, die „unerläßlich" ist, um die Erfüllung der diesen Organen des Parlaments durch die Verträge zugewiesenen Aufgaben sicherzustellen (Urteile vom 10. Februar 1983 und vom 10. April 1984, Randnrn. 54 bzw. 29).

Die Untersuchung des Inhalts der streitigen Entschließung zeigt letztlich, daß das Parlament die Grenzen seiner Befugnis, Plenartagungen anderswo als in Straßburg abzuhalten, nicht beachtet hat, die ihm durch die vorläufigen Beschlüsse der Regierungen in ihrer Auslegung durch den Gerichtshof gezogen worden sind. Die Entschließung ist demgemäß wegen Unzuständigkeit für nichtig zu erklären.

11. Aufgrund dieses Ergebnisses brauche ich den Klagegrund des Verstoßes gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, den die französische Regierung im Stadium der Erwiderung geltend gemacht hat, nicht mehr zu prüfen. Im Lichte der Erläuterungen des Bevollmächtigten Frankreichs in der mündlichen Verhandlung und insbesondere der Erklärung, daß nicht die Beurteilung der finanziellen Konsequenzen der angefochtenen Entschließung begehrt werde, stellt dieses Vorbringen meines Erachtens jedenfalls keinen neuen und somit unzuläs-

sigen Klagegrund dar, sondern ein Argument, das den Klagegrund der Unzuständigkeit näher erläutert. Frankreich möchte eigentlich nur geltend machen, daß zwischen den Bedürfnissen der Parlamentsorgane, die in Brüssel arbeiten, und den Ausmaßen des in der Entschließung vorgesehenen Gebäudes kein ausgewogenes Verhältnis besteht; diese Rüge trifft, wie wir jetzt wissen, ins Schwarze.

12. Ich schlage dem Gerichtshof demgemäß vor, auf die Klagen, die die Französischen Republik mit am 20. November 1985 und am 20. Februar 1986 bei der Kanzlei eingegangenen Klageschriften gegen das Europäische Parlament erhoben hat, folgendermaßen zu entscheiden:

„Die am 24. Oktober 1985 angenommene Entschließung des Europäischen Parlaments zu den Sitzungssälen in Brüssel wird für nichtig erklärt. Die Klage in der Rechtssache 51/86 ist unzulässig.

Das Europäische Parlament trägt die Kosten des Verfahrens in der Rechtssache 358/85.

Die Französische Republik trägt die Kosten des Verfahrens in der Rechtssache 51/86."