BESCHLUSS DES PRÄSIDENTEN DES GERICHTS
25. November 1999 *

In der Rechtssache T-222/99 R

Jean-Claude Martinez, Mitglied des Europäischen Parlaments, wohnhaft in Montpellier (Frankreich), und

Charles de Gaulle, Mitglied des Europäischen Parlaments, wohnhaft in Paris,

Prozeßbevollmächtigter: Rechtsanwalt François Wagner, 2, rue de la Poissonnerie, Nizza (Frankreich),

Antragsteller,

gegen

Europäisches Parlament, vertreten durch Rechtsberater Gregorio Garzón Clariana, Direktor Johann Schoo und Abteilungsleiter Hans Krück, Juristischer Dienst, als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift: Generalsekretariat des Europäischen Parlaments, Luxemburg-Kirchberg,

Antragsgegner,

* Verfahrenssprache: Französisch.

wegen Aussetzung des Vollzugs der Entscheidung des Europäischen Parlaments vom 14. September 1999 über die Auslegung von Artikel 29 Absatz 1 seiner Geschäftsordnung (ABl. 1999, L 202, S. 1),

erläßt

DER PRÄSIDENT DES GERICHTS ERSTER INSTANZ
DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

folgenden

Beschluß

Rechtlicher Rahmen

1 Artikel 29 der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments (ABl. 1999, L 202, S. 1; im folgenden: Geschäftsordnung) — „Bildung der Fraktionen" — bestimmt:

„1. Die Mitglieder können ihrer politischen Zugehörigkeit entsprechende Fraktionen bilden.

2. Einer Fraktion müssen Mitglieder aus mehr als einem Mitgliedstaat angehören. Zur Bildung einer Fraktion bedarf es mindestens 23 Mitglieder, wenn diese aus

zwei Mitgliedstaaten kommen; bei drei Mitgliedstaaten bedarf es 18 und bei vier oder mehr Mitgliedstaaten 14 Mitglieder.

3. Ein Mitglied kann nur einer Fraktion angehören.

4. Die Bildung einer Fraktion muß gegenüber dem Präsidenten erklärt werden. In dieser Erklärung sind der Name der Fraktion, die Mitglieder und der Vorstand anzugeben.

5. Die Erklärung wird im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften veröffentlicht."

2 Im Rahmen der parlamentarischen Rechte verleiht die Geschäftsordnung (Artikel 23) dem Präsidenten und den Vorsitzenden der Fraktionen das Beteiligungs- und Stimmrecht für die Konferenz der Präsidenten. Außerdem ist es den Fraktionen vorbehalten, zum Abschluß der Aussprache über die Wahl der Kommission einen Entschließungsantrag einzureichen (Artikel 33), sich an der Delegation des Parlaments im Vermittlungsausschuß zu beteiligen (Artikel 82) und eine Erklärung von zwei Minuten zur Abstimmung abzugeben (Artikel 137).

3 Die Geschäftsordnung sieht außerdem vor, daß zahlreiche Initiativen nur von einer Fraktion oder von mindestens 32 Mitgliedern ergriffen werden können. Insbesondere sind dies:

— der Vorschlag von Kandidaten für die Ämter des Präsidenten, der Vizepräsidenten und der Quästoren (Artikel 13),

— Anfragen zur mündlichen Beantwortung an den Rat und die Kommission (Artikel 42),

— die Einreichung von Vorschlägen für Empfehlungen an den Rat zu den Titeln V und VI des Vertrages über die Europäische Union (Artikel 49),

— Debatten über aktuelle, dringliche und wichtige Fragen (Artikel 50),

— Anträge auf erneute Befassung des Parlaments (Artikel 71),

— Vorschläge zur Ablehnung des Gemeinsamen Standpunkts des Rates (Artikel 79),

— die Einreichung von Änderungsanträgen zum Gemeinsamen Standpunkt des Rates (Artikel 80),

— der Vorschlag, die Kommission oder den Rat vor Aufnahme der Verhandlungen mit einem den Beitritt beantragenden Staat um Teilnahme an einer Aussprache zu ersuchen (Artikel 96),

— der Vorschlag, den Rat zu ersuchen, die Aufnahme von Verhandlungen über den Abschluß, die Verlängerung oder die Änderung eines internationalen Abkommens so lange nicht zu genehmigen, bis das Parlament auf der Grundlage eines Berichts seines federführenden Ausschusses Stellung zu dem Verhandlungsmandat genommen hat (Artikel 97),

— die Einreichung von Änderungsanträgen zu den Empfehlungen, die vom für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik zuständigen Ausschuß ausgearbeitet worden sind (Artikel 104),

— Änderungsanträge zum Entwurf der Tagesordnung des Parlaments (Artikel 111),

— Vorschläge einer Beratung im Dringlichkeitsverfahren (Artikel 112),

— Anträge auf getrennte Abstimmung (Artikel 131),

— Anträge auf namentliche Abstimmung (Artikel 134),

— die Einreichung von Änderungsanträgen zur Prüfung im Plenum (Artikel 139),

— Anträge auf Rücküberweisung an einen Ausschuß (Artikel 144),

— Anträge auf Schluß der Aussprache (Artikel 145),

— Anträge auf Vertagung der Aussprache (Artikel 146),

— Anträge auf Unterbrechung oder Schluß der Sitzung (Artikel 147),

— der Einspruch gegen die Auslegung der Geschäftsordnung durch den zuständigen Ausschuß (Artikel 180).

4 Artikel 30 der Geschäftsordnung — „Fraktionslose Mitglieder" — sieht vor:

„1. Mitgliedern, die keiner Fraktion angehören, steht ein Sekretariat zur Verfügung. Die Einzelheiten bestimmt das Präsidium auf Vorschlag des Generalsekretärs.

2. Das Präsidium regelt auch die Stellung und die parlamentarischen Rechte dieser Mitglieder."

Dem Rechtsstreit zugrunde liegender Sachverhalt und Verfahren

5 Die Präsidentin des Parlaments wurde mit Schreiben vom 19. Juli 1999 von der Bildung der „Technischen Fraktion der unabhängigen Abgeordneten (TDI) —

gemischte Fraktion" (im folgenden: TDI-Fraktion) unterrichtet, deren erklärter Zweck darin bestand, „jedem Mitglied die volle Ausübung seines parlamentarischen Mandats zu gewährleisten".

6 In den „Gründungsbestimmungen" der TDI-Fraktion heißt es:

„Die einzelnen unterzeichneten Mitglieder bestätigen einander gegenseitig ihre völlige politische Unabhängigkeit. Daraus folgt:

— freie Stimmabgabe in den Ausschüssen und im Plenum,

— jedes Mitglied enthält sich, im Namen der Gesamtheit der [TDI-Fraktion] zu sprechen,

— die Sitzungen der [TDI-Fraktion] dienen nur dazu, die Redezeit aufzuteilen und alle Verwaltungs- und Finanzfragen, die die [TDI-Fraktion] betreffen, zu regeln.

— der Vorstand der [TDI-Fraktion] besteht aus Vertretern der einzelnen Mitglieder."

7 Die Präsidentin des Parlaments gab die Bildung der TDI-Fraktion in der Plenarsitzung vom 20. Juli 1999 bekannt. Die Vorsitzenden der anderen Fraktionen des

Parlaments, nach deren Auffassung die in der Geschäftsordnung niedergelegten Voraussetzungen für eine Fraktionsbildung nicht erfüllt waren, ersuchten um Befassung des Ausschusses für konstitutionelle Fragen mit einer Auslegunganfrage. Nach Punkt XV Nummer 8 der Anlage VI zur Geschäftsordnung über die Zuständigkeiten der ständigen Ausschüsse des Parlaments ist dieser Ausschuß im Hinblick auf die Geschäftsordnung für die Fragen nach deren Auslegung gemäß den Artikeln 142 und 180 zuständig.

8 Nach Ansicht des Ausschusses für konstitutionelle Fragen stimmt die Erklärung über die Bildung der TDI-Fraktion nicht mit Artikel 29 Absatz 1 der Geschäftsordnung überein, denn seiner Auffassung nach „schließt ... [sie] jede politische Zusammengehörigkeit aus". Der Ausschuß schlug folgende Auslegung vor:

„Gemäß diesem Artikel kann die Bildung einer Fraktion, die sich offen als unpolitisch bezeichnet und jede politische Zusammengehörigkeit zwischen ihren Bestandteilen von sich weist, nicht zugelassen werden."

9 Das Parlament wurde am 13. September 1999 gemäß Artikel 180 Absatz 3 der Geschäftsordnung über die vom Ausschuß für konstitutionelle Fragen gegebene Auslegung unterrichtet.

10 Gegen diesen Auslegungsvorschlag wurde von der TDI-Fraktion gemäß Artikel 180 Absatz 4 der Geschäftsordnung Einspruch erhoben.

11 Das Parlament nahm am 14. September 1999 die vom Ausschuß für konstitutionelle Fragen vorgeschlagene Auslegung von Artikel 29 der Geschäftsordnung an (im folgenden: angefochtene Handlung oder Handlung vom 14. September 1999).

12 Die Antragsteller haben mit Klageschrift, die am 5. Oktober 1999 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, gemäß Artikel 230 EG Klage auf Nichtigerklärung der Handlung vom 14. September 1999 erhoben.

13 Sie haben auch mit besonderem Schriftsatz, der am selben Tag bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, gemäß Artikel 242 EG den vorliegenden Antrag auf einstweilige Anordnung gestellt, mit dem sie die Aussetzung des Vollzugs der Handlung vom 14. September 1999 beantragen.

14 Das Parlament hat seine Stellungnahme zu diesem Antrag am 14. Oktober 1999 eingereicht.

15 Die Beteiligten haben am 18. Oktober 1999 mündlich verhandelt. In der Sitzung hat der Vertreter des Parlaments zwei Änderungsvorschläge zur Geschäftsordnung vorgelegt, die einige Abgeordnete gemäß Artikel 181 der Geschäftsordnung eingereicht haben und darauf abzielen, den fraktionslosen Abgeordneten die Möglichkeit zu eröffnen, von Amts wegen in einer einheitlichen Fraktion mit dem Namen „Gemischte Fraktion" zu tagen.

16 Am Ende der Sitzung ist dem Vertreter des Parlaments aufgetragen worden, den Richter der einstweiligen Anordnung binnen einem Monat nach dem 18. Oktober 1999 über den Stand des Verfahrens zur Prüfung der Änderungsvorschläge zur Geschäftsordnung zu informieren; der Vertreter der Antragsteller ist gefragt worden, welche Konsequenzen diese aus einer etwaigen Annahme dieser Vorschläge ziehen würden.

17 Der Vertreter der Antragsteller hat am 21. Oktober 1999 mitgeteilt, daß diese ihren Antrag auf einstweilige Anordnung zurücknähmen, falls die Änderungsvorschläge zur Geschäftsordnung angenommen würden.

18 Das Parlament hat am 12. November 1999 erklärt, daß der Ausschuß für konstitutionelle Fragen in seiner Sitzung am 22. und 23. November 1999 einen ersten Meinungsaustausch auf der Grundlage eines Berichts des Berichterstatters beabsichtige und daß es weder vom Zeitpunkt der Annahme des Berichts in diesem Ausschuß Kenntnis habe noch von der vom Berichterstatter ins Auge gefaßten Ausrichtung.

19 Am 17. November 1999 ist das Parlament aufgefordert worden, dem Richter der einstweiligen Anordnung am 24. November 1999 Bericht über die genannte Sitzung zu erstatten.

20 Das Parlament hat am 24. November 1999 mitgeteilt, daß die Mitglieder des Ausschusses für konstitutionelle Fragen während dieser Sitzung einen ersten Meinungsaustausch über die Änderungsvorschläge zur Geschäftsordnung sowie über den Status der fraktionslosen Abgeordneten gehabt hätten. Es hat darauf hingewiesen, daß die begonnene Diskussion in einer der nächsten Sitzungen fortgeführt werde, da noch nicht alle Redner in dieser Sitzung zu Wort gekommen seien.

Zur Rechtslage

21 Gemäß den Artikeln 242 EG und 243 EG in Verbindung mit Artikel 4 des Beschlusses 88/591/EGKS, EWG, Euratom des Rates vom 24. Oktober 1988 zur Errichtung eines Gerichts erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften (ABl. L 319, S. 1) in der Fassung des Beschlusses 93/350/Euratom, EGKS, EWG des Rates vom 8. Juni 1993 (ABl. L 144, S. 21) kann das Gericht, wenn es dies den Umständen nach für nötig hält, die Durchführung der angefochtenen Handlung aussetzen oder die erforderlichen einstweiligen Anordnungen treffen.

22 Nach Artikel 104 § 2 der Verfahrensordnung des Gerichts müssen Anträge auf einstweilige Anordnungen die Umstände anführen, aus denen sich die Dringlichkeit ergibt; ferner ist die Notwendigkeit der beantragten Anordnungen in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht glaubhaft zu machen (fumus boni iuris). Diese Voraussetzungen sind nebeneinander zu erfüllen, so daß ein Antrag auf Aussetzung des Vollzugs zurückzuweisen ist, wenn eine von ihnen nicht vorliegt (Beschluß des Präsidenten des Gerichts vom 30. Juni 1999 in der Rechtssache T-70/99 R, Alpharma/Rat, Slg. 1999, II-2027, Randnr. 42). Der Richter der einstweiligen Anordnung nimmt gegebenenfalls auch eine Abwägung der bestehenden Interessen vor (Beschluß des Präsidenten des Gerichtshofes vom 29. Juni 1999 in der Rechtssache C-107/99 R, Italien/Kommission, Slg. 1999, I-4011, Randnr. 59).

Vorbringen der Beteiligten

Zur Zulässigkeit

23 Das Parlament macht geltend, daß die Klage nicht zulässig sei und deshalb der Antrag auf Aussetzung des Vollzugs, der zu der Klage hinzukomme, als unzulässig zurückzuweisen sei.

24 Zunächst einmal gehöre die angefochtene Handlung zum parlamentsinternen Bereich. Eine solche Handlung könne aber nicht auf der Grundlage von Artikel 230 Absatz 1 EG angefochten werden, wonach der Gerichtshof die Rechtmäßigkeit der Handlungen des Parlaments „mit Rechtswirkung gegenüber Dritten" überwache; diese Überwachung betreffe also nur Handlungen, die aufgrund der Entscheidungsbefugnisse des Parlaments im Bereich des Vertrages angenommen würden. Im Gegensatz dazu seien Handlungen in den Bereichen, die zur internen Parlamentsautonomie gehörten, nicht anfechtbar (Urteil des Gerichtshofes vom 10. Februar 1983 in der Rechtssache 230/81, Luxemburg/Parlament, Slg. 1983, 255).

25 In dieser Hinsicht sei der Hinweis der Antragsteller auf das Urteil des Gerichtshofes vom 15. September 1981 in der Rechtssache 208/80 (Lord Bruce of Donington, Slg. 1981, S. 2205), insbesondere deswegen nicht erheblich, weil der Gerichtshof in diesem Urteil die Unabhängigkeit des Parlaments beim Erlaß von Vorschriften über seine interne Arbeitsweise bekräftigt habe. Diese Unabhängigkeit sei durch Artikel 199 Absatz 1 EG anerkannt, der laute: „Das Europäische Parlament gibt sich seine Geschäftsordnung; hierzu sind die Stimmen der Mehrheit seiner Mitglieder erforderlich." Außerdem habe dieses Urteil individuelle Rechte der Abgeordneten gegenüber den steuerlichen Befugnissen der Mitgliedstaaten betroffen.

26 Was die Urteile des Gerichtshofes vom 23. Februar 1988 in der Rechtssache 68/86 (Vereinigtes Königreich/Rat, Slg. 1988, S. 855) und vom 15. Juni 1994 in der Rechtssache C-137/92 P (Kommission/BASF u. a., Slg. 1994, I-2555) betreffe, auf die sich die Antragsteller in ihrer Klage berufen haben, um zu belegen, daß eine materielle Handlung durch Verletzung einer Vorschrift der Geschäftsordnung bei ihrer Annahme in ihrer Rechtmäßigkeit beeinträchtigt werden könne, wenn die verletzte Vorschrift eine wesentliche Formvorschrift im Sinne des Artikels 230 EG darstelle, so sei es in den genannten Rechtssachen um die Geschäftsordnungen des Rates und der Kommission gegangen, und sie hätten den gemeinschaftlichen Gesetzgebungsprozeß und die Wettbewerbspolitik betroffen.

27 Ferner werde mit der angefochtenen Handlung nur eine allgemeine Handlung auf der Grundlage des Artikels 180 der Geschäftsordnung allgemein ausgelegt. Diese Auslegung habe zudem im vorliegenden Fall nur deklaratorischen Wert.

28 Die Zulässigkeit einer Klage einer natürlichen oder juristischen Person gegen eine allgemeine Handlung hänge aber davon ab, ob diese Handlung in Wirklichkeit eine Entscheidung sei, die den Kläger unmittelbar und individuell betreffe (Beschluß des Gerichts vom 8. Dezember 1998 in der Rechtssache T-39/98, Sadam Zuccherifici u. a./Rat, Slg. 1998, II-4207, Randnr. 17).

29 Hierzu machen die Antragsteller geltend, ihr Mandat nicht angemessen ausüben zu können und unmittelbar von der angefochtenen Handlung betroffen zu sein,

indem diese sie auf Abgeordnete „zweiter Klasse" reduziere. Dieses Vorbringen verkenne jedoch die durch die Geschäftsordnung aufgestellte Regelung der Arbeitsweise, die auf einer Unterscheidung zwischen dem einzelnen Abgeordneten und den Fraktionen beruhe. Im vorliegenden Fall seien nur die den Fraktionen gewährten Vorteile betroffen und nicht die individuellen Rechte der Abgeordneten (insbesondere das Stimmrecht und die parlamentarischen Vergütungen).

30 Im übrigen sei der Status der fraktionslosen Abgeordneten im Hinblick auf die Erfordernisse der internen Arbeitsweise des Parlaments festgelegt worden. Die vorliegende Konstellation sei deshalb nicht mit der vergleichbar, die zum Urteil des Gerichtshofes vom 23. März 1993 in der Rechtssache C-314/91 (Weber/Parlament, Slg. 1993, I-1093, Randnrn. 8 ff.) geführt habe.

31 Zudem sei das Vorbringen, daß die Handlung vom 14. September 1999 die Antragsteller aufgrund ihrer Vollstreckbarkeit unmittelbar betreffe, nicht begründet. Die Antragsteller berücksichtigten auch nicht die den Abgeordneten eröffnete Möglichkeit, gemäß Artikel 181 Absatz 1 der Geschäftsordnung Änderungen an dieser vorzuschlagen.

32 Schließlich sei der Antrag auf einstweilige Anordnung von zwei Abgeordneten in ihrem eigenen Namen und nicht namens der TDI-Fraktion gestellt worden. Da die Handlung vom 14. September 1999 ihre parlamentarischen Rechte nicht berühre, seien sie davon nicht unmittelbar und individuell betroffen.

33 Die Antragsteller machen im wesentlichen geltend, die angefochtene Handlung erzeuge Rechtswirkung gegenüber Dritten, indem sie die Rechte bestimmter Abgeordneter beschränke und die Demokratie in der Europäischen Union beträchtlich reduziere.

34 Sie könnten ihr Mandat nicht angemessen ausüben und seien durch die Handlung vom 14. September 1999 unmittelbar betroffen, indem diese sie auf Abgeordnete

„zweiter Klasse" reduziere. Die Antragsteller verweisen auf die Urteile des Gerichtshofes vom 23. April 1986 in der Rechtssache 294/83 (Die Grünen/Parlament, Slg. 1986, 1339) und vom 28. November 1991 in den Rechtssachen C-213/88 und C-39/89 (Luxemburg/Parlament, Slg. 1991, I-5643).

Zum fumus boni iuris

35 Die Antragsteller machen erstens geltend, die angefochtene Handlung stelle eine Diskriminierung der fraktionslosen Abgeordneten dar.

36 Die Zugehörigkeit zu einer Fraktion bringe nämlich Vorteile hinsichtlich des Umfangs der parlamentarischen und administrativen Rechte mit sich.

37 Was die parlamentarischen Rechte anbelange, so behalte die Geschäftsordnung die Teilnahme mit Stimmrecht an der Konferenz der Präsidenten den Fraktionen vor (Artikel 23 der Geschäftsordnung), und bestimmte obengenannte (Randnummer 3) Initiativen könnten nur von einer Fraktion oder von mindestens 32 Mitgliedern ergriffen werden.

38 Außerdem würden bei der Besetzung der Posten der Ausschuß- und Delegationsmitglieder zunächst die Anforderungen der Fraktionen erfüllt, und die fraktionslosen Mitglieder müßten sich mit den übriggebliebenen Posten zufriedengeben. Dieser Ausschluß von fraktionslosen Abgeordneten werde noch offenkundiger bei einer Gruppe von Einrichtungen und insbesondere bei Ad-hoc-Delegationen, die von der Konferenz der Präsidenten eingesetzt würden.

39 Was die administrativen Rechte betreffe, so könnten die fraktionslosen Abgeordneten im Gegensatz zu den Fraktionen keine regelmäßigen Sitzungen mit

Dolmetschern außerhalb der Arbeitsstätten des Parlaments abhalten und erhielten durchschnittlich ein Budget für Verwaltungsausgaben, das um zwei Drittel niedriger sei als das der fraktionsangehörigen Abgeordneten. Zudem unterstehe das Sekretariatspersonal der fraktionslosen Abgeordneten unmittelbar der Parlamentsverwaltung und verfüge in diesem Sinne über keine Unabhängigkeit, die mit der des Personals der Fraktionen vergleichbar sei.

40 Die angefochtene Handlung bestätige deshalb nur die festgestellten Diskriminierungen der fraktionslosen Abgeordneten und schwäche deren Stellung.

41 Zweitens machen die Antragsteller geltend, daß die angefochtene Handlung gegen die Gemeinschaftsrechtsordnung und die Rechtsstaatlichkeit im materiellen Sinn verstoße. Insbesondere könne die Geschäftsordnung nicht so einschränkend ausgelegt werden, wenn gemischte Fraktionen vom Parlament stillschweigend zugelassen worden seien.

42 Die Bewertung der gemeinsamen „politischen Zugehörigkeit" der Mitglieder der TDI-Fraktion ausschließlich durch das Parlament verletze die Gleichheitsrechte der Abgeordneten und entstelle die Geschäftsordnung, indem damit die Organisierung in Fraktionen in ein Mittel zur Diskriminierung umgewandelt werde.

43 In diesem Sinn werde die Rechtssicherheit beeinträchtigt und insbesondere gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes verstoßen, der von den Gemeinschaftsbehörden zu beachten sei, wenn die Verhaltensweise der Organe beim Antragsteller begründete Erwartungen habe wecken können. Im vorliegenden Fall stehe die angefochtene Handlung im Widerspruch zu der Übung, gemischte Fraktionen zuzulassen. So sei 1979 die Fraktion für die technische Koordinierung der unabhängigen Gruppen und Abgeordneten, 1987 die Fraktion für die technische Koordinierung und Verteidigung der unabhängigen Gruppen und Abgeordneten und aktuell die Fraktion für das Europa der Demokratien und der Unterschiede zugelassen worden.

44 Die Handlung vom 14. September 1999 verletze die Grundrechte, nämlich die Vereinigungsfreiheit, die durch Artikel 11 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten garantiert werde, und den Gleichbehandlungsgrundsatz. Zu letzterem machen die Antragsteller geltend, das Parlament schwinge sich zum Richter über die „politische Zugehörigkeit" der Abgeordneten auf und die von ihm getroffene politische Entscheidung müsse als willkürlich angesehen werden.

45 Nach der Ansicht des Parlaments ist das Vorbringen der Antragsteller offensichtlich unbegründet.

46 Die TDI-Fraktion erfülle eine wesentliche Voraussetzung für die Bildung einer Fraktion nicht, die auch in den Geschäftsordnungen der meisten Parlamente der Mitgliedstaaten vorgesehen sei, nämlich das Vorliegen einer übereinstimmenden politischen Zugehörigkeit ihrer Mitglieder, die die Verwirklichung gemeinsamer politischer Vorstellungen durch die klassischen Parlamentsverfahren ermöglichen solle. Die TDI-Fraktion habe aber deutlich gemacht, daß sie die den Fraktionen verliehenen Rechte nicht ausüben wolle und allein den Zweck verfolge, ihre Mitglieder in den Genuß der administrativen und finanziellen Vorteile kommen zu lassen, die den einer Fraktion angehörenden Abgeordneten gewährt würden. Würde die Bildung der TDI-Fraktion zugelassen, so nähme dies letztlich Artikel 29 Absatz 1 der Geschäftsordnung jede praktische Wirksamkeit und den Fraktionen den für sie wesentlichen und charakteristischen Zweck, die gemeinsame Verteidigung politischer Vorstellungen, die ihre Mitglieder miteinander gemein hätten.

47 Den Fraktionen würden Vorteile aufgrund der Rolle gewährt, die sie im parlamentarischen Leben wahrnehmen sollten und die die fraktionslosen Abgeordneten nicht ausfüllen könnten.

48 Der Umstand, daß die den fraktionslosen Abgeordneten zur Verfügung gestellten Beträge niedriger seien als die für die Fraktionen vorgesehenen, erkläre sich dadurch, daß ersteren ein und dasselbe Sekretariat zur Verfügung stehe, während jede Fraktion ein eigenes besitze. Das Fehlen einer gemeinsamen politischen

Struktur stehe auch dem entgegen, den Fraktionslosen die Aufgabe der Anstellungsbehörde im Sinne des Artikels 2 des Statuts der Beamten der Europäischen Gemeinschaften oder die Aufgabe desjenigen zu übertragen, der im Sinne des Artikels 6 der Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten ermächtigt sei, Dienstverträge zu schließen.

49 Das Parlament bestreitet auch, den Grundsatz der Rechtssicherheit nicht beachtet zu haben. Die Auslegung der Merkmale des Artikels 29 der Geschäftsordnung unterliege einer politischen Bewertung der zuständigen Stellen, so daß der Gemeinschaftsrichter die Bewertung dieser Stellen nur durch seine eigene ersetzen könne, wenn ein offensichtlicher Fehler vorliege. Dies sei hier nicht der Fall.

50 Was die angeblichen gemischten Fraktionen betreffe, die in früheren Legislaturperioden bestanden hätten, so sei jedes Parlament nach Artikel 199 EG in Verbindung mit Artikel 180 der Geschäftsordnung vorbehaltlich einer etwaigen Kontrolle durch den Gemeinschaftsrichter der uneingeschränkte Herr seiner Geschäftsordnung. Das Parlament sei auch noch nie mit einer Situation konfrontiert worden, in der eine gemeinsame politische Zugehörigkeit derart offenkundig gefehlt habe. So habe sich die technische Fraktion von 1979 aus Mitgliedern zusammengesetzt, die damals eher gegen die europäische Integration gewesen seien. Auch die 1987 für eine Zeit von zwei Monaten gebildete technische Fraktion habe keine mit der TDI-Fraktion vergleichbare Unterschiedlichkeit ihrer Mitglieder aufgewiesen. Was die derzeitige Fraktion für das Europa der Demokratien und der Unterschiede anbelange, so seien bisher keine politischen Divergenzen festgestellt worden, die es rechtfertigen würden, eine gemeinsame politische Zugehörigkeit ihrer Mitglieder zu verneinen.

51 Schließlich bestreitet das Parlament, die Grundrechte verletzt zu haben. Insbesondere sei die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, auf deren Artikel 11 sich die Antragsteller beriefen, im vorliegenden Fall nicht anwendbar, weil sie nur die Rechte einzelner gegenüber der Staatsgewalt schützen solle.

Zur Dringlichkeit

52 Nach Ansicht der Antragsteller ist die Voraussetzung der Dringlichkeit erfüllt, da es aufgrund der zeitlichen Begrenzung ihres Mandats erforderlich sei, ihnen die Teilnahme an der Arbeit des Parlaments mit denselben Rechten und Vorteilen, wie sie die anderen, fraktionsangehörigen Abgeordneten hätten, unverzüglich zu ermöglichen.

53 Nach der Auffassung des Parlaments genügt dieses Vorbringen nicht den von der Rechtsprechung entwickelten Kriterien (u. a. Beschluß des Präsidenten des Gerichts vom 6. Dezember 1996 in der Rechtssache T-155/96 R, Stadt Mainz/Kommission, Slg. 1996, II-1655, Randnr. 19). Die Antragsteller legten nämlich nicht dar, inwiefern der Vollzug der angefochtenen Handlung schwere und nicht wiedergutzumachende Schäden mit sich bringen würde.

54 Außerdem könnten die den Fraktionen gewährten Vergünstigungen einer umfassenderen Beteiligung an der parlamentarischen Arbeit nur sinnvoll wahrgenommen werden, wenn ihre Mitglieder gemeinsame politische Überzeugungen hätten. Dies sei aber bei der TDI-Fraktion, die politische Beteiligungsrechte für sich beanspruche, deren Ausübung gerade durch ihre eigenen Bestimmungen verboten sei, nicht der Fall. Ihr einziger gemeinsamer Zweck habe deshalb darin bestanden, von der den Fraktionen zugeteilten Redezeit zu profitieren, obwohl diese, wie aus Artikel 120 der Geschäftsordnung ersichtlich sei, in diesem Bereich keine Vorteile genössen. Daher könne die TDI-Fraktion keinen sinnvollen Nutzen aus den den Fraktionen vorbehaltenen parlamentarischen Rechten ziehen.

55 Da es keine ausübbaren Rechte gebe, könnten auch keine die Aussetzung des Vollzugs der angefochtenen Handlung rechtfertigenden schweren und nicht wiedergutzumachenden Schäden aus einer Verweigerung dieser nicht existenten Rechte erwachsen.

56 Zudem sei die Notwendigkeit der Aussetzung, soweit diese im Hinblick auf die administrativen und finanziellen Vorteile beantragt werde, nicht nachgewiesen. Denn die genannten Vorteile seien nur „dienende" Mittel, von denen allein die echten Fraktionen profitieren dürften.

57 Darüber hinaus könne nach ständiger Rechtsprechung ein finanzieller Schaden unter normalen Umständen nicht als irreparabel oder auch nur kaum wiedergutzumachend angesehen werden, da ein späterer finanzieller Ausgleich möglich sei.

58 Da die Antragsteller weder das Bevorstehen eines finanziellen Schadens noch das Vorliegen außergewöhnlicher Umstände dargelegt hätten, sei ihr Aussetzungsantrag nicht begründet, und das Gericht könne ihm deshalb nicht stattgeben.

Richterliche Würdigung

Zur Zulässigkeit

59 Ein Antrag auf einstweilige Anordnung ist gemäß Artikel 104 § 1 Absatz 2 der Verfahrensordnung nur zulässig, wenn er von einer Partei eines beim Gericht anhängigen Rechtsstreits gestellt wird. Diese Vorschrift ist keine bloße Formvorschrift, sondern impliziert, daß die Klage, zu der der Antrag auf einstweilige Anordnung hinzukommt, tatsächlich vom Gericht geprüft werden kann.

60 Nach ständiger Rechtsprechung ist die Zulässigkeit der Klage grundsätzlich nicht im Verfahren der einstweiligen Anordnung zu prüfen, damit der Entscheidung in der Hauptsache nicht vorgegriffen wird. Wenn jedoch, wie im vorliegenden Fall,

geltend gemacht wird, die Klage, zu der der Antrag auf einstweilige Anordnung hinzukommt, sei offensichtlich unzulässig, so kann es sich als erforderlich erweisen, zu klären, ob Anhaltspunkte vorliegen, die den vorläufigen Schluß zulassen, daß die Klage zulässig ist (u. a. Beschlüsse des Präsidenten des Gerichtshofes vom 16. Oktober 1986 in der Rechtssache 221/86 R, Fraktion der Europäischen Rechten/Parlament, Slg. 1986, 2969, Randnr. 19, und vom 27. Januar 1988 in der Rechtssache 376/87 R, Distrivet/Rat, Slg. 1988, 209, Randnr. 21; Beschlüsse des Präsidenten des Gerichts vom 15. März 1995 in der Rechtssache T-6/95 R, Cantine dei Colli Berici/Kommission, Slg. 1995, II-647, Randnr. 26, und in der Rechtssache Alpharma/Rat, Randnr. 114).

61 Artikel 230 Absatz 1 EG sieht vor, daß der Gerichtshof u. a. die Rechtmäßigkeit der Handlungen des Parlaments mit Rechtswirkung gegenüber Dritten überwacht. Mit dieser Vorschrift soll die Kontrolle der Handlungen des Parlaments im Bereich des EG-Vertrags durch den Gemeinschaftsrichter ermöglicht werden, die möglicherweise in die Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten oder der anderen Organe eingreifen oder die Grenzen der Zuständigkeiten ihres Urhebers überschreiten (Urteil Die Grünen/Parlament, Randnr. 25). Dagegen können Handlungen, die nur die interne Organisation der Arbeit des Parlaments betreffen, nicht mit einer Nichtigkeitsklage angefochten werden (Beschlüsse des Gerichtshofes vom 4. Juni 1986 in der Rechtssache 78/85, Fraktion der Europäischen Rechten/Parlament, Slg. 1986, 1753, Randnr. 11, und vom 22. Mai 1990 in der Rechtssache C-68/90, Blot und Front National/Parlament, Slg. 1990, I-2101, Randnr. 11, sowie Urteil Weber/Parlament, Randnr. 9). Zu dieser Kategorie gehören Handlungen des Parlaments, die entweder überhaupt keine Rechtswirkungen entfalten oder die Rechtswirkungen nur innerhalb des Parlaments in bezug auf die Organisation seiner Arbeit entfalten und in Verfahren überprüft werden können, die durch die Geschäftsordnung des Parlaments geregelt sind (Urteil Weber/Parlament, Randnr. 10).

62 Im vorliegenden Fall wird mit der Klage die Rechtmäßigkeit der Handlung vom 14. September 1999 in Frage gestellt, mit der die vom Ausschuß für konstitutionelle Fragen vorgeschlagene Auslegung von Artikel 29 der Geschäftsordnung am Ende eines Verfahrens angenommen wurde, das nach Abgabe der Erklärung über die Bildung der TDI-Fraktion gegenüber der Parlamentspräsidentin eingeleitet worden war.

63 Die angefochtene Handlung wurde von einer Mehrheit der Mitglieder des Parlaments angenommen und ist daher als eine Handlung des Parlaments

selbst zu betrachten (analog dazu Urteil Die Grünen/Parlament, Randnr. 20).

64 Es ist zu prüfen, ob sie Rechtswirkungen erzeugen kann, die über den Rahmen der internen Organisation der Arbeit des Organs hinausgehen.

65 In dieser Hinsicht bringt es die mit der angefochtenen Handlung angenommene Auslegung von Artikel 29 der Geschäftsordnung mit sich, daß einigen Abgeordneten die Bildung einer Fraktion im Sinne dieser Vorschrift unmöglich ist. Aufgrund dessen haben die betroffenen Abgeordneten, darunter auch die Antragsteller, nicht dieselben parlamentarischen und administrativen Rechte inne, wie sie den fraktionsangehörigen Abgeordneten zugestanden werden, und können deshalb ihre parlamentarischen Aufgaben nicht unter den gleichen Bedingungen wie diese ausüben. Die angefochtene Handlung erzeugt daher insbesondere in bezug auf die Antragsteller Rechtswirkungen.

66 Zudem hat der Gerichtshof entschieden, daß die Geschäftsordnung eines Gemeinschaftsorgans bezweckt, die interne Arbeitsweise der Dienststellen im Interesse einer ordnungsgemäßen Verwaltung zu organisieren, und daß die in ihr enthaltenen Vorschriften, insbesondere diejenigen für die Organisation der Beratungen und die Beschlußfassung, daher im wesentlichen die Aufgabe haben, den reibungslosen Ablauf der Verhandlungen unter vollständiger Wahrung der Rechte eines jeden Mitglieds des Organs sicherzustellen (Urteil des Gerichtshofes vom 7. Mai 1991 in der Rechtssache C-69/89, Nakajima/Rat, Slg. 1991, I-2069, Randnr. 49).

67 Auch unter Berücksichtigung dieser Rechtsprechung ist aber, selbst wenn man anerkennt, daß Artikel 29 der Geschäftsordnung im wesentlichen bezweckt, die Arbeit der Mitglieder des Parlaments zu organisieren, nicht auszuschließen, daß

die Handlung vom 14. September 1999 als eine Handlung beurteilt werden kann, die Rechtswirkungen erzeugt, die über den Rahmen der bloßen internen Organisation der Arbeit des Parlaments hinausgehen, da sie einigen Mitgliedern dieses Organs die Möglichkeit vorenthält, ihr parlamentarisches Mandat unter denselben Bedingungen wie die fraktionsangehörigen Abgeordneten auszuüben und sie folglich daran hindert, in dem gleichen vollen Umfang wie diese an dem Prozeß teilzunehmen, der zur Annahme von Gemeinschaftshandlungen führt.

68 In bezug auf die Frage, ob die angefochtene Handlung die Antragsteller gemäß den Voraussetzungen des Artikels 230 Absatz 4 EG individuell und unmittelbar betrifft, genügt ein zweifacher Hinweis. Zum einen wurde um die in der Handlung vom 14. September 1999 enthaltene Auslegung im Anschluß an einen Einspruch ersucht, der von den Vorsitzenden der im Parlament vertretenen Fraktionen nach Abgabe der Erklärung über die Bildung der TDI-Fraktion, der die Antragsteller angehörten, erhoben worden war. Zum anderen hindert diese Auslegung die Antragsteller unmittelbar daran, der TDI-Fraktion anzugehören, da diese seit der Annahme der genannten Handlung nicht mehr als Fraktion im Sinne des Artikels 29 der Geschäftsordnung existiert.

69 Es liegen somit ernsthafte Anhaltspunkte dafür vor, daß die Zulässigkeit der Klage nicht ausgeschlossen ist. Dabei ist die Rechtsprechung des Gerichtshofes zu berücksichtigen, wonach die Europäische Gemeinschaft eine Rechtsgemeinschaft der Art ist, daß weder die Mitgliedstaaten noch die Gemeinschaftsorgane der Kontrolle darauf hin entzogen sind, ob ihre Handlungen im Einklang mit der Verfassungsurkunde der Gemeinschaft, dem Vertrag, stehen, und wonach mit dem Vertrag ein umfassendes Rechtsschutzsystem geschaffen worden ist, innerhalb dessen dem Gerichtshof die Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Handlungen der Organe übertragen ist (Urteile Die Grünen/Parlament, Randnr. 23, und Weber/Parlament, Randnr. 8; Urteil des Gerichtshofes vom 22. Oktober 1987 in der Rechtssache 314/85, Foto-Frost, Slg. 1987, 4199, Randnr. 16, und Beschluß des Gerichtshofes vom 13. Juli 1990 in der Rechtssache C-2/88 Imm., Zwartveld u. a., Slg. 1990, I-3365, Randnr. 16).

70 Der vorliegende Antrag auf einstweilige Anordnung ist daher zulässig.

Zum fumus boni iuris

71 Die Antragsteller haben auf eine Frage, die vom Richter der einstweiligen Anordnung in der Sitzung gestellt worden ist, bestätigt, daß sie nicht die Einrede der Rechtswidrigkeit des Artikels 29 der Geschäftsordnung erheben. Ihr Vorbringen geht im wesentlichen dahin, daß die vom Parlament am 14. September 1999 angenommene Auslegung von Artikel 29 der Geschäftsordnung im Widerspruch zur ständigen Auslegung dieser Vorschrift stehe, die zur Folge gehabt habe, daß die Bildung gemischter Fraktionen nie verhindert worden sei. Daher verstoße die vom Parlament am 14. September 1999 bestätigte Auslegung von Artikel 29 der Geschäftsordnung insbesondere gegen den allgemeinen Grundsatz der Gleichbehandlung, indem sie die Bildung der TDI-Fraktion unmöglich gemacht habe.

72 Was dies betrifft, so schließt Artikel 29 Absatz 1 der Geschäftsordnung, indem er festlegt, daß die Abgeordneten ihrer politischen Zugehörigkeit entsprechende Fraktionen bilden können, nicht schlechthin aus, daß das Parlament unter Berücksichtigung aller maßgeblichen Fakten unterschiedliche Beurteilungen im Hinblick auf die verschiedenen Erklärungen über eine Fraktionsbildung vornehmen kann, die gegenüber seinem Präsidenten abgegeben werden. Eine solche Ungleichbehandlung kann nur dann als eine verbotene Diskriminierung angesehen werden, wenn sie willkürlich erscheint.

73 Wie das Parlament geltend macht, geben im vorliegenden Fall die Gründungsbestimmungen der TDI-Fraktion an, daß „[d]ie einzelnen unterzeichneten Mitglieder ... einander gegenseitig ihre völlige politische Unabhängigkeit [bestätigen]"; dies stellt eine Erklärung dar, die die Ungleichbehandlung der TDI-Fraktion objektiv rechtfertigen könnte.

74 Gleichwohl hat sich das Parlament in seiner aus den letzten Wahlen hervorgegangenen Zusammensetzung nicht der Bildung der Fraktion für das Europa der Demokratien und der Unterschiede widersetzt, die von den Antragstellern als eine gemischte Fraktion dargestellt wird. Das Parlament weist hierzu darauf hin, daß es bisher keine politischen Divergenzen zwischen den Mitgliedern dieser Fraktion habe feststellen können, die es rechtfertigen würden, ihnen eine gemeinsame politische Zugehörigkeit abzusprechen; es beschränkt sich darauf, hervorzuheben, daß „vielmehr aus dem Entwurf ihrer Satzung hervorgeht, daß es eine gewisse gemeinsame politische Zugehörigkeit ihrer Mitglieder gibt", ohne jedoch einen Urkundenbeweis dafür anzutreten oder anzubieten.

75 Es kann folglich nicht ausgeschlossen werden, daß das Parlament die Antragsteller willkürlich diskriminiert hat, indem es sie gehindert hat, die TDI-Fraktion zu bilden, in der sie sich mit anderen Abgeordneten zusammenschließen wollten. Außerdem geht dazu, ohne daß das beklagte Organ den Gegenbeweis erbracht hätte, aus den Erklärungen der Antragsteller hervor, daß Fraktionen technischer Prägung seit 1979 zugelassen worden sind.

76 Wenn im übrigen die Bedeutung der politischen Parteien in Artikel 191 EG ausdrücklich anerkannt wird, wonach „[p]olitische Parteien auf europäischer Ebene ... als Faktor der Integration in der Union [wichtig sind]" und „... dazu bei[tragen], ein europäisches Bewußtsein herauszubilden und den politischen Willen der Bürger der Union zum Ausdruck zu bringen", so schreibt diese Vorschrift dem Parlament jedenfalls nicht vor, Artikel 29 der Geschäftsordnung dahin auszulegen, daß er Abgeordnete mit auseinandergehenden politischen Anschauungen daran hindert, sich zusammenzuschließen, um in den Genuß der den Fraktionen zuerkannten Rechte zu kommen.

77 Daraus folgt, daß die von den Antragstellern vorgebrachte Rüge der Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes nicht auf den ersten Blick als vollkommen unbegründet angesehen werden kann und es rechtfertigt, daß der Richter der einstweiligen Anordnung die weiteren Voraussetzungen der Aussetzung des Vollzugs prüft.

Zur Dringlichkeit und zur Interessenabwägung

78 Der von den Antragstellern eingereichte Antrag auf einstweilige Anordnung soll es ihnen ermöglichen, ihr Mandat auszuüben und dabei in den Genuß der an die Zugehörigkeit zu einer Fraktion geknüpften Rechte und Vorteile zu kommen, bis das Gericht über die Klage auf Nichtigerklärung der Handlung vom 14. September 1999 entschieden hat, die die Anerkennung der TDI-Fraktion als Fraktion verhindert.

79 Es steht fest, daß der Zweck des Verfahrens der einstweiligen Anordnung darin besteht, die volle Wirksamkeit des Urteils zur Hauptsache zu sichern. Zur Erreichung dieses Zieles müssen die begehrten Maßnahmen in dem Sinn dringlich sein, daß sie zur Verhinderung eines schweren und nicht wiedergutzumachenden Schadens für die Interessen des Antragstellers bereits vor der Entscheidung zur Hauptsache erlassen werden und ihre Wirkungen entfalten müssen [Beschluß des Präsidenten des Gerichtshofes vom 25. März 1999 in der Rechtssache C-65/99 P(R), Willeme/Kommission, Slg. 1999, I-1857, Randnr. 62; Beschluß des Präsidenten des Gerichts vom 15. Juli 1999 in der Rechtssache T-167/99 R, Giulietti/Kommission, Slg. ÖD 1999, II-751, Randnr. 29].

80 Würde der Vollzug der Handlung vom 14. September 1999 nicht ausgesetzt, so hätte dies einen schweren Schaden für die Antragsteller zur Folge, weil es ihnen unmöglich gemacht würde, in den Genuß der Rechte und Vorteile zu kommen, die den Fraktionen gewährt werden, und sie folglich außerstande wären, sich als Vertreter der Völker der in der Gemeinschaft vereinigten Staaten unter denselben Bedingungen zu äußern wie die fraktionsangehörigen Abgeordneten. Dieser Schaden wäre um so schwerer, als der Zeitraum für die Sachaufklärung und die Entscheidung zur Hauptsache, in dem eine Diskriminierung der Antragsteller nicht auszuschließen ist, einem nicht unerheblichen Teil der begrenzten Dauer ihres Mandats entsprechen könnte.

81 Dieser Schaden ist auch nicht wiedergutzumachen, da die etwaige Nichtigerklärung der Handlung vom 14. September 1999 am Ende des Verfahrens zur Hauptsache dieser Situation nicht mehr abhelfen könnte.

82 Die Aussetzung des Vollzugs der Handlung vom 14. September 1999 bis zur Entscheidung des Gerichts über die Klage kann außerdem der Betriebsorganisation des beklagten Organs insofern nicht schaden, als es dadurch der TDI-Fraktion ermöglicht würde, gleich behandelt zu werden wie die Fraktion für das Europa der Demokratien und der Unterschiede und wie die obengenannten (Randnummer 43), seit 1979 gebildeten Fraktionen. Hierzu ist darauf hinzuweisen, daß die Behandlung dieser verschiedenen Fraktionen ein Aspekt ist, der zugunsten des Antrags der Antragsteller ins Gewicht fällt und der in der Interessenabwägung berücksichtigt werden kann, da das Parlament weder das Vorliegen einer gemeinsamen politischen Zugehörigkeit der Mitglieder dieser gleichwohl zugelassenen Fraktionen nachgewiesen noch zumindest deren Satzungen vorgelegt hat.

83 Nach alledem sind die für die beantragte Aussetzung des Vollzugs erforderlichen Voraussetzungen erfüllt.

Aus diesen Gründen

hat

DER PRÄSIDENT DES GERICHTS

beschlossen:

1. **Der Vollzug der Handlung des Europäischen Parlaments vom 14. September 1999, mit der dieses die vom Ausschuß für konstitutionelle Fragen vorgeschlagene Auslegung von Artikel 29 seiner Geschäftsordnung angenommen hat, wird ausgesetzt.**

2. Die Kostenentscheidung bleibt vorbehalten.

Luxemburg, den 25. November 1999

Der Kanzler

H. Jung

Der Präsident

B. Vesterdorf