SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS ALBERTO TRABUCCHI VOM 10. JULI 1974 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Das vorliegende Verfahren, in dem es infolge der von der Beklagten erhobenen prozeßhindernden Einreden darum geht, die Zulässigkeit der Klage zu prüfen, mag sich leicht dadurch zum Abschluß bringen lassen, daß der Einrede der Fristversäumnis stattgegeben wird. Aber nicht um dieser simplen Feststellung willen hat die Kammer, bei der der Streit zunächst anhängig war, beschlossen, die Sache dem Gerichtshof zur Entscheidung in voller Besetzung vorzulegen. Ihr war vor allem daran gelegen, im allgemeinen Interesse die Frage zu klären, inwieweit den gewerkschaftlichen Vereinigungen der europäischen Beamten die Befugnis zusteht, von dem im Beamtenstatut der Gemeinschaften vorgesehenen Klagemöglichkeiten Gebrauch zu machen. Dies wirft Probleme auf, die noch weit schwerer wiegen als die die Hauptsache des Rechtsstreits bildende Frage, ob die Einbehaltung von Dienstbezügen für Streiktage sich rechtlich halten läßt. Eben auf die Vorfrage der Klagebefugnis hat der Generalanwalt seine Schlußanträge zuzuschneiden, auch wenn sich, wie gesagt, die Entscheidung des Gerichtshofes ausreichend mit der Feststellung begründen läßt, daß die aus der Fristversäumnis hergeleitete Einrede der Klageunzulässigkeit durchgreift. Zu dieser letzteren glaube ich mich mit einigen kurzen Bemerkungen begnügen zu können.

Es ist ohne weiteres ersichtlich, daß die Mitteilung der Generaldirektion Personal und Verwaltung vom 21. September 1973, gegen die die klagende Gewerkschaft am 19. Oktober 1973 formell Beschwerde einlegte, gegenüber der vorangegangenen Entscheidung der Kommission vom 21. März 1973, in der ein anteiliger Abzug von den Dienstbezügen der im Dezember 1972 am Streik beteiligten Beamten und sonstigen Bediensteten angeordnet wurde, keine wesentlich neuen Gesichtspunkte enthielt. Die Mitteilung vom 21. September 1973 beschränkte sich darauf, die Modalitäten des Vollzugs der vorher verfügten Einbehaltung konkret zu bestimmen. Es handelte sich demnach um eine bloße Durchführungsmaßnahme der zuständigen Verwaltungsstellen, die dazu diente, die bereits von der Kommission als solcher am 21. März erlassene Entscheidung in die Praxis umzusetzen. Der Klageangriff richtet sich nicht im geringsten gegen diese Modalitäten, sondern allein gegen das Prinzip der Einbehaltung.

Diese Entscheidung der Kommission wurde gegen Ende März nicht nur mittels „Informaphon" dem Personal mitgeteilt, sondern auch den Vertretern der Gewerkschaften und sonstigen Berufsverbände des Personals. Falls diesen Vereinigungen überhaupt das Recht zusteht, nach den Artikeln 90 und 91 des Statuts vorzugehen, dann begann jedenfalls zu diesem Zeitpunkt die Frist für die Beschwerde zu laufen, deren Einlegung notwendige Voraussetzung für eine nachfolgende Klage ist.

Der Umstand, daß die Kommission bei früheren Gelegenheiten ihre Entscheidungen, die Dienstbezüge für die Dauer der Arbeitsniederlegung einzubehalten, nicht immer vollzogen hatte, schließt gewiß nicht aus, daß die Entscheidung vom 21. März 1973 endgültig war. Sofern die Gewerkschaft überhaupt zu klagen berechtigt ist, bildet für die Fristberechnung jedenfalls dieses Datum den Ausgangspunkt. Etwaige Zweifel, die einzelne Beamte hinsichtlich der tatsächlichen Vollstreckung der Entscheidung im Ein-

1 — Aus dem Italienischen übersetzt.

zelfall hegen mochten, waren ohne Einfluß auf die durch die Entscheidung für die Gewerkschaft geschaffene Lage, zumal den zwischen der Gewerkschaft und der Kommission geführten Verhandlungen durch diese Entscheidung ein Ende gesetzt wurde.

Die Mitteilung der Generaldirektion Personal vom 21. September 1973 kann daher nicht als ein Rechtsakt angesehen werden, der geeignet war, die in den Artikeln 90 und 91 des Beamtenstatuts vorgesehenen Fristen erneut in Lauf zu setzen.

Bei Einlegung der Beschwerde, die sich formell gegen die Mitteilung vom 21. September richtete, in Wahrheit aber die Rechtmäßigkeit der Entscheidung vom 21. März zum Gegenstand hatte, war die Frist des Artikels 90 bereits abgelaufen.

Die nachfolgende Klage gegen die stillschweigende Ablehnung dieser verspätet eingelegten Beschwerde durch die Kommission ist mithin unzulässig.

Dagegen ist die Einrede, die Klägerin sei bei Klageerhebung nicht ordnungsmäßig vertreten gewesen, hinfällig geworden, nachdem, wie der Präsident der Gewerkschaft ausdrücklich bestätigt hat, der Mangel aufgrund einer Genehmigung der vorangegangenen Prozeßhandlungen durch das satzungsgemäß zuständige Organ geheilt worden ist.

2. Wenden wir uns dem Problem der allgemeinen Parteifähigkeit der Gewerkschaft zu, das Vorrang vor der spezielleren Frage genießt, ob die Gewerkschaft in einem im Beamtenstatut in bestimmter Weise ausgestalteten Verfahren klagebefugt ist.

Um diese Grundsatzfrage geht es auch in dem noch schwebenden Verfahren 175/73, in dem der Gewerkschaftsbund zusammen mit persönlich betroffenen Beamten an diese gerichtete Einzelfallentscheidungen angefochten hat. In der vorliegenden Rechtssache dagegen hat die gewerkschaftliche Vereinigung allein den Rechtsweg beschritten; den Gegenstand der Klage bildet eine Allgemeinverfügung. Der letztgenannte Unterschied kann sich sehr wohl auswirken, wenn es darum geht, zu beurteilen, ob eine bestimmte Klageart offensteht und mit Bezug auf diese Art eine Klagebefugnis gegeben ist, doch ändert er nichts wesentliches an der Art und Weise, in der sich in der einen und der anderen Rechtssache die Frage stellt, ob Vereinigungen dieses Typs in abstracto die Fähigkeit haben, vor dem Gerichtshof zu klagen.

In der Parallelsache hat mein Kollege Generalanwalt Reischl Ihnen vorgeschlagen, die Klage als unzulässig abzuweisen, da die Gewerkschaft in Wahrnehmung der Schutzinteressen zweier Beamter, die ihrerseits jeder für sich Klage erhoben hatten, nicht geltend machen könne, Träger eines konkreten und gegenwärtigen Kollektivinteresses zu sein. Indessen reicht dieses Problem im vorliegenden Rechtsstreit weiter, weil sich hier die Gewerkschaft, indem sie die Gültigkeit einer Entscheidung anficht, die etwa 2 600 an den Streiks der Monate November und Dezember 1972 beteiligten Beamten der Kommission berührt, zum Träger eines Interesses macht, das nicht bloß einem großen Kreis von Beamten gemeinsam ist, sondern darüber hinaus Grundsatzfragen von allgemeiner Bedeutung für die Bediensteten der Gemeinschaften und für die Verwaltung aufwirft, nämlich, ob die Verwaltung berechtigt ist, Gehaltsabzüge für Streiktage vorzunehmen ohne Rücksicht darauf, ob der Streik rechtmäßig war oder nicht.

Es bleibt klarzustellen, daß sich in unserem Fall die Frage nach der Klagezulässigkeit ausschließlich anhand der Artikel 90 und 91 des Beamtenstatuts stellt, da die Klägerin ausdrücklich davon Abstand genommen hat, sich auf Artikel 173 des Vertrages zu berufen, vielleicht, um den Folgen zu entgehen, die sich daraus ergeben, daß sie die in dieser Vorschrift vorgesehene Klagefrist versäumt hat. Nur beiläufig, wenn auch nicht ohne besonderen Nachdruck, sei erwähnt, daß der im Beamtenstatut eröffnete spezielle Klageweg in keinem Fall dazu herhalten darf, die in Artikel 173 vorgeschriebene Klagefrist zu umgehen. Die in den genannten Bestimmungen vorgesehe-

nen Klagewege stehen nicht wahlweise offen, vielmehr kann je nach den verschiedenen Fallgruppen jeweils nur allein der eine oder der andere beschritten werden.

Geht man dem Problem auf den Grund, stellt sich eine erste Frage, die sich daraus ergibt, daß die gewerkschaftliche Vereinigung dem traditionellen Grundsatz „Keine Klage ohne Rechtspersönlichkeit" nicht gerecht wird, weil sie nicht als rechtsfähig anerkannt ist. Ich brauche mich, glaube ich, nicht lange mit diesem Punkt aufzuhalten, denn bereits in den einzelnen innerstaatlichen Rechten werden die mit diesem Problem verbundenen Schwierigkeiten mit begrüßenswertem Realitätssinn in der Weise überwunden, daß es für die Möglichkeit der Teilnahme an gerichtlichen Verfahren als ausreichend erachtet wird, wenn die Vereinigung durch eine autonome Verantwortlichkeit gekennzeichnet ist.

Soweit dies hier von unmittelbarem Interesse ist, läßt sich außerdem feststellen, daß bei dieser realistischen Betrachtungsweise Vereinigungen, die ohne formelle gesetzliche Anerkennung Kollektivinteressen wahrnehmen, eine Rechtspersönlichkeit eher mit Bezug auf die Beteiligung an Prozessen zuerkannt wird, als mit Bezug auf die Fähigkeit, Träger eigener subjektiver Rechte zu sein. Auf jeden Fall bleibt festzuhalten, daß die Anerkennung einer gewerkschaftlichen Organisation als Rechtspersönlichkeit nach den Rechtsvorschriften des betreffenden Sitzstaates als notwendige Folge nach sich zieht, daß dieser Vereinigung das Recht zuerkannt wird, gemäß den Artikeln 90 und 91 des Beamtenstatuts vorzugehen (diese Bestimmungen schaffen im Rahmen des Gemeinschaftsrechts im Gegensatz zu Artikel 173 einen sowohl dem Gegenstand als auch den klagebefugten Personen nach besonderen Klagetyp), und daß umgekehrt auch die fehlende Rechtsfähigkeit der Gewerkschaft für sich allein genommen nicht ausreicht, der Vereinigung ein solches Klagerecht abzusprechen. Übrigens vertritt auch der Gerichtshof in dieser Frage einen weitherzigen Standpunkt. Die Gelegenheit dazu bot sich ihm in einem Beschluß vom 24. Oktober 1962 (Rechtssachen 16 und 17/62 — Slg. 1962, 997) und in dem Beschluß vom 14. November 1963 in der Rechtssache 15/73 (Lassalle/Europäisches Parlament — Slg. 1964, 107), in dem zwar der Antrag der Personalvertretung auf Zulassung als Streithelferin abgelehnt, gleichwohl aber angedeutet wird, daß das Beitrittsrecht nicht allein Organisationen vorbehalten ist, die Rechtspersönlichkeit besitzen, vorausgesetzt allerdings, daß es sich um Vereinigungen handelt, die Merkmale aufweisen, an welche die Rechtspersönlichkeit anknüpft und zu denen vornehmlich eine, wenn auch beschränkte, Autonomie und Verantwortlichkeit zu rechnen ist. Noch kürzlich haben Sie sich mit sogar eindeutigeren Wendungen noch im Beschluß vom 11. Dezember 1973 in der Rechtssache 41/73 (SA Générale Sucrière u. a./Kommission) im gleichen Sinne geäußert und damit die bisherige Rechtsprechung des Gerichtshofes bestätigt, die sich dahin charakterisieren läßt, daß sie nicht bei formalistischen Lösungen stehenbleibt. Weist die klagende Gewerkschaft demnach einen hinreichenden Grad an Autonomie und Verantwortlichkeit auf, dann liegt es in der Tendenz der Rechtsprechung, ihre Parteifähigkeit zu bejahen. Dies scheint mir auch Geist und Zweck des Übereinkommens Nr. 87 der Internationalen Arbeitsorganisation über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrecht zu entsprechen.

Auf der Grundlage und unter den Voraussetzungen des Artikels 173 EWG-Vertrag — der natürlich durch Artikel 175 ergänzt wird — können die Gewerkschaften also gegen ihnen nachteilige Entscheidungen der Gemeinschaftsbehörden, die in den Kreis der in diesem Artikel genannten Akte fallen, mit den Mitteln vorgehen, die ihnen das allgemeine Klagesystem zur Verfügung stellt, um ihre eigenen funktionellen Interessen zu schützen, d. h. diejenigen Interessen, die sie als dem autonomen Rechtssubjekt Gewerkschaft eignend und nicht bloß als

Repräsentant von Interessen ihrer Mitglieder wahrnehmen.

In unserem Falle geht es aber darüber hinaus um die Frage, ob ein besonderes Klageverfahren offensteht, ob nämlich die Gewerkschaften in die dem Beamtenstatut unterliegenden Dienstverhältnisse so weit einbezogen sind, daß sie auf der Grundlage von Artikel 91 des Statuts als Kläger auftreten können, um als legitime Interessenvertreter Kollektivinteressen des Personals zu verfechten.

3. Damit bin ich beim zentralen Problem angelangt, bei dem zwei einander gegenüberstehende Fragenkreise Aufmerksamkeit verdienen, das Rechtsschutzsystem der Gemeinschaft und die Rolle, die den gewerkschaftlichen Organisationen bei der Gestaltung der dynamischen Aspekte der Arbeitsverhältnisse heute zukommt.

Indessen ist vorweg zu betonen, daß die Lösung des Problems nicht von den einzelnen nationalen Rechten abhängig gemacht werden kann, ebensowenig wie von der Art und Weise, in der diese Rechte sich mit dem Phänomen der gewerkschaftlichen Vereinigungen und der Privilegien und — auch prozessualen — Rechts dieser Vereinigungen auseinandersetzen. Es bedarf einer Lösung auf rein gemeinschaftsrechtlicher Basis, nicht bloß aus Gründen der Gleichbehandlung, sondern auch um der Einheitlichkeit des Systems willen, denn es geht um die Frage, ob Organisationen, die hauptsächlich auf Gemeinschaftsebene tätig sind, in einem gemeinschaftsrechtlichen Verfahren klagebefugt sind.

Für die Entscheidung, ob eine Gewerkschaft, in der speziell europäische Beamte zusammengeschlossen sind und deren Aufgabe darin besteht, die Interessen ihrer Mitglieder im Zusammenhang mit deren Dienstverhältnissen zu den Gemeinschaften zu wahren, als eine Person im Sinne von Artikel 91 des Statuts angesehen werden kann, ist zunächst in Betracht zu ziehen, welche Funktion der in der besagten Vorschrift vorgesehene Klagemechanismus im Gesamtsystem des Beamtenstatuts erfüllt; daran anschließend ist zu überlegen, welche Rolle den Berufsverbänden hinsichtlich der durch das Statut geregelten Dienstverhältnisse mit all ihren praktischen Auswirkungen zukommt.

Es sei mir gestattet, Dinge zu wiederholen, die wohlbekannt sind und doch immer wieder äußerster Klarstellung bedürfen. Das Rechtsschutzsystem der Gemeinschaften, das der Wahrung des Rechts im Zuständigkeitsbereich der Gemeinschaften dient, ist streng auf einzeln zugewiesenen sachlichen Zuständigkeiten aufgebaut. Was insbesondere die Einzelpersonen vorbehaltenen Klagen angeht, ist daran zu erinnern, daß der Gerichtshof in ständiger Rechtsprechung Interessentenverbänden selbst dann die Befugnis abspricht, in eigenem Namen und für eigene Rechnung zu klagen, wenn sie sämtliche Einzelpersonen repräsentieren, die durch die angefochtene Maßnahme individuell und unmittelbar betroffen sein können.

Neben der allgemeinen Bestimmung des Artikels 173 begründet der EWG-Vertrag in Artikel 179 eine Sonderzuständigkeit des Gerichtshofes für alle Streitigkeiten „zwischen der Gemeinschaft und deren Bediensteten" mit dem offensichtlichen Ziel, die betreffenden Streitigkeiten der Zuständigkeit der nationalen Gerichte zu entziehen.

Wegen der weiteren Einzelheiten, Bedingungen und Modalitäten der Beamten eröffneten Klage verweist Artikel 179 auf das Beamtenstatut. Dieses enthält in den Artikeln 90 und 91 eingehende Vorschriften über Beschwerdeweg und Rechtsschutz. Sicherlich hatten die Verfasser des Vertrages (wie aus dem Wortlaut des Artikels 179 eindeutig erhellt) den Fall vor Augen, daß ein einzelner klagt. Auf diesen Fall beschränkte sich, wie es ihm geboten war, auch der Gemeinschaftsgesetzgeber, denn die Vorschriften des Statuts über Dienstverhältnisse — bestehende, angebahnte oder aufgelöste — begründen ausdrücklich nur für einzelne Rechte und Pflichten oder geben doch individuellen Interessen Raison, die mit dem öffentlichen Interes-

se an der Wahrung rechtmäßiger Zustände in der Verwaltung zusammenfallen und deswegen die Befugnis rechtfertigen, Verwaltungsbeschwerde einzulegen und Klage zu erheben. Daß dies, entstehungsgeschichtlich gesehen, die Absicht des Gemeinschaftsgesetzgebers war, ergibt sich auch aus der Fassung des Statuts: Artikel 90 bezeichnet als für die Beschwerde zuständig die „Anstellungsbehörde" und stellt damit ganz augenfällig eine Verbindung zu dem Gedanken her, daß der Beschwerdeführer ein aktiver, früherer oder potentieller Bediensteter sein muß; dies sind somit die Personen, „auf die dieses Statut Anwendung findet", wie es in den Artikeln 90 und 91 heißt.

Vom Wortlaut her gesehen wirft gerade das Verständnis dieses Satzteiles Probleme auf; Zweifel stellen sich ein, weil in Artikel 24 a des neugefaßten Statuts erstmals ausdrücklich das Recht der Beamten anerkannt wird, sich in Gewerkschaften zusammenzuschließen. Hat diese förmliche Anerkennung des Phänomens Gewerkschaften Auswirkungen auf die Tragweite des Begriffs „Person, auf die dieses Statut Anwendung findet", wonach sich sowohl das Recht, Beschwerden im Sinne des Artikels 90 einzulegen als auch die Klagebefugnis aufgrund des Artikels 91 bemißt?

Vergegenwärtigen wir uns, daß das jetzige Statut ebenso wie in seiner ursprünglichen Fassung Personalvertretungen vorsieht, deren gesetzliche Aufgabe es ist, innerhalb des jeweiligen Organs die Interessen des Personals wahrzunehmen. Der Gerichtshof hat diesen Einrichtungen selbst für die bloße Prozeßbeteiligung als Streithelfer die Parteifähigkeit mit der Begründung abgesprochen, es ermangele ihnen an Autonomie und Verantwortlichkeit, den beiden Merkmalen also, die notwendig sind, damit eine Vereinigung als Zuordnungsobjekt von Rechten und Interessen und als Träger eigener Berechtigungen anerkannt werden kann (vgl. den bereits zitierten Beschluß in der Rechtssache 15/63 — Lassalle/Europäisches Parlament — Slg. 1964, 107).

Demnach reicht die bloße Erwähnung einer Einrichtung im Statut nicht aus, um die betreffende Gruppierung in den Kreis derjenigen einzubeziehen, denen das Recht zusteht, das in den Artikeln 90 und 91 vorgesehene Verfahren in Gang zu bringen.

Das Statut erwähnt noch andere natürliche und juristische Personen, wie beispielsweise die Mitgliedstaaten (Art. 28), internationale Organisationen wie den Internationalen Währungsfonds (Art. 63), die Ärzte, die die alljährliche Pflichtuntersuchung vornehmen (Art. 59 Abs. 4), die Transportunternehmer, die den Umzug von Beamten ausführen (Anhang VII Art. 9), ohne daß diese Personen damit das Recht erwerben, nach Artikel 91 des Statuts vorzugehen.

Folglich genügt der allgemeine Hinweis des Artikels 91 auf Personen, „auf die dieses Statut Anwendung findet", nicht, um den Kreis derjenigen zu erweitern, die im Zusammenhang mit einem Dienstverhältnis klagebefugt im Sinne dieser Bestimmung sind, vielmehr bedarf es des Nachweises, daß sich im Statut eine Vorschrift findet, die ihrem materiellen Gehalt nach auf den Kläger anwendbar ist. Dies kommt in der deutschen und der englischen Fassung der Artikel 90 und 91 („jede Person, auf die dieses Statut Anwendung findet"; „any person, to whom these Staff Regulations apply") wie auch in der italienischen Fassung des Artikels 90 („qualsiasi persona cui si applica il presente Statuto") weit deutlicher zum Ausdruck als in den übrigen Fassungen, die der französischen nachgebildet sind.

Es reicht nicht aus, daß irgendein Interesse verletzt ist (objektiv gesehen, daß eine „beschwerende Verfügung" vorliegt). Da es sich im Ausgangsfall um eine Allgemeinverfügung handelt, in der mit Wirkung für alle am Streik beteiligt gewesenen Beamten die finanziellen Folgen der Arbeitsniederlegung geregelt werden, scheint die Annahme nicht schwer zu fallen, daß eine Gewerkschaft als Repräsentantin ihrer Mitglieder dieser Voraussetzung gerecht wird. Jedoch sollte man

sich hüten, die verschiedenen Gesichtspunkte, unter denen das Problem beim gegenwärtigen Stand des Verfahrens zu prüfen und zu lösen ist, durcheinanderzubringen. Zwar ist der Streik als soziale Erscheinung seinem Wesen nach nur als kollektiver Akt denkbar, doch ist das Recht zum Streik, soweit es ein solches überhaupt gibt, stets nur ein Recht, das dem einzelnen Beamten zusteht. Die Gewerkschaft, die das Handeln der einzelnen koordiniert, nimmt dabei gewiß auch eigene Interessen wahr, die verletzt werden können, doch hat dies nicht notwendig zur Folge, daß sie zur Wahrung dieser Interessen gerichtlichen Schutz genießt, und schon gar nicht, daß sich dieser Schutz aus Artikel 91 des Statuts herleiten läßt, der, wie wir gesehen haben, vornehmlich für Streitigkeiten zwischen Beamten und der Anstellungsbehörde geschaffen wurde.

Zwar gibt es Fälle, in denen die nationalen Gerichte in Anbetracht des erheblichen Interesses, das die Gewerkschaften an der Definition des Streikrechts und der mit seiner Ausübung verbundenen Folgen haben, Vereinigungen dieser Art die Fähigkeit zugesprochen haben, ihre Interessen selbständig gerichtlich geltend zu machen, doch darf nicht vergessen werden, daß diese Rechtsprechung das Streikrecht und die gewerkschaftliche Interessenvertretung im Bereich des privaten Dienstrechts betrifft; dagegen handelt es sich vorliegend um öffentlichrechtliche Dienstverhältnisse, die gesetzlicher Regelung und besonderen Rechtsschutzgarantien unterliegen.

Wie bereits angedeutet ist zwischen zwei Gesichtspunkten zu unterscheiden, dem, daß ein berechtigtes Interesse vorhanden sein muß, und dem logisch vorrangigen, daß eine Befugnis gegeben sein muß, sich eines besonderen Klagetyps zu bedienen, der seiner Natur nach nur bestimmten Personengruppen offensteht.

Dieser Begriff wiederum ist zu unterscheiden von der allgemeinen Parteifähigkeit, ohne die eine Klagebefugnis nicht gegeben sein kann. Die Parteifähigkeit der Gewerkschaften habe ich bereits bejaht, soweit es sich handelt um die Wahrnehmung ihrer funktionalen Interessen mittels der Klage nach Artikel 173, der in allgemeiner Weise die Anfechtungsklage gegen die Gemeinschaftsexekutive regelt, oder nach Artikel 215, der die außervertragliche Haftung und unter gewissen Voraussetzungen, wie wir noch sehen werden, auch die vertragliche Haftung betrifft.

4. Betrachten wir nun die gewerkschaftliche Bewegung aus rechtsgeschichtlicher Sicht — um die Bedeutung von Artikel 24a des Beamtenstatuts neuer Fassung voll ermessen zu können — dann ist es notwendig, sich ins Gedächtnis zu rufen, daß die Entwicklung des Rechts der Gewerkschaften ihren Ausgang nahm in einer Situation, in der die Gewerkschaft als eine außerrechtliche, wenn nicht gar widerrechtliche, Erscheinung betrachtet wurde, um schließlich in die moderne positive Beurteilung des gewerkschaftlichen Wirkens einzumünden. Soll Artikel 24 a mit einem konkreten Inhalt gefüllt werden, dann kann seine Wirkung sich nicht darin erschöpfen, daß das Phänomen gewerkschaftlicher Organisierung der europäischen Beamten ausdrücklich als rechtmäßig anerkannt wird, vielmehr muß auch daraus abgeleitet werden, daß dem gewerkschaftlichen Wirken eine bestimmte Bedeutung zukommt. Die Gewerkschaften werden zweifellos vollwertige Gesprächspartner bei der Gestaltung kollektiver Rechtsbeziehungen; auch fällt es sicherlich in ihren Aufgabenkreis, einzelnen Beamten, die Rechtsschutz suchen, Hilfestellung zu leisten; ihnen mag sogar das Recht zuerkannt werden, Einzelpersonen, die beschwerde- und klagebefugt sind, kraft ausdrücklicher Vollmacht im Beschwerdeverfahren gemäß Artikel 90 vor den Verwaltungsbehörden und im gegebenenfalls sich anschließenden gerichtlichen Verfahren gemäß Artikel 91 zu vertreten.

Damit komme ich zur Kardinalfrage. Es geht darum, die Stellung der Gewerkschaft in einem Prozeß zu bestimmen, der unmittelbar und gegenwärtig das In-

teresse ganz bestimmter Beamter oder das Interesse einer möglicherweise großen Zahl von Beamten (an der Problemstellung ändert sich dadurch sachlich nichts) berührt. Ferner geht es darum, ob, wenn der Entscheidung des Falles grundsätzliche Bedeutung zukommt, der Gewerkschaft die Befugnis zugesprochen werden kann, den in den Artikeln 90 und 91 des Beamtenstatuts geregelten, bestimmten Zwecken dienenden und einem genau festgelegten Personenkreis eröffneten besonderen Verfahrensweg zu beschreiten. Das Problem besteht darin, eine Brücke zwischen den dem Gerichtshof zugewiesenen Zuständigkeiten und der den Gewerkschaften in diesem Bereich gewährleisteten Betätigung zu schlagen. Daher gilt unser Augenmerk nicht allein Artikel 179, der den Rahmen setzt und die Zuständigkeit begründet, sondern mehr noch Artikel 91, der in Verbindung mit Artikel 90 des Statuts Beamten einen besonderen Klageweg eröffnet.

In Anknüpfung an die oben gemachte Bemerkung, daß die Gewerkschaften gegegebenenfalls als Stellvertreter und aufgrund besonderer Vollmacht des Betroffenen sogar als Prozeßvertreter auftreten können, bin ich der Meinung, daß angesichts der Aufgaben, die sie zu erfüllen haben, nichts im Wege steht, Gewerkschaften von Fall zu Fall die Befugnis zur Prozeßvertretung ungeachtet des Umstandes zuzuerkennen, daß der Verfahrensordnung dieser Vorgang fremd ist. Dafür sprechen überdies praktische Gesichtspunkte vor allem in den Fällen, in denen zahlreiche einzelne von ihrer Klagebefugnis Gebrauch machen.

Indessen handelt es sich hierbei um weiter nichts als die Wahrnehmung von Interessen der einzelnen durch Prozeßbevollmächtigte. Das eigentliche Problem aber ist, ob die Gewerkschaft unabhängig von jeder Bevollmächtigung durch einen einzelnen aus eigener Initiative und im eigenen Namen gestützt auf Artikel 91 des Statuts mit einer Klage beim Gerichtshof ein Interesse verfechten kann, das sich als ein allgemeines oder immerhin doch kollektives, die Interessen der einzelnen mitumfassendes Interesse kennzeichnen läßt.

In dieser Hinsicht türmen sich allergrößte Schwierigkeiten auf, die sich meiner Ansicht nach nicht ausräumen lassen. Zunächst sei an das erinnert, was ich oben zur Zuständigkeit des Gerichtshofes ausgeführt habe. Neben dem Schutz öffentlicher Interessen, welchen die betroffenen Personen in den aufgezeigten engen Grenzen geltend machen können, gewährt der Gerichtshof den Beamten besonderen Schutz gegen sie beschwerende Akte der Verwaltung. In diesem Rechtsschutzsystem, dessen spezifischer Zweck es ist, schützenswerte individuelle Rechtspositionen wiederherzustellen, nicht aber, zu einer sozialen Umgestaltung beizutragen, besteht die Funktion der Gewerkschaften typischerweise darin, bei der Wahrung der auf dem Spiele stehenden Rechte, die zu verteidigen dem einzelnen überlassen bleibt, mitzuwirken, nicht dagegen, die Verteidigung an sich zu ziehen. Der Umstand, daß die Gewerkschaften ein Interesse daran haben können, eine Grundsatzfrage gerichtlich klären zu lassen und ihre Rechtsauffassung zu dieser Frage vor Gericht vorzutragen, reicht nicht aus, um ohne ein Tätigwerden des Gesetzgebers den im Beamtenstatut abgesteckten Zuständigkeitsbereich des Gerichtshofes auszuweiten.

Wird den Gewerkschaften die Möglichkeit eingeräumt, losgelöst von den Interessen der einzelnen Beamten kollektive oder allgemeine Interessen vor Gericht wahrzunehmen, dann wird der Kreis der etwaigen Kläger, aber auch der Kreis der Lebenssachverhalte und der Interessen, um deretwillen der Rechtsschutz gewährt wird, dermaßen erweitert, daß dies einer Art Popularklagebefugnis gleichkommt. Gemessen an den geltenden Rechtsvorschriften bedeutet das eine subjektive und objektive Erweiterung der Zuständigkeit des Gerichtshofes. Artikel 91 des Statuts weist dem Gerichtshof eine Zuständigkeit zu, die mit der des Artikels 177 EWG-Vertrag nicht vergleichbar ist. Denn nach jener Vorschrift ist der Gerichtshof dazu berufen, konkrete

Streitfälle zu entscheiden, nicht dagegen, mit Wirkung erga omnes festzustellen, was Rechtens ist. Die in der Praxis aller Gerichte vorkommende Erscheinung, daß in einen Einzelfallprozeß mitunter Grundsatzfragen von allgemeinem Interesse für die Zukunft hereinspielen können, liefert für sich allein genommen keine Rechtsgrundlage für ein eigenes Klagerecht der Gewerkschaften.

Wie der Prozeßbevollmächtigte der Kommission bemerkt hat, ist auch nicht recht ersichtlich, welchen Sinn die Beschwerde haben sollte, die eine wesentliche Vorbedingung für das Verfahren nach Artikel 91 darstellt, wenn die Gewerkschaft damit eine Auffassung des Organs bekämpft, die im Normalfall bereits Gegenstand eines letzten Endes ergebnislos gebliebenen Meinungsaustausches gewesen ist. Auf die Beschwerde, in der die Gewerkschaft lediglich die in den vorangegangenen Erörterungen vorgebrachten Argumente wird wiederholen können, wird das Organ nichts weiter tun können, als seinen Standpunkt zu bekräftigen. Das Institut der Beschwerde, das der Klage von Einzelpersonen vorgeschaltet wurde, um überflüssige Verfahren vom Gerichtshof fernzuhalten, würde, wollten die Gewerkschaften es in jedem Falle bemühen, in dem es um Fragen des Kollektivinteresses geht, zu einer bloßen Formalität, zu einer fruchtlosen Fortsetzung einer auf Verwaltungsebene bereits abgeschlossenen Aussprache degradiert.

Zwar ist es richtig, daß es sinnlos ist, den Beamten das Recht zum Zusammenschluß in gewerkschaftlichen Vereinigungen zuzugestehen, wenn diesen Vereinigungen nicht das zugebilligt wird, was den eigentlichen Grund ihrer Daseinsberechtigung in unserer Zeit und in unserer Gesellschaft ausmacht, nämlich die Möglichkeit, sich zum Sachwalter der kollektiven Forderungen und Interessen der Beamtenschaft zu machen, doch bleibt die Tatsache — die in unserem System der einzelnen zugewiesenen Zuständigkeiten notwendigerweise ihren Niederschlag auf prozessualer Ebene finden muß —, daß die von der Verwaltung aufgrund von Verhandlungen mit der Gewerkschaft, denen sich die Verwaltung nach der Einführung des Artikels 24a nicht mehr entziehen kann, im allgemeinen sowohl ihrer Form als auch ihrem Inhalt nach die Beamten, nicht aber die Gewerkschaft als solche zum Adressaten haben.

Wird der Gewerkschaft in Fällen, in denen Beamte gegen die Verwaltung zu klagen befugt sind, ein auf denselben Rechtsakt bezogenes gleichlaufendes Klagerecht zuerkannt, unabhängig davon, ob ihr von einer Einzelperson Vollmacht zur Klageerhebung erteilt worden ist oder nicht, dann bedeutet dies, daß für die Verteidigung von Individualinteressen ein zweispuriger Weg eröffnet wird mit allen, auch negativen Folgen, die sich daraus ergeben können. Es genügt, daran zu denken, welche Unsicherheiten sich bei den Klagefristen ergeben können und welche Schwierigkeiten es bereiten kann, die Urteilswirkungen zu bestimmen. Es ist wohl kaum nötig, daran zu erinnern, daß in dienstrechtlichen Streitigkeiten stets konkrete Interessen einzelner Beamter auf dem Spiele stehen, die jeder Beamte so wahrzunehmen das Recht hat, wie er dies zu seiner, auch prozessualen, Verteidigung am besten für geeignet hält, und daß umgekehrt eine für den unmittelbar betroffenen einzelnen Beamten noch so bescheidene Frage oft Probleme allgemeiner Tragweite aufwirft.

Im übrigen genießt das von der Gewerkschaft wahrgenommene berufliche Kollektivinteresse prozessualen Schutz über die Rechtsfigur der Intervention, für die Artikel 37 der Satzung und die Rechtsprechung des Gerichtshofes breiten Raum lassen und die im Geist der obigen Ausführungen nicht mit der formalistischen Begründung beschränkt werden kann, den gewerkschaftlichen Vereinigungen ermangele es an einer genügend verfestigten Rechtspersönlichkeit.

Aus dieser anerkanntermaßen bestehenden Beitrittsmöglichkeit läßt sich indessen nichts für ein selbständiges Klagerecht herleiten. Während nämlich die großzügige Zulassung der Intervention

keine Ausweitung der Zuständigkeiten des Gerichtshofes nach sich zieht, da sich der Beitritt in einem bereits schwebenden Verfahren vollzieht, hat die Erweiterung des vor dem Gerichtshof klageberechtigten Personenkreises sowie der rechtsschutzfähigen Interessenlagen unmittelbaren Einfluß auf den Umfang der dem Gerichtshof übertragenen Zuständigkeiten, wodurch sehr viel heiklere Probleme aufgeworfen werden. Dies um so mehr, als sich die Befugnis, im Rahmen des Beamtenstatuts unmittelbar zu klagen, im Gegensatz zur Intervention, deren Zulässigkeit sich aus einer weit gefaßten allgemeinen Vorschrift in der Satzung des Gerichtshofes ergibt, nach den Sondervorschriften des Statuts bestimmt, die naturgemäß von geringerer Tragweite als die allgemeinen Vorschriften sind.

Zu den dargelegten Schwierigkeiten gesellen sich weitere, nicht weniger schwerwiegende Argumente gegen die Zulässigkeit der selbständigen Klage einer Gewerkschaft. Ich denke an die Repräsentativität der Gewerkschaft und daran, daß es an Kriterien für den Nachweis eines Mindestmaßes an Repräsentativität fehlt. Der Gesetzgeber schweigt natürlich; immerhin sei daran erinnert, daß nach Artikel 9 des Statuts zur Interessenwahrnehmung die Personalvertretung berufen ist, die allerdings mehr den Charakter eines unselbständigen Organteils innerhalb der einzelnen Organe aufweist. Zweifelsohne stellt sich die Frage nicht, wenn die Gewerkschaft kraft besonderer Vollmacht der betroffenen einzelnen tätig wird. Sicherlich geht es nicht an, einer Gewerkschaft oder einem sonstigen Berufsverband die Befugnis zuzusprechen, kollektive oder allgemeine Interessen selbständig vor Gericht wahrzunehmen, unabhängig davon, über welche tatsächliche Gefolgschaft die Vereinigung innerhalb des Personals verfügt. Um die praktischen Lösungsschwierigkeiten aufzuzeigen, möge der Hinweis auf den Fall genügen, daß mehrere Gewerkschaften vorhanden sind, die jede für sich ihre eigenen Vorstellungen über die Art der Prozeßführung entwickeln. Anhand welcher Merkmale läßt sich in einem solchen Falle der Grad der Repräsentativität feststellen? Genügt die bloße Tatsache, daß das betreffende Organ erkennbar in Kontakt mit der Vereinigung steht (dieser z. B. die in Frage stehende Entscheidung mitteilt), oder bedarf es gewichtigerer Merkmale, die sich aber nicht immer leicht kontrollieren lassen (z. B. Zahl der tatsächlichen Mitglieder der jährlichen Mitgliederlisten) oder nicht notwendig von ausschlaggebender Bedeutung zu sein brauchen (z. B. Stimmenanteil der Kandidaten der Gewerkschaft bei den Wahlen zur Personalvertretung)? Welche Rechtskraftwirkungen ergeben sich aus einem Urteil, das auf die Klage einer Gewerkschaft ergeht?

5. Meine Schlußfolgerung, daß den Gewerkschaften kein eigenes Klagerecht zur Wahrnehmung von Kollektivinteressen der Beamten zuerkannt werden kann, und die zur Begründung dieser Ansicht vorgetragene Argumentation ist auf einen Fall wie den vorliegenden zugeschnitten, in dem die Gewerkschaft ein Interesse an der Entscheidung einer Frage geltend macht, die gegenwärtig und unmittelbar bestimmte Einzelpersonen berührt, welche ihrerseits befugt sind, von den in den Artikeln 90 und 91 des Statuts vorgesehenen Rechtsbehelfen Gebrauch zu machen.

In einem solchen Falle läßt sich die Gewerkschaftsklage wegen der damit verbundenen, oben geschilderten Schwierigkeiten, die sich daraus ergeben, daß ein und dieselbe Entscheidung eine Kumulierung von Klageberechtigungen auslöst, weder unter Gerechtigkeitsgesichtspunkten noch aus bloßen Zweckmäßigkeitserwägungen rechtfertigen. Denn dem Bedürfnis nach Rechts- und Interessenschutz ist genügt, wenn den einzelnen, die durch den Akt beschwert sind, eine Klagebefugnis eingeräumt ist. Dem praktischen Interesse der Gewerkschaft, ihre Rechtsansichten zur Geltung bringen zu können, läßt sich durch eine weitherzige Anerkennung des Beitrittsrechts entsprechen.

Wie gesagt bleibt durch diese Schlußfolgerung die Frage unberührt, wieweit der

Gewerkschaft das Recht zusteht, kraft ausdrücklicher Vollmacht in Vertretung der unmittelbar betroffenen und individuell klagebefugten einzelnen Klage zu erheben. Zu fragen bleibt ferner, ob diese Schlußfolgerung auch für den Fall zutrifft, daß die Gewerkschaft nicht bloß tätig wird, um das Interesse an der Einhaltung der den Organen im Statut auferlegten Verpflichtungen gegenüber den einzelnen Beamten zu wahren, sondern um eine eigene Rechtsposition zu verteidigen, die neben den Rechten und rechtlich geschützten Interessen der durch ein Dienstverhältnis gebundenen einzelnen besteht und somit von der Existenz individueller Rechte der Beamten völlig unabhängig ist.

Wenn es Rechtsverhältnisse geben sollte, in denen der Gewerkschaft ein aus ihren Aufgaben ableitbares, von der Gemeinschaftsrechtsordnung anerkanntes eigenes Recht zusteht, müßte diese Ordnung auch ein Mittel bereitstellen, um diesem Recht gerichtlichen Schutz zuteil werden zu lassen. Der Gerichtshof wird es sicherlich nicht ablehnen, jeden nur irgend möglichen Rechtsschutz zu gewähren, soweit die Rechtsordnung dies erlaubt.

Ein erstes Beispiel liefert das Beamtenstatut selber. Ich habe aufgezeigt, daß sich die Bedeutung des Artikels 24a nicht in der bloßen Anerkennung des Vereinigungsrechts der Beamten erschöpft, sondern auch darin äußert, daß die Organe der Gemeinschaften den Interessenverbänden der Beamten moderner Rechtsauffassung entsprechend Mitwirkungsbefugnisse bei personalpolitischen Entscheidungen über Arbeitsbedingungen und sonstige mit dem Dienstverhältnis zu den Gemeinschaften zusammenhängenden Angelegenheiten einräumen.

Erweist sich in diesem Bereich ein von der Gemeinschaftsrechtsordnung unmittelbar zuerkanntes Recht als verletzt, dann ist nicht ersichtlich, weshalb es nicht auch der Gewerkschaft der Beamten möglich sein sollte, im Rahmen der gegen Rechtsakte der Organe gegebenen Rechtsschutzwege Klage zu erheben.

Die Zusammenarbeit von Gewerkschaften und Verwaltungsbehörden kann es mit sich bringen, daß Verhandlungen zwischen den beiden Seiten durch einen Vertrag abgeschlossen werden, in dem sich die zwischen den Sozialpartnern getroffenen Vereinbarungen niedergelegt finden. Fälle dieser Art scheinen übrigens bereits vorzuliegen. In einer solchen Situation sind die als Vertragspartner beteiligten gewerkschaftlichen Vereinigungen unter der Voraussetzung, daß der Vertragsinhalt dies zuläßt, befugt, den Vertragsgegner, der sich der Erfüllung seiner Verbindlichkeit entzieht, gerichtlich zu belangen. In Artikel 215 Absatz 1 des EWG-Vertrags heißt es: „Die vertragliche Haftung der Gemeinschaft bestimmt sich nach dem Recht, das auf den betreffenden Vertrag anzuwenden ist". Da sich in dem angenommenen Fall des Dienstverhältnisses das einschlägige Recht aus dem Beamtenstatut ergibt, auf das der genannte Vertragsartikel stillschweigend verweist mit der Folge, daß er Streitigkeiten aus einem derartigen Verhältnis der Zuständigkeit aller anderen Gerichte außer dem Gerichtshof entzieht, steht vom Wortlaut der Vorschrift her nichts im Wege, den Gewerkschaften den Beschwerde- und Klageweg der Artikel 90 und 91 zu eröffnen. Diese stellen die einzigen Rechtsbehelfe dar, die das Statut vorsieht, und stehen deshalb auch in Fällen der vertraglichen Haftung der Organe zur Verfügung.

Es handelt sich um Fragen, die ich an dieser Stelle nur andeute, um aufzuzeigen, daß im Rahmen des allgemeinen Problems, das zu behandeln die vorliegende Rechtssache Veranlassung gegeben hat, der von mir unterbreitete Lösungsvorschlag nicht den Anspruch erhebt, alle die verwickelten Aspekte des Problems der Klagebefugnis von Gewerkschaften auszuschöpfen.

Aus den dargelegten Erwägungen schlage ich für den konkreten Fall vor, die Klage auf die Unzulässigkeitseinrede der Beklagten mangels Klagebefugnis und wegen Fristversäumnis abzuweisen und der Klägerin dementsprechend die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.