SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS MARCO DARMON vom 12. April 1989 *

Inhaltsverzeichnis

Seite

I — Die Zulässigkeit der Klage von Herrn Maurissen 1056

1) Die Zulässigkeit der Klage gegen das Schreiben vom 17. März 1987 1056

2) Die Zulässigkeit der Klage gegen das Schreiben vom 31. März 1987 1060

II — Die Zulässigkeit der Klage des Gewerkschaftsbundes 1061

1) Die Zulässigkeit der Klage hinsichtlich der Form 1061

2) Artikel 91 des Beamtenstatuts 1062

3) Artikel 173 EWG-Vertrag 1063

a) Die Zulässigkeit der Klage gegen eine Maßnahme des Rechnungshofes 1063

b) Die Klage gegen das Schreiben vom 17. März 1987 1065

c) Die Zulässigkeit der Klage gegen das Schreiben vom 31. März 1987 1065

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Der Rechtsstreit, den Herr Maurissen und der Gewerkschaftsbund gegen den Rechnungshof führen, bezieht sich im wesentlichen auf die Verteilungsmodalitäten gewerkschaftlicher Mitteilungen und auf die Gewährung von Dienstbefreiung im Rahmen der Gewerkschaftsarbeit. Ich brauche mich allerdings heute nicht zur Begründetheit zu äußern, da Sie entschieden haben, zunächst die vom Rechnungshof bestrittene Zulässigkeit der Klagen zu prüfen.

2. Die verschiedenen Klagen richten sich gegen zwei Schreiben des Rechnungshofes, nämlich

— ein erstes Schreiben vom 17. März 1987 an Herrn Maurissen, das die Verteilung der gewerkschaftlichen Mitteilungen durch den internen Botendienst aussetzt;

— ein zweites Schreiben vom 31. März 1987 an den Gewerkschaftsbund als

* Originalsprache: Französisch.

Antwort auf dessen Antrag vom 11. März 1987 und mit der Weigerung, den Vertretern dieser Organisation zur Teilnahme an Sitzungen der Kommission mit den Gewerkschaften über Löhne, die Krisenabgabe und die Rechtsstellung des Personals Dienstbefreiung zu gewähren [1].

3. Ferner hat der Präsident der Dritten Kammer mit Beschluß vom 10. Juli 1987 den von Herrn Maurissen gegen diese Maßnahmen gerichteten Antrag auf Aussetzung des Vollzugs zurückgewiesen.

4. Ich werde nacheinander die Zulässigkeit der beiden Klagen prüfen.

I — Die Zulässigkeit der Klage von Herrn Maurissen

5. Der Kläger beruft sich vergeblich auf den in der vorliegenden Rechtssache ergangenen Beschluß im Verfahren der einstweiligen Anordnung. Er stützt sich nämlich darauf, daß in diesem Beschluß die Unzulässigkeit seiner Klage nicht festgestellt worden sei. Zwar „wäre ein Antrag auf Erlaß einer einstweiligen Anordnung unzulässig, wenn die Klage selbst offenkundig unzulässig wäre" [2]. Es ist aber darauf hinzuweisen, daß „die Entscheidung über die Zulässigkeit ... der Klage nicht vorweggenommen werden [darf]" [3].

1 — Genauer gesagt handelt es sich um sogenannte Sitzungen zur „politischen Konzertierung" im Rahmen des mit Beschluß des Rates vom 22. und 23. Juni 1981 geschaffenen Konzertierungsverfahrens.

2 — Beschluß vom 11. Juni 1985 des Präsidenten der Dritten Kammer in der Rechtssache 146/85 R, Slg. 1985, 1805, Randnr. 3.

3 — Ebenda; siehe Artikel 86 § 4 der Verfahrensordnung: „Der Beschluß stellt nur eine einstweilige Regelung dar und greift der Entscheidung des Gerichtshofes zur Hauptsache nicht vor."

6. Nach dieser Klarstellung muß zwischen den Unzulässigkeitsgründen bezüglich des Schreibens vom 17. März 1987 und denen bezüglich des Schreibens vom 31. März 1987 unterschieden werden.

1) *Die Zulässigkeit der Klage gegen das Schreiben vom 17. März 1987*

7. Der Rechnungshof macht geltend, daß das Schreiben vom 17. März keine beschwerende Maßnahme darstelle, da es „in keiner Weise die im Statut geregelte Rechtsstellung des Klägers beeinträchtigt, der keinen sich aus dieser Rechtsstellung ergebenden Anspruch darauf hat, daß die Verteilung gewerkschaftlicher Flugblätter durch den Botendienst erfolgt". Im übrigen würden die gewerkschaftlichen Veröffentlichungen weiterhin innerhalb des Rechnungshofes verteilt, nun aber durch die Gewerkschaftsmitglieder. Daher könne der Kläger nicht behaupten, daß es für ihn selbst und die Bediensteten des Rechnungshofes unmöglich sei, von den Maßnahmen der Gewerkschaft Kenntnis zu nehmen.

8. Zunächst ist hervorzuheben, daß der Begriff der beschwerenden Maßnahme eine Zulässigkeitsbedingung darstellt, die keine Beurteilung der Rechtmäßigkeit voraussetzt. Auf dieser Stufe geht es somit nicht darum, ob der Rechnungshof die Rechtspflicht hat, die Verbreitung der gewerkschaftlichen Mitteilungen durch seinen Botendienst zu gewährleisten; dies ist Gegenstand der Begründetheit des Rechtsstreits.

9. Ich wiederhole hierzu aus den Schlußanträgen des Generalanwalts Trabucchi, daß

„Artikel 91 des Beamtenstatuts ... eine Regelung [enthält], die nicht nur dem Schutz

der subjektiven Rechte des Beamten dient ..., sondern die vielmehr eine objektive Nachprüfung der Rechtmäßigkeit des Verhaltens der Verwaltungsbehörde der Gemeinschaft ermöglichen soll" [4].

Mit Herrn Trabucchi [5] bin ich der Ansicht, daß

„zwar ... die Frage der Zulässigkeit einer Maßnahme bisweilen eng mit der materiellen Seite des Streits verknüpft sein [kann]", daß es jedoch „ein Irrtum [wäre], den verfahrensrechtlichen Begriff einer beschwerenden Maßnahme, der bloß eine Vorprüfung des Klageinteresses des Beamten erfordert, mit dem Begriff einer ein materielles Recht verletzenden Maßnahme zu verwechseln, der erst bei der Sachentscheidung des Streitfalles in Erscheinung tritt".

10. Damit ist die Funktion des Erfordernisses einer „beschwerenden Maßnahme" klargestellt. Die Parteien haben hinreichend, aber mit entgegengesetzten Folgerungen auf Ihre Rechtsprechung hingewiesen, in der dieser Begriff als eine Maßnahme definiert wird, die geeignet ist, „die im Statut geregelte Rechtsstellung der Beamten und Bediensteten" [6] zu beeinträchtigen oder auch „unmittelbar eine bestimmte Rechtslage zu beeinträchtigen" [7].

4 — Schlußanträge zum Urteil vom 27. Juni 1973 in der Rechtssache 35/72, Kley, Slg. 1973, 679, 697.

5 — Diesem Standpunkt hat sich Generalanwalt Reischl in seinen Schlußanträgen in der Rechtssache Kindermann voll angeschlossen (Urteil vom 21. Mai 1981 in der Rechtssache 60/80, Slg. 1981, 1329).

6 — Urteil vom 14. Juli 1976 in der Rechtssache 129/75, Hirschberg, Slg. 1976, 1259.

7 — Urteil vom 1. Juli 1964 in der Rechtssache 26/63, Pistoj/Kommission, Slg. 1964, 735; Urteil vom 1. Juli 1964 in der Rechtssache 78/63, Huber/Kommission, Slg. 1964, 787; Urteil vom 10. Dezember 1969 in der Rechtssache 32/68, Graselli/Kommission, Slg. 1969, 505; Urteil vom 11. Juli 1974 in den verbundenen Rechtssachen 177/73 und 5/74, Reinarz/Kommission, Slg. 1974, 819, 828; Urteil vom 21. Oktober 1986 in den verbundenen Rechtssachen 269 und 292/84, Fabbro/Kommission, Slg. 1986, 2983.

11. Um aus diesen Formulierungen inhaltliche Lehren zu ziehen, ist es zweifellos nützlich, auf konkrete Sachverhalte hinzuweisen, in denen Sie das Bestehen oder Fehlen einer beschwerenden Maßnahme geprüft haben.

12. So haben Sie eine Klage gegen einen dienstlichen Hinweis für unzulässig erklärt, den der Vorgesetzte eines Beamten an diesen gerichtet hatte, nachdem dieser eine Dienstreise außerhalb des Ortes der dienstlichen Verwendung unternommen hatte, ohne hierfür einen Dienstreiseauftrag zu haben. Sie waren nämlich der Ansicht, daß es sich dabei um einen Rechtsstreit handelte, der

„ausschließlich die innerdienstlichen Beziehungen und insbesondere Fragen der Verwaltungsorganisation und der Arbeitsdisziplin bei den Dienststellen der Kommission" [8]

betraf.

13. Um die Klage für unzulässig zu erklären, genügt es jedoch nicht, daß die Verwaltung vorträgt, die angefochtene Maßnahme falle in den Bereich der internen Organisation ihrer Dienststellen. Sie haben nämlich im Urteil Labeyrie klargestellt, daß

„die vorgesetzte Dienstbehörde ... für die Organisation der Dienststellen allein verantwortlich [ist]".

Weiter heißt es dort:

„Sie muß sie nach den dienstlichen Erfordernissen gestalten und ändern können. *Dabei hat sie jedoch die den Bediensteten nach ihrem Statut zustehenden Rechte zu beachten, die diese gerichtlich durchsetzen können.*" [9]

Daher haben Sie eine Klage mit der Begründung für zulässig erklärt, daß eine Entscheidung, mit der einem Beamten ein Teil der

8 — Rechtssache 129/75, a. a. O., Randnr. 18.

9 — Urteil vom 11. Juli 1968 in der Rechtssache 16/67, Slg. 1968, 435, I. B.1, 3. Absatz, Hervorhebung von mir.

ihm unterstellten Dienststellen entzogen wurde, dessen Rechtsansprüche aus den Artikeln 5 bis 7 des Statuts beeinträchtigen kann.

14. Ferner haben Sie in Ihrer Rechtsprechung eingeräumt, daß

„sich nicht von vornherein annehmen [läßt], [eine Versetzungsverfügung] könne den Betroffenen nicht beschweren",

denn

„wenn [diese] die materiellen Belange oder die Rangstellung eines Beamten nicht berührt, kann sie ... die *immateriellen Belange* und die Zukunftsaussichten des betroffenen Bediensteten beeinträchtigen" [10].

15. Schließlich weise ich darauf hin, daß in der Rechtssache de Dapper [11], in der Beamte die Ordnungsmäßigkeit der Wahlen für die Personalvertretung des Europäischen Parlaments beanstandeten, Generalanwalt Mayras folgendes festgestellt hat:

„Wenn die Beamten und Bediensteten eines Organs durch die Art und Weise, in der die Wahlen für die Personalvertretung ablaufen, *in ihren Rechten ‚nach dem Statut' bei genauer Betrachtung auch nicht berührt werden,* so haben sie [die Kläger] doch — ganz wie das Organ selbst — *ein Interesse* daran, daß die Verwaltungseinrichtungen ordnungsgemäß gebildet und zusammengesetzt werden. Die Entscheidung, durch die der Wahlvorstand die Beschwerde der Kläger zurückgewiesen hat, war eine *beschwerende* Maßnahme." [12].

So haben Sie entschieden, daß

„die Klagebefugnis und das Rechtsschutzinteresse der Kläger, die bei der angefochtenen Wahl zugleich Wähler und Kandidaten waren, nicht bezweifelt werden [können)" [13].

16. Ihre Rechtsprechung weist somit eine gewisse Flexibilität in der Beurteilung des Klägerinteresses an der Klageerhebung und des Bestehens einer ihn beschwerenden Maßnahme auf.

17. Im Lichte dieser Äußerungen ist nun die Rechtslage von Herrn Maurissen im Hinblick auf die angefochtene Maßnahme zu untersuchen. Dafür werde ich nacheinander zwei Fragen prüfen. Zunächst: Kann die Verteilung der gewerkschaftlichen Mitteilungen zu der im Statut geregelten Rechtsstellung des Klägers gehören? Wenn dies der Fall ist: Beeinträchtigt die angefochtene Maßnahme insoweit objektiv seine Rechtslage und hat er infolgedessen ein Interesse daran, gegen die Maßnahme vorzugehen?

18. Artikel 24 a des Statuts lautet: „Die Beamten haben Vereinigungsfreiheit; sie können insbesondere Gewerkschaften oder Berufsverbänden der europäischen Beamten angehören." Damit ist ein *individuelles Recht auf Gewerkschaftszugehörigkeit* verankert worden. Und offensichtlich handelt es sich nicht um eine formelle, passive Zugehörigkeit. Es besteht nicht nur das Recht auf Beitragszahlung, sondern auch das *Recht des Gewerkschaftsmitglieds,* am gemeinsamen Handeln teilzunehmen, was für die Gewerkschaftsarbeit von grundlegender Bedeutung ist.

10 — Rechtssache 35/72, a. a. O., Randnrn. 4 und 5, Hervorhebung von mir; siehe auch Rechtssache 60/80, a. a. O.

11 — Urteil vom 29. September 1976 in der Rechtssache 54/75, Slg. 76, 1381.

12 — S. 1393, Hervorhebung von mir.

13 — Randnr. 27.

19. In dieser Hinsicht ist keine Gewerkschaftsbewegung ohne Unterrichtung der Mitglieder und des Personals vorstellbar. Wenn die Verbreitung von gewerkschaftlichen Informationen nicht als Teil des individuellen Rechts des gewerkschaftlich organisierten Beamten anerkannt würde, beschränkte sich Artikel 24 a in diesem Bereich auf die theoretische Formulierung eines subjektiven Rechts, das geheimen Schranken unterläge, die ihm die tatsächliche Geltung nähmen. Sich in gewerkschaftlicher Form zu äußern, muß deshalb als eine unverzichtbare, zwingende Folge des individuellen Rechts der Beamten auf Gewerkschaftszugehörigkeit betrachtet werden.

20. Kann man der Auffassung sein, daß die angefochtene Maßnahme geeignet ist, die Rechtslage von Herrn Maurissen insoweit zu beeinträchtigen?

21. Es scheint mir unbestreitbar, daß die Verteilung der gewerkschaftlichen Mitteilungen durch den internen Botendienst die Aufgabe der Gewerkschaftsfunktionäre und damit des Klägers erheblich erleichterte. Daß die Gewerkschaftsflugblätter nur beim Botendienst abgegeben zu werden brauchten und dann allen Beamten in allen Büros ausgehändigt wurden, wäre eine offensichtliche Vereinfachung der Arbeit. Außerdem verstärkte dies die Wirkung der Verbreitung unter sämtlichen Bediensteten des Organs, unabhängig von ihrer gewerkschaftlichen Mitgliedschaft. Die herkömmliche Verteilung der Flugblätter durch die Mitglieder der Organisation ist objektiv viel unvorteilhafter, denn die Gewerkschaftsangehörigen müssen notwendigerweise ihre Freizeit — Mittagspause, später Nachmittag — für diese Verteilung opfern.

22. Der Rechnungshof trägt vor, daß die Verteilung der gewerkschaftlichen Mitteilungen noch immer gewährleistet sei, wenn auch nunmehr durch andere Mittel. Diese Feststellung könnte, falls sie bewiesen würde, das Vorbringen des Rechnungshofes zur Rechtmäßigkeit der angefochtenen Maßnahme stützen. Sie genügt jedoch *auf der Stufe der Zulässigkeit* nicht, um auszuschließen, daß die Einstellung der Verteilung der Gewerkschaftsmitteilungen durch den internen Botendienst beschwerende Wirkung hat.

23. Wie bereits dargelegt läßt Ihre Rechtsprechung eine Klage gegen eine Maßnahme zu, die unter anderem die *immateriellen Belange* des betroffenen Bediensteten beeinträchtigen *kann*. Hier liegt eine Maßnahme vor, die *schon jetzt* die *konkreten* Umstände für die Ausübung des Koalitionsrechts von Herrn Maurissen beeinträchtigt, der für eine solche Verteilung seine private Zeit opfern muß. Zudem zeigt sich, daß das eigene immaterielle Interesse des Gewerkschaftsmitglieds durch eine Maßnahme beeinträchtigt wird, die die Verbreitung der gewerkschaftlichen Mitteilungen deutlich erschwert.

24. Infolgedessen ist die angefochtene Maßnahme meines Erachtens geeignet, die Rechtsstellung von Herrn Maurissen im Hinblick auf die Ausübung seiner Koalitionsrechte *spürbar* zu beeinträchtigen. Ich lege hier besonderen Nachdruck auf die nicht unerheblichen Auswirkungen der angefochtenen Maßnahme. Generalanwalt Roemer hat nämlich in seinen Schlußanträgen zum Ausschluß der Klagen gegen innerdienstliche Maßnahmen ausgeführt:

„Der Grundsatz basiert auf der Erwägung, es müsse eine zu weitgehende Einmischung der Gerichtsbarkeit, das heißt einer betriebsfremden Instanz, in *die Einzelheiten des Verwaltungsablaufs* vermieden werden, eine Einmischung, welche die Ergiebigkeit der öffentlichen Verwaltung in Frage stellen könnte und *gleichzeitig mit der Würde gerichtlicher Entscheidungen schwer zu vereinbaren wäre*“ [14].

14 — Rechtssache 16/67, a. a. O., Schlußanträge, S. 454, I.1., Hervorhebung von mir.

25. Im übrigen gibt es zu den Lösungen des französischen Rechts auf dem Gebiet der innerdienstlichen Maßnahmen die Aussage: „Diese Rechtsprechung hat einen außerordentlich *praktischen* Grund, nämlich den Verwaltungsrichter von Klagen gegen Bagatellentscheidungen zu entlasten" [15].

26. Wenn ich auch nicht so weit gehe zu behaupten, daß es sich letzten Endes nur um eine Anwendung des Grundsatzes *„praetor de minimis non curat"* handelt, schlage ich Ihnen jedenfalls vor,

„von einem Begriff der ‚beschwerenden Maßnahme' auszugehen, der sich von dem Begriff der ein subjektives Recht des Beamten verletzenden Maßnahme klar abhebt und in jedem Falle umfassender ist als dieser" [16].

So möchte ich Sie auffordern, im vorliegenden Fall diesen Begriff anzuwenden und die Klage von Herrn Maurissen insoweit für zulässig zu erklären.

2) *Die Zulässigkeit der Klage gegen das Schreiben vom 31. März 1987*

27. Der Rechnungshof wendet gegen die Klage, die sich gegen das Schreiben vom 31. März 1987 richtet, ein, daß die angefochtene Maßnahme keine beschwerende Entscheidung darstelle, an deren Aufhebung Herr Maurissen ein persönliches Interesse hätte. Außerdem handele es sich um eine bestätigende Verfügung.

28. Was diese letzte Rüge angeht, so trägt der Rechnungshof zunächst vor, daß die angefochtene Maßnahme eine an Herrn Maurissen am 25. März 1987 gerichtete Weigerung bestätigt habe. An diesem Tag sei ihm als Antwort auf seinen Antrag vom 23. März Dienstbefreiung für den 27. März verweigert worden. Er habe gegen diese Entscheidung kein Rechtsmittel eingelegt.

29. Ich weise darauf hin, daß die Begründungen der Schreiben vom 25. und 31. März völlig identisch sind. Zwar enthält das Schreiben an die Gewerkschaft die *grundsätzliche* Verweigerung von Dienstbefreiung, während die Antwort vom 25. März die Befreiung für einen einzigen Tag betrifft. Die Gründe für diese letzte Entscheidung mußten jedoch logischerweise zur Verweigerung jeglicher Dienstbefreiung führen.

30. Eine eingehendere Prüfung scheint mir hierzu jedoch nicht notwendig zu sein, denn aufgrund Ihrer Rechtsprechung läßt sich die Zulässigkeit der Klage bejahen, selbst wenn das Schreiben vom 31. März *im Hinblick auf Herrn Maurissen* die Entscheidung vom 25. März bestätigen würde. In Ihrem Urteil Morbelli haben Sie sich nämlich in einer ähnlich problematischen Fallkonstellation für die Zulässigkeit ausgesprochen.

31. Die Kommission erhob die Einrede der Unzulässigkeit gegen eine Klage, die sich gegen eine Entscheidung richtete, die eine stillschweigende Ablehnungsentscheidung ausdrücklich bestätigte; die Klage war jedoch innerhalb der Frist für eine Klage gegen die bestätigende Entscheidung eingelegt worden. Sie haben entschieden:

„Da die Entscheidung vom 30. Mai 1980 keinen anderen Inhalt hat als die frühere stillschweigende Ablehnung, ist es unerheblich, ob sich die Klage ausdrücklich gegen die eine oder die andere Entscheidung rich-

15 — Vedel und Delvolvé: „Droit administratif", S. 246, PUF, 1982, Hervorhebung von mir.

16 — Schlußanträge des Generalanwalts Trabucchi in der Rechtssache 35/72, a. a. O., insbesondere S. 697.

tet, wenn man davon ausgeht, daß *sowohl die bestätigende Maßnahme als auch die Einreichung der Klage innerhalb der* durch die stillschweigende Ablehnung eröffneten *Klagefrist erfolgt sind*" [17].

Im vorliegenden Fall ist unbestreitbar, daß sowohl das Schreiben vom 31. März 1987 als auch die Klage von Herrn Maurissen innerhalb der durch die Entscheidung vom 25. März 1987 eröffneten Frist erfolgt sind.

32. Schließlich trägt der Rechnungshof vor, daß das Schreiben vom 31. März 1987 seinen Standpunkt bestätige, wonach er ohne Rechtsgrundlage keinen Sonderurlaub gewähren dürfe. Er hat sich, außer auf die soeben geprüfte Entscheidung vom 25. März, insoweit auf keine bestimmte Maßnahme berufen. Der verfahrensrechtliche Begriff der bestätigenden Verfügung setzt das Vorliegen einer früheren Maßnahme voraus, die er nur wiederholt, nämlich die „bestätigte" Maßnahme. Daher werden Sie diese Rüge zurückweisen.

33. Nun ist zu prüfen, ob das Schreiben vom 31. März 1987 eine Herrn Maurissen beschwerende Maßnahme darstellt, an deren Aufhebung er ein Interesse hätte. Meine Ausführungen werden unter Berücksichtigung meiner bisherigen Darlegungen zur Entscheidung vom 17. März 1987 verhältnismäßig knapp sein.

34. Wie bereits dargelegt, schließt die Gewerkschaftszugehörigkeit für den betroffenen Beamten das Recht mit ein, aktiv am Gewerkschaftsleben teilzunehmen. Insoweit scheint es mir offenkundig, daß die fraglichen Sitzungen zur „politischen Konzertierung" im Bereich der Rechtsstellung des Personals und der Löhne für die Gewerkschaftsarbeit besonders typisch sind. Die Weigerung, Dienstbefreiung zu gewähren, ist offensichtlich geeignet, die persönliche Rechtslage von Herrn Maurissen zu beeinträchtigen. Er kann nämlich seine Gewerkschaftsarbeit nur ausüben, wenn er seinen Jahresurlaub hierfür einsetzt.

35. Mit anderen Worten, die angefochtene Maßnahme belastet den Kläger. Sein persönliches und bestimmtes Interesse an ihrer Aufhebung ist daher unbestreitbar.

II — Die Zulässigkeit der Klage des Gewerkschaftsbundes

36. Zunächst ist hierzu die auf Artikel 38 §§ 5 und 7 der Verfahrensordnung gestützte Rüge der formellen Unzulässigkeit zu prüfen (1). Dann werde ich mich kurz zur Möglichkeit des Gewerkschaftsbundes äußern, den Rechtsweg nach Artikel 91 des Beamtenstatuts zu beschreiten (2). Schließlich werde ich die Zulässigkeit der Klage prüfen, soweit sie gemäß Artikel 173 EWG-Vertrag erhoben worden ist (3).

1) *Die Zulässigkeit der Klage hinsichtlich der Form*

37. Nach Ansicht des Rechnungshofes ist die Klage unzulässig [18], weil der Nachweis fehle, daß die Prozeßvollmacht des Anwalts zur Klageerhebung von einem hierzu Berechtigten ordnungsgemäß ausgestellt sei.

17 — Urteil vom 21. Mai 1981 in der Rechtssache 156/80, Slg. 1981, 1357, Randnr. 14, Hervorhebung von mir.

18 — Im Hinblick auf das Vorbringen in der Gegenerwiderung des Rechnungshofes ist darauf hinzuweisen, daß die vollständige Satzung des Gewerkschaftsbundes der Kanzlei des Gerichtshofes übersandt worden ist; dieser Formmangel ist also behoben worden.

38. Der Gewerkschaftsbund hat eine am 18. Juni 1987 für Rechtsanwalt Louis von Generalsekretär Adam Buick „gemäß dem Beschluß seines Exekutivausschusses vom 23. März 1987" ausgestellte Vollmacht vorgelegt. Sie haben den Kläger aufgefordert, Dokumente beizubringen, die belegen, daß Herr Buick eine solche Prozeßvollmacht wirksam ausstellen konnte, etwa Beschlüsse des Exekutivausschusses, Sitzungsprotokoll oder Auszug aus dem Verzeichnis der stattgefundenen Beratungen usw.

39. Der Gewerkschaftsbund hat Ihnen solche Unterlagen nicht vorgelegt. Er gibt dagegen an, daß sein Exekutivausschuß in einer Sitzung vom 19. Dezember 1988 beschlossen habe, auf Ihre Frage folgende Antwort zu geben: „Der Generalsekretär hat tatsächlich die allgemeine Befugnis, im Namen der Gewerkschaft Klage vor dem Gerichtshof zu erheben. Die am 18. Juni 1987 ausgestellte Vollmacht ist in der Sitzung des Exekutivausschusses vom Donnerstag, dem 25. Juni 1987, soweit erforderlich genehmigt worden. Der Exekutivausschuß bestätigt, daß Herr A. Buick damit Rechtsanwalt Jean-Noël Louis eine Prozeßvollmacht zur Erhebung einer Klage gegen beide angefochtenen Entscheidungen wirksam ausstellen konnte."

40. Jedenfalls muß festgestellt werden, daß der Nachweis, daß Herr Buick zum Zeitpunkt der Klageerhebung ein zur Ausstellung einer Prozeßvollmacht des Anwalts „Berechtigter" gewesen ist, nicht erbracht worden ist. Welche Auswirkungen hat dies auf die Zulässigkeit der Klage?

41. Artikel 38 § 7 der Verfahrensordnung sieht vor, daß Sie entscheiden, ob die Nichtbeachtung der in den §§ 2 bis 6 dieser Vorschrift vorgesehenen Formvorschriften — und damit der fraglichen Formvorschrift — zur Unzulässigkeit führt. Ihnen steht folglich insoweit eine Beurteilungsbefugnis zu. Außerdem gestattet der genannte § 7 die Behebung von Mängeln nach der Klageerhebung.

42. Meines Erachtens wäre es übertriebener Formalismus, diese Vorschrift nur dann eingreifen zu lassen, wenn nach Einreichen der Klageschrift ein Dokument beigebracht würde, das aus der Zeit vor der Klageschrift stammt. Im vorliegenden Fall zeigt die an Sie gerichtete Antwort zumindest den unbestreitbaren Willen des Exekutivausschusses des Gewerkschaftsbundes, den Mangel dadurch zu beheben, daß er die Klagebefugnis seines Generalsekretärs „bestätigt". Ich schlage Ihnen deshalb vor, in dem Beschluß vom 19. Dezember 1988 eine nachträgliche Mangelbehebung gemäß Artikel 38 § 7 der Verfahrensordnung zu sehen.

2) *Artikel 91 des Beamtenstatuts*

43. Im Lichte Ihrer Rechtsprechung ist das Vorbringen des Gewerkschaftsbundes, das übrigens zum ersten Mal in der mündlichen Verhandlung vorgetragen worden ist, nachdrücklich zurückzuweisen. Sie haben nämlich entschieden, daß

„eine parteifähige und ordnungsgemäß vertretene Berufsvereinigung nach Artikel 173 Absatz 2 EWG-Vertrag Anfechtungsklage gegen die Entscheidungen erheben [kann], die im Sinne dieser Bestimmung an sie ergangen sind",

aber daß

„dagegen ... die Erhebung einer Klage im Rahmen der gerichtlichen Verfahren nach Artikel 90 und 91 des Beamtenstatuts ... nicht in Betracht [kommt]" [19].

44. Sie haben zwar ausgeführt, daß

„Artikel 179 Grundlage für die Regelung der gerichtlichen Erledigung nicht nur von individuellen, *sondern auch von kollektiven* Streitigkeiten ... sein [kann]" [20].

Sie haben aber sofort klargestellt, daß

„das in den Artikeln 90 und 91 des Statuts eingerichtete Verfahren der Beschwerde und Klage *ausschließlich auf individuelle Streitsachen* zugeschnitten [ist]" [20].

45. Sie haben ausgeschlossen, daß eine Gewerkschaft den fraglichen Rechtsweg beschreiten kann, selbst wenn sie sich auf eigene Interessen beruft, denn Sie haben, obwohl der Generalanwalt eine solche Befugnis nicht verneint hatte, klargestellt, daß

„die in Artikel 91 vorgesehene Klage *nur den Beamten und sonstigen Bediensteten [offensteht]*" [21].

19 — Urteil vom 8. Oktober 1974 in der Rechtssache 175/73, Gewerkschaftsbund, Massa u. a., Slg. 1974, 917, Randnrn. 17 und 18; Urteil vom 8. Oktober 1974 in der Rechtssache 18/74, Allgemeine Gewerkschaft, Slg. 1974, 933, Randnrn. 13 und 14.

20 — Rechtssache 175/73, Randnr. 19 und Rechtssache 18/74, Randnr. 15, Hervorhebung von mir.

21 — Rechtssache 175/73, Randnr. 20 und Rechtssache 18/74, Randnr. 16, Hervorhebung von mir.

46. Deshalb stelle ich fest, daß *eine Gewerkschaft* sich auf diese Vorschrift nicht berufen kann.

3) *Artikel 173 EWG-Vertrag*

47. Soweit sich die Klage des Gewerkschaftsbundes auf Artikel 173 EWG-Vertrag stützt, bedarf die Frage nach ihrer Zulässigkeit einer eingehenderen Erörterung.

48. In der ersten hier zu entscheidenden Frage geht es darum, ob die Maßnahmen des Rechnungshofes angesichts der Tatsache, daß Artikel 173 Absatz 1 ihn nicht erwähnt, Gegenstand einer Aufhebungsklage sein können (a). Dann wird nacheinander die Zulässigkeit der Klage gegen das Schreiben vom 17. März 1987 (b) und gegen das Schreiben vom 31. März 1987 (c) geprüft.

a) *Die Zulässigkeit der Klage gegen eine Maßnahme des Rechnungshofes*

49. Das Vorbringen der Parteien trägt nicht zur Klärung bei, denn es läßt sich in sehr wenigen Gesichtspunkten zusammenfassen: Der Rechnungshof weist lediglich darauf hin, daß die Lösung des Problems Ihre Aufgabe sei, und der Gewerkschaftsbund hat in der mündlichen Verhandlung einfach angedeutet, daß eine Übertragung der für das Europäische Parlament in Ihrem Urteil „Les Verts" [22] vertretenen Lösung in Frage komme. Da die Parteien der Meinung wa-

22 — Urteil vom 23. April 1986 in der Rechtssache 294/83, Parti écologiste „Les Verts"/Europäisches Parlament, Slg. 1986, 1339.

ren, auf eine Erörterung verzichten zu können, möchte ich folgendes ausführen.

50. Nach Artikel 173 Absatz 1 kann eine Nichtigkeitsklage nur gegen Handlungen der Kommission und des Rates erhoben werden. Der Rechnungshof wird also von diesem Artikel nicht erfaßt. Außerdem enthält der Vertrag im Hinblick auf den Rechnungshof keine Bestimmung wie Artikel 180, der Ihnen die Zuständigkeit für die Entscheidung über bestimmte Handlungen der Europäischen Investitionsbank nach Maßgabe des Artikels 173 überträgt.

51. Der Wortlaut dieser Vorschrift kann jedoch kein unüberwindliches Hindernis darstellen, denn Sie haben eingeräumt, daß die Handlungen des Europäischen Parlaments, obwohl sie von dieser Vorschrift nicht erfaßt werden, Gegenstand einer Nichtigkeitsklage sein können, wenn sie gegenüber Dritten Rechtswirkungen entfalten.

52. Um zu dieser Lösung zu kommen, haben Sie das Gebot eines vollständigen gerichtlichen Rechtsschutzes folgendermaßen formuliert:

„Dazu ist zunächst hervorzuheben, daß die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft eine Rechtsgemeinschaft der Art ist, daß weder die Mitgliedstaaten noch die Gemeinschaftsorgane der Kontrolle darüber entzogen sind, ob ihre Handlungen im Einklang mit der Verfassungsurkunde der Gemeinschaft, dem Vertrag, stehen.

...

Eine Auslegung von Artikel 173 EWG-Vertrag, die die Handlungen des Europäischen Parlaments aus dem Kreis der anfechtbaren Handlungen ausschlösse, würde zu einem Ergebnis führen, das sowohl dem Geist des Vertrags, wie er in Artikel 164 Ausdruck gefunden hat, als auch seinem System zuwiderliefe." [23]

53. Diese vorbehaltslose Aussage kann uneingeschränkt auf die Überprüfung der Handlungen des Rechnungshofes übertragen werden.

54. Der tragende Entscheidungsgrund Ihres Urteils macht meiner Meinung nach die ganze Erörterung darüber, ob es sich beim Rechnungshof um ein Organ im strengen Sinn handelt [24], gegenstandslos. Die Überwachung der Rechtmäßigkeit ist bei einer Handlung eines „Quasi-Organs" [25] oder „einer mit besonderen Verwaltungsbefugnissen ausgestatteten Hilfseinrichtung" [26] ebenso zwingend erforderlich.

55. Außerdem sind Sie in Ihrem Urteil „Les Verts" der Auffassung gewesen, daß das Parlament als Urheber von Handlungen, die Gegenstand einer Klage sein könnten, in Artikel 173 Absatz 1 deshalb nicht ausdrücklich vorgesehen gewesen sei, weil diesem Organ ursprünglich äußerst begrenzte Befugnisse eingeräumt gewesen seien.

23 — Ebenda, Randnrn. 23 und 25.

24 — Es ist darauf hinzuweisen, daß nach Artikel 1 Absatz 2 des Beamtenstatuts „der Wirtschafts- und Sozialausschuß und der Rechnungshof ... bei der Anwendung des Statuts den Organen der Gemeinschaft gleichgestellt [werden], soweit nichts anderes bestimmt ist"; außerdem ist dem Beschluß des Rates vom 22. und 23. Juni 1981 zur Schaffung eines Konzertierungsverfahrens zu entnehmen, daß „für die vorliegenden Bestimmungen ... der Rechnungshof und der Wirtschafts- und Sozialausschuß als Organe angesehen [werden]".

25 — Isaac, G.: *Les finances communautaires*, RTDE Nr. 2, 1980, S. 347.

26 — Megret, Waelbroeck, Louis, Vigues, Dewost: *Le droit de la Communauté économique européenne*, Band 11, Dispositions financières, S. 84, von A. Sacchettini, der auf das Fehlen des Rechnungshofes in Artikel 4 Absatz 1 des Vertrages hinweist.

56. Die fehlende Erwähnung des Rechnungshofes kann mit demselben Argument, und zwar noch zwingender, gerechtfertigt werden: Seine Errichtung beruht auf dem Vertrag vom 22. Juli 1975, der am 1. Juni 1977 in Kraft getreten ist[27]. Der Rechnungshof bestand also zur Zeit der Gründung der Gemeinschaften nicht.

57. Vor allem aber konkretisiert sich die ihm übertragene Aufgabe in der Abgabe von Jahresberichten, Bemerkungen und Stellungnahmen[28]; diese Handlungen können nicht mit einer Klage angefochten werden. Die dem Rechnungshof im Vertrag übertragene Überwachungsaufgabe konkretisiert sich nicht im Wege von Entscheidungen. Daher ergibt sich das Fehlen von Bestimmungen darüber, daß seine Handlungen Gegenstand eines Rechtsstreits sein können, logischerweise aus deren Eigenart. Wenn der Rechnungshof dagegen Handlungen vorzunehmen hat, die endgültige Rechtswirkungen entfalten, wäre die gerichtliche Überwachung in der Gemeinschaft unvollständig, wenn Sie eine Entscheidung darüber ablehnen würden.

b) *Die Klage gegen das Schreiben vom 17. März 1987*

58. Meines Erachtens ist die Klage des Gewerkschaftsbundes, soweit sie sich gegen das Schreiben vom 17. März 1987 richtet, wegen Verspätung unzulässig.

59. Die Klage ist am 22. Juni 1987 erhoben worden. In einem Schreiben des Präsidenten des Gewerkschaftsbundes vom 26. März 1987 heißt es: „Wir betrachten diese Weigerung [das Flugblatt durch den internen Botendienst zu verteilen] als Beeinträchtigung der Ausübung der gewerkschaftlichen Rechte am Rechnungshof. Der Gewerkschaftsbund wird die notwendigen Schritte unternehmen."

60. Der Gewerkschaftsbund führt aus, er habe nicht Klage erheben können, bevor nicht sein Exekutivausschuß am darauffolgenden 4. Mai mit Beschlußfähigkeit darüber habe entscheiden können. Meines Erachtens dürfen diese Erwägungen keinen Einfluß auf die Berechnung der Klagefrist haben, deren Beginn nicht von rein internen Umständen auf seiten des Klägers abhängen kann.

61. Infolgedessen ist davon auszugehen, daß der Gewerkschaftsbund am 26. März 1987 von der angefochtenen Maßnahme sichere Kenntnis hatte. Damit endete die Klagefrist zwei Monate später, und die Klage war in jedem Fall durch Fristablauf ausgeschlossen, als sie am 22. Juni 1987 erhoben wurde. Da die Verspätung der Klage eindeutig ist, bedarf es nicht der Prüfung, ob die angefochtene Maßnahme den Kläger unmittelbar und individuell betrifft.

c) *Die Zulässigkeit der Klage gegen das Schreiben vom 31. März 1987*

62. Es bleibt die Zulässigkeit der gegen das Schreiben vom 31. März 1987 gerichteten Klage zu prüfen.

63. Der Rechnungshof macht zunächst die Verspätung dieser Klage geltend.

64. Er führt aus, er habe den beanstandeten Brief am 31. März abgesandt und legt hierzu eine Kopie seines Postausgangsverzeichnisses vor. Unter Berücksichtigung der schnellen Arbeitsweise der luxemburgischen Postdienststellen habe der Kläger daher notwendigerweise am nächsten Tag davon

27 — ABl. L 359 vom 31.12.1977.

28 — Artikel 78 Nr. 7 EKGS-Vertrag, Artikel 206 a EWG-Vertrag und Artikel 180 a EAG-Vertrag.

Kenntnis haben müssen. Die am 22. Juni erhobene Klage sei daher verspätet.

65. Zu diesem Vorbringen ist zweierlei zu sagen. Die erste Äußerung wird knapp aber klar sein. Gegenüber der Vorlage selbstgeschaffener Beweise habe ich die größten Vorbehalte. Von der gerichtlichen Auseinandersetzung sind alle Dokumente auszuschließen, die als Beweis für das Vorbringen einer Partei dienen sollen und die von dieser selbst stammen. Auf jeden Fall würde das Dokument, das Ihnen der Rechnungshof vorlegt, keineswegs das Datum des Posteingangs beweisen.

66. Die zweite Äußerung betrifft die Beweislast hinsichtlich des genauen Datums des Eingangs eines Schriftstücks. Ich verweise dazu auf die in Ihrer Rechtsprechung vertretenen Lösungen. In Ihrem Urteil Belfiore haben Sie folgendes ausgeführt:

„Es ist jedoch darauf hinzuweisen, daß die Kommission das Schreiben vom 12. Februar 1979 abgesandt hat, ohne dafür Sorge zu tragen, daß es bei der Post eingeschrieben oder mit einem Rückschein versehen wird, obgleich sie bei früheren Nachrichten an den Kläger diese doppelte Vorsichtsmaßnahme getroffen hatte. Somit ist im Hinblick darauf, daß die Kommission die Mitteilung und deren Datum zu beweisen hat, festzustellen, daß sie es sich unmöglich gemacht hat, hierüber vollständig Beweis zu erbringen, und daß, da es sich um die Mitteilung einer so bedeutsamen Entscheidung wie einer Entlassung von Amts wegen handelt, der *leichte Zweifel* in bezug auf den Zeitpunkt, zu dem die Klagefrist in Gang gesetzt wurde, dem Kläger zugute kommen muß." [29]

67. In der Rechtssache Michel, in der das Europäische Parlament die Verspätung einer Klage geltend machte, die gegen eine in einem gewöhnlichen Brief enthaltene Entscheidung erhoben worden war, haben Sie die Auffassung vertreten, daß

„es ... nicht Sache des Empfängers eines nicht eingeschriebenen Briefes [ist], die Gründe für eine mögliche Verzögerung bei der Beförderung dieses Briefes nachzuweisen" [30].

68. Allerdings behaupteten die Kläger in jenen beiden Rechtssachen ausdrücklich, die Briefe zu einem solchen Zeitpunkt erhalten zu haben, daß die Klage vor Ablauf der Klagefrist erhoben gewesen wäre, wenn man auf diesen Zeitpunkt als Tag des Fristbeginns abstellen würde. Im vorliegenden Fall hat der Gewerkschaftsbund niemals vorgetragen, das Schreiben vom 31. März nach dem 22. April 1987 erhalten zu haben. Seine schriftliche Antwort nimmt nämlich im wesentlichen darauf Bezug, daß es dem Exekutivausschuß am 13. und 27. April 1987 unmöglich gewesen sei, von dem fraglichen Schreiben wirksam Kenntnis zu nehmen, weil die Beschlußfähigkeit gefehlt habe. In der mündlichen Verhandlung ist auch nicht weiter ausgeführt worden, daß das Schreiben außergewöhnlich spät eingetroffen sei.

69. Wenn der Gewerkschaftsbund im übrigen darlegt, daß der Exekutivausschuß in seiner Sitzung am 13. April von dem Schreiben vom 31. März nicht wirksam habe Kenntnis nehmen können, scheint er stillschweigend einzuräumen, daß der fragliche Brief zu diesem Zeitpunkt angekommen war. Warum beriefe er sich sonst nämlich auf seine Geschäftsordnung, wenn es ihm genügen würde, vorzutragen, daß er das Schreiben noch nicht erhalten habe?

29 — Urteil vom 5. Juni 1980 in der Rechtssache 108/79, Slg. 1980, 1769, Randnr. 7, Hervorhebung von mir.

30 — Urteil vom 26. November 1981 in der Rechtssache 195/80, Slg. 1981, 2861, Randnr. 11.

70. Der Gewerkschaftsbund trägt aber auch vor, die Protokolle der Sitzungen des Exekutivausschusses vom 13. und 27. April 1987 belegten, daß dessen Mitglieder vom Schreiben vom 31. März 1987 keine Kenntnis gehabt hätten. Dies zwingt zu der Feststellung, daß eine gewisse Unklarheit darüber besteht, ob damit bestritten wird, daß zu diesen Daten das Schreiben überhaupt schon eingetroffen war.

71. Der Nachweis eines bestimmten Datums ist also insoweit nicht erbracht worden, zumindest bleibt ein „leichter Zweifel". So leicht dieser auch sei, schlage ich Ihnen vor, den Grundsatz zu bestätigen, wonach es Sache des Absenders ist, den Nachweis für die Mitteilung und deren Datum zu erbringen — eine Lösung, die die Vorzüge der Einfachheit mit denen der rechtlichen Klarheit verbindet — und die Rüge, die Klage sei verspätet, zurückzuweisen.

72. Würde dann die angefochtene Maßnahme die am 25. März an Herrn Maurissen gerichtete Ablehnungsentscheidung bestätigen, wie der Rechnungshof es in der mündlichen Verhandlung ausgeführt hat?

73. Diese Prüfung ist meines Erachtens unerheblich. Das Schreiben vom 25. März stellt eine individuelle Antwort auf einen individuelllen Antrag des Herrn Maurissen vom 23. März dar. Die angefochtene Maßnahme könnte zudem höchstens im Hinblick auf Herrn Maurissen, *und zwar nur im Hinblick auf ihn,* als eine Bestätigung der vorhergehenden Weigerung angesehen werden[31]. Dagegen bezieht sich das Schreiben vom 31. März 1987 an den Gewerkschaftsbund als Antwort auf dessen Antrag vom 11. März auf die Gewährung von Dienstbefreiung für alle Mitglieder der Gewerkschaftsvertretung des Rechnungshofes. Zumindest ist sein Gegenstand viel weiter als derjenige der gegenüber Herrn Maurissen ausgesprochenen Weigerung. Mit anderen Worten, das Schreiben vom 31. März an die Gewerkschaft kann als *Antwort auf einen von dieser gestellten Antrag* und mit der Weigerung, *sämtlichen von der Gewerkschaft benannten Beamten* Dienstbefreiung zu gewähren, *im Hinblick auf die Gewerkschaft* nicht als eine Bestätigung einer früheren Weigerung angesehen werden, die sich auf den *individuellen und abweichenden Antrag* eines der Betroffenen bezieht.

74. Im übrigen kann ich mich zu der Rüge kurz fassen, mit der geltend gemacht wird, das Schreiben vom 31. März 1987 beschwere den Gewerkschaftsbund nicht, weil damit der Standpunkt der Anstellungsbehörde nur bestätigt werde, die niemals ohne Rechtsgrundlage Sonderurlaub für die Teilnahme an Gewerkschaftssitzungen gewährt habe. Ich habe nämlich diese gegen die Klage von Herrn Maurissen vorgebrachte Rüge bereits geprüft und festgestellt, daß sie mangels einer „bestätigten Maßnahme" unbegründet ist.

75. Das berechtigte Interesse des Gewerkschaftsbundes an der Klageerhebung deckt sich nicht mit dem von Herrn Maurissen. Dieser strebt, wie bereits dargelegt, die Aufhebung einer Maßnahme an, die sein persönliches Recht auf Verrichtung von Gewerkschaftsarbeit beeinträchtigen kann. Wenn dagegen der Gewerkschaftsbund der grundsätzlichen Weigerung, Dienstbefreiung zu gewähren, entgegentritt, verfolgt er die Verteidigung seiner eigenen Belange. Die Aufhebung der getroffenen Entscheidung würde nämlich die Anerkennung seines *Rechts* bedeuten, bei den Konzertierungssitzungen vertreten zu sein, das ihm vom Rechnungshof verweigert wird. Der Gewerkschaftsbund will also auf diese Weise „eine eigene Rechtsposition ... verteidigen, die neben den Rechten und rechtlich geschützten Interessen der durch ein Dienstverhältnis gebundenen einzelnen besteht"[32].

31 — Siehe oben Nrn. 28 ff.

32 — Schlußanträge von Generalanwalt Trabucchi, a. a. O., in der Rechtssache 18/74, a. a. O., insbesondere S. 955.

76. Schließlich würde ich ganz rasch das Argument zurückweisen, daß die angefochtene Maßnahme den Gewerkschaftsbund nicht unmittelbar und individuell betreffe. Dieser ist *Adressat* der Maßnahme. Er befindet sich damit in der in Artikel 173 Absatz 2 erste Alternative vorgesehenen Rechtslage. Daher ist es völlig falsch, sich hier auf das in dieser Vorschrift für den Fall vorgesehene Erfordernis zu berufen, daß die Maßnahme an einen Dritten gerichtet ist.

77. Ich schlage Ihnen deshalb vor,

— die Klagen für zulässig zu erklären, soweit sie gegen das Schreiben des Rechnungshofes vom 31. März 1987 gerichtet sind,

— im übrigen die Klage des Gewerkschaftsbundes für unzulässig zu erklären,

— die Kostenentscheidung dem Urteil zur Begründetheit vorzubehalten.