3. Im übrigen wird der Rechtsstreit an die Erste Kammer des Gerichtshofes zurückverwiesen.

Lecourt Donner Sørensen Monaco Mertens de Wilmars
Pescatore Kutscher Ó Dálaigh Mackenzie Stuart

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 8. Oktober 1974.

Der Kanzler
A. Van Houtte

Der Präsident
R. Lecourt

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS GERHARD REISCHL VOM 8. MAI 1974

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

Die vorliegende Klage erstrebt die Aufhebung von Verfügungen des Rates, mit denen zwei Beamte auf Dienstposten von Verwaltungsräten ernannt wurden. Die Klage ist von drei Klägerinnen erhoben worden, von denen die Klägerinnen zu 2 und 3 hinsichtlich der Zulässigkeit der Klage keine besonderen Probleme aufwerfen: Sie sind Beamtinnen des Rates und machen ein rechtliches Interesse an der Aufhebung von Ernennungen geltend, die ihre Rechtsstellung verletzten. Die Klägerin zu 1 dagegen ist der Gewerkschaftsbund Europäischer öffentlicher Dienst (Union syndicale), eine Gewerkschaft von Beamten und sonstigen Bediensteten der europäischen Organe und Einrichtungen, die ihren Sitz in Brüssel haben.

Die Tatsache, daß hier eine Gewerkschaft als Klägerin auftritt, hat den Rat veranlaßt, mit Schriftsatz vom 27. November 1973 die *Einrede der Unzulässigkeit* zu erheben und zu beantragen, der Gerichtshof möge gemäß Artikel 91 § 4 der Verfahrensordnung hierüber vorabentscheiden.

Mit Beschluß vom 13. Februar 1974 hat die Erste Kammer des Gerichtshofes gemäß Artikel 95 § 2 der Verfahrensordnung die Rechtssachen dem Plenum des Gerichtshofes vorgelegt. Dieses hat beschlossen, über die Einrede ohne vorherige Beweisaufnahme vorab zu entscheiden.

Die Parteien sind in der Sitzung vom 21. März 1974 gehört worden, und die Sache ist entscheidungsreif.

I — Tragweite der Einrede

Zunächst ist die Tragweite der vom Rat erhobenen Einrede der Unzulässigkeit zu untersuchen. Der Rat beantragt nämlich, die Klage nicht nur insoweit als unzulässig abzuweisen, als sie von der Union

syndicale erhoben ist, deren Klagerecht in Verfahren der vorliegenden Art, wie wir sehen werden, zweifelhaft sein kann. Er wendet sich vielmehr auch gegen die Klage der beiden Beamtinnen, soweit diese sich als Funktionärinnen oder Mitglieder der Union syndicale der Klage anschlössen. In diesem Punkte ist die Einrede wohl nicht ganz ernst zu nehmen. Die beiden Klägerinnen haben ausdrücklich erklärt, daß sie ihre Klage im eigenen Namen, für eigene Rechnung und zur Wahrung ihrer eigenen Rechtsposition anhängig gemacht haben und durchführen. Sie mögen Mitglieder, ja sogar Funktionäre der Union syndicale oder sonst irgendeiner Vereinigung sein — das hat hier keine Bedeutung; Tatsache ist, daß sie am Auswahlverfahren zur Besetzung der streitigen Dienstposten hätten teilnehmen können, falls ein solches Auswahlverfahren stattgefunden hätte. Das berechtigte Interesse der beiden Beamtinnen an ihrer Klage und ihre Klagebefugnis nach Artikel 91 des Statuts stehen außer Zweifel, weil sie Beschwerden nach Artikel 90 eingereicht haben.

II — Erörterung der Einrede

1. Zunächst ist zu prüfen, was die Union syndicale ist und was sie nach dem Statut der Beamten der Europäischen Gemeinschaften darstellt.

Die Union syndicale ist eine Gewerkschaft von Beamten und sonstigen Bediensteten derjenigen Organe und Einrichtungen der Europäischen Gemeinschaften, die ihren Sitz in Brüssel haben. Ihre Satzung ist von einer Generalversammlung ihrer Mitglieder beschlossen worden und am 25. Januar 1973 in Kraft getreten. Sie wird derzeit von einem am 28. Januar 1973 gewählten Exekutivkomitee geleitet und vertreten. Die Gewerkschaft ist der Internationalen Föderation der Gewerkschaften des Personals öffentlicher Dienste (IÖD) mit dem Sitz in London und über diese dem Europäischen Bund Freier Gewerkschaften (EBFG) und dem Internationalen Bund Freier Gewerkschaften (IBFG) in Brüssel angeschlossen. Nach ihrer Satzung (Art. II § 1) sind die wichtigsten Ziele der Gewerkschaft:

„die Vertretung der wirtschaftlichen, sozialen, beruflichen und ethischen Interessen ihrer Mitglieder und des gesamten Personals, die Beteiligung an den Zielen und Grundsätzen der IÖD, des EBFG und des IBFG im Sinne einer effektiven Solidarität mit der Welt der Arbeit im europäischen und internationalen Rahmen."

Diese wesentlichen Ziele werden in Artikel II § 2 der Satzung näher ausgeführt und äußern sich in der Entschlossenheit, die Unabhängigkeit, den Bestand und die Qualität des europäischen öffentlichen Dienstes zu wahren, an seiner Gestaltung mitzuarbeiten und auf die Anpassung der Struktur und der Arbeitsbedingungen an die Erfordernisse einer modernen und menschlichen multinationalen Verwaltung hinzuwirken.

Zu untersuchen ist weiter, inwieweit die Stellung von Gewerkschaften im Gemeinschaftsrecht näher umschrieben ist.

Der mit der Änderungsverordnung Nr. 1473/72 des Rates vom 30. Juni 1972 in das Statut eingefügte Artikel 24a sagt:

„Die Beamten haben Vereinigungsfreiheit; sie können insbesondere Gewerkschaften oder Berufsverbänden der europäischen Beamten angehören."

Der Statutgeber läßt also die Mitgliedschaft der Beamten und sonstigen Bediensteten der Organe der Gemeinschaften bei Gewerkschaftsorganisationen als Ausfluß des Grundrechts der Koalitionsfreiheit zu. Er anerkennt damit ausdrücklich die Existenz der Gewerkschaften und Berufsverbände sowie deren Tätigkeit und die Wahrnehmung ihrer besonderen Aufgaben. Diese Anerkennung würde ausgehöhlt, wollte man dem Statutgeber erlauben, den solchermaßen von ihm als existent anerkannten Organisationen jede Befugnis zur Interessenvertretung abzusprechen. Fraglich ist nur, innerhalb welcher Grenzen sie diese Befugnis ausüben können.

Der Rat glaubt nachweisen zu können, daß er in seiner Eigenschaft als Statutgeber auf dem hier in Frage stehenden Gebiet eine solche Grenze gezogen hat. In der Tat hat er sich einem vom Europäischen Parlament vorgeschlagenen Zusatz zum eben zitierten Artikel 24a widersetzt, wonach im Falle eines Prozesses vor dem Gerichtshof zwischen der Gemeinschaft und einer dem Statut unterstehenden Person deren Gewerkschaft oder Berufsverband dem Rechtsstreit sollte beitreten können, „falls das allgemeine Interesse des Personals diesen Beitritt rechtfertigt". Nach Auffassung des Rates muß daraus, daß der Statutgeber einen förmlich eingebrachten konkreten Vorschlag, der Gewerkschaft erweiterte Möglichkeiten zum Auftreten vor Gericht zu geben, ausdrücklich abgelehnt hat, geschlossen werden, daß diese nicht vor dem Gerichtshof auftreten könne.

Das scheint mir eine zumindest gewagte Auslegung zu sein. Die Haltung des Rates scheint mir eher auf der Auffassung dieses Organs von der Gewaltenteilung zu beruhen. Dieser entspricht es, es dem Richter als dem Hüter der Rechtsordnung zu überlassen, aus der anerkannten Existenz der Gewerkschaften die Folgerungen zu ziehen, die die Rechtslogik geboten erscheinen läßt. Dem Richter steht es zu, das Ausmaß der Rechtsfähigkeit festzustellen, wie es ihm andererseits auch zukommt, Handlungen im Hinblick auf ihre Rechtserheblichkeit zu beurteilen.

Die Gewerkschaften haben in das Rechtsleben der Gemeinschaft Aufnahme gefunden; sie haben mithin über Rechtssätze, die auf verschiedenen Gebieten das Koalitionsrecht und seine tatsächliche Ausübung anerkannt haben, Rechte und Pflichten. Dem Gerichtshof obliegt es zu entscheiden, ob solche Rechte oder Pflichten im Einzelfalle tatsächlich bestehen.

2. Im vorliegenden Fall ist zu entscheiden, ob die Gewerkschaften berechtigt sind, vor Gericht „aufzutreten". Dabei ist sorgfältig zu unterscheiden zwischen dem Recht, als Streithelfer aufzutreten, und dem Recht, selbst Kläger zu sein.

Es erscheint mir durchaus möglich, daß sich Gewerkschaften als Streithelfer an einem Verfahren vor dem Gerichtshof beteiligen können. Während Artikel 34 der Satzung des Gerichtshofes der EGKS sagt, daß alle natürlichen oder juristischen Personen, die ein berechtigtes Interesse am Ausgang eines beim Gerichtshof anhängigen Verfahrens haben, sich am Streit beteiligen können, bestimmen Artikel 37 des Statuts des Gerichtshofes der EWG und Artikel 38 des Statuts des Gerichtshofes der EAG nach besonderer Erwähnung der Mitgliedstaaten und der Organe der Gemeinschaft, deren Beitrittsrecht unbegrenzt zu sein scheint, daß dieses Recht auch allen anderen Personen zusteht, die ein *berechtigtes Interesse am Ausgang eines bei dem Gerichtshof anhängigen Rechtsstreits glaubhaft machen,* ausgenommen allerdings Rechtsstreitigkeiten zwischen Mitgliedstaaten, zwischen Organen der Gemeinschaft oder zwischen Mitgliedstaaten und Organen der Gemeinschaft. Diese Artikel gelten zweifellos auch in Beamtenstreitsachen, die behandelt sind in den Verträgen selbst (Art. 179 EWG-Vertrag, Art. 152 EAG-Vertrag) und im Beamtenstatut als spezieller Durchführungsverordnung, deren Artikel 91 Absatz 5 die Einzelheiten regelt. Die Frage, ob die Streithilfe nach diesen Bestimmungen auch Gewerkschaften offensteht, scheint mir zum Teil durch die frühere Rechtsprechung des Gerichtshofs entschieden zu sein. Zunächst wurde das Beitrittsrecht der Verbände (Beschluß vom 24. Oktober 1962 in den verbundenen Rechtssachen 16 und 17/62 (Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes und 3 andere Klägerinnen/Rat der EWG — Slg. 1962, 999) bestätigt und darauf gestützt, daß der Ausdruck „alle anderen Personen" „so weit wie nur irgend möglich gefaßt" sei. Dies bedeutet nicht, daß der Beitritt als Streithelfer jedem irgendwie gearteten Rechtsgebilde zugänglich ist, sondern es wurde sehr richtig klargestellt (mit Beschluß

vom 14. November 1963 in der Rechtssache 15/63 (Claude Lassalle/Europäisches Parlament — Slg. 1964, 109), daß „nicht anzunehmen [ist], daß die Verfasser [der Verträge] das Beitrittsrecht auf Organisationen haben ausdehnen wollen, die weder Rechtspersönlichkeit besitzen noch die Merkmale aufweisen, an welche die Rechtspersönlichkeit anknüpft". Und der Beschluß fährt fort, daß „zu diesen Merkmalen vornehmlich eine, wenn auch beschränkte, Autonomie und Verantwortlichkeit zu rechnen [sind]". Diese Voraussetzungen erfüllt eine Gewerkschaft wie die Union syndicale, so wie ich sie vorhin beschrieben habe. Der Beitritt der Union syndicale wäre in unserem Fall also wohl möglich gewesen.

Die Union syndicale hat es aber vorgezogen, anders vorzugehen. Sie hat im eigenen Namen Klage erhoben.

Es ist nunmehr zu prüfen, ob und unter welchen Bedingungen eine Klage der Gewerkschaft im eigenen Namen zulässig ist.

Die Rechtsvergleichung ermöglicht es uns, eine gedrängte, aber genaue Übersicht über die Lösungen des Problems in den Mitgliedstaaten zu geben, deren öffentlicher Dienst nach Rechtsvorschriften organisiert ist, die dem Statut der Beamten unserer Gemeinschaften mehr oder weniger gleichen.

Lassen Sie mich mit den einschränkendsten Lösungen beginnen und mit den großzügigsten enden. Überall scheint sich die Auffassung durchgesetzt zu haben, daß die Gewerkschaften vor Gerichten parteifähig sind. Hinsichtlich des Klagerechts spricht man je nach dem Land von Ausdehnung der Rechtsfähigkeit, von Klageberechtigung, vom Recht zu oder von rechtlichem Interesse an einer Klage ... usw. Bleiben wir bei der Praxis und untersuchen wir die Ergebnisse. In den Niederlanden hätten die Gewerkschaften sicher kein Klagerecht in einem dem vorliegenden vergleichbaren Fall. In der Bundesrepublik Deutschland ist das Klagerecht der Gewerkschaften in bestimmten, abschließend aufgezählten Fällen ausdrücklich vom Gesetz festgelegt. In der Mehrzahl der Staaten muß das geltend gemachte Interesse ein Kollektivinteresse und darf kein Einzelinteresse sein. So hat insbesondere in Großbritannien eine Gewerkschaft als Vertragspartei eines Vertrages zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmern ein Klagerecht, einerlei ob der Vertrag im Gesetz vorgesehen oder das Ergebnis von Verhandlungen zwischen den Parteien ist. Ganz allgemein ist eine Gewerkschaft oft nur klageberechtigt, soweit es um die Verteidigung lediglich der Interessen der von ihren Mitgliedern gebildeten „Vereinigung" geht (so in Italien, in Luxemburg, in Irland und in Dänemark). Am weitesten scheint das Klagerecht in Frankreich zu gehen; dort kann eine Gewerkschaft eine individuelle Maßnahme angreifen, zwar nicht, wenn diese unmittelbar nur einen einzelnen betrifft, aber immerhin, wenn sie die Gesamtheit derjenigen Gewerkschaftsmitglieder beschwert, denen eine abgelehnte Maßnahme Vorteile hätte bringen sollen (Entscheidung des Conseil d'État vom 12. Juni 1959, Syndicat chrétien du Ministère de l'Industrie et du Commerce, veröffentlicht — mit den Schlußanträgen des Herrn H. Mayras — im Recueil Lebon S. 360). Endlich kann seit 1967 in Belgien (nach einer Entscheidung des Conseil d'État vom 12. Juli 1967, Jurisprudence du C.E. S. 71) eine Entscheidung, auch wenn es sich um eine Einzelfallentscheidung handelt, die von einer Gewerkschaft vertretenen Kollektivinteressen verletzen, falls sie sich mit Sicherheit, wenn auch erst künftig, auf mehrere Angehörige der von der Gewerkschaft vertretenen Personengruppe auswirken wird.

Man sieht, daß die Klage der Union syndicale lediglich in Belgien — wo die zitierte Rechtsprechung heftig kritisiert wurde — eine geringe Aussicht gehabt hätte, für zulässig erklärt zu werden. Überall sonst ist das Klagerecht der Gewerkschaften in seinem Umfang dadurch begrenzt, daß die den Gewerkschaften zuerkannte Rechtspersönlichkeit rein *funktional* ist und nur so weit reicht, wie

sie zur Erreichung der Ziele dient, die der Gesetzgeber und die Gerichte gemeinsam als für eine Gewerkschaft normal anerkennen. Das Klagerecht spiegelt also überall die Vorstellung wider, die man sich von den Gewerkschaften, ihrer Befugnis zur Interessenvertretung und ihrer Rolle im gesellschaftlichen Leben macht. Daraus kann man den Schluß ziehen, daß es in der Europäischen Gemeinschaft eine Popularklage der Gewerkschaften in Angelegenheiten der Interessenvertretung der Arbeitnehmer nicht gibt, daß vielmehr eine allgemeine Linie besteht, wonach die Gewerkschaften nur gegen Beeinträchtigungen solcher Interessen vor Gericht gehen können, um derentwillen und zu deren Verteidigung sie gegründet sind.

Übertragen wir diese Erkenntnisse auf den hier anstehenden Fall, so müssen wir feststellen, daß die Union syndicale, deren Repräsentativität nicht bestritten wird, eine Klage mit dem Ziel der Aufhebung individueller Maßnahmen erhoben hat. Wenn sie mit dieser Klage eine Verletzung des Beamtenstatuts geltend macht, so geschieht das zur Wahrnehmung der Sonderinteressen zweier Personen, die ihrerseits geklagt haben und deren Klagen zulässig sind. Wo bleibt da das Kollektivinteresse? Liegt es im Anprangern von Vorgängen, deren Wiederholung eine sich ausbreitende Verletzung des Beamtenstatuts darstellen würde? Aber ein solches Interesse ist rein hypothetisch; bis zum Beweis des Gegenteils ist es nicht entstanden und nicht gegenwärtig. Hätte der Rat beispielsweise einseitig beschlossen, das Ernennungsverfahren ganz allgemein abweichend vom Statut zu handhaben, so wäre die Lage völlig anders. Dann könnte man sich fragen, ob die Union syndicale ein Kollektivinteresse zu vertreten und zu verteidigen hätte. Aber das ist ein rein hypothetischer Fall.

Schließlich gebe ich noch zu bedenken, daß die Zulassung von Klagen, die die Gewerkschaften an Stelle ihrer Mitglieder zur Verfolgung von Einzelinteressen erheben, die freie Entscheidung des Beamten darüber, ob er überhaupt etwas gegen eine Entscheidung seines Dienstherrn unternehmen will, beeinträchtigen könnte. Dies erschiene mir mit der Freiheit der Persönlichkeit unvereinbar.

Es bleibt noch eine in der mündlichen Verhandlung kurz angesprochene Möglichkeit zu erörtern: Kann man die Klage der Union syndicale als eine bloße „Anschlußklage" zu den Klagen der beiden klagenden Beamtinnen Massa und Kortner betrachten und deshalb geringere Anforderungen an die Zulässigkeitsvoraussetzungen stellen? Meines Erachtens nicht, denn die Verträge, die Satzungen des Gerichtshofes und unsere Verfahrensordnung sehen eine solche Möglichkeit nicht vor, und es hieße in gefährlicher Weise Neuerungen einzuführen, wollte man durch Richterrecht eine Möglichkeit schaffen, deren Auswirkungen nicht klar abzuschätzen sind. Außerdem besteht ja zu diesem Zweck unter den genannten Bedingungen die Möglichkeit der Streithilfe.

Aus diesen Erwägungen beantrage ich,

1. die Klagen der Beamtinnen Massa und Kortner als zulässig zu behandeln und insoweit die Kostenentscheidung dem Sachurteil vorzubehalten,

2. die Klage der Union syndicale als unzulässig abzuweisen und dieser Klägerin die auf sie entfallenden Kosten aufzuerlegen.