# URTEIL DES GERICHTSHOFES VOM 8. OKTOBER 1974 [1]

# Allgemeine Gewerkschaft der Europäischen Beamten gegen Kommission der Europäischen Gemeinschaften

**Rechtssache 18/74**

## Leitsätze

*Beamte — Berufsverbände — Parteifähigkeit und Klagebefugnis — Grenzen (EWG-Vertrag, Artikel 173, 179; Satzung des Gerichtshofes, Artikel 37; Statut der Beamten, Artikel 24a, 90, 91)*

Die in Artikel 24a des Beamtenstatuts anerkannte Vereinigungsfreiheit bedeutet nicht nur, daß die Beamten und Bediensteten das Recht haben, frei Vereinigungen ihrer Wahl zu gründen, sondern auch, daß diese Vereinigungen sich zur Verteidigung der beruflichen Interessen ihrer Mitglieder jeder erlaubten Tätigkeit widmen, insbesondere auch gerichtliche Klagen erheben können.

Daher kann eine parteifähige und ordnungsgemäß vertretene Berufsvereinigung nach Artikel 173 Absatz 2 EWG-Vertrag Anfechtungsklage gegen die Entscheidungen erheben, die an sie ergangen sind; sie kann auch unter den Voraussetzungen des Artikels 37 der Satzung des Gerichtshofes einem vor dem Gerichtshof anhängigen Rechtsstreit beitreten.

Dagegen kann im Rahmen des in den Artikeln 90 und 91 des Beamtenstatuts eingerichteten Verfahrens der Beschwerde und Klage, das ausschließlich auf individuelle Streitsachen zugeschnitten ist, eine von einem Berufsverband erhobene Klage nicht zugelassen werden.

In der Rechtssache 18/74

ALLGEMEINE GEWERKSCHAFT DER EUROPÄISCHEN BEAMTEN, Luxemburg, vertreten durch ihren Präsidenten M. Metge, Prozeßbevollmächtigter: Rechtsanwalt R. Badinter, zugelassen bei der Cour d'Appel Paris, Zustellungsbevollmächtigter: Rechtsanwalt J. Welter, II B, avenue de la Porte-Neuve, Luxemburg,

Klägerin,

gegen

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, vertreten durch ihren Rechtsberater J. Griesmar als Bevollmächtigten, Zustellungsbevollmächtigter:

1 — Verfahrenssprache: Französisch.

Herr P. Lamoureux, Rechtsberater der Kommission, 4, boulevard Royal, Luxemburg,

Beklagte,

beim derzeitigen Verfahrensstand

wegen Zulässigkeit der Klage auf Aufhebung der „Entscheidung der Kommission vom 21. September 1973 über einen Abzug von den Gehaltszahlungen für Oktober oder November 1973 bei den Beamten und sonstigen Bediensteten der Kommission, die an den Streiks von November und Dezember 1972 beteiligt waren",

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten R. Lecourt, der Kammerpräsidenten A. M. Donner und M. Sørensen (Berichterstatter), der Richter R. Monaco, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, H. Kutscher, C. Ó Dálaigh und A. J. Mackenzie Stuart,

Generalanwalt: A. Trabucchi
Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

## URTEIL

## Tatbestand

Der Sachverhalt und das Vorbringen der Parteien im schriftlichen Verfahren lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt und Verfahren

1. Am 30. November nachmittags und am 1. Dezember 1972 fand ein sogenannter „Warnstreik" des Personals der Organe der Europäischen Gemeinschaften statt. Diesem folgte vom 11. zum 15. Dezember 1972 ein „eigentlicher" Streik. Anlaß des Streiks war, daß der Rat eine Verordnung über die Anhebung der Bezüge zur Erhöhung der Kaufkraft erlassen hatte, ohne dem Vorschlag der Kommission zu folgen, der auf die Kriterien des Ratsbeschlusses vom 20. und 21. März 1972 abgestellt hatte.

Am 28. März 1973 wurde die nachstehende Mitteilung des für Personalangelegenheiten verantwortlichen Kommissionsmitgliedes Borschette über Informaphon bekanntgegeben:

„Ich möchte das Personal der Kommission davon unterrichten, daß die Kommission in ihrer Sitzung vom 21. März beschlossen hat, einen Abzug bei den Gehältern der Beamten vorzunehmen, die an den Streiks im Dezember des vergangenen Jahres teilgenommen haben.

Zu diesem Beschluß möchte ich Ihnen einige Erklärungen geben und Ihnen einige allgemeine Erwägungen mitteilen. Zunächst sei daran erinnert, daß die Kommission bereits am 16. Dezember 1970 den Beschluß gefaßt hatte, daß die Nichtzahlung der Bezüge für Streiktage ein selbstverständlicher Grundsatz sei, für dessen Anwendung sie verantwortlich sei.

Wegen der Streiks von Dezember 1972 hatte sich die frühere Kommission in ihrer Sitzung vom 20. Dezember erstmals grundsätzlich dafür entschieden, einen Gehaltsabzug vorzunehmen. Anschließend hatte sie in ihrer Sitzung vom 25. Januar 1973 ihrem Generalsekretär die notwendigen Weisungen erteilt, um zu versuchen, mit den Vertretern der übrigen Organe eine gemeinsame Haltung über die vorzunehmenden Abzüge zu erreichen.

Aufgrund der Ergebnisse dieses Meinungsaustauschs hat die Kommission in ihrer Sitzung vom 28. Februar 1973 beschlossen, bei den Bezügen der am Streik beteiligten Beamten Abzüge vorzunehmen, jedoch unabhängig vom Datum drei „freie" Streiktage zuzugestehen.

Am 1. März 1973 bin ich mit den Gewerkschaften und Berufsverbänden zusammengekommen, um ihnen den Beschluß der Kommission mitzuteilen. Nachdem ich die Kommission über die Ergebnisse des Treffens mit dem CLOSP — Comité de liaison des organisations syndicales et professionnelles — unterrichtet hatte, sind Herr Präsident Ortoli und ich am 7. März ein zweites Mal mit den Vertretern des Personals zusammengetroffen.

Nach Unterrichtung über die Ergebnisse dieses Treffens hat die Kommission dann ihren früheren Beschluß bestätigt und die Generaldirektion für Personal und Verwaltung angewiesen, bei den Gehältern der Beamten und Bediensteten, die an dem Streik beteiligt waren, Abzüge vorzunehmen.

Dieser Beschluß ist den Vertretern der Gewerkschaften und Berufsverbände des Personals mitgeteilt worden. Am 21. September 1973 wurde von der Generaldirektion für Personal und Verwaltung im Personalkurier folgende Mitteilung bekanntgegeben:

„Im Anschluß an die Streiks, die im Dezember des vergangenen Jahres stattfanden, hat die Kommission in ihrer Sitzung vom 21. März 1973 ihren Beschluß bestätigt, bei den Bezügen der Beamten und sonstigen Bediensteten, die an dieser Maßnahme beteiligt waren, Abzüge vorzunehmen; mit der Durchführung dieses Beschlusses hat sie die Generaldirektion für Personal und Verwaltung beauftragt.

Die Kommission gewährte jedoch, ohne Rücksicht auf das Datum, drei „freie" Streiktage.

Wie Sie sich erinnern werden, hat Herr Borschette den Beschluß der Kommission durch Mitteilung vom 28. März 1973 dem Personal zur Kenntnis gebracht.

Da die zur Durchführung des Beschlusses notwendigen Arbeiten jetzt abgeschlossen sind, wird das Personal davon unterrichtet, daß der Abzug für die in Brüssel Beschäftigten von den Bezügen für den Monat Oktober 1973 und für die in Luxemburg Beschäftigten spätestens von den Bezügen für den Monat November 1973 erfolgt.

Dieser Abzug in Höhe von 1/30 der Bezüge pro Streiktag wird auf dem Gehaltsauszug unter folgender Code-Ziffer vermerkt:

. . . . . ."

2. Am 19. Oktober 1973 erhob die Klägerin nach Artikel 90 Absatz 2 des Be-

amtenstatuts Beschwerde, um die Aufhebung „der Entscheidung der Kommission über den Abzug von 3½ Tagen bei den Oktoberbezügen 1973 ..." zu erreichen. Die Beschwerde war vom Präsidenten und vom Generalsekretär der Klägerin unterzeichnet.

3. Da ihre Beschwerde nicht beschieden wurde, hat die Klägerin am 5. März 1974 die vorliegende Klage erhoben, die am 6. März 1974 in das Register des Gerichtshofes eingetragen worden ist. Sie ist der Ansicht, die Zulässigkeit ihrer Klage könne nicht bestritten werden, und beantragt, „die Entscheidung vom 21. September 1973 aufzuheben, mit der die Kommission der Europäischen Gemeinschaften einen Abzug von den Gehaltszahlungen für Oktober oder November 1973 bei den Beamten und sonstigen Bediensteten der Kommission vornahm, die an den Streiks von November und Dezember 1972 beteiligt waren". Für die Klage wird insbesondere angeführt, die Haltung der Kommission sei ungewiß und unentschieden, die Maßnahme selber verspätet gewesen; für den Beschluß fehle die Rechtsgrundlage; das aus Anlaß des Streiks gewählte Verfahren entspreche nicht den Bestimmungen der Artikel 60 und 86 des Beamtenstatuts; das Verfahren zur Feststellung des Fehlens der Beamten an ihren Dienstposten sei nicht ordnungsgemäß gewesen; der Gehaltsabzug, der nur die Beamten der Kommission treffe, sei diskriminierend, da sich auch das Personal des Rates, des Parlaments und des Gerichtshofes am Streik beteiligt habe.

4. Mit Schriftsatz vom 5. April 1974 hat die Kommission eine prozeßhindernde Einrede erhoben. Sie beantragt, gemäß Artikel 91 der Verfahrensordnung über die Einrede vorab zu entscheiden. Die Klägerin beantragt, die Einrede zu verwerfen.

5. Mit Beschluß vom 20. März 1974 hat die Zweite Kammer des Gerichtshofes gemäß Artikel 95 § 2 der Verfahrensordnung die Rechtssache dem Gerichtshof vorgelegt.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, ohne vorherige Beweisaufnahme in die mündliche Verhandlung über die prozeßhindernde Einrede einzutreten.

## II — Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien zur Zulässigkeit

A — 1. Die *Kommission* untersucht zunächst die Parteifähigkeit der Klägerin und kommt zu dem Ergebnis, daß diese fehle und die Klage daher unzulässig sei.

a) Die Kommission stellt fest, nach dem für die Gründung der Gewerkschaft maßgeblichen Luxemburger Recht fehle der Klägerin die Rechtspersönlichkeit, wie sie das Gesetz gewähre.

Die Kommission erinnert daran, daß die Klägerin, deren Satzungen im Recueil spécial du Mémorial Luxembourgeois bekanntgemacht worden seien, der die im Gesetz vom 21. April 1928 über die Vereine ohne Gewinnzweck vorgeschriebenen Bekanntmachungen bringe, ihren Willen bekundet habe, einen Verein ohne Gewinnzweck nach Luxemburger Recht zu gründen. Nach gründlicher Untersuchung gelangt die Kommission jedoch zu der Feststellung, daß die Klägerin weder vor noch nach der Bekanntmachung ihrer letzten Satzung im Mémorial vom 26. November 1973 die nach Luxemburger Recht erforderlichen Voraussetzungen für die Gewährung der Rechtspersönlichkeit erfüllt habe. Die Kommission verweist insbesondere auf die Unterlassung der in den Artikeln 2, 3, 9, 10 und 11 des Gesetzes von 1928 vorgeschriebenen Bekanntmachungen und Formalitäten.

Die Kommission schließt daraus, daß die Klägerin nicht befugt sei, vor einem ordentlichen Gericht in Luxemburg zu klagen. Im vergleichenden internationalen Privatrecht sei anerkannt, daß Personenstand und Rechtsfähigkeit sich nach dem Gesetz des Staates beurteilten, dem eine

Person angehöre; das gelte auch vor ausländischen Gerichten und erst recht im Hinblick auf die Erfordernisse des zwingenden Gemeinschaftsrechts. Die Kommission vermag in keiner Vorschrift des Gemeinschaftsrechts auch nur einen beiläufigen Hinweis auf eine andere Lösung zu finden. Ebensowenig finde sich in der Rechtsprechung des Gerichtshofes ein Anhaltspunkt dafür, daß der Gerichtshof gewillt sei, das Recht des Sitzstaates unberücksichtigt zu lassen und einem Gebilde Rechtspersönlichkeit zu verleihen, die das innerstaatliche Recht nicht gewähre.

b) Die Kommission führt sodann aus, die Praxis der Verwaltungsgerichte zeige, daß faktische Vereinigungen, denen die Rechtspersönlichkeit fehle, gelegentlich parteifähig seien. Diese verfügten dann in genau bestimmten Bereichen über eine gesetzlich eingeräumte Fähigkeit, am Verfahren beteiligt zu sein. Es werde aber allgemein anerkannt, daß diese Fähigkeit Ausnahmecharakter habe und eng auszulegen sei.

In diesem Zusammenhang untersucht die Kommission das Recht der ursprünglichen Mitgliedstaaten, insbesondere das Luxemburger Recht. Sie verweist vor allem auf das Luxemburger Gesetz vom 12. Juni 1965 über die Tarifverträge, an denen die Arbeiter- und Angestelltengewerkschaften beteiligt sein können; danach seien diese Vereinigungen „befugt, zugunsten ihrer Mitglieder sämtliche Verfahrenshandlungen vorzunehmen, die mit dem Tarifvertrag zusammenhängen, ohne eine Bevollmächtigung durch den Betroffenen nachweisen zu müssen, vorausgesetzt, daß dieser unterrichtet wurde und nicht sein mangelndes Einverständnis erklärt hat". Diese gesetzlich eingeräumte Fähigkeit, am Verfahren beteiligt zu sein, sei aber restriktiv zu verstehen. Da es sich um Vereinigungen ohne Rechtspersönlichkeit handele, sei ihnen ein allgemeines Klagerecht in anderen Bereichen ausdrücklich versagt.

Die Kommission untersucht das Gemeinschaftsrecht und kommt zu dem Ergebnis, die klagende Gewerkschaft verfüge über keine gesetzlich eingeräumte Fähigkeit, am Verfahren beteiligt zu sein, die ihr die Erhebung einer Klage gestatte. Sie erinnert vor allem daran, daß dem Gerichtshof, der nach Artikel 179 EWG-Vertrag „... für alle Streitsachen zwischen der Gemeinschaft und deren Bediensteten ... nach Maßgabe der Bedingungen zuständig [ist], die im Statut der Beamten festgelegt sind ...", im Statut (Art. 91) die Grenzen seiner Zuständigkeit gesetzt seien; er sei nicht zuständig, wenn es sich bei der Klägerin nicht um eine „Person" handele, auf die das Statut Anwendung finde, und der vor ihm angefochtene Rechtsakt keine „diese Person beschwerende Maßnahme" darstelle.

Zwar werde im Statut (Art. 24a) die Gewerkschaft als Vereinigung erwähnt, der die Bediensteten der Beklagten angehören könnten, die Rechtsstellung der Klägerin werde jedoch im Statut in keiner Weise näher bestimmt. Diese begründe für sie keine Pflichten, aber auch keine Rechte, deren Verletzung sie beschwere und als eine Maßnahme vor den Gerichtshof gebracht werden könne, die eine unter das Statut fallende Person beschwere.

Die Kommission legt weiter dar, der Rat habe als Statutgeber ausdrücklich seinen Willen bekundet, den Gewerkschaften das Recht zu versagen, in Statutsfragen vor Gericht aufzutreten; dies zeige sich darin, daß er sich folgendem vom Parlament zu Artikel 24a des Beamtenstatuts vorgeschlagenen Zusatz widersetzt habe: „Wenn in einem Rechtsstreit vor dem Gerichtshof die Gemeinschaft einer von dieser Verordnung betroffenen Person gegenübersteht, kann die Gewerkschaft oder die Berufsorganisation, der diese Person angehört, dem Rechtsstreit beitreten, falls das allgemeine Interesse des Personals diesen Beitritt rechtfertigt".

c) Die Kommission fragt sich schließlich, ob nach der Theorie der realen Verbandspersönlichkeit die Klägerin nicht verlangen könne, durch die Rechtsprechung den vorschriftsmäßig zustande ge-

kommenen jurisitischen Personen gleichgestellt zu werden. Nicht ohne Interesse sei eine rechtsvergleichende Untersuchung (des belgischen und französischen Rechts), da sich so die Tragweite des vom Gerichtshof hierzu in der Vergangenheit eingenommenen Standpunkts besser erfassen lasse.

Nach Ansicht der Kommission kann die klagende Gewerkschaft vor belgischen Gerichten mit Sicherheit nicht auftreten; ebensowenig komme dies vor französischen Gerichten in Betracht, wo ihr das Fehlen der Rechtspersönlichkeit nach dem für ihre Gründung maßgeblichen Recht vorgehalten würde. Die Kommission geht insbesondere auf die Entscheidungen der Cour de Cassation vom 28. Januar 1954 (D. 1954 J. 217) und vom 25. Januar 1965 (Droit social 1965, S. 508) ein. Letztere verneint die Rechtspersönlichkeit einer Gewerkschaft, die ihre Satzung nicht hinterlegt hatte, und demzufolge auch ihre Fähigkeit, Wahlen zur Personalvertretung anzufechten. Die erstgenannte Entscheidung sei nicht von der allgemeinen Tragweite, die man ihr ursprünglich beigelegt habe; denn die Cour de Cassation begründe die Rechtspersönlichkeit der durch die Verordnung vom 22. Februar 1945 eingeführten Betriebsräte (Comités d'établissement) damit, daß der Gesetzgeber selber den Betriebsrat mit der Wahrnehmung kollektiver Interessen beauftragt, ihm in einem engeren Rahmen die gleichen Aufgaben übertragen habe wie dem Unternehmensrat (Comité d'entreprise) und damit implizit dessen Rechtspersönlichkeit anerkannt habe.

Die Kommission untersucht dann die Rechtsprechung des Gerichtshofes, insbesondere die Beschlüsse vom 24. Oktober 1962 in den verbundenen Rechtssachen 16 und 17/62 (Slg. 1962, 997), vom 14. November 1964 in der Rechtssache 15/63 (Slg. 1964, 107) und vom 11. Dezember 1973 in den Rechtssachen 41 ff./73 (noch nicht veröffentlicht). Sie macht geltend, man müsse unterscheiden zwischen der Frage, ob der Streithelfer im Sinne von Artikel 37 der Satzung des Gerichtshofes der EWG ein „berechtigtes Interesse am Ausgang [des] Rechtsstreits" glaubhaft mache und der Frage, ob die im Hauptprozeß angegriffene Maßnahme das Gebilde tatsächlich „unmittelbar und individuell" betreffe oder seine Rechtsstellung „unmittelbar berühre".

Im übrigen weist die Kommission darauf hin, daß man es in den wenigen Rechtssachen, in denen der Gerichtshof Gebilde ohne förmliche Rechtspersönlichkeit als Streithelfer zugelassen habe, mit kraft Gesetzes geschaffenen Gebilden zu tun gehabt habe; in diesen Fällen gestattete das Schweigen des Gesetzgebers zu der Frage, ob jene über die vom Gesetz anerkannte Rechtspersönlichkeit verfügten, jedenfalls nicht die Schlußfolgerung, daß ihnen diese Rechtspersönlichkeit förmlich durch das Gesetz versagt worden wäre.

2. Die Kommission macht sodann allgemeine prozeßhindernde Einreden geltend.

a) Soweit die Klage nach Artikel 173 EWG-Vertrag erhoben werde, sei sie aus mehreren Gründen unzulässig.

Die Kommission führt als ersten Grund an, daß die am 6. März 1974 gegen eine angebliche „Entscheidung der Kommission" vom 21. September 1973 erhobene Klage verspätet sei.

Zweitens beruft sie sich darauf, daß die Klage erst recht deshalb verspätet sei, weil sie sich gegen eine Maßnahme richte, die im wesentlichen nur einen früheren am 28. März 1973 bekanntgegebenen Beschluß bestätige, demzufolge wegen des Streiks von November — Dezember 1972 ein Teil der Dienstbezüge einzubehalten war. Die in der Mitteilung vom 21. September 1973 zutage tretenden „Neuerungen" könnten nicht Gegenstand einer Klage sein, denn sie enthielten ihrem Wesen nach eine einfache allgemeine Durchführungsmaßnahme zu dem früheren unanfechtbaren Beschluß und kündigten lediglich die Modalitäten der späteren Durchführung an.

Als dritten Grund für die Unzulässigkeit macht die Kommission geltend, entgegen den Erfordernissen von Artikel 173 sei die angefochtene Entscheidung weder an die Klägerin ergangen, noch sei diese durch die Entscheidung „unmittelbar und individuell" betroffen.

Als vierten Grund wirft sie die Frage auf, ob die durch ihren Präsidenten vertretene Klägerin durch ein nach der Satzung zuständiges Organ vertreten worden sei. Hier könnten deshalb Zweifel bestehen, weil nach Artikel 9 Absatz II der Satzung der Klägerin der Vorstand ... „die Gewerkschaft gegenüber ihren Mitgliedern, nach außen und in allen Rechtssachen [vertritt]". Möglicherweise stamme also die Vollmacht, die lediglich der Präsident der Gewerkschaft deren Anwalt zu ihrer Vertretung vor Gericht erteilt habe, von einem hierzu nicht befugten Organ.

b) Die Kommission hält die Klage auch, soweit sie sich auf Artikel 91 des Beamtenstatuts stützt, für unzulässig. Die vorstehend dargelegten prozeßhindernden Einreden griffen hier ebenfalls durch.

Die Kommission macht ferner geltend, die Klage müsse für unzulässig erklärt werden, weil es an einem im Namen der Klägerin nach Artikel 90 Absatz 2 des Statuts ordnungsgemäß betriebenen vorgerichtlichen Beschwerdeverfahren gefehlt habe. Sie verweist darauf, daß die Beschwerde nicht von dem nach der Satzung zuständigen Vorstand eingereicht worden sei.

3. Die Kommission prüft schließlich „die Befugnis der Klägerin, Kollektivinteressen wahrzunehmen sowie die Voraussetzungen, die erforderlich sind, um ihr Rechtsschutzbedürfnis anzuerkennen".

Insbesondere geht sie auf die französische Rechtsprechung ein, auf die sich die Klägerin ausschließlich beziehe. Diese Rechtsprechung habe sich seit mehreren Jahrzehnten auf einer durch den Gesetzgeber selber geregelten und bereinigten Grundlage entwickelt, der in diesem Bereich der gewerkschaftlichen Betätigung besonders liberale Lösungen eingeführt habe. Selbst wenn man sich an die in der französischen Rechtsprechung gefundenen Lösungen halte, stehe aber nicht fest, daß die vorliegende Klage, gemessen an den in der Rechtsprechung für die Vornahme von Verfahrenshandlungen aufgestellten Erfordernissen, zuzulassen wäre.

Zu den Zulässigkeitsvoraussetzungen der Anfechtungsklage vor dem Gerichtshof bemerkt die Kommission, die Verfasser des EWG-Vertrags hätten eine Entscheidung verlangt, die an den Kläger ergangen oder die, obwohl sie als eine an eine andere Person gerichtete Entscheidung ergangen sei, den Kläger unmittelbar und individuell betreffe. Sie verweist hierzu auf das Urteil in der Rechtssache Plaumann (Rechtssache 25/62 — Slg. 1963, 211), worin der Begriff der „individuell betroffenen" Person besonders erläutert worden sei. Sie kommt zu dem Ergebnis, daß der Klägerin für ihre Anfechtungsklage die nach Artikel 173 EWG-Vertrag erforderliche Eigenschaft fehle.

Diese sei auch für eine Klageerhebung nach Artikel 91 des Beamtenstatuts nicht gegeben: Die angefochtene Maßnahme berühre in keiner Weise „unmittelbar" die Rechtsstellung der Klägerin und beeinträchtige insbesondere weder ihre Rechte noch die Erfüllung ihrer Aufgaben. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes sei aber nur eine beschwerende Maßnahme anfechtbar, das heißt, eine Maßnahme, die unmittelbar in eine bestimmte Rechtsstellung eingreife.

B — Die *Allgemeine Gewerkschaft* trägt vor, die Argumentation der Kommission führe im Ergebnis zu einem rückständigen Gemeinschaftsrecht. Rückständig nicht nur im Hinblick auf die Grundsätze des internationalen Rechts, sondern auch im Vergleich mit den innerstaatlichen Rechtsordnungen, die in immer größerem Maße die Parteifähigkeit der Gewerkschaft bejahten, um ihnen zumindest die Wahrnehmung ihrer wesentli-

chen Aufgaben zu gestatten: die Verteidigung der beruflichen Interessen ihrer Mitglieder.

Das Gemeinschaftsrecht habe zwar die Existenz gewerkschaftlicher Vereinigungen anerkannt, jedoch ihre rechtliche Stellung noch nicht näher festgelegt. Dieses Versäumnis habe zu dem paradoxen Ergebnis geführt, daß die Gewerkschaften der europäischen Beamten nach innerstaatlichen Rechtsvorschriften zu gründen seien, obwohl sie nur mit den Organen der Gemeinschaft zu tun hätten und lediglich der Gerichtshof für die mit den Arbeitsbeziehungen zusammenhängenden Rechtsstreitigkeiten zuständig sei, demnach also ausschließlich Gemeinschaftsrecht Anwendung finde.

Die Gewerkschaft hebt hervor, daß das Gemeinschaftsrecht den Beamten ausdrücklich die Vereinigungsfreiheit gewähre. Der Statutgeber habe in Artikel 24a des Statuts das Bestehen der Gewerkschaften anerkannt und damit auch, daß deren Betätigung erlaubt sei. Die Fähigkeit, für die Verteidigung der beruflichen Interessen ihrer Mitglieder vor Gericht auftreten zu können, sei eines der Wesensmerkmale der gewerkschaftlichen Tätigkeit.

1. Die Gewerkschaft untersucht zunächst ihre Parteifähigkeit.

a) Sie macht geltend, die Kommission habe die Weigerung des Rates, sich den erwähnten Änderungsvorschlag des Parlaments zu eigen zu machen, nicht richtig ausgelegt. Der Rat sei nicht gegen das Beitrittsrecht der Gewerkschaften gewesen, sondern dagegen, daß dieses möglicherweise von einer anderen als der rechtsprechenden Gewalt eingeräumt werde.

b) Die vorliegende Klage beruhe auf den Artikeln 90 und 91 des Beamtenstatuts; gemäß Artikel 91 müsse eine Klage gegen die Gemeinschaft vor dem Gerichtshof von einer Person erhoben werden, auf die das Statut Anwendung finde. Erforderlich sei also, daß die Gemeinschaft Partei im Rechtsstreit sei und auf die andere Partei das Statut Anwendung finde. Diese beiden Voraussetzungen seien erfüllt. Es genüge, daß die Klägerin im Statut erwähnt sei. Die Erwähnung der Gewerkschaften in Artikel 24a des Statuts setze notwendigerweise ihr Vorhandensein voraus, wie auch die Möglichkeit der Gewerkschaft, ihre spezifischen Aufgaben wahrzunehmen.

Die dritte Voraussetzung sei, daß es sich bei der Klägerin um „eine Person" handele. Nach Ansicht der Gewerkschaft sei dieser Begriff so weit wie möglich aufzufassen. Sie verweist hierzu auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes zu der Wendung „alle anderen Personen" in Artikel 37 der Satzung des Gerichtshofes.

c) Bevor sie die verschiedenen Auslegungsmöglichkeiten dieses Begriffs untersucht, bemüht die Gewerkschaft sich zunächst um den Nachweis, daß ihre Parteifähigkeit nicht nach luxemburgischem Recht beurteilt werden dürfe, denn ließe man diese im Gemeinschaftsrecht zu, so müsse der Gerichtshof innerstaatliches Recht auslegen. Die Ansicht der Kommission beruhe auch auf Grundsätzen des vergleichenden internationalen Privatrechts über die Rechtsstellung der Ausländer. Die Gewerkschaft findet die Auffassung sonderbar, daß Luxemburg und seine Staatsangehörigen „Ausländer" im Verhältnis zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft seien. Der Gerichtshof müsse der Gewerkschaft also eine „Gemeinschaftsrechtspersönlichkeit" und folglich die Parteifähigkeit im Rahmen der Gemeinschaft zuerkennen, da doch die Notwendigkeit des Schutzes der Vereinigungsfreiheit der internationalen Beamten anerkannt sei und die für den internationalen öffentlichen Dienst geltenden Regeln unbestrittenermaßen von den internationalen Verwaltungsgerichten erarbeitet würden.

Die Gewerkschaft macht im übrigen geltend, daß jedenfalls das luxemburgische Recht ihre Rechtspersönlichkeit anerkenne. Hierzu verweist sie auf ein Schreiben des luxemburgischen Justizministers vom 22. Juli 1971, aus dem hervorgehe, daß die Allgemeine Gewerkschaft nach lu-

xemburgischen Recht ordnungsgemäß gegründet sei. Man müsse das Gesetz vom 10. Februar 1958 berücksichtigen, mit dem Luxemburg dem Übereinkommen Nr. 87 der Internationalen Arbeitsorganisation über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechts zugestimmt habe. Dieses auch für den öffentlichen Dienst geltende Übereinkommen bestimme in Artikel 7, daß der Erwerb der Rechtspersönlichkeit durch Berufsvereinigungen nicht an Bedingungen geknüpft werden dürfe, die geeignet seien, das Recht der Arbeitnehmer und Arbeitgeber, Organisationen nach eigener Wahl zu bilden, und deren Recht auf Ausübung ihrer Tätigkeit zu beeinträchtigen.

d) Die Gewerkschaft untersucht danach die erste der beiden Auslegungsmöglichkeiten zu dem Begriff „Person" in Artikel 97, bei der davon ausgegangen werde, daß die Parteifähigkeit von der Rechtsfähigkeit oder deren Grundlagen abhänge.

Sie verweist zunächst auf die Erfordernisse des Übereinkommens Nr. 87 der Internationalen Arbeitsorganisation, die für den Gerichtshof verbindlich seien. Knüpfe man die Anerkennung der Rechtspersönlichkeit an deren Anerkennung nach luxemburgischem Recht und an das Erfordernis, daß die Rechtspersönlichkeit nur durch Gesetz verliehen werden könne, so würden dadurch nach Ansicht der Klägerin der Anerkennung der Rechtspersönlichkeit Hindernisse in den Weg gelegt.

Im übrigen gebe es für diese beiden Erfordernisse keine Rechtsgrundlage. Die Klägerin legt ferner dar, daß sie von den Dienststellen der Gemeinschaft in verschiedenen Schriftstücken und Mitteilungen als vollwertiger Gesprächspartner ausdrücklich anerkannt worden sei.

Der Grundsatz „keine Rechtspersönlichkeit ohne Gesetz" werde von Rechtsprechung und Lehre immer seltener befolgt. Auch sei die von der Kommission dem 1954 ergangenen Urteil der französischen Cour de Cassation gegebene Auslegung nicht haltbar; die französische Lehre habe das von der Kommission erwähnte Urteil desselben Gerichts vom Februar 1965 nicht als eine Änderung der Rechtsprechung gewertet.

Es sei dem Gerichtshof also möglich, trotz des Fehlens einer gesetzlichen Anerkennung die Rechtspersönlichkeit anzuerkennen. Das bedeute aber nicht, daß diese jedwedem Gebilde zuerkannt werden könne. Wesentlich sei das Vorliegen von drei notwendigen, aber auch ausreichenden Voraussetzungen, nämlich: erlaubte Interessen, die folglich gesellschaftlich schutzwürdig und rechtlich anerkannt seien; ein gewisser Zusammenhang zwischen diesen Interessen, der es gestatte, sie einem einzigen Subjekt zuzuordnen, so daß sie zur Verwirklichung desselben Zieles mit den gleichen Mitteln zusammenwirken; eine Ausdrucksmöglichkeit für das, was diese Interessen im Hinblick auf die Durchsetzung ihrer Ziele erfordern. Dies seien die Grundvoraussetzungen der Rechtspersönlichkeit. Nach einer Untersuchung ihrer Organisation und ihrer Satzung kommt die klagende Gewerkschaft zu dem Ergebnis, daß sie diese Voraussetzungen erfülle. Sie macht ferner geltend, ihre Repräsentativität könne unter anderem deshalb nicht bestritten werden, weil sie in Luxemburg die älteste und wichtigste Gewerkschaft der europäischen Beamten sei.

e) Die Gewerkschaft geht sodann auf die Auffassung ein, daß die Parteifähigkeit von keiner besonderen Voraussetzung in der Person der Klägerin abhänge. Sie macht insbesondere geltend, Artikel 91 des Statuts bestimme nicht näher, daß die „Person", auf die das Statut Anwendung finde, notwendigerweise Rechtspersönlichkeit haben müsse; auch besäßen die Gewerkschaften ohne Rechtspersönlichkeit in den meisten Ländern der Gemeinschaft die Fähigkeit, am Verfahren beteiligt zu sein, wenn es sich um Klagen mit sozialer Zielsetzung handele, die mit dem Arbeitsverhältnis zusammenhingen. Der Grund für diese „beschränkte" Rechtsfähigkeit sei, daß den Gewerkschaften, deren wesentliche

Aufgabe in der Verteidigung der beruflichen Interessen ihrer Mitglieder liege, die Befugnisse zur Wahrnehmung dieser Aufgaben zustehen müßten.

Die Parteifähigkeit müsse der klagenden Gewerkschaft auch deshalb zuerkannt werden, weil die Gemeinschaft sie als vollwertigen Gesprächspartner ansehe. Der Gerichtshof bezöge eine paradoxe Stellung, wenn er rechtlich das Bestehen einer Gewerkschaft verneine, die de facto anerkannt werde.

2. Die Gewerkschaft prüft dann die Zulässigkeit der Klage im Hinblick auf die Wirkung der angefochtenen Maßnahme und führt aus, nach Artikel 91 des Statuts müsse die Klage die Rechtmäßigkeit einer beschwerenden Maßnahme zum Gegenstand haben. Sie lehnt die Auslegung ab, welche die Kommission diesem Begriff gibt, und macht unter Berufung auf die Schlußanträge des Generalanwalts in der Rechtssache 35/72 (Kley/Kommission Slg. 1973, 693 ff., 696) geltend,

— dieser Begriff sei rein prozessualer Natur;

— er wirke wie ein Filter nur für die Zulässigkeit der Klage;

— er erfordere bloß eine Vorprüfung des Klageinteresses des Beamten;

— dieses Interesse müsse schutzwürdig erscheinen, damit die Klage für zulässig erklärt werden könne.

Selbst wenn man aber verlange, daß die angefochtene Entscheidung „unmittelbar die eigene Rechtsstellung" der Gewerkschaft „berühren" müsse, stelle dieses Erfordernis im vorliegenden Fall kein Hindernis für die Zulässigkeit der Klage dar.

Unbestrittenermaßen wirke sich die Entscheidung auf die Ausübung des Streikrechts aus; daher beeinträchtige sie unmittelbar die gewerkschaftlichen und berufsständischen Rechte der Klägerin „selbst, persönlich".

Die Zulässigkeit einer Klage dürfe man jedoch nicht von der Beeinträchtigung eines subjektiven Rechts abhängig machen. Nach dem Recht der einzelnen Mitgliedstaaten besäßen die Gewerkschaften in den meisten Ländern der Gemeinschaft Parteifähigkeit, wenn es um ein Kollektivinteresse gehe. Hier seien die Auswirkungen einer kollektiven Arbeitsunterbrechung auf die Berechnung der Beamtengehälter zu beurteilen, also Umfang und Tragweite eines kollektiven Grundrechts.

Die Gewerkschaft verweist im übrigen auf die französische und die belgische Rechtsprechung, die sich eindeutig für die Zulässigkeit von Gewerkschaftsklagen auch gegen solche Entscheidungen ausgesprochen hätten, die nur einen Bruchteil der Gewerkschaftsmitglieder beträfen.

Schließlich weist die Gewerkschaft noch darauf hin, daß die angefochtene Entscheidung 2 600 Beamte angehe.

Selbst wenn es sich bei der angefochtenen Maßnahme um eine Einzelfallentscheidung handele, würde nach französischem und belgischem Recht die Gewerkschaftsklage dennoch zulässig sein, da diese Maßnahme möglicherweise die Rechtsstellung des Personals in seiner Gesamtheit beeinträchtige. Die Klägerin verweist unter anderem auf ein Urteil des belgischen Conseil d'État vom 12. Juli 1967, worin der Grundsatz aufgestellt worden sei, daß „eine Behördenentscheidung, selbst wenn es sich um eine Einzelfallentscheidung handelt, dennoch nicht nur die Interessen des einzelnen, sondern auch die Kollektivinteressen einer ganzen Gruppe verletzen kann, wobei es genügt, daß diese Maßnahme sich mit Sicherheit, wenn auch erst in der Zukunft, auf eine noch nicht bestimmbare Anzahl von Personen auswirken kann, die Mitglieder der Vereinigung sind".

3. Die Gewerkschaft prüft danach im Rahmen der Artikel 90 und 91 des Beamtenstatuts die Zulässigkeit der Klage im Hinblick auf die übrigen Erfordernisse des Gemeinschaftsrechts.

a) Nach Auffassung der Gewerkschaft vertritt die Kommission zu Unrecht die Ansicht, die Entscheidung vom 21. Sep-

tember 1973 sei nicht anfechtbar, weil sie lediglich einen früheren am 28. März 1973 bekanntgegebenen Beschluß bestätige. Dieser habe das Personal davon unterrichten sollen, daß die Kommission sich grundsätzlich über einen Gehaltsabzug geeinigt habe. Die Durchführungsmaßnahme sei erst sechs Monate später ergangen. Wie hätte jedoch das Personal der Kommission in der Mitteilung vom 28. März etwas anderes erblicken können als eine „mehr oder weniger entsthafte Drohung"? Die Klägerin erinnert daran, daß derartige Maßnahmen bereits mehrfach, so z. B. im Dezember 1970 und im Dezember 1972, angekündigt worden seien, ohne daß es jemals zu ihrer Ausführung gekommen sei. Für die Zulässigkeit einer Klage genüge es nicht, sich durch eine vielleicht bevorstehende Entscheidung bedroht zu fühlen, notwendig sei vielmehr, daß die Entscheidung einen tatsächlich betreffe.

Die Entscheidung vom 21. September müsse im übrigen als Ganzes gewertet werden; die in ihr enthaltenen näheren Angaben zu den Durchführungsmodalitäten hätten ihr aktuelle Bedeutung verliehen. Auch habe sich die Klägerin ausdrücklich gegen einen Gehaltsabzug gewandt, der — wie in der Entscheidung vorgesehen — in den Monaten Oktober und November 1973, also ein Jahr nach den Streiks, vorgenommen werden sollte.

b) Zur Frage der Vertretung der Gewerkschaft räumt die Klägerin ein, daß die Klage im Namen der Gewerkschaft sowohl von ihrem Präsidenten als auch von ihrem Generalsekretär hätte erhoben werden müssen. Nach einem im Prozeßrecht geltenden Grundsatz könne aber eine nicht ordnungsgemäß vorgenommene Verfahrenshandlung genehmigt werden, vorausgesetzt, daß die Genehmigung „rechtzeitig" erfolge, d. h. , wenn für die Verfahrenshandlung eine Frist besteht, vor Ablauf derselben. Die Genehmigung sei im vorliegenden Fall erteilt worden. Mit Bescheinigung vom 22. April 1974 hätten der Präsident und der Generalsekretär der Gewerkschaft bestätigt, „daß stets und in jedem Stadium des Verfahrens, das schließlich zur Anrufung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften geführt hat, der Vorstand unserer Gewerkschaft einstimmig die Handlungen gebilligt hat, die durch ihren Präsidenten vorgenommen wurden".

Die vom Präsidenten und vom Generalsekretär der Gewerkschaft unterzeichnete im Vorverfahren erhobene Beschwerde sei vom Vorstand einstimmig gebilligt worden. Die Kommission habe sich in ihrer ausdrücklichen ablehnenden Entscheidung auch nicht auf die Unzulässigkeit der Beschwerde berufen.

In der mündlichen Verhandlung vom 2. Juli 1974 haben die Parteien zu den im schriftlichen Verfahren vorgetragenen Argumenten weitere Ausführungen gemacht.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 10. Juli 1974 vorgetragen.

## Entscheidungsgründe

1/2 Mit ihrer am 6. März 1974 erhobenen Klage beantragt die Allgemeine Gewerkschaft der Europäischen Beamten die Aufhebung einer Entscheidung vom 21. September 1973, mit der nach Ansicht der Klägerin die Kommission der Europäischen Gemeinschaften einen Abzug bei den Gehältern der Beamten und sonstigen Bediensteten der Kommission vorgenommen hat, die sich an den Streiks der Monate November und Dezember 1972 beteiligten. Die Klägerin hatte ihre Klage zunächst auf Artikel 91 des Beamtenstatuts und Artikel

173 des EWG-Vertrags gestützt; im Laufe des Verfahrens hat sie jedoch die Berufung auf diese letztere Vorschrift fallengelassen.

3 Die beklagte Kommission hat mit Schriftsatz vom 5. April 1974 eine prozeßhindernde Einrede erhoben und beantragt, über diese vorab zu entscheiden.

4 Die Kommission macht in erster Linie geltend, die klagende Gewerkschaft sei nicht parteifähig.

5/9 Nach Artikel 24a des Beamtenstatuts haben die Beamten Vereinigungsfreiheit und können insbesondere Gewerkschaften oder Berufsverbänden von europäischen Beamten angehören. Die klagende Gewerkschaft ist eine Vereinigung, der eine große Zahl von Beamten und Bediensteten der Gemeinschaftsinstitutionen in Luxemburg angehört; es besteht daher keine Veranlassung, daran zu zweifeln, daß sie für diese Beamten repräsentativ ist. Nach ihrer Satzung ist die Allgemeine Gewerkschaft so verfaßt, daß sie die erforderliche Autonomie besitzt, um im Rechtsverkehr als verantwortliche Einheit aufzutreten. Die Gemeinschaftsorgane haben sie als Gesprächspartner bei Verhandlungen über die Probleme anerkannt, welche die Kollektivinteressen des Personals berühren. Die Parteifähigkeit kann der klagenden Gewerkschaft also nicht abgesprochen werden.

10/12 Die in Artikel 24a des Beamtenstatuts anerkannte Vereinigungsfreiheit bedeutet nach den allgemeinen Grundsätzen des Arbeitsrechts nicht nur, daß die Beamten und Bediensteten das Recht haben, frei Vereinigungen ihrer Wahl zu gründen, sondern auch, daß diese Vereinigungen sich zur Verteidigung der beruflichen Interessen ihrer Mitglieder jeder erlaubten Tätigkeit widmen können. Die gerichtliche Klage gehört zu den Mitteln, die solchen Vereinigungen zur Verfügung stehen. In der Gemeinschaftsrechtsordnung ist die Ausübung dieses Rechts jedoch an die Voraussetzungen geknüpft, die in den Gründungsverträgen für das Rechtsschutzsystem der Gemeinschaften niedergelegt sind.

13/16 So kann eine parteifähige und ordnungsgemäß vertretene Berufsvereinigung nach Artikel 173 Absatz 2 EWG-Vertag Anfechtungsklage gegen die Entscheidungen erheben, die im Sinne dieser Bestimmung an sie ergangen sind. Dagegen kommt die Erhebung einer Klage im Rahmen der gerichtlichen Verfahren nach Artikel 90 und 91 des Beamtenstatuts in der Ausformung, welche diese Bestimmungen Artikel 179 EWG-Vertrag und den entsprechenden Artikeln des EGKS- und Euratom-Vertrags gegeben haben, nicht in Betracht. Zwar kann Artikel 179 Grundlage für die Regelung der gerichtlichen Erledigung nicht nur von individuellen, sondern auch von kollektiven Streitigkeiten zwi-

schen der Gemeinschaft und ihren Bediensteten sein, doch ist das in den Artikeln 90 und 91 des Statuts eingerichtete Verfahren der Beschwerde und Klage ausschließlich auf individuelle Streitsachen zugeschnitten. Sonach steht die in Artikel 91 vorgesehene Klage nur den Beamten und sonstigen Bediensteten offen.

17 Dagegen eröffnet Artikel 37 Absatz 2 der Satzung des Gerichtshofes allen Personen ein Beitrittsrecht, die ein berechtigtes Interesse am Ausgang eines beim Gerichtshof anhängigen Rechtsstreits glaubhaft machen; dies gilt auch für Streitigkeiten im Sinne von Artikel 91 des Beamtenstatuts.

18 Bei der im vorliegenden Fall gegebenen Sach- und Rechtslage kann der Gerichtshof sonach eine von einem Berufsverband nach Artikel 91 des Beamtenstatuts erhobene Klage nicht zulassen.

19 Die Klage ist daher als unzulässig abzuweisen.

Kosten

20/21 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Wegen des allgemeinen Interesses, das an der aufgeworfenen Frage besteht, sind die Kosten jedoch gegeneinander aufzuheben.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Klage wird als unzulässig abgewiesen.**
2. **Die Kosten werden gegeneinander aufgehoben.**

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