SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS FRANCIS G. JACOBS vom 8. Mai 1991 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. In der vorliegenden Rechtssache hat die Cour de cassation Luxemburg den Gerichtshof um Vorabentscheidung über die folgende Frage ersucht:

Läuft es den Artikeln 7, 48, 117, 118, 118a und 189 Absatz 2 EWG-Vertrag sowie den Artikeln 7 und 8 der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 des Rates oder einigen dieser Vorschriften zuwider, wenn die Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaates einen ausländischen Arbeitnehmer mit der Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates, dessen Zugehörigkeit zu einer Berufskammer zwingend vorgeschrieben ist, zur Zahlung von Beiträgen verpflichten, ihm jedoch das Recht verweigern, an der Wahl der Personen teilzunehmen, aus denen diese Kammer besteht, und dieses Recht allein den Inländern vorbehalten?

2. Diese Frage stellt sich in einem Rechtsstreit zwischen der Privatbeamtenkammer (nachstehend: Kammer) und der Association de soutien aux travailleurs immigrés (Verein zur Unterstützung von zugewanderten Arbeitnehmern; nachstehend: ASTI) über die Vereinbarkeit bestimmter luxemburgischer Rechtsvorschriften über die Rechte und Pflichten der Kammer mit dem Gemeinschaftsrecht. Um die Natur des Rechtsstreits zu erklären, ist es notwendig, die Hauptmerkmale der fraglichen Rechtsvorschriften kurz zu beschreiben.

Hintergrund des Rechtsstreits

3. Die Privatbeamtenkammer ist eine Berufskammer. Sie wurde zusammen mit einer Reihe weiterer solcher Einrichtungen durch ein Gesetz vom 4. April 1924 (nachstehend: Kammergesetz) eingeführt. Die Anzahl der Berufskammern wurde 1964 erhöht; es gibt derzeit für alle Berufe außer den freien Berufen eine Berufskammer. Jeder, der im Hoheitsgebiet des Großherzogtums einen Beruf ausübt, der in die Zuständigkeit einer Berufskammer fällt, gehört automatisch und zwingend zu dieser Kammer.

4. Die Aufgaben der Privatbeamtenkammer sind in Artikel 38 Absatz 1 des Kammergesetzes umrissen. Danach soll die Kammer die Schaffung von Einrichtungen und die Leistung von Diensten fördern, die auf die Verbesserung der Lage der Angestellten abzielen, zu Gesetzesentwürfen Stellung nehmen und Informationen sammeln und Statistiken erstellen. Nach Artikel 38 Absatz 2 hat die Kammer auch das Recht, im Rahmen ihres Zuständigkeitsbereichs Gesetze vorzuschlagen. Die Regierung ist verpflichtet, solche Vorschläge zu prüfen und sie der Abgeordnetenkammer (dem Parlament des Großherzogtums) vorzulegen. Nach Artikel 38 Absatz 3 ist vor dem Beschluß von Gesetzen und von Ministerial- und großherzoglichen Verordnungen, die hauptsächlich

* Originalsprache: Englisch.

die Privatbeamten betreffen, das Gutachten der Privatbeamtenkammer einzuholen.

5. Artikel 38 zählt sodann eine Reihe von Zuständigkeiten der Privatbeamtenkammer auf, bestimmt jedoch ausdrücklich, daß es sich nur um eine beispielhafte Aufzählung handelt. Die aufgezählten Zuständigkeiten sind:

— Schutz der Interessen der Privatbeamten, insbesondere durch Überwachung der Beobachtung der auf diese Beamten anwendbaren Gesetze und Reglemente;

— die Überwachung und Kontrolle der Einzel- und Kollektivdienstverträge;

— Abgabe von Gutachten über alle die Privatbeamten besonders betreffenden Gesetzesvorlagen vor dem endgültigen Votum der Abgeordnetenkammer;

— Stellungnahme an die Abgeordnetenkammer zur Verwendung der die Privatbeamten betreffenden Budgetmittel;

— Abgabe von Vorschlägen hinsichtlich der Überwachung der beruflichen Ausbildung der Privatbeamten.

6. Die Privatbeamtenkammer besteht aus zwanzig Mitgliedern und zwanzig Ersatzmitgliedern, die für eine Dauer von fünf Jahren gewählt werden. Sie sind wiederwählbar. Zur Teilnahme an den Wahlen der Mitglieder ist die luxemburgische Staatsangehörigkeit erforderlich (Artikel 6 des Kammergesetzes). Grundsätzlich ist jeder Wahlberechtigte wählbar (Artikel 5 des Kammergesetzes), jedoch ist die Kammermitgliedschaft den Mitgliedern der Abgeordnetenkammer oder des Staatsrats verwehrt (Artikel 8 des Kammergesetzes). In der Praxis werden die Mitglieder der Berufskammer oft von Gewerkschaftslisten gewählt.

7. Artikel 3 des Kammergesetzes ermächtigt die Berufskammern zur Deckung ihrer Aufgaben zu bestimmten Maßnahmen. In seiner ursprünglichen Fassung ermächtigte Artikel 3 die Berufskammern, von ihren „Wählern", das heißt allen zur Teilnahme an den Wahlen zu der betreffenden Berufskammer Berechtigten, Abgaben oder einen Beitrag zu erheben. Jedoch wies die arbeitende Bevölkerung des Großherzogtums auch schon in den 20er Jahren dieses Jahrhunderts einen hohen Ausländeranteil auf. Deshalb bewirkte Artikel 3 in seiner ursprünglichen Fassung, daß eine große Zahl der Kammerangehörigen von der Beitragspflicht ausgenommen war.

8. Ein Weg zur Lösung dieses Problems wäre gewesen, das Wahlrecht auf alle Angehörigen einer bestimmten Berufskammer, unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit, auszudehnen. Statt dessen wurde durch Gesetz vom 3. Juni 1926 der Begriff „Wähler" in Artikel 3 durch den Begriff „Berufsangehörige" ersetzt. Damit wurde die im Kammergesetz vorgesehene Verbindung zwischen Wahlrecht und Beitragspflicht gelöst. Seitdem konnte von jedem, der einer Berufskammer angehörte, ein Beitrag zu den Ausgaben dieser Kammer verlangt werden,

unabhängig davon, ob er berechtigt war, bei den Mitgliederwahlen zu wählen oder zu kandidieren.

9. Nach der Großherzoglichen Verordnung vom 3. Februar 1982 werden die von den Angehörigen der Privatbeamtenkammer zu zahlenden Beiträge von den Arbeitgebern eingezogen, die zum Abzug des entsprechenden Betrags von den an ihre Arbeitnehmer gezahlten Bezügen berechtigt sind. 1987 lehnte die ASTI die Zahlung der Beiträge in Höhe von 350 LFR pro Person für drei Arbeitnehmer mit der Staatsangehörigkeit anderer Mitgliedstaaten ab. Sie bestritt, zur Zahlung von Beiträgen für Arbeitnehmer an eine Einrichtung verpflichtet zu sein, an der die betreffenden Arbeitnehmer, wie sie geltend machte, kein Beteiligungsrecht hatten. Der zu zahlende Betrag wurde statt dessen an das Luxemburgische Rote Kreuz überwiesen. Die Kammer verklagte die ASTI beim Tribunal de paix, das die ASTI mit Urteil vom 13. Oktober 1989 zur Zahlung des geforderten Betrags an die Kammer verurteilte. Die ASTI legte gegen dieses Urteil bei der Cour de cassation Kassationsbeschwerde ein; diese hat dem Gerichtshof die obengenannte Frage vorgelegt.

10. In der Zwischenzeit begann die Kommission, die Vereinbarkeit der luxemburgischen Rechtsvorschriften über die Berufskammern mit dem Gemeinschaftsrecht zu untersuchen. Das in Artikel 169 EWG-Vertrag vorgesehene Aufforderungsschreiben wurde am 27. November 1989 an die luxemburgische Regierung abgesandt. Am 20. Februar 1990 ersuchte die luxemburgische Regierung den Staatsrat um ein Gutachten zu den in dem Schreiben der Kommission aufgeworfenen Fragen. Dessen Gutachten wurde der Regierung am 10. Oktober 1990 übermittelt. Der Staatsrat war über die Vereinbarkeit der streitigen Rechtsvorschriften mit dem Gemeinschaftsrecht geteilter Meinung, jedoch stellte sich eine Mehrheit seiner Mitglieder auf den Standpunkt, daß Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten grundsätzlich ebenso zur Beteiligung an der Tätigkeit der Berufskammern berechtigt sein sollten wie luxemburgische Staatsangehörige. Am 23. Oktober 1990 gab die Kommission eine mit Gründen versehene Stellungnahme gemäß Artikel 169 ab; sie hat jedoch beim Gerichtshof noch keine Klage eingereicht.

Die aufgeworfenen Rechtsfragen

11. Aus dem Vorlagebeschluß geht nicht eindeutig hervor, ob das nationale Gericht nur wissen will, ob die Bestimmungen, die für das Recht zur Teilnahme an den Wahlen der Mitglieder der Privatbeamtenkammer gelten, mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sind, oder ob es auch eine Entscheidung über die Rechtmäßigkeit der Bestimmungen wünscht, die das Recht regeln, bei solchen Wahlen zu kandidieren. Das Vorbringen vor dem Gerichtshof hat jedoch größtenteils das aktive Wahlrecht zum Gegenstand; es könnte sich sehr wohl als unnötig herausstellen, in diesem Verfahren die Rechtmäßigkeit der Bestimmungen über das passive Wahlrecht zu klären. Der Grund dafür liegt darin, daß die Rechtsfrage, über die das vorlegende Gericht zu befinden hat, im Kern die ist, ob das Gemeinschaftsrecht die Kammer an der Einziehung von Beitragszahlungen bei Arbeitnehmern hindert, die in ihre Zuständigkeit fallen, aber Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten sind. Entscheidet der Gerichtshof, daß nationale Rechtsvorschriften wie diejenigen über das im Ausgangsverfahren streitige aktive Wahlrecht mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbar sind und daß nach den nationalen Rechtsvorschriften fällige Beitragszahlungen nicht verlangt werden können, so braucht das nationale Gericht für seine Entschei-

dung die Rechtmäßigkeit der sich aus solchen Vorschriften ergebenden Regelung, daß nur luxemburgische Staatsangehörige das passive Wahlrecht zur Kammer haben, nicht zu prüfen.

12. Es ist unstreitig, daß die drei Arbeitnehmer, für die die ASTI die Beitragszahlung verweigerte, der Privatbeamtenkammer zugehören und daß sie Arbeitnehmer im Sinne des Artikels 48 EWG-Vertrag sind. Es erübrigt sich daher, in diesem Verfahren zu prüfen, ob nationale Rechtsvorschriften wie diejenigen, um die es im Ausgangsverfahren geht, mit den Vorschriften des EWG-Vertrages über das Niederlassungsrecht und die Dienstleistungsfreiheit vereinbar sind, auch wenn die Angehörigen einiger Berufskammern eher unter diese Vorschriften fallen als unter die Vorschriften über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer. Von den in der Vorlagefrage erwähnten Vorschriften des Gemeinschaftsrechts sind daher nur die Artikel 48 EWG-Vertrag und 7 und 8 der Verordnung Nr. 1612/68 (ABl. 1968, L 257, S. 2) einschlägig. Auf das Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit in Artikel 7 EWG-Vertrag braucht nicht gesondert eingegangen zu werden, da dieses Verbot im Rahmen der Freizügigkeit der Arbeitnehmer durch Artikel 48 EWG-Vertrag konkretisiert wird (vgl. Urteil in der Rechtssache 36/74, Walrave, Slg. 1974, 1405, Randnr. 6). Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes geht eindeutig hervor, daß Artikel 7 „autonom nur auf durch das Gemeinschaftsrecht geregelte Fallgestaltungen angewendet werden [kann], für die der Vertrag keine besonderen Diskriminierungsverbote vorsieht" (vgl. Urteil in der Rechtssache 305/87, Kommission/Griechenland, Slg. 1989, 1461, Randnr. 13 und Urteil vom 7. März 1991 in der Rechtssache C-10/90, Masgio, Slg. 1991, 1119, Randnr. 12).

Artikel 8 der Verordnung Nr. 1612/68

13. Ich werde mit der Prüfung von Artikel 8 Satz 1 und 2 der Verordnung Nr. 1612/68 (nachstehend: Verordnung) beginnen, zu dem in diesem Verfahren viel vorgetragen worden ist. Artikel 8 (in der Fassung der Verordnung Nr. 312/76, ABl. 1976, L 39, S. 2) bestimmt:

„Ein Arbeitnehmer, der die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt und im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats beschäftigt ist, hat Anspruch auf gleiche Behandlung hinsichtlich der Zugehörigkeit zu Gewerkschaften und der Ausübung gewerkschaftlicher Rechte, einschließlich des Wahlrechts sowie des Zugangs zur Verwaltung oder Leitung von Gewerkschaften. Er kann von der Teilnahme an der Verwaltung von Körperschaften des öffentlichen Rechts und der Ausübung eines öffentlich-rechtlichen Amtes ausgeschlossen werden. Er hat ferner das Recht auf Wählbarkeit zu den Organen der Arbeitnehmervertretungen in den Betrieben. Diese Bestimmungen berühren nicht die Rechts- und Verwaltungsvorschriften, durch die in einigen Mitgliedstaaten weitergehende Rechte an Arbeitnehmer aus anderen Mitgliedstaaten eingeräumt werden."

14. Diese Bestimmung mag als lex specialis angesehen werden, die innerhalb ihres Anwendungsbereiches das Diskriminierungsverbot der Artikel 7 und 48 EWG-Vertrag konkretisiert. Es ist jedoch offensichtlich, daß in diesem Verfahren nur Artikel 8 Satz 1 und 2 der Verordnung einschlägig ist. Die Kernfrage ist, ob eine Einrichtung wie die Privatbeamtenkammer eine Gewerk-

schaft im Sinne des Satzes 1 darstellt, und falls ja, ob der Ausschluß von Wanderarbeitnehmern vom Wahlrecht durch Satz 2 gedeckt ist.

15. Die luxemburgische Regierung hebt hervor, daß Berufskammern keine Gewerkschaften im Sinne der Rechtsvorschriften des Großherzogtums seien. Überdies seien die Befugnis der Berufskammern, von ihren Angehörigen Abgaben zu erheben, und die Tatsache, daß die Angehörigkeit für Personen, die bestimmte Berufe ausübten, zwingend vorgeschrieben sei, mit dem Gewerkschaftsbegriff unvereinbar.

16. Ich halte jedoch keinen dieser Gesichtspunkte für entscheidend. Der Gewerkschaftsbegriff des Artikels 8 ist zweifelsfrei autonom auszulegen; er darf nicht durch Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten beschränkt werden. Die französische Fassung von Artikel 8 scheint weiter zu sein als die englische, was jedoch bei einigen der anderen Sprachfassungen nicht der Fall ist. Dennoch sollte diese Bestimmung nicht auf Gewerkschaften im engen Sinne beschränkt sein, da Artikel 8 Satz 1 den Sinn hat, den fundamentalen Grundsatz der Freizügigkeit der Arbeitnehmer zu verstärken.

17. Aus Artikel 38 des Kammergesetzes wird offenbar, daß mehrere der den Privatbeamtenkammern zugewiesenen Aufgaben in anderen Mitgliedstaaten von Gewerkschaften wahrgenommen würden. Die luxemburgische Regierung machte in der mündlichen Verhandlung geltend, daß eine Reihe der in Artikel 38 genannten Aufgaben heute von Gewerkschaften im überkommenen Sinn wahrgenommen würden und daß die Hauptaufgabe der Kammer heute in der Beteiligung am Gesetzgebungsverfahren bestehe. Diese Auffassung wird zumindest von einigen Mitgliedern des luxemburgischen Staatsrats nicht geteilt. In Version A seines Gutachtens vom 10. Oktober 1990 (siehe S. 7, Nr. 14) ist unter Hinweis auf die Rolle der Berufskammern im Gesetzgebungsverfahren ausgeführt, daß die Hauptaufgabe der Kammern nach wie vor eine wirtschaftliche und soziale sei, nämlich der Schutz der Interessen ihrer Angehörigen.

18. Was die Berufsbeamtenkammer betrifft, so wird die in Version A des Gutachtens des Staatsrats vertretene Auffassung durch den Wortlaut des Artikels 38 unterstützt. Nach dessen Absatz 1 hat diese Kammer hauptsächlich die Aufgabe, die Interessen der in ihre Zuständigkeit fallenden Arbeitnehmer zu schützen. Wenn die Kammer auch eine formale Rolle im Gesetzgebungsverfahren innehat, so wird man doch kaum an der Erkenntnis vorbeikommen, daß die Erfüllung dieser Rolle nur eine der Möglichkeiten ist, die der Kammer eröffnet sind, um ihre Hauptaufgabe, nämlich die Verbesserung der Lage der ihr zugehörigen Arbeitnehmer, zu erfüllen.

19. Ich bin daher der Auffassung, daß eine Einrichtung wie die Kammer zwar keine Gewerkschaft im engen Sinne ist, daß sie jedoch im Hinblick auf ihre Ziele als ähnliche Organisation anzusehen ist und dementsprechend unter Artikel 8 Satz 1 der Verordnung fällt.

20. Die luxemburgische Regierung und die Kammer argumentieren, daß die streitige Rechtsvorschrift, selbst wenn die Kammer eine Gewerkschaft im Sinne des Artikels 8 darstellte, nach Satz 2 dieser Bestimmung gerechtfertigt sei. Der zweite Teil dieser Ausnahmeregelung, wonach ein Wanderarbeitnehmer „von der Ausübung eines öffentlich-rechtlichen Amtes" ausgeschlossen werden kann, ist nach meiner Auffassung auf das aktive Wahlrecht nicht anwendbar (sie könnte jedoch grundsätzlich für das passive Wahlrecht gelten, sofern diese Frage anstünde). Was das aktive Wahlrecht betrifft, so ist die Kernfrage daher die, ob von den Wählern einer Einrichtung wie der Berufskammer gesagt werden kann, daß sie an der Verwaltung einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft teilnehmen.

21. Die Ausnahmeregelung des Artikels 8 Satz 2 der Verordnung mehr als eine bloße Wiederholung der in Artikel 48 EWG-Vertrag enthaltenen Ausnahmeregelungen darstellt. Sie kann daher nur insoweit als gültig angesehen werden, als sie Rechte betrifft, die durch die Verordnung über die Rechte des Artikels 48 hinaus gewährt werden, denn selbstverständlich kann die Verordnung unmittelbar durch den EWG-Vertrag gewährte Rechte nicht beschränken. Darüber hinaus stellt der fragliche Teil von Artikel 8 der Verordnung in meinen Augen keine allgemeine Beschränkung aller Rechte dar, die Wanderarbeitnehmern durch die Verordnung über Artikel 48 EWG-Vertrag hinaus gewährt werden. Der Wortlaut von Artikel 8 und die Stellung der Ausnahmeregelung innerhalb dieses Artikels weisen darauf hin, daß Wanderarbeitnehmer von den genannten Tätigkeiten nur dann ausgeschlossen werden dürfen, wenn das Recht, an ihnen teilzunehmen, ansonsten als von der Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft oder ähnlichen Einrichtung abhängig erscheinen würde.

22. Die Ausnahmeregelung in Artikel 8 Satz 2 der Verordnung darf als Fortentwicklung des Grundsatzes angesehen werden, der Artikel 48 Absatz 4 EWG-Vertrag zugrunde liegt, wonach „dieser Artikel ... keine Anwendung auf die Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung [findet]". Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes ergibt sich, daß Artikel 48 Absatz 4 als Ausnahme von einem Grundprinzip des EWG-Vertrages eng auszulegen ist (siehe Urteil in der Rechtssache 66/85, Lawrie-Blum, Slg. 1986, 2121). Außerdem hat der Gerichtshof in der Rechtssache C-149/79 (Kommission/Belgien, Slg. 1980, 3881, Randnr. 10) entschieden, daß Artikel 48 Absatz 4 Stellen erfasse, „die eine unmittelbare oder mittelbare Teilnahme an der Ausübung hoheitlicher Befugnisse und an der Wahrnehmung solcher Aufgaben mit sich bringen, die auf die Wahrung der allgemeinen Belange des Staates oder anderer öffentlicher Körperschaften gerichtet sind. Die Beschäftigung auf derartigen Stellen setzt nämlich ein Verhältnis besonderer Verbundenheit des jeweiligen Stelleninhabers zum Staat sowie die Gegenseitigkeit von Rechten und Pflichten voraus, die dem Staatsangehörigkeitsband zugrunde liegen". Im Hinblick auf die Parallele zwischen Artikel 48 Absatz 4 EWG-Vertrag und der Ausnahmeregelung in Artikel 8 Satz 2 der Verordnung bin ich der Auffassung, daß bei der Auslegung der letzteren Bestimmung ähnliche Grundsätze gelten sollten.

23. Die luxemburgische Regierung hat in dem Bestreben, den Ausschluß von Ausländern vom aktiven Wahlrecht zu rechtfertigen, hervorgehoben, daß die Privatbeamtenkammer berechtigt sei, in Angelegenheiten, die in ihre Zuständigkeit fielen, Gesetze vorzuschlagen, und daß die Regierung verpflichtet sei, sie vor Beschluß bestimmter Rechtsvorschriften zu konsultieren. Die Be-

fugnis der Kammer, in das nationale Gesetzgebungsverfahren einzugreifen, ermächtigt sie jedoch nicht, die Regierung oder das Gesetzgebungsorgan zu binden. Überdies ist es, wie die Kommission ausführt, nicht ihre Aufgabe, im Allgemeininteresse tätig zu werden, sondern im besonderen Interesse der Berufsgruppe, für die sie zuständig ist. Von den Aufgaben der Kammer kann daher in meinen Augen nicht gesagt werden, daß sie „ein Verhältnis besonderer Verbundenheit ... zum Staat ... voraus[setzten]" (vgl. Kommission/Belgien, a. a. O.), wie es den Ausschluß der Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten vom aktiven Wahlrecht zur Kammer rechtfertigen würde. Berufskammern sind auch nicht „mit der Verantwortung für die Wahrung der allgemeinen Belange des Staates betraut" (vgl. zweites Urteil in der Rechtssache 149/79, Kommission/Belgien, Slg. 1982, 1845, Randnr. 7). Jedenfalls ist der Einfluß der Wähler zu gering, als daß gesagt werden könnte, daß sie an der Verwaltung der betreffenden Kammer teilnehmen. Daher halte ich die Ausnahmeregelung in Artikel 8 Satz 2 der Verordnung im vorliegenden Fall nicht für anwendbar. Folglich sind Rechtsvorschriften wie die im Ausgangsverfahren streitigen mit Artikel 8 unvereinbar.

Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung

24. Gemäß Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung genießt ein Arbeitnehmer, der Staatsangehöriger eines anderen Mitgliedstaates ist, „die gleichen sozialen und steuerlichen Vergünstigungen wie die inländischen Arbeitnehmer". Sofern für einen beliebigen Einzelfall die speziellen Bestimmungen des Artikels 8 gelten, tritt nach meiner Ansicht die allgemeinere Regelung des Artikels 7 Absatz 2 zurück. Wäre ich jedoch zu dem Ergebnis gekommen, daß Artikel 8 nicht gilt, so hätte ich die Ansicht vertreten, daß das Recht zur Teilnahme an den Wahlen der Mitglieder einer Einrichtung wie der Privatbeamtenkammer eine soziale Vergünstigung im Sinne des Artikel 7 Absatz 2 darstellt.

25. Der Gerichtshof stellte in der Rechtssache 32/75 (Cristini, Slg. 1975, 1085, Randnr. 12 f.) fest, daß „die Verweisung auf die ‚sozialen Vergünstigungen' in Artikel 7 Absatz 2 nicht einschränkend ausgelegt werden [kann]. Daraus folgt im Sinne der von dieser Bestimmung angestrebten Gleichbehandlung, daß deren sachlicher Anwendungsbereich in der Weise abzugrenzen ist, daß er alle sozialen und steuerlichen Vergünstigungen umfaßt — ob diese nun an den Arbeitsvertrag anknüpfen oder nicht — ...". In ähnlicher Weise hat der Gerichtshof in der Rechtssache 207/78 (Even, Slg. 1979, 2019, Randnr. 22) ausgeführt:

„Bei den Vergünstigungen, die diese Verordnung auf die Arbeitnehmer, die Staatsangehörige der anderen Mitgliedstaaten sind, erstreckt, handelt es sich ... um alle diejenigen, die — ob sie an einen Arbeitsvertrag anknüpfen oder nicht — den inländischen Arbeitnehmern im allgemeinen hauptsächlich wegen deren objektiver Arbeitnehmereigenschaft oder einfach wegen ihres Wohnsitzes im Inland gewährt werden und deren Ausdehnung auf die Arbeitnehmer, die Staatsangehörige eines anderen Mitgliedstaats sind, deshalb als geeignet erscheint, deren Mobilität innerhalb der Gemeinschaft zu fördern."

26. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes gilt Artikel 7 Absatz 2 für ein weites

Feld von Vergünstigungen, die inländischen Staatsangehörigen des Aufnahmestaates gewährt, Wanderarbeitnehmern jedoch verweigert worden waren (siehe z. B. die Rechtssachen 32/75, Cristini, a. a. O.; 65/81, Reina, Slg. 1982, 33; 137/84, Mutsch, Slg. 1985, 2681). In der Rechtssache 59/85 (Reed, Slg. 1986, 1283) wurde entschieden, daß Artikel 7 Absatz 2 das Recht eines Arbeitnehmers einschließt, zu erreichen, daß es seinem ledigen Partner, der nicht Staatsangehöriger des Aufnahmestaates ist, gestattet wird, sich dort bei ihm aufzuhalten. Dieses einem Wanderarbeitnehmer eingeräumte Recht „[kann] zu seiner Eingliederung in den Aufnahmestaat und somit zur Verwirklichung des Ziels der Freizügigkeit der Arbeitnehmer beitragen" (Randnr. 28).

27. Dies muß erst recht gelten, wenn die Wanderarbeitnehmern verweigerte Vergünstigung wie im vorliegenden Fall mit der Beschäftigung zusammenhängt, was einer der Hauptgegenstände des Artikels 7 der Verordnung ist. Wird Arbeitnehmern, die Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten sind, das Recht zur Teilnahme an den Wahlen der Mitglieder einer Einrichtung wie der Privatbeamtenkammer verweigert, so bewirkt dies, daß diese Arbeitnehmer daran gehindert sind, sich in vollem Umfang an der Tätigkeit einer Einrichtung zu beteiligen, die sich unmittelbar mit ihren Arbeitsbedingungen befaßt und der sie zwangsweise angehören. Die Folge ist, daß ihre Eingliederung im Aufnahmestaat gehemmt und somit die Verwirklichung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer beeinträchtigt wird. Ein solches Recht ist daher als soziale Vergünstigung im Sinne des Artikels 7 Absatz 2 der Verordnung anzusehen.

Folgen der Unvereinbarkeit

28. Es bleibt noch zu prüfen, ob Beiträge, die nach inländischen Rechtsvorschriften an eine Einrichtung wie die Privatbeamtenkammer zu zahlen sind, von Arbeitnehmern mit der Staatsangehörigkeit anderer Mitgliedstaaten deshalb nicht verlangt werden können, weil ihnen das Recht zur Teilnahme an den Wahlen der Mitglieder dieser Einrichtung entgegen dem Gemeinschaftsrecht verweigert wird. Dieses Ergebnis ist in meinen Augen als logische Folge der unmittelbaren Wirkung der Verordnung Nr. 1612/68 anzusehen, mit der ich die Rechtsvorschriften, um die es im Ausgangsverfahren geht, für unvereinbar halte (siehe zur unmittelbaren Wirkung die Rechtssachen 167/73, Kommission/Frankreich, Slg. 1974, 359; 36/75, Rutili, Slg. 1975, 1219; 118/75, Watson and Belmann, 1976, 1185).

29. Diese Auffassung wird durch das Urteil in der Rechtssache 222/82 (Lewis, Slg. 1983, 4083, Randnr. 32) unterstützt, in dem der Gerichtshof entschied, daß die Erhebung einer Zwangsabgabe durch eine Organisation von ihren Mitgliedern insoweit gegen Gemeinschaftsrecht verstoßen würde, als die Abgabe zur Finanzierung von Tätigkeiten verwendet würde, die selbst dem Gemeinschaftsrecht zuwiderlaufen. Im vorliegenden Fall sind nicht die Tätigkeiten der Privatbeamtenkammer rechtswidrig, sondern ihre interne Organisation. Gleichwohl sollte der in der Rechtssache Lewis angewendete Grundsatz auf eine solche Situation erstreckt werden, da die Verpflichtung, zu den Ausgaben einer solchen Einrichtung beizutragen, als Gegenstück zum Recht zur Teilnahme an den Mitgliederwahlen anzusehen ist, dessen Vorenthaltung gegenüber Wanderarbeitnehmern ich für rechtswidrig halte.

Anträge

30. Im Hinblick auf das klare Ergebnis, zu dem ich in der Frage der Unvereinbarkeit nationaler Rechtsvorschriften, die Wanderarbeitnehmern das Wahlrecht bei den Wahlen der Mitglieder einer Einrichtung wie der Privatbeamtenkammer verweigern, mit der Verordnung Nr. 1612/68, sowie der Folgen dieser Unvereinbarkeit unter den Umständen des Ausgangsrechtsstreits gelangte, halte ich es nicht für erforderlich, die Auswirkungen des Diskriminierungsverbots des Artikels 48 Absatz 2 EWG-Vertrag oder die Rechtmäßigkeit einer Regelung zu untersuchen, die Wanderarbeitnehmern das Recht, bei solchen Wahlen zu kandidieren, verweigert.

31. Die Frage der Cour de cassation ist daher nach meiner Auffassung wie folgt zu beantworten:

1) Es ist mit Artikel 8 der Verordnung Nr. 1612/68 unvereinbar, wenn Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaates Arbeitnehmern, die Staatsangehörige eines anderen Mitgliedstaates sind und einer Berufskammer wie der Privatbeamtenkammer zugehören, wegen ihrer Staatsangehörigkeit das aktive Wahlrecht bei den Wahlen zur Kammer verweigern.

2) Wird Staatsangehörigen aus anderen Mitgliedstaaten das Wahlrecht bei solchen Wahlen verweigert, so dürfen sie nicht verpflichtet werden, zu den Ausgaben der Kammer finanzielle Beiträge zu leisten.