

Rechtssache C-283/20

**Zusammenfassung des Vorabentscheidungsersuchens gemäß Art. 98 Abs. 1
der Verfahrensordnung des Gerichtshofs**

Eingangsdatum:

25. Juni 2020

Vorlegendes Gericht:

Tribunal du travail francophone de Bruxelles
(Französischsprachiges Arbeitsgericht Brüssel) (Belgien)

Datum der Vorlageentscheidung:

1. Oktober 2019

Kläger:

CO

ME

GC

und 42 weitere

Beklagte:

MJ

Europäische Kommission

Europäischer Auswärtiger Dienst (EAD)

Rat der Europäischen Union

Eulex Kosovo

I. Gegenstand des Rechtsstreits und relevanter Sachverhalt

- 1 Die Mission EULEX KOSOVO wurde durch die Gemeinsame Aktion 2008/124/GASP des Rates vom 4. Februar 2008 über die Rechtsstaatlichkeitsmission der Europäischen Union im Kosovo, EULEX

KOSOVO (ABl. 2008, L 42, S. 92) (im Folgenden: Gemeinsame Aktion 2008) eingerichtet. Diese Mission wurde ursprünglich für eine Dauer von 28 Monaten eingerichtet und dann mehrmals verlängert.

- 2 Zunächst verfügte die Mission EULEX KOSOVO über keine eigene Rechtspersönlichkeit und handelte durch ihren Missionsleiter, der u. a. für die Mission vor Ort verantwortlich war, dem gesamten Personal Anweisungen erteilte und für die Durchführung des Haushalts gemäß den Bestimmungen eines mit der Kommission abgeschlossenen Vertrags verantwortlich zeichnete; er war auch mit dem Abschluss der Verträge mit den Mitgliedern des internationalen und örtlichen zivilen Personals betraut.
- 3 Die Mission EULEX KOSOVO erhielt ihre Rechtspersönlichkeit und Parteifähigkeit durch den Beschluss 2014/349/GASP des Rates vom 12. Juni 2014 zur Änderung der Gemeinsamen Aktion 2008/124/GASP über die Rechtsstaatlichkeitsmission der Europäischen Union im Kosovo, EULEX KOSOVO (ABl. 2014, L 174, S. 42) (im Folgenden: Beschluss 2014/349).
- 4 MJ übte die Funktion des Missionsleiters von 1. Februar 2013 bis 14. Oktober 2014 gemäß den insbesondere in den mit der Kommission am 1. Februar und 7. Juni 2013 abgeschlossenen Verträgen festgelegten Modalitäten aus.
- 5 Die Kläger waren bzw. manche sind noch im Kosovo bei der Mission EULEX KOSOVO als internationales Zivilpersonal mit befristeten Dienstverträgen beschäftigt, die für ein oder mehrere Monate (höchstens ein Jahr) abgeschlossen und dann sukzessive verlängert wurden.
- 6 Die Verträge, die abgeschlossen und verlängert wurden, bevor die Mission EULEX KOSOVO Rechtspersönlichkeit erlangte, wurden vom Missionsleiter errichtet und in eigenem Namen unterzeichnet. Bei Abschluss der zwischen dem 12. Juni und dem 14. Oktober 2014 errichteten und unterzeichneten Verträge, als die Mission bereits über eine eigene Rechtspersönlichkeit verfügte, trat der damalige Missionsleiter MJ hingegen als „Bevollmächtigter“ der Mission mit voller Vertretungsbefugnis bzw. sogar als Organ dieser Mission auf.
- 7 Im Jahr 2012 führte nach Auffassung der Kläger eine Neueinstufung verschiedener Funktionen zu einer Änderung ihrer Funktionsbeschreibungen und zu einer bedeutenden Verringerung ihres Entgelts. Daraufhin folgten drei „Wellen“ der Nichtverlängerung von Verträgen im Frühling und im Sommer 2013, im Herbst 2014 sowie im Herbst 2016.
- 8 Die Kläger bekämpften die Neueinstufung ihrer Funktionen (samt den daraus resultierenden Änderungen ihrer Beschäftigungsbedingungen) und/oder die Nichtverlängerung ihrer Verträge sowie den insbesondere in sozialversicherungsrechtlicher Hinsicht auf sie angewendetes „Status“.
- 9 Die Neueinstufung von Funktionen und die erste Welle der Nichtverlängerung von Verträgen erfolgten in einem Zeitraum, in dem die Mission EULEX

KOSOVO noch über keine Rechtspersönlichkeit hatte, so dass der Missionsleiter in eigenem Namen gehandelt hat.

- 10 Ursprünglich richteten die Kläger ihre Klage nur gegen die ersten vier Beklagten:
 - MJ als Leiter der Mission EULEX KOSOVO, „*die über keine Rechtspersönlichkeit besitzt*“, und Unterzeichner ihrer Verträge in eigenem Namen;
 - die Kommission als delegierende Behörde, hierarchische Vorgesetzte des Missionsleiters und Letztverantwortliche für die Durchführung des Haushalts der Mission;
 - den Europäischen Auswärtigen Dienst als Verantwortlichen für das Kommando der zivilen Operationen im Allgemeinen und die nach der Gemeinsamen Aktion 2008 getroffenen Entscheidungen im Besonderen;
 - den Rat als das Organ, das MJ zum Missionsleiter ernannt habe und für diesem zurechenbare Handlungen hafte.
- 11 Diese vier Beklagte bestritten die Zuständigkeit des Gerichts zur Entscheidung über die gegen sie eingebrachten Klageanträge dem Grunde und dem Umfang nach. MJ bestritt darüber hinaus die Zulässigkeit der gegen ihn gerichteten Klageanträge, weil er in dem Zeitraum, in dem die Mission EULEX KOSOVO über keine Rechtspersönlichkeit gehabt habe, die Arbeitsverträge der Kläger höchstens als Bevollmächtigter der Europäischen Union unterfertigt habe und in dieser Eigenschaft nicht persönlich verantwortlich gemacht werden könne; er berief sich dabei insbesondere auf ein Urteil der Cour du travail de Bruxelles (Arbeitsgerichtshof Brüssel) (Vierte Kammer) vom 12. Dezember 2017 in einem Rechtsstreit zwischen einem ehemaligen Arbeitnehmer der Mission EULEX KOSOVO und einem ehemaligen Missionsleiter sowie der Mission selbst, während diese noch keine Rechtspersönlichkeit gehabt habe.
- 12 Die Unionsorgane bestritten, dass die Leiter der Mission EULEX KOSOVO jemals Bevollmächtigte der Europäischen Union gewesen wären, da sie vor der Ausstattung der Mission mit eigener Rechtspersönlichkeit ausdrücklich zum Handeln in eigenem Namen ermächtigt gewesen seien. Im Übrigen hätten die Missionsleiter ursprünglich „*in Eigenschaft*“, d. h. als Bevollmächtigte der Mission EULEX KOSOVO gehandelt, ungeachtet des Umstands, dass diese (noch) über keine Rechtspersönlichkeit gehabt habe, ebenso wie etwa auch die Bevollmächtigten einer nicht rechtsfähigen Gesellschaft oder die Vertreter einer Gewerkschaftsorganisation.
- 13 MJ und die Unionsorgane bestritten auch die Zulässigkeit der gegen sie gerichteten Klageanträge und brachten dazu vor, dass die Mission EULEX KOSOVO seit ihrer Ausstattung mit Rechtspersönlichkeit und Parteifähigkeit gemäß dem durch den Beschluss 2014/349 in die Gemeinsame Aktion 2008 eingefügten neuen Art. 16 Abs. 5 alleine für alle Verpflichtungen aus der

Ausübung ihres Mandats hafte und für sämtliche diesbezüglichen Klagen passivlegitimiert sei, und zwar sowohl für die Zukunft als auch für die Vergangenheit. In Folge dieses Bestreitungsvorbringens ließen die Kläger der Mission EULEX KOSOVO den Streit verkünden.

- 14 Mit Urteil vom 1. Juni 2018 entlastete das vorlegende Gericht den Missionsleiter und die Unionsorgane für den Zeitraum ab dem 12. Juni 2014 und verfügte die Wiedereröffnung der Verhandlung zur Erörterung des Bestehens des „Mandats“ des Missionsleiters für den Zeitraum vor dem 12. Juni 2014 durch die Parteien.

II. In Rede stehende Bestimmungen

- 15 Im vorliegenden Fall gelangen nur europarechtliche Bestimmungen zur Anwendung, insbesondere die Folgenden:

Gemeinsame Aktion 2008 (vor ihrer Änderung am 12. Juni 2014)

Art. 8

„(1) Der Missionsleiter trägt die Verantwortung für die EULEX KOSOVO im Einsatzgebiet und übt die diesbezüglichen Anordnungs- und Kontrollbefugnisse aus.

...

(3) Der Missionsleiter erteilt dem gesamten Personal der EULEX KOSOVO, das in diesem Falle auch die Unterstützungskomponente in Brüssel umfasst, Weisungen zum Zwecke der wirksamen Durchführung der EULEX KOSOVO vor Ort, nimmt die Koordinierung und die laufenden Geschäfte der Mission wahr und leistet dabei den Weisungen des Zivilen Operationskommandeurs Folge.

...

(5) Der Missionsleiter trägt die Verantwortung für die Ausführung des Haushalts der EULEX KOSOVO. Zu diesem Zweck unterzeichnet der Missionsleiter einen Vertrag mit der Kommission.“

Art. 9 Abs. 3

„Die EULEX KOSOVO kann je nach Bedarf auch internationales und örtliches Personal auf Vertragsbasis einstellen.“

Art. 10 Abs. 3

„Die Beschäftigungsbedingungen für internationales und örtliches ziviles Personal sowie dessen Rechte und Pflichten werden in den Verträgen zwischen dem Missionsleiter und den betreffenden Personen geregelt.“

Mitteilung der Kommission vom 30. November 2009 über Sonderberater der Kommission, die mit der Durchführung operativer GASP-Aktionen beauftragt sind sowie für internationales Personal auf Vertragsbasis

- 16 Nach dieser Mitteilung „ist in dem Vertrag vorzusehen, dass der GASP-Sonderberater in ihrem/seinem Namen Arbeitsverträge abschließen kann, und zwar unter Anwendung der Regelungen für die von einem GASP-Sonderberater eingestellten ... Bediensteten“, schließt der GASP-Sonderberater „mit Personen, die als internationale ... Bedienstete eingestellt werden, in seinem Namen Beschäftigungsverträge ab“ und unterzeichnet der „GASP-Sonderberater ... den Arbeitsvertrag des internationalen Bediensteten“.

III. Möglicherweise maßgebende Rechtsprechung

- 17 Das Gericht bezieht sich auf zwei Urteile der Cour de travail de Bruxelles (Arbeitsgerichtshof Brüssel):
- ein Urteil vom 12. Dezember 2017, mit dem der Arbeitsgerichtshof entschieden hat, dass der Arbeitgeber eines Mitglieds des bei der Mission EULEX KOSOVO beschäftigten internationalen Personals vor dem Zeitpunkt der Erlangung der Rechtspersönlichkeit durch die Mission nicht der Missionsleiter gewesen sei, sondern die Europäische Union, als deren Bevollmächtigter der Missionsleiter gehandelt habe;
 - ein Urteil vom 8. Januar 2019, mit dem dieselbe Kammer des Arbeitsgerichtshofs in anderer Besetzung im Zusammenhang mit einer anderen „GASP“-Mission im gleichen Sinne entschieden hat, dass der Arbeitgeber „die Europäische Union, vertreten durch die Kommission“ gewesen sei.

IV. Beurteilung durch das Gericht und Wiedereröffnung der Verhandlung

- 18 Zu den zwischen MJ und der Kommission am 1. Februar und 7. Juni 2013 abgeschlossenen Verträgen führt das vorlegende Gericht Folgendes aus:
- MJ hat die mit der Kommission am 1. Februar und 7. Juni 2013 abgeschlossenen Verträge, durch die ihm bestimmte Haushaltsmittel für die Zwecke der Mission, u. a. zur Deckung der Personalkosten (Art. 4 des Vertrags vom 7. Juni 2013), effektiv zugeteilt wurden, in eigenem Namen unterzeichnet, wobei er sich zur Übernahme der vollen Haushaltsverantwortlichkeit bis hin zur Haftung gegenüber der Kommission für die allfällige Rückzahlung sämtlicher ihm rechtsgrundlos geleisteter oder von ihm unrechtmäßig verwendeter Beträge (Art. 9 dieses Vertrags) sowie zum Abschluss einer speziellen Versicherung zur Deckung seiner daraus entstehenden finanziellen Haftung und zur Deckung sämtlicher von ihm selbst („by himself“) in Ausübung seiner Aufgabe der Kommission oder einem Dritten, einschließlich

der Parteien der in diesem Rahmen abzuschließenden Verträge, verursachter Schäden (Art. 12 Abs. 3 dieses Vertrags) verpflichtet hat.

- Art. 11 Abs. 1 des Vertrags vom 7. Juni 2013 sieht auch vor, dass der Sonderberater die Arbeitsverträge mit seinem Personal in eigenem Namen abschließt.
- 19 Des Weiteren ist MJ in den mit ihm vor Juni 2014 abgeschlossenen Arbeitsverträgen ausdrücklich nicht nur in eigenem Namen angeführt, sondern auch als „Arbeitgeber“, wobei dort auch ausdrücklich unter Verweis auf Art. 11 Abs. 1 des Vertrags vom 7. Juni 2013 festgehalten wurde, dass dieser es MJ erlaube, „in seiner Eigenschaft als Sonderberater Arbeitsverträge in eigenem Namen abzuschließen“ (Nr. II der Präambel der Verträge).
- 20 Hinsichtlich des Zeitraums vor dem 12. Juni 2014 ist das Gericht angesichts der anwendbaren Bestimmungen und Verträge zu der Ansicht gelangt, dass die Kläger ihre Klage zu Recht gegen MJ persönlich gerichtet haben und dass er in diesem Stadium ungeachtet des Urteils der Cour de travail de Bruxelles (Arbeitsgerichtshof Brüssel) vom 12. Dezember 2017 weiterhin als Beklagter zu führen ist.
- 21 Es kann nämlich weder davon ausgegangen werden, erst recht nicht ohne jegliche Nuancierung, Einschränkung oder zusätzliche Erörterung, dass der Leiter der Mission EULEX KOSOVO „nur der Bevollmächtigte der Europäischen Union für die Durchführung dieser Mission“ gewesen wäre, weil die Mission EULEX KOSOVO damals keine eigene Rechtspersönlichkeit hatte, noch kann entschieden werden, dass die gegen ihn erhobene Klage bloß deshalb unzulässig wäre, weil „die Klage in der Regel nicht gegen den Bevollmächtigten, sondern nur gegen den Auftraggeber gerichtet werden kann“, insbesondere weil verschiedene Fälle bestehen, in denen ein Auftragnehmer persönlich für Handlungen haftet, die er für Rechnung seines Auftraggebers getätigt hat, und/oder im Rahmen eines Gerichtsverfahrens an Stelle seines Auftraggebers belangt werden kann, und sei es nur in dieser Eigenschaft. Dies ist insbesondere der Fall:
- bei der sogenannten „unvollständigen“ Vertretung bzw. einem Auftrag „ohne Vertretungsmacht“, d. h. gerade wenn der Auftragnehmer in eigenem Namen für Rechnung seines Auftraggebers handelt. In diesem Fall besteht die Vertragsbeziehung grundsätzlich zwischen dem Auftragnehmer persönlich und seinem Vertragspartner, ohne dass direkte Ansprüche zwischen dem Auftraggeber und dem Auftragnehmer bzw. umgekehrt bestünden;
 - oder auch beim *Mandatum ad agendum* (zu unterscheiden vom *Mandatum ad litem*, das insbesondere für die Vertretung einer nicht rechtsfähigen Vereinigung verwendet wird), kraft dessen der Auftragnehmer formal Partei eines Verfahrens in seinem eigenen Namen, aber für Rechnung seines Auftraggebers sein kann, indem er bloß auf seine Eigenschaft verweist.

- 22 Für das Gericht ist zunächst eine weitergehende Erörterung des Bestehens des „Mandats“ von MJ in seiner Eigenschaft als Missionsleiter und gegebenenfalls der genauen Rechtsnatur dieses Mandats sowie der daraus für ihn resultierenden Folgen durch die Parteien erforderlich, bevor es endgültig über die Frage entscheiden kann, ob die Beklagtenstellung von MJ aufrechterhalten werden kann/muss, oder ob er zu entlasten ist, weil er im maßgebenden Zeitraum tatsächlich nur im Namen und für Rechnung der Europäischen Union (durch das eine oder andere ebenfalls am Verfahren beteiligte Unionsorgan) im Rahmen einer vollständigen Bevollmächtigung gehandelt hat. Somit war die Wiedereröffnung der Verhandlung anzuordnen.

V. Standpunkte der Parteien

- 23 Die Kläger beantragen, ihre Klagebegehren gegen die Unionsorgane insofern für zulässig zu erklären, als sie alle Rechtsakte bzw. Handlungen oder Unterlassungen durch einen Missionsleiter betreffen. Hilfsweise beantragen sie die Aussetzung des Verfahrens bis zum Ergehen eines Urteils in der Rechtssache T-602/15 RENV und, äußerst hilfsweise, ihre Klagebegehren gegen MJ für zulässig zu erklären.
- 24 MJ beantragt, die gegen ihn eingebrachten Klageanträge als unzulässig zurückzuweisen. Nach seiner Auffassung ist nämlich die Mission EULEX KOSOVO die Arbeitgeberin der Kläger in Ansehung aller betroffenen Verträge.
- 25 Die Unionsorgane sind der Ansicht, dass ihnen nicht die Arbeitgebereigenschaft für die Kläger zukomme, und beantragen, die gegen sie kraft einer arbeitsvertraglichen Verbindung erhobenen Klageanträge als unzulässig oder unbegründet abzuweisen.
- 26 Bei einer mündlichen Verhandlung vom 4. Juni 2019 sind die Parteien übereingekommen, die Frage nach dem Bestehen einer Bevollmächtigung des Missionsleiters sowie nach deren Rechtsnatur und -folgen dem Gerichtshof der Europäischen Union zur Vorabentscheidung vorzulegen, weil sie die Auslegung von Handlungen der Organe, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union im Sinne von Art. 267 AEUV erfordere. Das Gericht ist dieser Anregung gefolgt.

VI. Begründung der Vorlage zur Vorabentscheidung

- 27 Das Gericht und der Gerichtshof der Europäischen Union hatten bereits verschiedene Rechtssachen auf Initiative von Mitgliedern des internationalen zivilen Missionspersonals zu entscheiden, an denen die Mission EULEX KOSOVO oder andere gleichartige Missionen beteiligt waren.
- 28 Allerdings hatten sie noch keine Gelegenheit, auf die Frage der Bestimmung des Arbeitgebers dieses Personals und/oder seiner Vertretung für den Zeitraum vor der Erlangung der Rechtspersönlichkeit durch die Mission einzugehen, obwohl die Mission schon damals Personal auf Vertragsbasis durch den Missionsleiter, der

die Verträge in eigenem Namen unterzeichnete, einstellen konnte und tatsächlich bereits Personal bei der Mission beschäftigt war.

- 29 Diese Bestimmung ist im vorliegenden Fall unabdingbar, um die Zulässigkeit und/oder Begründetheit einiger Klageanträge beurteilen zu können, die sich sowohl gegen MJ als auch gegen die Unionsorgane richten, soweit sie sich auf den Zeitraum vor dem 12. Juni 2014 beziehen.

VII. Vorlagefrage

- 30 In Anbetracht der vorstehenden Erwägungen legt das Gericht dem Gerichtshof die folgende Frage zur Vorabentscheidung vor:

Sind die Art. 8 Abs. 3 und 10 Abs. 3 der Gemeinsamen Aktion 2008/124/GASP des Rates vom 4. Februar 2008 über die Rechtsstaatlichkeitsmission der Europäischen Union im Kosovo, EULEX KOSOVO, vor ihrer Änderung durch den Beschluss 2014/349/GASP des Rates vom 12. Juni 2014, gegebenenfalls in Verbindung mit allen weiteren maßgebenden Bestimmungen, dahin auszulegen, dass sie dem Missionsleiter in eigenem Namen und auf eigene Rechnung die Eigenschaft eines Arbeitgebers für das vor dem 12. Juni 2014 bei der Mission EULEX KOSOVO beschäftigte internationale zivile Personal verleihen, oder sind diese Bestimmungen unter Berücksichtigung insbesondere der Art. 8 Abs. 5 und 9 Abs. 3 der Gemeinsamen Aktion 2008/124/GASP vor ihrer Änderung am 12. Juni 2014 vielmehr dahin auszulegen, dass sie die Arbeitgebereigenschaft der Europäischen Union und/oder einem Organ der Europäischen Union wie der Europäischen Kommission, dem Europäischen Auswärtigen Dienst, dem Rat der Europäischen Union oder einem etwaigen anderen Organ verleihen, für deren bzw. dessen Rechnung der Missionsleiter bis zu diesem Zeitpunkt kraft eines Auftrags, einer Befugnisübertragung oder einer anderen, gegebenenfalls zu bestimmenden, Form der Vertretung gehandelt hätte?