

## SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS

MARCO DARMON

vom 23. April 1986 \*

*Herr Präsident,  
meine Herren Richter!*

1. Können die Mitglieder der Personalvertretung einer Einrichtung der Gemeinschaft ihr Mandat bis zu seinem normalen Ablauf ansüben, wenn sie als Vertreter der Bediensteten einer Laufbahngruppe, einer Sonderlaufbahn oder einer Gruppe von Beschäftigten gewählt worden sind und während der Dauer ihres Mandats in einer anderen Laufbahngruppe oder Sonderlaufbahn oder als Beschäftigte einer anderen Gruppe ernannt werden? Dies ist vorbehaltlich der Zulässigkeit der Klage das Problem, über das Sie im vorliegenden Fall entscheiden sollen.

Die Klägerin wurde am 1. März 1977 vom Wirtschafts- und Sozialausschuß (WSA) als örtliche Bedienstete eingestellt und am 21. April 1983 als einzige Vertreterin der Bediensteten, für die die Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten bei den Europäischen Gemeinschaften gelten, in die Personalvertretung des WSA gewählt.

Nach einem Auswahlverfahren wurde sie am 22. Dezember 1983 zur Beamtin in der Laufbahngruppe D ernannt. Diese neue Lage — Wechsel von den Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten zum Statut der Beamten der Europäischen Gemeinschaften — führte dazu, daß die Personalvertretung im März 1984 die Frage aufwarf, ob sie noch repräsentativ sei.

Mit Schreiben vom 2. Mai 1984 regte die Personalvertretung entsprechend einer Stellungnahme des Juristischen Dienstes des WSA, der von der Verwaltung zu diesem

Punkt befragt worden war, beim Generalsekretär des WSA die Anpassung des Beschlusses 1896/75 A vom 28. Juli 1975 „betreffend die Zusammensetzung und die Tätigkeit der Personalvertretung“ an. Gleichzeitig gab sie ihre Absicht bekannt, eine Nachwahl durchzuführen, um die Klägerin zu ersetzen.

Entsprechend Artikel 1 Absatz 1 des Anhangs II des Statuts ist in Artikel 5 Absatz 2 des Beschlusses 1896/75 A vorgesehen, daß die Mitglieder der Personalvertretung gewöhnlich für zwei Jahre gewählt werden, dass diese Amtszeit jedoch durch den WSA geändert werden kann, wobei sie nicht weniger als ein Jahr betragen darf. In der gleichen Bestimmung heißt es außerdem:

„Das Mandat der Mitglieder der Personalvertretung endet ferner im Fall freiwilligen Rücktritts oder Ausscheidens aus dem Dienst.“

Das Vorliegen einer dieser beiden Alternativen reicht deshalb aus, um zu einer vorzeitigen Beendigung des Mandats eines Vertreters zu führen, unabhängig davon, wie lange es bis zu diesem Zeitpunkt gedauert hat.

Unter ausdrücklicher Bezugnahme auf „die Änderungsvorschläge der Personalvertretung“ und gestützt auf „Gründe der Klarheit und der Rechtssicherheit“ paßte der Präsident des WSA mit Beschluß 173/84 A vom 7. Mai 1984 die Bestimmungen von Artikel 5 Absatz 2 wie folgt an:

„Das Mandat der Mitglieder der Personalvertretung endet ferner im Fall freiwilligen Rücktritts, endgültigen Ausscheidens aus

\* Aus dem Französischen übersetzt.

dem Dienst *und Überwechselns in eine andere Laufbahngruppe, Sonderlaufbahn oder Besoldungsregelung, falls die Repräsentativität der Personalvertretung nach Artikel 3 nicht mehr sichergestellt ist.*“

Nach einer Konzertierungssitzung mit Vertretern der Gewerkschaft am 16. Mai 1984 beschloß die Verwaltung unter Berücksichtigung der vorgetragenen Beanstandungen, die Durchführung dieses Beschlusses bis zur Abgabe einer erneuten Stellungnahme des Juristischen Dienstes auszusetzen. Mit Vermerk vom 19. Juni 1984 bestätigte dieser seine erste Stellungnahme.

Am 25. Juni 1984 beschloß die Personalvertretung, den Beschluß 173/84 A unverzüglich durchzuführen und die Stimme der Klägerin nicht mehr zu berücksichtigen. Sie teilte dies dem Generalsekretär am 27. Juni 1984 mit.

In seinem Antwortschreiben vom 31. Juli 1984 bestätigte dieser ausdrücklich, daß die Durchführung des Beschlusses 173/84 A bis September ausgesetzt sei.

Am 9. Oktober 1984 berief die Personalvertretung eine Personalversammlung ein, um die Nachwahl vorzubereiten. Mit Schreiben vom 11. Oktober an die Personalvertretung (betreffend die „Repräsentativität der Personalvertretung“) stellte der Generalsekretär des WSA klar, daß „der Beschluß 173/84 A vom 7. Mai erneut angewandt [wird]“.

2. Am 6. November 1984 legte die Klägerin beim WSA Beschwerde gegen

— den Beschluß 173/84 A und

— „die stillschweigende Entscheidung der Verwaltung, die Beschwerdeführerin aus der Personalvertretung auszuschließen“, die sie an der Ausübung ihres Mandats hindere,

ein.

Unter Berufung auf Artikel 91 Absatz 4 des Statuts hat die Klägerin am 14. November 1984

— Klage erhoben mit dem Antrag,

— die Maßnahme der Verwaltung, die sie an der Ausübung ihres Mandats dadurch hindert, daß sie „in Anwendung des Beschlusses 173/84 A aus der Personalvertretung ausgeschlossen“ werde, und

— „die Entscheidung des Wirtschafts- und Sozialausschusses, eine Nachwahl durchzuführen“, um den Sitz der Klägerin in der Personalvertretung besetzen zu können,

aufzuheben, und

— Aussetzung des Vollzugs des Beschlusses 173/84 A im Wege der einstweiligen Anordnung beantragt.

Der Präsident der Ersten Kammer hat am 11. Dezember 1984 folgendes beschlossen:

„Der Vollzug des Beschlusses 173/84 A des Präsidenten des Wirtschafts- und Sozialausschusses vom 7. Mai 1984 wird bis zum Erlaß des Urteils in der Hauptsache ausgesetzt, soweit er das Erlöschen des Mandats eines Mitglieds der Personalvertretung wegen des Überwechselns in eine andere Laufbahngruppe, Sonderlaufbahn oder Besoldungsregelung vorsieht. Ebenso wird die auf diesen Beschluß gestützte Durchführung einer Nachwahl ausgesetzt.“

3. Die Prüfung der Rechtmäßigkeit des Beschlusses 173/84 A setzt die Zulässigkeit der Klage voraus, die vom WSA im wesentlichen mit folgender Begründung in Frage gestellt wird:

Zunächst sei die Klage durch den Erlaß des Beschlusses im Verfahren der einstweiligen Anordnung vom 11. Dezember 1984 gegenstandslos geworden, da die Durchführung

der Nachwahl ausgesetzt worden sei, was dazu geführt habe, daß der Klägerin das Mandat nicht entzogen worden sei, sondern daß es ihr ermöglicht worden sei, ihr Mandat bis zu seinem normalen Ablauf auszuüben. Deshalb fehle ihr das Rechtsschutzbedürfnis.

Außerdem seien die Anträge in der Klageschrift von denjenigen in der Beschwerde verschieden, da der zweite Punkt der Klage, der die Entscheidung, eine Nachwahl durchzuführen, betreffe, nicht in der Beschwerde enthalten sei. Die Klägerin habe somit den Grundsatz des Artikels 91 des Statuts nicht eingehalten, daß ein Beamter vor jeder Klage Beschwerde erheben müsse.

Schließlich habe die Klägerin nicht klargestellt, von welcher Maßnahme sie sich beschwert fühle; hiervon hänge aber der Beginn der im Statut vorgesehenen Rechtsbehelfsfristen ab. Es könne sich nicht um den Beschluß 173/84 A handeln, der allgemeinen Charakter besitze und somit nicht von einer Einzelperson mit einer Klage angefochten werden könne. Die einzige ihren Fall betreffende Entscheidung im Rahmen dieser allgemeinen Maßnahme sei diejenige, mit der die Personalvertretung am 25. Juni 1984 beschlossen habe, die Stimme der Klägerin nicht zu berücksichtigen. Soweit die Beschwerde hiergegen gerichtet sei, sei sie verspätet eingelegt worden, und infolgedessen sei die Klage unzulässig.

#### 4. Keine dieser Rügen greift durch.

Erstens ist die von der Klägerin erhobene Klage in keiner Weise gegenstandslos, da die Betroffene bis heute ihr Mandat weiterhin ausübt, denn die allgemeinen Wahlen, durch die dieses Mandat beendet werden sollte, sind selbst durch einen Beschluß vom 11. Juni 1985 in der Rechtssache 146/85 R (Diezler u. a., Slg. 1985, 1805) bis zum Erlaß des Urteils in dieser Rechtssache ausgesetzt worden. Das Rechtsschutzbedürfnis der Klägerin ist keineswegs theore-

tischer Natur, sondern lebendig und gegenwärtig. In jedem Fall verbliebe die Frage der Entscheidung über die Kosten des vorliegenden Verfahrens, die allein ein Rechtsschutzbedürfnis der Klägerin rechtfertigen könnte.

Zweitens stimmen die Anträge in der Beschwerdeschrift und diejenigen in der Klageschrift zwar nicht ganz überein, es handelt sich jedoch nur um formale Unterschiede. So ist der erste Klageantrag — Aufhebung der Maßnahme, die die Klägerin an der Ausübung ihres Mandats dadurch hindert, daß sie „in Anwendung des Beschlusses 173/84 A aus der Personalvertretung ausgeschlossen wird“ — offensichtlich eine Zusammenfassung der beiden Anträge in der Beschwerdeschrift. Der zweite Antrag, der sich gegen den Beschluß des WSA richtet, eine Nachwahl durchzuführen, stellt dessen notwendige Weiterführung dar. Es besteht, um eine Formulierung von Generalanwalt Mancini in seinen Schlußanträgen in der Rechtssache 173/84 (Rasmussen) aufzugreifen, ein „inhaltlicher Zusammenhang“ zwischen den Anträgen in der Beschwerdeschrift und denjenigen in der Klageschrift. Die geltend gemachte unterschiedliche Formulierung ist unbeachtlich, da die Anträge in der Klageschrift „weder den Grund noch den Gegenstand der Beschwerde ändern“ (Urteil vom 23. Januar 1986 in der Rechtssache 173/84, Rasmussen, Slg. 1986, 197, Randnr. 12 der Entscheidungsgründe).

Abschließend ist das Problem der Zulässigkeit im Zusammenhang mit der vom WSA zu vertretenden Maßnahme zu prüfen, mit der der allgemeine Beschluß 173/84 A auf die Klägerin angewandt wurde. In dieser Beziehung kann der WSA nicht ernstlich die Auffassung vertreten, aufgrund der Unabhängigkeit der Personalvertretung seien deren Entscheidungen vorbehaltlos zu beachten. Die Einrichtungen der Gemeinschaft haben die Pflicht, die Rechtmäßigkeit aller

Entscheidungen zu überwachen, die von den bei ihnen gebildeten Vertretungsorganen getroffen werden. In Ihrem Grundsatzurteil in der Rechtssache 54/75 (de Dapper, Slg. 1976, 1381) sind Sie gerade bei dieser Frage anlässlich eines Streits über die Wahlen zur Personalvertretung nach eingehender Untersuchung der einschlägigen Bestimmungen des Beamtenstatuts zum selben Ergebnis gekommen:

„Dementsprechend sind die Organe nicht nur berechtigt, von Amts wegen einzuschreiten, sobald sie Zweifel an der Ordnungsgemäßheit der Wahlen für die Personalvertretung hegen, sondern auch verpflichtet, über Beschwerden zu entscheiden, die in diesem Zusammenhang im Rahmen des in Artikel 90 und 91 des Statuts festgelegten Verfahrens an sie gerichtet werden“ (Urteil in der Rechtssache 54/75, a. a. O., Randnr. 23 der Entscheidungsgründe).

Sie haben „eine dahin gehende Verantwortung“ aus Artikel 9 Absatz 2 des Statuts abgeleitet, wonach jedes Organ selbst für „die Zusammensetzung sowie die Einzelheiten der Tätigkeit“ der Personalvertretung Sorge zu tragen hat, sowie „allgemein aus der von jedem Organ in seinem eigenen Zuständigkeitsbereich ausgeübten Organisationsgewalt sowie der Pflicht des Organs, den Beamten die Möglichkeit zu gewährleisten, ihre Vertreter gänzlich frei und unter Beachtung demokratischer Grundsätze zu wählen“ (Urteil in der Rechtssache 54/75, a. a. O., Randnr. 22 der Entscheidungsgründe).

Über das Wahlanfechtungsverfahren hinaus führen diese grundsätzlichen Erwägungen dazu, daß jede Einrichtung die Pflicht hat, die Rechtmäßigkeit der Maßnahmen sowohl bezüglich der Zusammensetzung als auch der Tätigkeit der Personalvertretung zu kontrollieren. Es handelt sich hierbei um eine wesentliche Garantie für jeden Beamten, da hierdurch Ihre richterliche Kontrolle beeinflusst wird.

Gerade durch das Schreiben vom 11. Oktober 1984 hat der WSA — die mündliche Verhandlung hat dies bestätigt — den allgemeinen Beschluß 173/84 A auf die Einzelfallsituation, die durch die Verbeamtung der Klägerin geschaffen worden war, angewandt. Als Verkörperung der Pflicht des WSA zum Eingreifen hat dieses Schreiben nämlich den Beschluß, der bis zu diesem Zeitpunkt ausgesetzt war, wieder in Kraft gesetzt. Der WSA hat nämlich durch diese Einzelfallentscheidung endgültig — zu Recht oder zu Unrecht, dies wird die Prüfung der Begründetheit ergeben —, stillschweigend festgestellt, daß die Klägerin nicht mehr befugt sei, ihr Mandat auszuüben, und die Entscheidung bestätigt, mit der die Personalvertretung am 9. Oktober das Wahlverfahren in Gang gesetzt hatte, um den als frei erachteten Sitz der Klägerin wieder zu besetzen. In der am 11. Oktober 1984 getroffenen Einzelfallentscheidung ist also die beschwerende Maßnahme zu sehen, deren Aufhebung die Klägerin begehrt.

Deshalb sind sowohl die Beschwerde als auch die Klage innerhalb der im Statut vorgesehenen Frist eingereicht worden und somit zulässig.

5. Die Klägerin möchte Sie also dazu veranlassen, im Wege der Inzidentprüfung die Rechtswidrigkeit des Beschlusses 173/84 A festzustellen. Sie macht zu diesem Zweck drei Rügen geltend.

Mit der ersten Rüge wirft sie der Verwaltung vor, die Personalvertretung entgegen Artikel 6 des Beschlusses 1896/75 A nicht vor Erlass des angefochtenen Beschlusses angehört zu haben. Da die Personalvertretung selbst diesen Beschluß veranlaßt hatte, erhält die Klägerin diesen Vorwurf nicht aufrecht, sondern erhebt statt dessen eine neue Rüge formeller Art, nämlich, daß entgegen Artikel 110 des Statuts der Statutsbeirat nicht konsultiert worden sei. Ohne auf die Begründetheit dieser Rüge einzugehen, braucht

hier nur festgestellt zu werden, daß sie erst in der Erwidmung erhoben worden ist. Sie ist deshalb aufgrund von Artikel 42 § 2 der Verfahrensordnung für unzulässig zu erklären.

Die zweite Rüge wird auf einen Verstoß gegen Artikel 1 Absatz 4 des Anhangs II des Statuts gestützt, wo es heißt:

„Die ... Personalvertretung ... [muß] so zusammengesetzt sein, daß die Vertretung aller in Artikel 5 des Statuts genannten Laufbahngruppen und Sonderlaufbahnen sowie der in Artikel 7 Absatz 1 der Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten der Gemeinschaften genannten Bediensteten gewährleistet ist.“

Nach Auffassung der Klägerin verstößt der Beschluß 173/84 A, wonach die Vertretung aller Beamter eines Organs, welcher Laufbahngruppe, Sonderlaufbahn oder Beschäftigtengruppe sie auch zugehörten, während der gesamten Dauer der Mandats aufrechterhalten bleiben müsse, gegen die ratio dieser Statutsbestimmung, wonach diese Vertretung nur bei der Aufnahme der Tätigkeit der Personalvertretung gewährleistet sein müsse. Wenn ein gewähltes Mitglied der Personalvertretung in eine andere Laufbahngruppe oder Sonderlaufbahn oder zu einer anderen Gruppe von Beschäftigten überwechsle, so entfielen dadurch weder seine Kenntnis der besonderen Probleme seiner früheren Kollegen noch die zu diesen bestehenden Verbindungen.

Schließlich macht die Klägerin mit ihrer letzten Rüge geltend, der WSA habe den Beschluß 173/84 A dadurch rückwirkend angewandt, daß er in ihrem Fall einen neu geschaffenen Tatbestand für den Ablauf des Mandats angewandt habe, der im Zeitpunkt ihrer Wahl zum Mitglied der Personalvertretung unbekannt gewesen sei.

6. Diese beiden Rügen vermögen an der Rechtmäßigkeit dieser Entscheidung nichts zu ändern.

Wie Sie in Ihrem Urteil in der Rechtssache de Dapper ausgeführt haben, dient das in Artikel 1 Absatz 4 des Anhangs II des Statuts aufgestellte Erfordernis ebenso wie die Vorschrift über die Mindestbeteiligung an den Wahlen dazu, „den repräsentativen Charakter der Personalvertretung zu gewährleisten“ (Urteil in der Rechtssache 54/75, a. a. O, Randnr. 17 der Entscheidungsgründe), das heißt einer Einrichtung, der, wie Sie ausgeführt haben, „große Bedeutung für den Ablauf der Verwaltungstätigkeit der Organe zukommt“, da sie drei Aufgaben zu erfüllen hat:

„die Interessen des Personals gegenüber dem Organ wahrzunehmen, für eine ständige Verbindung zwischen dem Organ und dem Personal zu sorgen und so zum reibungslosen Arbeiten der Dienststellen beizutragen“ (Urteil in der Rechtssache 54/75, a. a. O, Randnrn. 11 und 12 der Entscheidungsgründe).

Im Rahmen der internen Regelungsbefugnis, die ihr durch Artikel 9 Absatz 2 des Statuts verliehen worden ist, hat also jede Einrichtung, bei der eine Personalvertretung besteht, die volle Wirksamkeit dieses Grundsatzes des repräsentativen Charakters sicherzustellen. Der repräsentative Charakter der Personalvertretung setzt meines Erachtens ungedingt voraus, daß die Vertretung der Bediensteten aller Laufbahngruppen, Sonderlaufbahnen oder Gruppen von Beschäftigten von gewählten Vertretern wahrgenommen wird, die aus diesen Laufbahngruppen, Sonderlaufbahnen oder Gruppen von Beschäftigten hervorgegangen sind und diesen während der gesamten Dauer ihres Mandats angehören. Ein Mitglied der Personalvertretung, das von den Bediensteten einer solchen Gruppierung gewählt worden ist, könnte im Fall des Überwechselns in eine andere Gruppierung trotz seines guten Glaubens vor Interessenkonflikte gestellt werden, die zwischen den Bediensteten beider Gruppierungen entstehen. Es wäre wirk-

lichkeitsfremd zu leugnen, daß jede Laufbahngruppe, Sonderlaufbahn oder Gruppe von Beschäftigten eigene Interessen und Gemeinsamkeiten kennt, die manchmal im Widerstreit zueinander stehen. Selbst wenn der Personalvertretung eine allgemeine Aufgabe gegenüber der Verwaltung obliegt, werden ihre Mitglieder zur Vertretung der Bediensteten einer bestimmten Laufbahngruppe, Sonderlaufbahn oder Gruppe von Beschäftigten gewählt. Über den „horizontalen“ Fragen, die das gesamte Personal einer Einrichtung betreffen und die sie im Rahmen ihres Mandats zu berücksichtigen haben, dürfen nicht die „vertikalen“ Probleme vernachlässigt werden, die die jeder Laufbahngruppe, Sonderlaufbahn oder Gruppe von Beschäftigten, die sie vertreten, eigenen Schwierigkeiten betreffen, und auf die sie möglicherweise in der Personalvertretung eingehen müssen. Unter diesen Umständen ist die Möglichkeit, daß ein Vertreter, der nicht mehr der Laufbahngruppe, Sonderlaufbahn oder Gruppe derjenigen Bediensteten angehört, die ihn gewählt hat, mit einem „Gruppen“-Konflikt im weitesten Sinne konfrontiert wird, keineswegs theoretisch.

Das Statut hat im übrigen im Zusammenhang mit der *Zusammensetzung* der Personalvertretung ausdrücklich den Grundsatz der Vertretung aller Laufbahngruppen, Sonderlaufbahnen und Gruppen von Beschäftig-

ten aufgestellt. Deshalb stellt die Pluralität der Vertretung nicht bloß eine einfache Voraussetzung für die Wählbarkeit dar; als Grundsatz, der den repräsentativen Charakter und somit die Funktion der Personalvertretung als solcher sicherstellt, ist sie nicht nur bei der Bildung der Personalvertretung sicherzustellen, sondern bei jedem Mitglied während der gesamten Dauer des Mandats dergestalt zu kontrollieren, daß ihre Zusammensetzung ein getreues Spiegelbild der verschiedenen Gruppierungen, aus denen die Einrichtung gebildet wird, darstellt.

Da die Klägerin nicht freiwillig zurücktrat, hatte der WSA deshalb im Rahmen seiner Kontrollpflicht die Verpflichtung, angesichts des im Statut festgelegten Grundsatzes des repräsentativen Charakters der Personalvertretung die Konsequenzen aus der Situation zu ziehen, die durch ihre Verbeamtung geschaffen wurde. Das gewählte Verfahren — allgemeine Maßnahme, die den Katalog der Fälle der vorzeitigen Beendigung des Mandats in Artikel 5 des grundlegenden Beschlusses 1896/75 A ergänzte, anstelle eines einfachen Schreibens, mit dem die Klägerin und die Personalvertretung aufgefordert worden wären, dem Statut entsprechend zu handeln — kann meines Erachtens nicht ausschlaggebend sein. Es handelt sich um eine Maßnahme deklaratorischer, nicht rechtsetzender Art, durch die ein Grundsatz des Statuts verdeutlicht worden ist. Deshalb kann sie keine rückwirkende Kraft besitzen.

7. Aus allen diesen Erwägungen beantrage ich,

— die vorliegende Klage für zulässig zu erklären,

— sie als unbegründet abzuweisen,

— bei der Entscheidung über die Kosten einschließlich der Kosten des Verfahrens der einstweiligen Anordnung die Artikel 69 § 2 Absatz 1 und 70 der Verfahrensordnung anzuwenden.