



Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
PRIIT PIKAMÄE
vom 20. Januar 2021¹ⁱ

Rechtssache C-928/19 P

**European Federation of Public Service Unions (EPSU)
gegen**

Europäische Kommission

„Rechtsmittel – Institutionelles Recht – Sozialpolitik – Art. 154 und 155 AEUV – Dialog zwischen den Sozialpartnern auf Unionsebene – Unterrichtung und Anhörung der Sozialpartner – Vereinbarung der Sozialpartner – Unterrichtung und Anhörung der Beamten und Angestellten der zentralstaatlichen Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten – Weigerung der Kommission, dem Rat einen Beschlussvorschlag zur Durchführung der Vereinbarung zu unterbreiten – Einstufung von Maßnahmen, die nach dem Durchführungsverfahren erlassen wurden – Ermessensspielraum der Kommission – Grad der gerichtlichen Kontrolle – Verpflichtung zur Begründung der ablehnenden Entscheidung“

1. Mit ihrem Rechtsmittel beantragt die European Federation of Public Service Unions (im Folgenden: EPSU) die Aufhebung des Urteils des Gerichts der Europäischen Union vom 24. Oktober 2019, EPSU und Goudriaan/Kommission² (im Folgenden: angefochtenes Urteil), mit dem das Gericht die Klage der Kläger im ersten Rechtszug (EPSU und Herr Jan Goudriaan) auf Nichtigerklärung der Entscheidung der Europäischen Kommission in ihrem Schreiben vom 5. März 2018 (im Folgenden: streitige Entscheidung), dem Rat der Europäischen Union keinen Beschlussvorschlag zur Durchführung einer Vereinbarung der Sozialpartner³ (im Folgenden: fragliche Vereinbarung) zu unterbreiten⁴, abgewiesen hat.

2. In der vorliegenden Rechtssache ist der Gerichtshof mit der Auslegung von Art. 155 Abs. 2 AEUV befasst. Zwar ist es nicht das erste Mal, dass die Kommission eine von den Sozialpartnern ausgehandelte Vereinbarung ablehnt⁵, doch ist es das erste Mal, dass der Gerichtshof mit einer

¹ Originalsprache: Französisch.

² T-310/18, EU:T:2019:757.

³ Vereinbarung vom 21. Dezember 2015 „Allgemeiner Rahmen für die Unterrichtung und Anhörung der Beamten und Angestellten der zentralstaatlichen Verwaltungsbehörden“, unterzeichnet von der Gewerkschaftsdelegation für nationale und europäische Verwaltungen (TUNED) und den Arbeitgebern in der öffentlichen europäischen Verwaltung (EUPAE).

⁴ Die Sozialpartner haben die Vereinbarung im Anschluss an eine von der Kommission durchgeführte Anhörung nach Art. 154 Abs. 2 AEUV ausgehandelt.

⁵ Am 26. April 2012 erhob die Kommission Bedenken gegenüber einer europäischen Rahmenvereinbarung über den Schutz von Gesundheit und Sicherheit in der Friseurbranche, die von Coiffure EU und UNI Europa Hair & Beauty geschlossen worden war. Es wurde damals keine Klage erhoben, und die Sozialpartner schlugen eine neue Fassung der Vereinbarung vor. Für eine kritische Analyse vgl. Dorsemont, F., Lörcher, K., Schmitt, M., „On the Duty to Implement European Framework Agreements: Lessons to be Learned from the Hairdressers Case“, *Industrial Law Journal*, Bd. 48, Nr. 4, Dezember 2019, S. 571-603.

solchen ablehnenden Haltung befasst ist und sich mit den Befugnissen und Pflichten der Kommission im Rahmen des Verfahrens zur Durchführung der zwischen den Sozialpartnern nach dieser Bestimmung geschlossenen Vereinbarungen beschäftigt⁶.

3. Der Gerichtshof muss somit klären, ob die Kommission, abgesehen von der Kontrolle der Rechtmäßigkeit der von den Sozialpartnern ausgehandelten Vereinbarung und ihrer Repräsentativität, die Zweckmäßigkeit der Durchführung der Vereinbarung kontrollieren darf.

I. Rechtlicher Rahmen

4. Art. 152 Abs. 1 AEUV bestimmt:

„Die Union anerkennt und fördert die Rolle der Sozialpartner auf Ebene der Union unter Berücksichtigung der Unterschiedlichkeit der nationalen Systeme. Sie fördert den sozialen Dialog und achtet dabei die Autonomie der Sozialpartner.“

5. Gemäß Art. 153 Abs. 1 AEUV unterstützt und ergänzt die Union zur Verwirklichung der Ziele des Art. 151 die Tätigkeit der Mitgliedstaaten auf mehreren Gebieten, darunter die „Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer“.

6. Art. 154 AEUV bestimmt:

„(1) Die Kommission hat die Aufgabe, die Anhörung der Sozialpartner auf Unionsebene zu fördern, und erlässt alle zweckdienlichen Maßnahmen, um den Dialog zwischen den Sozialpartnern zu erleichtern, wobei sie für Ausgewogenheit bei der Unterstützung der Parteien sorgt.

(2) Zu diesem Zweck hört die Kommission vor Unterbreitung von Vorschlägen im Bereich der Sozialpolitik die Sozialpartner zu der Frage, wie eine Unionsaktion gegebenenfalls ausgerichtet werden sollte.

(3) Hält die Kommission nach dieser Anhörung eine Unionsmaßnahme für zweckmäßig, so hört sie die Sozialpartner zum Inhalt des in Aussicht genommenen Vorschlags. Die Sozialpartner übermitteln der Kommission eine Stellungnahme oder gegebenenfalls eine Empfehlung.

(4) Bei den Anhörungen nach den Absätzen 2 und 3 können die Sozialpartner der Kommission mitteilen, dass sie den Prozess nach Artikel 155 in Gang setzen wollen. Die Dauer dieses Prozesses darf höchstens neun Monate betragen, sofern die betroffenen Sozialpartner und die Kommission nicht gemeinsam eine Verlängerung beschließen.“

7. Art. 155 AEUV bestimmt:

„(1) Der Dialog zwischen den Sozialpartnern auf Unionsebene kann, falls sie es wünschen, zur Herstellung vertraglicher Beziehungen einschließlich des Abschlusses von Vereinbarungen führen.

(2) Die Durchführung der auf Unionsebene geschlossenen Vereinbarungen erfolgt entweder nach den jeweiligen Verfahren und Gepflogenheiten der Sozialpartner und der Mitgliedstaaten

⁶ Vgl. Schmitt, M., Moizard, N., und Frapard, M., „Droit social européen“, *J.D.E.*, 2020/6, Nr. 270, S. 297.

oder – in den durch Artikel 153 erfassten Bereichen – auf gemeinsamen Antrag der Unterzeichnerparteien durch einen Beschluss des Rates auf Vorschlag der Kommission. Das Europäische Parlament wird unterrichtet.

Der Rat beschließt einstimmig, sofern die betreffende Vereinbarung eine oder mehrere Bestimmungen betreffend einen der Bereiche enthält, für die nach Artikel 153 Absatz 2 Einstimmigkeit erforderlich ist.“

II. Vorgeschichte des Rechtsstreits

8. Die Vorgeschichte des Rechtsstreits ist vom Gericht in den Rn. 1 bis 6 des angefochtenen Urteils dargelegt worden und kann für die Zwecke des vorliegenden Verfahrens wie folgt zusammengefasst werden.

9. Mit einem Anhörungsdokument vom 10. April 2015⁷ wurden die Sozialpartner von der Kommission gemäß Art. 154 Abs. 2 AEUV aufgefordert, sich zu der möglichen Ausrichtung einer Unionsmaßnahme zur Konsolidierung der EU-Richtlinien über die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer zu äußern. Die Anhörung betraf u. a. die mögliche Erweiterung des Anwendungsbereichs dieser Richtlinien auf Beamte und Angestellte der Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten.

10. Am 2. Juni 2015 teilten die Sozialpartner, die dem Ausschuss für den sozialen Dialog für die zentralstaatlichen Verwaltungsbehörden angehören, d. h. die TUNED und die EUPAE, der Kommission gemäß Art. 154 Abs. 4 AEUV mit, dass sie eine Vereinbarung nach Art. 155 Abs. 1 AEUV aushandeln und abschließen wollten.

11. Am 21. Dezember 2015 schlossen die TUNED und die EUPAE die Vereinbarung „Allgemeiner Rahmen für die Unterrichtung und Anhörung von Beamten und Angestellten der zentralstaatlichen Verwaltungsbehörden“.

12. Mit Schreiben vom 1. Februar 2016 beantragten die TUNED und die EUPAE gemeinsam bei der Kommission, dem Rat einen Vorschlag für einen Beschluss zur Durchführung der fraglichen Vereinbarung auf Unionsebene gemäß Art. 155 Abs. 2 AEUV zu unterbreiten.

13. Am 5. März 2018 teilte die Kommission der TUNED und den EUPAE mit, dass sie entschieden habe, dem Rat keinen Vorschlag für einen Beschluss zur Durchführung der fraglichen Vereinbarung auf Unionsebene zu unterbreiten.

14. In der streitigen Entscheidung stellte die Kommission im Wesentlichen erstens fest, dass die zentralstaatlichen Verwaltungsbehörden den Regierungen der Mitgliedstaaten unterstellt seien und hoheitliche Befugnisse ausübten und ihre Struktur, Organisation und Funktionsweise vollständig in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fielen. Zweitens wies sie darauf hin, dass zahlreiche Mitgliedstaaten bereits über Bestimmungen verfügten, die einen gewissen Grad an Unterrichtung und Anhörung von Beamten und Angestellten dieser Verwaltungsbehörden gewährleisteten. Drittens hänge die Bedeutung dieser Verwaltungsbehörden von dem Grad der Zentralisierung oder Dezentralisierung der Mitgliedstaaten ab, so dass bei einer Durchführung

⁷ C(2015) 2303 final.

der fraglichen Vereinbarung durch einen Beschluss des Rates der Umfang des Schutzes von Beamten und Angestellten in Verwaltungsbehörden je nach Mitgliedstaat erheblich variieren werde.

III. Verfahren vor dem Gericht und angefochtenes Urteil

15. Mit am 15. Mai 2018 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangener Klageschrift erhoben die Kläger im ersten Rechtszug Klage auf Nichtigerklärung der streitigen Entscheidung.

16. Die Kläger im ersten Rechtszug stützten ihre Klage im Wesentlichen auf zwei Klagegründe: erstens einen Rechtsfehler in Bezug auf den Umfang der Befugnisse der Kommission und zweitens eine unzureichende und offensichtlich fehlerhafte Begründung der streitigen Entscheidung.

17. Die Kommission beantragte die Klageabweisung.

18. Mit dem angefochtenen Urteil hat das Gericht die Klage in vollem Umfang abgewiesen und jeder Partei ihre eigenen Kosten auferlegt.

19. Nachdem das Gericht in den Rn. 19 bis 36 des angefochtenen Urteils die Anfechtbarkeit im Sinne von Art. 263 AEUV der streitigen Entscheidung geprüft und festgestellt hatte, dass die Klage gegen diese Entscheidung insoweit zulässig sei, stellte es in den Rn. 37 bis 40 des Urteils fest, dass einer der Kläger klagebefugt sei, so dass die Klagebefugnis des anderen Klägers nicht zu prüfen sei.

20. Was die Prüfung der Begründetheit der Klage betrifft, wies das Gericht den ersten Klagegrund der Kläger zurück, indem es insbesondere in den Rn. 49 bis 90 des angefochtenen Urteils Art. 155 Abs. 2 AEUV nach dem Wortlaut, systematisch und teleologisch auslegte und in den Rn. 91 bis 102 des angefochtenen Urteils die Vorschriften, Grundsätze und Ziele der Union prüfte, auf die sich die Kläger zur Stützung ihrer Auslegung der vorgenannten Bestimmung beriefen. In Rn. 104 des angefochtenen Urteils stellte das Gericht fest, die Kommission habe keinen Rechtsfehler in Bezug auf den Umfang ihrer Befugnisse begangen, als sie sich geweigert habe, dem Rat einen Vorschlag für einen Beschluss zur Durchführung der fraglichen Vereinbarung zu unterbreiten.

21. Was den zweiten Klagegrund betrifft, prüfte das Gericht in den Rn. 108 bis 140 des angefochtenen Urteils, ob die Kommission die in Art. 296 AEUV vorgesehene Begründungspflicht in der streitigen Entscheidung eingehalten hatte und ob die Begründung der Entscheidung stichhaltig war. Nachdem es festgestellt hatte, dass die streitige Entscheidung Gegenstand einer eingeschränkten Kontrolle sein müsse, kam es zu dem Schluss, dass sie der Begründungspflicht gemäß Art. 296 AEUV genüge, da ihre Begründung sowohl ausreiche als auch stichhaltig sei.

22. Folglich wies das Gericht die Klage in vollem Umfang ab.

IV. Anträge der Parteien und Verfahren vor dem Gerichtshof

23. Mit Schriftsatz vom 2. März 2020 hat Herr Goudriaan dem Gerichtshof mitgeteilt, dass er nicht Beteiligter des Rechtsmittelverfahrens vor dem Gerichtshof sei.

24. Mit ihrem Rechtsmittel beantragt die EPSU,
- das angefochtene Urteil aufzuheben;
 - die streitige Entscheidung für nichtig zu erklären und
 - der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

25. Die Kommission beantragt,
- das Rechtsmittel zurückzuweisen und
 - der EPSU die Kosten aufzuerlegen.

26. In der Sitzung vom 26. Oktober 2020 haben die EPSU und die Kommission mündlich verhandelt.

V. Rechtliche Analyse

27. Das vorliegende Rechtsmittel ist in vier einzelne Rechtsmittelgründe gegliedert.

28. Mit dem ersten Rechtsmittelgrund macht die EPSU geltend, die durch den Beschluss des Rates nach Art. 155 Abs. 2 AEUV verabschiedeten Richtlinien seien gesetzgeberischer Art⁸. Mit dem zweiten Rechtsmittelgrund macht sie geltend, das Gericht habe die Art. 154 und 155 AEUV rechtsfehlerhaft ausgelegt⁹. Der dritte Rechtsmittelgrund stützt sich auf einen Rechtsfehler bei der Beurteilung des Grades der vom Gericht ausgeübten gerichtlichen Kontrolle¹⁰. Mit dem vierten Rechtsmittelgrund macht die EPSU geltend, das Gericht habe die Rechtmäßigkeit der Begründung der streitigen Entscheidung zu Unrecht bestätigt¹¹.

29. Ich schlage vor, in einem ersten Schritt den ersten und den zweiten Rechtsmittelgrund gemeinsam zu prüfen, da sie untrennbar miteinander verbunden sind und im Wesentlichen die vorgeblich fehlerhafte Auslegung der Art. 154 und 155 AEUV betreffen. In einem zweiten Schritt sind der dritte und der vierte Rechtsmittelgrund in der Reihenfolge ihres Vortrags zu prüfen.

A. Zum ersten und zum zweiten Rechtsmittelgrund: fehlerhafte Auslegung der Art. 154 und 155 AEUV

1. Vorbringen der Parteien

30. Als Erstes rügt die EPSU, das Gericht habe ihren ersten Klagegrund zu Unrecht zurückgewiesen, als es fälschlicherweise angenommen habe, dass die durch Beschluss des Rates nach Art. 155 Abs. 2 AEUV verabschiedeten Richtlinien nicht gesetzgeberischer Art seien¹².

⁸ Insoweit rügt die EPSU die Rn. 69, 73, 96 und 100 des angefochtenen Urteils.

⁹ Dieser Rechtsmittelgrund richtet sich insbesondere gegen die Rn. 34, 54 bis 63, 64 bis 82, 93 und 94 bis 98 des angefochtenen Urteils.

¹⁰ Dieser Rechtsmittelgrund richtet sich gegen die Beurteilung des Gerichts in den Rn. 31 bis 33, 78, 79, 109 bis 112, 122 und 133 des angefochtenen Urteils.

¹¹ Ihre Kritik richtet sich insbesondere gegen die Rn. 116 bis 140 des angefochtenen Urteils.

¹² Die EPSU rügt die Rn. 69, 73, 89, 96 und 100 des angefochtenen Urteils.

31. Insoweit macht die EPSU zunächst geltend, die Auswirkungen der durch Beschluss des Rates nach Art. 155 Abs. 2 AEUV verabschiedeten Richtlinien unterschieden sich nicht von den Auswirkungen der nach Art. 153 AEUV verabschiedeten Richtlinien. Ferner habe sich das Gericht irrigerweise auf Verfahrensaspekte und auf die Einstufung der nach Art. 155 Abs. 2 AEUV vorgenommenen Handlung gestützt, anstatt den Schwerpunkt auf die wesentlichen Auswirkungen der Handlung zu legen¹³. Schließlich sei das in dieser Bestimmung vorgesehene Verfahren ein besonderes Gesetzgebungsverfahren im Sinne von Art. 289 Abs. 2 AEUV. Insoweit sei der Verweis auf das Urteil vom 6. September 2017, Slowakei und Ungarn/Rat¹⁴, nicht relevant und ändere nichts daran, dass die nach Art. 155 Abs. 2 AEUV erlassenen Maßnahmen im Wesentlichen gesetzgeberischer Art seien.

32. Als Zweites macht die EPSU geltend, die vom Gericht vorgenommene Auslegung der Art. 154 und 155 AEUV sei rechtsfehlerhaft insbesondere in Bezug auf die Befugnisse der Kommission im Rahmen des Verfahrens zur Durchführung der Vereinbarungen zwischen den Sozialpartnern auf Unionsebene gemäß Art. 155 Abs. 2 AEUV.

33. Zum einen hätten, was die Auslegung nach dem Wortlaut betreffe, die Formulierungen „intervient“ in der französischen Sprachfassung und „shall be implemented“ in der englischen Sprachfassung von Art. 155 Abs. 2 AEUV zwingenden Charakter, weshalb der Kommission bei der Entscheidung, dem Rat die in dieser Bestimmung genannte Vereinbarung vorzuschlagen, kein Ermessen zustehe. Folglich habe das Gericht bei der Auslegung der Art der Befugnisse der Kommission einen Fehler begangen¹⁵. Nach der Prüfung der Rechtmäßigkeit der Vereinbarung und der Repräsentativität der Sozialpartner, die die Vereinbarung ausgehandelt hätten, sei die Kommission verpflichtet, dem Rat die Vereinbarung vorzuschlagen.

34. Was zum anderen die systematische und teleologische Auslegung der Art. 154 und 155 AEUV betreffe¹⁶, sei die Kommission, wenn die Unterzeichnerparteien einen gemeinsamen Antrag auf Durchführung der Vereinbarung nach Art. 155 Abs. 2 AEUV bei ihr einreichen, verpflichtet, dem Rat einen Vorschlag zu unterbreiten, und habe der Rat darüber zu entscheiden, ob die fragliche Vereinbarung zu verabschieden sei. Im angefochtenen Urteil habe das Gericht die Rolle der Kommission zulasten der Rolle der Sozialpartner und des Rates ausgebaut. Dadurch habe das Gericht das Urteil vom 14. April 2015, Rat/Kommission¹⁷, fehlerhaft angewandt, dem zufolge es Fälle gebe, in denen die Kommission nach dem Unionsrecht verpflichtet sei, einen Vorschlag für einen Rechtsakt vorzulegen.

35. Nach Auffassung der EPSU hat das Gericht darüber hinaus einen Rechtsfehler begangen, als es Art. 17 Abs. 1 und 2 EUV berücksichtigt hat¹⁸. Diese Bestimmung könne die Befugnisse der Kommission nicht erweitern, wenn sie durch den EU-Vertrag oder den AEU-Vertrag besonders eingegrenzt seien, was u. a. für die Art. 154 und 155 AEUV zutrefte. Hilfsweise macht die EPSU geltend, sofern man annehme, dass die gemäß Art. 155 Abs. 2 AEUV erlassenen Maßnahmen

¹³ Die EPSU rügt die Rn. 69 und 89 des angefochtenen Urteils. Zudem sei die Feststellung in Rn. 96 des Urteils zum einen mit den gemäß dieser Bestimmung erlassenen Maßnahmen, die gesetzgeberischer Art seien, und zum anderen mit der sich aus dem Urteil vom 8. September 2011, Hennings und Mai (C-297/10 und C-298/10, EU:C:2011:560, Rn. 66), ergebenden Rechtsprechung unvereinbar.

¹⁴ C-643/15 und C-647/15, EU:C:2017:631.

¹⁵ Die Rüge betrifft Rn. 62 des angefochtenen Urteils.

¹⁶ Die EPSU rügt die vom Gericht in den Rn. 62, 63, 69 bis 82, 87, 89, 99, 100 und 109 des angefochtenen Urteils vertretene Auffassung.

¹⁷ C-409/13, EU:C:2015:217, Rn. 70.

¹⁸ Die EPSU rügt die Rn. 34, 63 bis 81 und 93 des angefochtenen Urteils.

keine Gesetzgebungsakte seien, sei Art. 17 Abs. 2 EUV nicht anwendbar, so dass das Gericht einen Fehler begangen habe¹⁹, als es festgestellt habe, dass der zweite Satz dieser Bestimmung die Befugnisse der Kommission erweitere.

36. Außerdem habe das Gericht die Funktionsweise der in den Art. 154 und 155 AEUV genannten Verfahren falsch beschrieben²⁰. Insoweit macht die EPSU zunächst geltend, das Anhörungsverfahren werde von der Kommission im Rahmen der Ausübung ihres Initiativrechts eingeleitet. Ferner übernehme die Kommission entgegen den Feststellungen im angefochtenen Urteil nicht die Herrschaft über das Verfahren, um die Zweckmäßigkeit der von den Sozialpartnern ausgehandelten Vereinbarung zu überprüfen. Schließlich habe das Gericht nicht darauf hingewiesen, dass die Dauer des Verfahrens auf neun Monate beschränkt sei.

37. Ferner habe das Gericht das Urteil vom 17. Juni 1998, UEAPME/Rat²¹, fehlerhaft angewandt, dem zufolge die Befugnisse der Kommission auf die Prüfung der Repräsentativität oder Rechtmäßigkeit beschränkt seien, da die Prüfung der Zweckmäßigkeit in jenem Urteil nicht erwähnt werde. Folglich habe die Kommission kein „politisches“ Ermessen²². Das Gericht habe die Argumentation der EPSU in Rn. 76 des angefochtenen Urteils verfälscht. Schließlich ergebe sich aus jenem Urteil, dass sich die Rolle und die Befugnisse des Parlaments von denen der Sozialpartner unterschieden und diese ergänzten²³.

38. Die Kommission macht geltend, der erste Rechtsmittelgrund gehe ins Leere und sei jedenfalls wie der zweite Rechtsmittelgrund unbegründet.

2. Würdigung

39. Mit dem ersten und dem zweiten Rechtsmittelgrund werden im Wesentlichen Rechtsfehler beanstandet, die das Gericht bei der Auslegung der Art. 154 und 155 AEUV u. a. im Hinblick auf die Rolle der Kommission im Rahmen des Verfahrens nach Art. 155 Abs. 2 AEUV begangen haben soll.

a) Zum Vorbringen, dass der erste Rechtsmittelgrund ins Leere gehe

40. Die Kommission macht geltend, die EPSU habe nicht dargelegt, inwiefern die angeblich falsche Einstufung der nach Art. 155 Abs. 2 AEUV erlassenen Rechtsakte eine entscheidende Rolle bei der Zurückweisung des ersten Klagegrundes gespielt habe und somit für die Abweisung der von der EPSU eingelegten Klage erheblich gewesen sei.

¹⁹ In den Rn. 34 und 74 des angefochtenen Urteils.

²⁰ Die EPSU rügt die Rn. 74 bis 77, 87 und 96 des angefochtenen Urteils.

²¹ T-135/96, EU:T:1998:128, Rn. 84.

²² Die EPSU rügt die Rn. 82 und 94 bis 98 des angefochtenen Urteils. Das politische „Ermessen“ nehme dem Rat die Möglichkeit, sich für oder gegen den Erlass eines Beschlusses nach Art. 155 Abs. 2 AEUV zu entscheiden, reduziere die Autonomie der Sozialpartner auf null und setze die Kommission Seite an Seite mit den Sozialpartnern an den Verhandlungstisch. Die vom Gericht vertretene Auffassung zur Prüfung der Zweckmäßigkeit durch die Kommission beeinträchtige die Autonomie der Sozialpartner und stelle einen Eingriff in ihre Grundrechte dar. Diese Prüfung sei auf Vereinbarungen beschränkt, die nicht im Rahmen des Anhörungsverfahrens gemäß dem Vertrag geschlossen würden.

²³ Während das „zweite“ Verfahren nach den Art. 154 und 155 AEUV den Sozialpartnern die Aufgabe zuweise, den Inhalt der Vereinbarung selbständig auszuhandeln, abzufassen und zu beschließen, gebe es kein entsprechendes Verfahren, das dem Parlament die selbständige Ausarbeitung des Inhalts eines Gesetzesentwurfs erlaube.

41. Im Kern geht es in der vorliegenden Rechtssache um die Frage, ob das Gericht die Entscheidung der Kommission, dem Rat keinen Vorschlag zur Durchführung der Vereinbarung der Sozialpartner zu unterbreiten, zu Recht bestätigt hat. Da es sich um eine ablehnende Entscheidung handelt und dem Rat kein entsprechender Vorschlag unterbreitet wurde, scheinen die von der Kommission geäußerten Zweifel an der Notwendigkeit, die Art der Handlung zu bestimmen, die aus dem Verfahren nach Art. 155 Abs. 2 AEUV hätte resultieren müssen, auf den ersten Blick begründet, da die Frage unter den gegebenen Umständen hypothetischer Natur ist.

42. Allerdings hat das Gericht im angefochtenen Urteil die Merkmale des Verfahrens nach Art. 155 Abs. 2 AEUV und die Natur der vom Rat erlassenen Maßnahmen untersucht. Das Gericht hat diese Prüfung in dem Teil des angefochtenen Urteils vorgenommen, der die systematische Auslegung der Bestimmung betrifft²⁴. Nach ständiger Rechtsprechung können die gegen nicht tragende Gründe einer Entscheidung des Gerichts gerichteten Rügen nicht zur Aufhebung der Entscheidung führen und gehen somit ins Leere²⁵. Im vorliegenden Fall hat sich das Gericht jedoch auf diesen Teil gestützt, um seine Feststellung zur Rolle der Kommission gemäß dieser Bestimmung zu treffen.

43. Aus diesen Gründen und in Anwendung des Grundsatzes *in dubio pro actione*²⁶ ist meiner Meinung nach eine Prüfung der Begründetheit des ersten von der EPSU geltend gemachten Rechtsmittelgrundes vorzunehmen, der zusammen mit dem zweiten Rechtsmittelgrund zu prüfen ist, da diese beiden Rechtsmittelgründe eng miteinander verbunden sind.

b) Zur Begründetheit

44. Wenn die Sozialpartner von der Kommission angehört werden, können sie ihr mitteilen, dass sie eine Vereinbarung auf Unionsebene nach dem in Art. 155 AEUV vorgesehenen Verfahren in einem oder mehreren der durch Art. 153 AEUV erfassten Bereiche abschließen möchten. Die Durchführung der Vereinbarung auf Unionsebene erfolgt nach Art. 155 Abs. 2 Unterabs. 1 AEUV auf gemeinsamen Antrag der Unterzeichnerparteien durch einen Beschluss des Rates auf Vorschlag der Kommission. In der vorliegenden Rechtssache steht fest, dass die fragliche Vereinbarung dem in Art. 153 Abs. 1 Buchst. e AEUV genannten Bereich entstammt und grundsätzlich auf Unionsebene durchgeführt werden kann. Die Streitigkeit betrifft die Frage, ob es sich bei dem Vorschlag, den die Kommission dem Rat nach dieser Bestimmung unterbreitet, um einen Ermessensakt handelt und wie weit dieser Ermessensspielraum gegebenenfalls ist. Die EPSU ist der Auffassung, die Kommission dürfe, wenn sie darüber zu entscheiden habe, ob sie dem Rat einen Vorschlag unterbreite, nur die Rechtmäßigkeit der Vereinbarung der Sozialpartner und deren Repräsentativität prüfen. Dagegen meint die Kommission, dass sie abgesehen von den zwei oben genannten Prüfungen auch befugt sei, über die Zweckmäßigkeit der Durchführung der Vereinbarung auf Unionsebene zu entscheiden.

45. Somit betrifft die vorliegende Rechtssache in erster Linie die Frage, ob die Kommission, wenn die Rechtmäßigkeit der Vereinbarung zwischen den Sozialpartnern und die Repräsentativität der Unterzeichnerparteien der Vereinbarung nicht in Frage steht, an deren gemeinsamen Antrag gebunden und daher verpflichtet ist, dem Rat einen Vorschlag zur Durchführung der

²⁴ Vgl. u. a. Rn. 64 ff. des angefochtenen Urteils und speziell Rn. 69 des Urteils.

²⁵ Vgl. Beschluss vom 9. März 2007, *Schneider Electric/Kommission* (C-188/06 P, EU:C:2007:158, Rn. 64). Vgl. in diesem Sinne auch Urteile vom 28. Juni 2005, *Dansk Rørindustri u. a./Kommission* (C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P bis C-208/02 P und C-213/02 P, EU:C:2005:408, Rn. 148), und vom 19. April 2007, *HABM/Celltech* (C-273/05 P, EU:C:2007:224, Rn. 56 und 57), sowie Beschluss vom 23. Februar 2006, *Piau/Kommission* (C-171/05 P, EU:C:2006:149, Rn. 86).

²⁶ Vgl. hierzu Schlussanträge von Generalanwalt Szpunar in der Rechtssache *LL/Parlament* (C-326/16 P, EU:C:2017:605, Nr. 69).

Vereinbarung auf Unionsebene zu unterbreiten. Vor der Beantwortung dieser Frage sind, wie das Gericht im angefochtenen Urteil festgestellt hat²⁷, nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs nicht nur der Wortlaut von Art. 155 Abs. 2 AEUV, sondern auch sein Zusammenhang und die mit ihm verfolgten Ziele zu berücksichtigen²⁸. Dies vorausgeschickt, ist es, wie oben in Nr. 41 dargelegt, Sache des Gerichtshofs, unter Vornahme einer wörtlichen, systematischen und teleologischen Auslegung der Vorschrift im Hinblick auf die Bestimmung der Tragweite der Befugnisse der Kommission und der Natur der nach dieser Vorschrift vorgenommenen Handlung festzustellen, ob die Auslegung des Gerichts fehlerhaft ist.

1) Auslegung nach dem Wortlaut

46. Die EPSU macht im Wesentlichen geltend, die englische Formulierung „shall be implemented“ in Art. 155 Abs. 2 AEUV komme einer Verpflichtung der Kommission gleich und räume ihr bei der Entscheidung, ob es zweckmäßig sei, dem Rat einen von den Sozialpartnern verabschiedeten Text vorzuschlagen, keinen Ermessensspielraum ein.

47. Meiner Meinung nach kann dieses Vorbringen unter Berücksichtigung der wörtlichen Auslegung aus den nachstehenden Gründen nicht durchgreifen.

48. Es ist zu beachten, dass nach einer allgemein anerkannten legislativen Formulierungspraxis Rechtstexte üblicherweise im Indikativ verfasst sind, es sei denn, das mit der betreffenden Rechtsnorm verfolgte Ziel erfordert die Verwendung eines anderen Verbmodus. Da die Verwendung des Indikativs in den Rechtstexten die Regel darstellt, kann allein aus der Verwendung dieses Verbmodus nicht geschlossen werden, dass das fragliche Verb eine Verpflichtung oder ein Gebot²⁹ für die Adressaten der betreffenden Rechtsnorm enthält³⁰. Meiner Meinung nach trifft dies auf den Wortlaut von Art. 155 Abs. 2 AEUV zu. Daher muss die auszulegende Formulierung unter Berücksichtigung der Vorschrift, in der sie enthalten ist, untersucht werden.

49. Insoweit geht aus dem Wortlaut von Art. 155 Abs. 2 AEUV hervor, dass die Durchführung der auf Unionsebene geschlossenen Vereinbarungen entweder nach den jeweiligen Verfahren und Gepflogenheiten der Sozialpartner und der Mitgliedstaaten oder – in den durch Art. 153 AEUV erfassten Bereichen³¹ – auf gemeinsamen Antrag der Unterzeichnerparteien durch einen Beschluss des Rates auf Vorschlag der Kommission erfolgt. Die in dieser Bestimmung enthaltenen Formulierungen „intervient“ in der französischen Sprachfassung und „shall be implemented“ in der englischen Sprachfassung beziehen sich auf die zwei Fälle in Abs. 2 der Bestimmung und sind, wie das Gericht in den Rn. 58 und 59 des angefochtenen Urteils festgestellt hat, Formulierungen, die die Ausschließlichkeit dieser zwei Verfahren zur Durchführung der Vereinbarung – entweder auf nationaler Ebene oder auf Unionsebene – zum Ausdruck bringen

²⁷ Vgl. Rn. 48 des angefochtenen Urteils.

²⁸ Vgl. u. a. Urteile vom 17. November 1983, Merck (292/82, EU:C:1983:335, Rn. 12), und vom 26. Februar 2019, Rimšēvičs und EZB/Lettland (C-202/18 und C-238/18, EU:C:2019:139, Rn. 45).

²⁹ Wie in den Nrn. 54 ff. dieser Schlussanträge dargelegt werden wird, wird die Auslegung, wonach Art. 155 Abs. 2 AEUV keine zwingende Vorschrift darstellt, durch die Entstehungsgeschichte der Vorschrift bestätigt.

³⁰ Nach der deskriptivistischen Theorie entspricht der Indikativ Präsens der besonderen Funktion des Rechts, die darin besteht, den Zustand eines jeden festzulegen (vgl. hierzu Villey, M., „De l'indicatif dans le droit“, *Archives de philosophie du droit*, Bd. 19, 1974, S. 33 bis 61). G. Cornu zufolge könnte der Indikativ „die Vorstellung hervorrufen, dass die aufgestellte Regel nicht willkürlich festgelegt wird, sondern einen natürlichen Ursprung hat, dass das Recht der Natur der Dinge nahesteht“ (Cornu, G., *Linguistique juridique*, Montchrestien, Paris, 1990, S. 271).

³¹ Meiner Meinung nach ergibt sich aus Art. 153 Abs. 1 und 2 und Art. 155 Abs. 2 AEUV in Verbindung mit Art. 16 Abs. 3 EUV, dass diese Vereinbarung einem Bereich entstammt, der durch Art. 153 AEUV geregelt ist und in dem der Rat mit qualifizierter Mehrheit beschließen kann.

sollen. Meiner Meinung nach sind die anderen Sprachfassungen³² noch eindeutiger in Bezug auf die Ausschließlichkeit der in Art. 155 Abs. 2 AEUV beschriebenen zwei Optionen, die für die Durchführung der zwischen den Sozialpartnern geschlossenen Vereinbarung gewählt werden können. Somit kennt das Unionsrecht keine andere Durchführung der von den Sozialpartnern geschlossenen Vereinbarungen als die zwei oben genannten Optionen.

50. Ferner hat das Gericht meiner Meinung nach zu Recht in Rn. 62 des angefochtenen Urteils festgestellt, dass die Formulierungen „intervient“ in der französischen Sprachfassung und „shall be implemented“ in der englischen Sprachfassung sowohl den „Beschluss des Rates“ als auch den „Vorschlag der Kommission“ betreffen. Aus der grammatikalischen Struktur von Art. 155 Abs. 2 Satz 1 AEUV ergibt sich, dass diese Bestimmung nicht so ausgelegt werden kann, dass sie gleichzeitig zum einen die Verpflichtung der Kommission enthält, die Durchführung der Vereinbarung der Sozialpartner vorzuschlagen, und zum anderen das Ermessen des Rates, einen Beschluss zur Durchführung der Vereinbarung zu erlassen oder nicht zu erlassen. Die gegenteilige Auslegung, wonach der Rat verpflichtet wäre, eine Vereinbarung der Sozialpartner durchzuführen und den fraglichen Beschluss zu erlassen, nähme meines Erachtens Art. 155 Abs. 2 Unterabs. 2 AEUV, der die Abstimmung im Rat regelt, seinen Sinn³³.

51. Folglich könnte der Wortlaut von Art. 155 Abs. 2 AEUV nicht so ausgelegt werden, dass die Kommission verpflichtet wäre, dem Rat die von den Sozialpartnern ausgehandelte Vereinbarung vorzuschlagen. Zudem legt die Formulierung „auf Vorschlag der Kommission“ in Art. 155 Abs. 2 AEUV ausdrücklich fest, dass die Kommission die fragliche Vereinbarung dem Rat vorschlägt, wobei der Vorschlag meiner Meinung nach eine Ermessenshandlung ist, die das fragliche Verfahren einleitet, ohne dass der Rat nicht nach dieser Bestimmung handeln kann³⁴. Die Möglichkeit der Kommission, dem Rat die Durchführung der Vereinbarung der Sozialpartner nicht vorzuschlagen, wird im Wesentlichen von der EPSU nicht bestritten. Sie hat nämlich sowohl in ihrer Rechtsmittelschrift als auch in der mündlichen Verhandlung eingeräumt, dass dieses Organ befugt ist, die Rechtmäßigkeit der Vereinbarung der Sozialpartner und deren Repräsentativität zu prüfen, und diese zwei Prüfungen können dazu führen, dass die Kommission es ablehnt, dem Rat einen Vorschlag im Hinblick auf einen von ihm zu erlassenden Beschluss zu unterbreiten. Zudem ist die EPSU der Auffassung, dass diese Möglichkeit an Bedingungen geknüpft sei, die in der Bestimmung nicht eindeutig vorgesehen seien. Meiner Meinung nach ist die von der EPSU vorgenommene Lesart von Art. 155 Abs. 2 AEUV, die auf einem verfehlten Verständnis des Urteils des Gerichts vom 17. Juni 1998, UEAPME/Rat, T-135/96³⁵, beruht, aus den unten in den Nrn. 59 bis 72 dieser Schlussanträge dargelegten Gründen offensichtlich inkohärent und nicht mit dem Wortlaut der Bestimmung vereinbar. Aus den vorstehenden Gründen bin ich der Ansicht, dass die in Art. 155 Abs. 2 AEUV enthaltene Möglichkeit, dem Rat die Durchführung der Vereinbarung der Sozialpartner vorzuschlagen, nur eine Ermessenshandlung sein kann, die eine vorausschauende Bewertung der Zweckmäßigkeit aller damit zusammenhängenden Gesichtspunkte beinhaltet.

³² So heißt es u. a. auf Spanisch: „La aplicación de los acuerdos celebrados a nivel de la Unión se realizará, ya sea según ... ya sea ...“; auf Deutsch: „Die Durchführung der auf Unionsebene geschlossenen Vereinbarungen erfolgt entweder ... oder ...“; auf Estnisch: „Liidu tasandil sõlmitud kokkuleppeid rakendatakse tööturu osapoolte ja liikmesriikide kehtivate menetluste või tavade kohaselt, artiklis 153 käsitletud küsimustes aga allakirjutanutel ühisel taotlusel“; auf Italienisch: „Gli accordi conclusi a livello dell’Unione sono attuati secondo le procedure e ... o, e ...“; auf Niederländisch: „De tenuitvoerlegging van de op het niveau van de Unie gesloten overeenkomsten geschiedt hetzij ..., hetzij ...“; auf Portugiesisch: „Os acordos celebrados ao nível da União serão aplicados, quer ... quer ...“; und auf Finnisch: „Unionin tasolla tehdyt sopimukset pannaan täytäntöön joko työmarkkinaosapuolten ja jäsenvaltioiden omien menettelyjen ja käytäntöjen mukaisesti tai ...“.

³³ Vgl. Franssen, E., *Legal Aspects of the European Social Dialogue*, Intersentia, Antwerpen, 2002, S. 287 bis 288.

³⁴ Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 14. April 2015, Rat/Kommission (C-409/13, EU:C:2015:217).

³⁵ EU:T:1998:128.

52. Der Vollständigkeit halber weise ich darauf hin, dass Art. 155 Abs. 2 AEUV den Begriff „Beschluss“ verwendet, ohne nähere Angaben zur Einordnung dieser Handlung des Rates zu machen³⁶. Auch wenn dieser Begriff theoretisch eng oder weit verstanden werden kann, wobei im ersten Fall auf die Definition in Art. 288 AEUV³⁷ Bezug genommen wird, wonach „Beschlüsse ... in allen ihren Teilen verbindlich“ sind und in Fällen, in denen „sie an bestimmte Adressaten gerichtet [sind], ... sie nur für diese verbindlich“ sind, und der zweite Fall jede Handlung beinhaltet, die Rechtswirkungen entfaltet³⁸, ist in der Lehre allgemein anerkannt, dass es sich im vorliegenden Fall um Beschlüsse *sui generis* handelt, die eine Bindungswirkung *erga omnes* entfalten³⁹ und die Mitgliedstaaten in Bezug auf die zu erzielenden Ergebnisse verpflichten⁴⁰. In der Praxis der Organe haben die Vereinbarungen, die von den Sozialpartnern geschlossen und vom Rat auf Unionsebene erlassen werden, die Form von Richtlinien angenommen, die die Vereinbarung der Sozialpartner durchführen⁴¹.

53. Somit ergibt die wörtliche Auslegung von Art. 155 Abs. 2 AEUV, dass die von der EPSU vertretene Auffassung über die grammatikalischen Grenzen der Bestimmung hinausginge.

2) Entstehungsgeschichte des Verfahrens nach Art. 155 Abs. 2 AEUV

54. Die von der EPSU vertretene Auffassung ist meiner Meinung nach nicht mit der Entstehungsgeschichte des sozialen Dialogs auf Unionsebene vereinbar, da sich dieser zum einen von Beginn an unabhängig von den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten⁴² und zum anderen unter der Ägide der Kommission entwickelt hat⁴³.

55. Zunächst bestimmte die Einheitliche Europäische Akte⁴⁴, die Art. 118b in den EWG-Vertrag einfügte: „Die Kommission bemüht sich darum, den Dialog zwischen den Sozialpartnern auf europäischer Ebene zu entwickeln, der, wenn diese es für wünschenswert halten, zu vertraglichen Beziehungen führen kann.“ Damit hat die Einheitliche Europäische Akte der Kommission u. a. die Aufgabe übertragen, den sozialen Dialog auf Gemeinschaftsebene zu entwickeln und zu fördern. In der Praxis ging die Rolle der Kommission damals weit über diejenige eines bloßen Schiedsrichters oder Mediators hinaus⁴⁵, da die Sozialpartner auf ihre Veranlassung handelten.

³⁶ Vgl. Dorsssement, F., „Some Reflections on the Origin, Problems and Perspectives of the European Social Dialogue“, chapter 1, in De Vos, M., *A Decade Beyond Maastricht: The European Social Dialogue Revisited*, Kluwer Law International, Den Haag, 2003, S. 29.

³⁷ Art. 288 AEUV bestimmt: „Für die Ausübung der Zuständigkeiten der Union nehmen die Organe Verordnungen, Richtlinien, Beschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen an.“

³⁸ Vgl. Dorsssement, F., angeführt in Fn. 36, S. 29.

³⁹ Ebd., S. 29 und 30.

⁴⁰ Nach der Lehre gibt es nämlich verschiedene Handlungen, die nicht gesetzgeberischer Art sind und unmittelbar auf der Grundlage des AEU-Vertrags erlassen werden. Vgl. Best, E., „Legislative procedures after Lisbon: Fewer, Simpler, Clearer“, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2007, 15, Nr. 1, S. 93.

⁴¹ Vgl. u. a. Richtlinie 97/81/EG des Rates vom 15. Dezember 1997 zu der von UNICE, CEEP and EGB geschlossenen Rahmenvereinbarung über Teilzeitarbeit (ABl. 1998, L 14, S. 9), Richtlinie 96/34/EG des Rates vom 3. Juni 1996 zu der von UNICE, CEEP und EGB geschlossenen Rahmenvereinbarung über Elternurlaub (ABl. 1996, L 145, S. 4) und Richtlinie 1999/70/EG des Rates vom 28. Juni 1999 zu der EGB-UNICE-CEEP-Rahmenvereinbarung über befristete Arbeitsverträge (ABl. 1999, L 175, S. 43).

⁴² Vgl. Dorsssement, F., angeführt in Fn. 36, S. 17.

⁴³ Koster, J.-V., „Le dialogue social européen à l'épreuve de la ‚modernisation‘ du marché du travail“, *Revue française des affaires sociales*, Nr. 1, 2012, S. 62 bis 79. Für einen allgemeinen und historischen Überblick vgl. Barnard, C., *EU Employment Law*, Oxford European Union Law Library, Oxford, 2012, S. 713 ff.

⁴⁴ Die Einheitliche Europäische Akte, die am 17. Februar 1986 in Luxemburg und am 28. Februar 1986 in Den Haag unterzeichnet wurde und am 1. Juli 1987 in Kraft getreten ist, hat durch ihren Art. 22 den EWG-Vertrag ergänzt und ihm den Art. 118b hinzugefügt. Für einen historischen Überblick vgl. Pochet, P., und Degryse, C., „The European Social Dialogue: What Is the Role of Employers and What Are the Hopes for the Future?“, in Vandenbroucke, F., Barnard, C., und De Baere, G. (Hrsg.), *A European Social Union after the Crisis*, Cambridge University Press, Cambridge, 2017, S. 211 bis 237.

⁴⁵ Henni, A., „Le dialogue social européen. Enjeux, structures, résultats.“, *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2001, Bd. 1741, Nr. 36, S. 5 bis 50.

56. Ferner gehen die Art. 154 und 155 AEUV auf die Art. 3 und 4 des Abkommens über die Sozialpolitik⁴⁶ zurück, das durch das Protokoll Nr. 14 über die Sozialpolitik des Vertrags von Maastricht in das Gemeinschaftsrecht aufgenommen wurde (im Folgenden: Abkommen über die Sozialpolitik)⁴⁷ und dem wiederum die zwischen den Sozialpartnern geschlossene Vereinbarung über die Sozialpolitik⁴⁸ zugrunde liegt. Die Staats- und Regierungschefs, die auf der Regierungskonferenz von Maastricht im Dezember 1991 zusammenkamen, haben, als sie das Abkommen über die Sozialpolitik angenommen haben, den darin enthaltenen Passus gestrichen, dem zufolge Vereinbarungen zwischen Sozialpartnern „so, wie sie abgeschlossen wurden“, durchzuführen seien⁴⁹. Diese Streichung deutet meiner Meinung nach darauf hin, dass die Staats- und Regierungschefs von Anfang an wollten, dass die Organe eine Kontrolle über den Inhalt der Vereinbarung ausüben, die zwischen den Sozialpartnern ausgehandelt und auf Unionsebene durchgeführt wird.

57. Schließlich ergibt sich die Initiativfunktion der Kommission im Bereich des sozialen Dialogs implizit aus Mitteilungen, die sie u. a. zur Anwendung der oben genannten Bestimmungen veröffentlicht hat⁵⁰. Der soziale Dialog war nämlich von Beginn an nicht nur eine reine Kollektivverhandlung, sondern von Natur aus mit den von der Kommission gesetzten Impulsen verbunden⁵¹.

58. Zusammengefasst lässt sich feststellen, dass sowohl die Entstehungsgeschichte der Art. 154 und 155 AEUV als auch die von der Kommission veröffentlichten Mitteilungen darauf hindeuten, dass die Rolle der Kommission bei der Durchführung der Vereinbarungen zwischen den Sozialpartnern nicht allein auf die einer Abgesandten reduziert werden kann, die dem Rat die Vereinbarungen zur Verabschiedung vorlegt, ohne selbst befugt zu sein, die Zweckmäßigkeit der Durchführung auf Unionsebene zu beurteilen.

3) Systematische Auslegung

i) Die Auslegung von Art. 155 Abs. 2 AEUV in Verbindung mit den Art. 154 und 155 AEUV

59. Die Art. 154 und 155 AEUV bilden zusammengenommen spezifische Rechtsgrundlagen im Hinblick auf die Initiierung und Verabschiedung von Maßnahmen der Union im Bereich der Sozialpolitik. Im Gegensatz zu den anderen Bereichen, die in den Verträgen geregelt sind, erfordert und fördert die Durchführung dieses Bereichs auf Unionsebene einen ständigen Dialog

⁴⁶ Abkommen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland (ABl. 1992, C 191, S. 91). Im Einzelnen sahen Art. 3 Abs. 2 bis 4 und Art. 4 des Abkommens über die Sozialpolitik das Verfahren vor, das derzeit in Art. 154 Abs. 2 bis 4 AEUV festgelegt ist. Außerdem waren die Sozialpartner nach Art. 4 Abs. 1 des Abkommens über die Sozialpolitik (nunmehr Art. 155 Abs. 1 AEUV) befugt, die Kommission zu ersuchen, die Durchführung des von ihnen ausgehandelten Abkommens durch den Rat nach Art. 4 Abs. 2 des Abkommens über die Sozialpolitik (nunmehr Art. 155 Abs. 2 AEUV) vorzuschlagen.

⁴⁷ Zur Durchführung der von den Sozialpartnern geschlossenen Vereinbarungen nach Art. 139 EG-Vertrag vgl. Deinert, O., „Modes of Implementing European Collective Agreements and Their Impact on Collective Autonomy“, *Industrial Law Journal*, Bd. 32, Nr. 4, Dezember 2003, S. 317 bis 325.

⁴⁸ Vereinbarung zwischen EGB, UNICE und CEEP. Diese Vereinbarung schlug eine Neufassung von Art. 118 Abs. 4, Art. 118a und Art. 118b des EWG-Vertrags vor.

⁴⁹ Henni, A., „Le dialogue social européen. Enjeux, structures, résultats.“, *Courrier hebdomadaire du CRISP*, Bd. 1741, Nr. 36, 2001, S. 5 bis 50.

⁵⁰ Vgl. u. a. die Mitteilungen KOM(93) 600 endg. vom 14. Dezember 1993 der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament zur Anwendung des Abkommens über die Sozialpolitik, KOM(1998) 322 endg. vom 20. Mai 1998, „Anpassung und Förderung des Sozialen Dialogs auf Gemeinschaftsebene“, und KOM(2002) 341 endgültig vom 26. Juni 2002, „Der europäische soziale Dialog, Determinante für Modernisierung und Wandel“.

⁵¹ Mias, A., „Du dialogue social européen au travail législatif communautaire. Maastricht, ou le syndical saisi par le politique“, *Droit et société*, 2004, Nr. 58, S. 657 bis 682.

zwischen der Kommission einerseits und den Sozialpartnern andererseits. Insoweit sieht Art. 154 AEUV insbesondere einen Mechanismus der Anhörung der Sozialpartner vor, dessen logische Folge u. a. die Anerkennung der Rolle und Unabhängigkeit der Sozialpartner in Bezug auf den Erlass der geeigneten Maßnahme ist.

60. Zur Anhörung sieht Art. 154 Abs. 2 AEUV vor, dass die Kommission vor Unterbreitung von Vorschlägen im Bereich der Sozialpolitik die Sozialpartner zu der Frage anzuhören hat, wie eine Unionsaktion gegebenenfalls ausgerichtet werden sollte. Sodann sieht Art. 154 Abs. 3 AEUV vor, dass die Kommission, wenn sie nach dieser ersten Anhörung eine Unionsmaßnahme für zweckmäßig hält, die Sozialpartner erneut zum Inhalt des in Aussicht genommenen Vorschlags anhören muss⁵².

61. Die erste Anhörung gemäß Art. 154 Abs. 2 AEUV ist allgemeiner Natur und nimmt die spätere Entscheidung der Kommission, ob sie einen konkreten Vorschlag im Bereich der Sozialpolitik unterbreitet, nicht vorweg. Insoweit hat diese Anhörung der Sozialpartner keine Auswirkung auf das Ermessen der Kommission in Bezug auf die Unterbreitung von Vorschlägen für die vom Rat zu erlassenden Rechtsakte. Gemäß Art. 154 Abs. 3 AEUV ist die Kommission nämlich nur dann verpflichtet, eine zweite Anhörung der Sozialpartner einzuleiten, wenn sie „eine Unionsmaßnahme für zweckmäßig [hält]“.

62. Wenn der Reflexionsprozess der Kommission dagegen zu dem Ergebnis führt, dass eine Unionsmaßnahme nicht zweckmäßig ist, folgt sowohl aus Abs. 2 als auch aus Abs. 3 des Art. 154 AEUV, dass die bis dahin durchgeführte Anhörung der Sozialpartner für eine solche etwaige Maßnahme nicht relevant ist.

63. Diese zwei Arten von Anhörungen können nach Art. 154 Abs. 4 AEUV dazu führen, dass die Aufgabe, den materiellen Gehalt der betreffenden Maßnahmen auszuarbeiten, den Sozialpartnern übertragen wird⁵³. Die Ausarbeitung wird zwischen den Sozialpartnern als Protagonisten des sozialen Dialogs ausgehandelt und findet somit unabhängig von den Organen der Union statt. Die Bestimmung sieht nämlich vor, dass die Sozialpartner der Kommission mitteilen können, dass sie Verhandlungen aufnehmen möchten, was zum Abschluss einer Vereinbarung zwischen den Sozialpartnern führen kann, aber nicht muss. Während der Dauer der Verhandlungen geben die Sozialpartner ihre konsultative Rolle auf und übernehmen eine aktive Rolle bei der Verabschiedung sozialpolitischer Maßnahmen, während sich die Kommission zugunsten der Sozialpartner vorübergehend aus dieser Rolle zurückzieht. Damit die von den Sozialpartnern ergriffene Initiative nicht zu einer allgemeinen Handlungsunfähigkeit in dem Bereich führt, der Gegenstand der Verhandlungen ist, z. B. weil die Verhandlungen kein Ende finden oder die Sozialpartner nicht innerhalb angemessener Frist eine Vereinbarung abschließen, obwohl eine Maßnahme für ein Tätigwerden in dem fraglichen Bereich erforderlich wäre, sieht Art. 154 Abs. 4 AEUV vor, dass der Verhandlungsprozess höchstens neun Monate betragen darf⁵⁴. Auch wenn es nicht ausdrücklich in dieser Bestimmung ausformuliert ist, ergibt sich daraus, dass die

⁵² Einem informativen Bericht des französischen Senats aus dem Jahr 2017 ist zu entnehmen, dass seit 1992 rund 30 Themenfelder Gegenstand von Anhörungen gemäß Art. 154 AEUV gewesen sind und die Kommission in der Praxis den 87 erfassten Organisationen (darunter 65 – überwiegend sektorale – Arbeitgeberverbände und 22 Gewerkschaftsverbände) sechs Wochen eingeräumt hatte, um sich im Rahmen der ersten und der zweiten Anhörung zu äußern. Bericht abrufbar unter <https://www.senat.fr/rap/r16-556-1/r16-556-130.html>.

⁵³ Vgl. Didry, C., „L'émergence du dialogue social en Europe: retour sur une innovation institutionnelle méconnue“, *Année sociologique*, 2009, Bd. 59, Nr. 2, S. 417 bis 447. Abrufbar auf <https://www.cairn.info/revue-l-annee-sociologique-2009-2-page-417.htm>.

⁵⁴ Die Bestimmung enthält die Möglichkeit einer Verlängerung, die gemeinsam von den betreffenden Sozialpartnern und der Kommission beschlossen wird.

Kommission nach Ablauf der Frist wieder die Befugnis erhält, den gesamten Prozess zu kontrollieren, einschließlich der Befugnis, die maßgeblichen Vorschläge im betreffenden Bereich der Sozialpolitik selbst auszuarbeiten.

64. Insofern regeln die Art. 154 und 155 AEUV verschiedene Aspekte des gleichen Entscheidungsprozesses, der auf die Ausarbeitung sozialpolitischer Maßnahmen gerichtet ist, wie der in der ersten Bestimmung enthaltene Verweis auf die zweite verdeutlicht. Auch wenn diese zwei Vorschriften formal zwei verschiedene Rechtsgrundlagen darstellen, bin ich der Meinung, dass sie gemeinsam zu prüfen sind, da sie zum Erlass derselben Maßnahme führen können. Die Gesamtbetrachtung der zwei Bestimmungen ergibt, dass sie trotz der oben dargelegten Besonderheiten nicht dazu führen, dass der Kommission ihre „klassische“ Rolle im Bereich der Sozialpolitik entzogen wird, die sich u. a. in der Ausübung ihres Initiativrechts durch die Unterbreitung von Vorschlägen zur Förderung der allgemeinen Interessen der Union im Sinne von Art. 17 Abs. 1 EUV niederschlägt.

65. Aus der zusammenhängenden Lesart der Art. 154 und 155 AEUV folgt, dass die in diesen Bestimmungen vorgesehenen Verfahren mit Ausnahme der Verhandlungsphase, für deren Dauer die Intervention der Kommission ausgesetzt wird, unter der Ägide der Kommission stattfinden. Wie das Gericht zu Recht festgestellt hat⁵⁵, folgt aus dem Umstand, dass der Rat gemäß Art. 155 Abs. 2 AEUV „auf Vorschlag der Kommission“ tätig wird, dass zwar die Verhandlung und der Abschluss der Vereinbarung ausschließlich durch die betreffenden Sozialpartner erfolgen, die Kommission jedoch wieder die Herrschaft über das Verfahren übernimmt, wenn die Sozialpartner gemeinsam die Durchführung der Vereinbarung auf Unionsebene beantragen, und die Prüfung, ob es angezeigt ist, dem Rat einen Vorschlag zu unterbreiten, der Kommission obliegt⁵⁶. Entgegen dem Vorbringen, auf das sich die EPSU in ihrem Rechtsmittel zu berufen scheint, kann die Befugnis der Kommission, Anhörungen der Sozialpartner im Sinne von Art. 154 AEUV einzuleiten, nicht mit ihrer Befugnis gleichgesetzt werden, Vorschläge anzunehmen, um die Durchführung einer Vereinbarung der Sozialpartner gemäß Art. 155 Abs. 2 AEUV sicherzustellen.

66. Meiner Meinung nach ist, wie in diesen Schlussanträgen bereits dargelegt⁵⁷, die Auffassung der EPSU, die Kommission könne, wenn sie nach Art. 155 Abs. 2 AEUV darüber zu entscheiden habe, ob die Durchführung einer Vereinbarung der Sozialpartner auf Unionsebene vorzuschlagen sei, nur eine Kontrolle der Rechtmäßigkeit der Vereinbarung und der Repräsentativität der Sozialpartner vornehmen, auf eine fehlerhafte Lesart des Urteils vom 17. Juni 1998, UEAPME/Rat⁵⁸, gestützt. Zunächst unterscheiden sich die tatsächlichen Umstände, die jener Rechtssache zugrunde lagen, erheblich von den Umständen, die dem Gerichtshof im Rahmen der vorliegenden Rechtssache unterbreitet worden sind. Dem Urteil ist nämlich zu entnehmen, dass die Kommission, anders als in der vorliegenden Rechtssache, dem Rat vorgeschlagen hatte, die Rahmenvereinbarung über Elternurlaub, die von überbereichlichen Organisationen mit allgemeiner Bestimmung⁵⁹ abgeschlossen worden war, auf Unionsebene durchzuführen. Auf der

⁵⁵ Vgl. Rn. 73 und 74 des angefochtenen Urteils.

⁵⁶ Vgl. in diesem Sinne entsprechend Urteil vom 17. Juni 1998, UEAPME/Rat (T-135/96, EU:T:1998:128, Rn. 84), in dem festgestellt worden ist, dass die Sozialpartner, wenn sie eine Vereinbarung treffen, deren Durchführung auf Unionsebene sie gemeinsam beantragen, einen gemeinsamen Antrag an die Kommission richten, die damit die Herrschaft über das Verfahren übernimmt und prüft, ob ein entsprechender Vorschlag an den Rat zu richten ist.

⁵⁷ Siehe Nr. 51 dieser Schlussanträge.

⁵⁸ T-135/96, EU:T:1998:128.

⁵⁹ UNICE, CEEP und EGB.

Grundlage dieses Vorschlags erließ der Rat die Richtlinie 96/34/EG⁶⁰, die Gegenstand einer Nichtigkeitsklage wurde, die zu diesem Urteil⁶¹ führte. Die Klägerin, die Union européenne de l'artisanat et des petites et moyennes entreprises, machte geltend, dass ihr im Rahmen der durch das Abkommen über die Sozialpolitik geschaffenen Verfahrensmechanismen besondere Rechte zustünden, darunter ein allgemeines Recht auf Teilnahme an der Verhandlungsphase des zweiten Verfahrens und ein besonderes Recht auf Teilnahme an den Verhandlungen über die Rahmenvereinbarung, die im Rahmen des dem Beschluss der Richtlinie vorangegangenen Verfahrens zum Abschluss der Rahmenvereinbarung verletzt worden seien. In diesem Zusammenhang und speziell im Rahmen der Beurteilung der Zulässigkeit der Klage hat das Gericht festgestellt, dass eine etwaige Verletzung der Rechte der Klägerin als Person, die am Abschluss der streitigen Rahmenvereinbarung nicht teilgenommen hat, und somit ihres Rechts, die Nichtigkeitsklage einer Richtlinie zu beantragen, die die Merkmale einer Maßnahme allgemeiner Tragweite aufweist, nur dann anerkannt werden kann, wenn die Kommission und der Rat ihren Verpflichtungen zur Kontrolle des Verfahrens zur Annahme eines abgeleiteten Rechtsakts durch die betreffenden Sozialpartner nicht nachgekommen sind⁶².

67. In seinem Urteil vom 17. Juni 1998, UEAPME/Rat⁶³, hat das Gericht die Klage für unzulässig erklärt und festgestellt, dass die Kommission und der Rat zu Recht davon ausgegangen waren, dass die Gesamtrepräsentativität der Unterzeichnerparteien der Rahmenvereinbarung im Hinblick auf deren Inhalt ausreichend war, um diese Vereinbarung mit einer Maßnahme des Rates auf Gemeinschaftsebene durchzuführen, und dass die Klägerin demnach nicht dargetan hatte, dass sie das Recht hatte, vom Rat zu verlangen, dass er die Durchführung der Rahmenvereinbarung verhindert⁶⁴. Die jenem Urteil zugrunde liegende Rechtssache bietet keine Anhaltspunkte dafür, dass die Befugnis der Kommission, dem Rat die Durchführung einer Vereinbarung der Sozialpartner vorzuschlagen, auf die Prüfung der Rechtmäßigkeit der Vereinbarung und der Repräsentativität der Sozialpartner beschränkt ist. Vielmehr ergibt die Untersuchung der Analyse des Gerichts in Bezug auf die Bestimmungen, die nunmehr in den Art. 154 und 155 AEUV enthalten sind⁶⁵, dass die Kommission, wenn die Sozialpartner einen gemeinsamen Antrag auf Durchführung einer von ihnen getroffenen Vereinbarung auf Unionsebene einreichen, eine Gesamtwürdigung der demokratischen Repräsentativität der Vereinbarung vorzunehmen hat, wobei das Eingreifen der Kommission den Grundsätzen entsprechen muss, die für ihr Tätigwerden im Bereich der Sozialpolitik gelten⁶⁶. Dem Urteil ist zu entnehmen, dass – entgegen dem Vorbringen der EPSU – unter allen Gesichtspunkten, die die Kommission zu prüfen hat, um festzustellen, ob dem Rat die Durchführung einer von den Sozialpartnern geschlossenen Vereinbarung auf Unionsebene vorgeschlagen werden sollte, die Rechtmäßigkeit der Vereinbarung und die Repräsentativität der Sozialpartner nur einen Teil ausmachen. Daraus, dass die Kommission diese zwei Prüfungen vornehmen muss, lässt sich jedoch nicht folgern, dass sie nicht die Möglichkeit hat, andere Fragen zu prüfen, die die Zweckmäßigkeit der Durchführung der Vereinbarung betreffen. Da sich das Abkommen über die Sozialpolitik⁶⁷, das in der Rechtssache, die jenem Urteil zugrunde lag, Gegenstand der Auslegung war, in den derzeitigen

⁶⁰ Richtlinie des Rates vom 3. Juni 1996 zu der von UNICE, CEEP und EGB geschlossenen Rahmenvereinbarung über Elternurlaub (ABl. 1996, L 145, S. 4).

⁶¹ Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 17. Juni 1998, UEAPME/Rat (T-135/96, EU:T:1998:128, Rn. 4 bis 11).

⁶² Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 17. Juni 1998, UEAPME/Rat (T-135/96, EU:T:1998:128, Rn. 83 bis 90).

⁶³ T-135/96, EU:T:1998:128.

⁶⁴ Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 17. Juni 1998, UEAPME/Rat (T-135/96, EU:T:1998:128, Rn. 110 bis 111).

⁶⁵ Für die entsprechenden Vorschriften siehe oben, Fn. 46.

⁶⁶ Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 17. Juni 1998, UEAPME/Rat (T-135/96, EU:T:1998:128, Rn. 71 ff., insbesondere Rn. 84 und 85).

⁶⁷ Siehe Nrn. 55 und 56 dieser Schlussanträge.

Art. 154 und 155 AEUV fast wörtlich wiederfindet, bleibt die systematische Auslegung, die das Gericht in jenem Urteil vorgenommen hat, bis heute maßgeblich und stützt die systematische Auslegung, die im Rahmen dieser Schlussanträge vorgeschlagen wird.

ii) Die Auslegung von Art. 155 Abs. 2 AEUV in Verbindung mit Art. 17 EUV

68. Aus der systematischen Auslegung von Art. 155 Abs. 2 AEUV in Verbindung mit anderen Bestimmungen der Verträge zum institutionellen Gefüge der Union ergibt sich, dass ein Antrag der Sozialpartner auf Durchführung der von ihnen geschlossenen Vereinbarung auf Unionsebene die Kommission nicht verpflichten kann, dem Rat einen entsprechenden Vorschlag zu unterbreiten.

69. Art. 17 Abs. 1 EUV bestimmt, dass die Kommission die allgemeinen Interessen der Union fördert und zu diesem Zweck geeignete Initiativen ergreift. Um nämlich die Durchsetzung der allgemeinen Interessen der Union sicherzustellen und zu gewährleisten, dass die Maßnahmen der Union nicht den Interessen von Dritten untergeordnet werden, bestimmt Art. 17 Abs. 3 Unterabs. 3 EUV, dass die Kommission ihre Tätigkeit in voller Unabhängigkeit ausübt und ihre Mitglieder keine Weisungen von einer Regierung oder einem Organ entgegennehmen dürfen. Insoweit obliegt es der Kommission, in völliger Autonomie, ohne mit irgendeiner Stelle hierarchisch verbunden oder ihr untergeordnet zu sein und ohne von irgendeiner Stelle Anordnungen oder Anweisungen zu erhalten, festzulegen, welche Vorschläge den allgemeinen Interessen der Union dienen⁶⁸.

70. Im Hinblick auf die Durchführung der Ziele der Union, wie sie in den Verträgen festgelegt sind, sieht Art. 17 Abs. 2 Sätze 1 und 2 EUV vor, dass, soweit in den Verträgen nichts anderes festgelegt ist, ein Gesetzgebungsakt der Union nur auf Vorschlag der Kommission erlassen werden darf und andere Rechtsakte auf der Grundlage eines Kommissionsvorschlags erlassen werden, wenn dies in den Verträgen vorgesehen ist.

71. Den Bestimmungen von Art. 17 EUV ist zu entnehmen, dass die Verträge der Kommission ein besonderes Vorschlagsrecht einräumen, das den Verfahren zum Erlass von Gesetzgebungsakten und sonstigen Rechtsakten zugrunde liegt, deren Erlass allein die Kommission vorschlagen kann. Wie der Gerichtshof bereits in Bezug auf das Initiativrecht nach Art. 17 Abs. 2 EUV und Art. 289 AEUV festgestellt hat, bedeutet dieses Recht, dass es grundsätzlich Sache der Kommission ist, zu entscheiden, ob sie einen Vorschlag für einen Rechtsakt vorlegt oder nicht, und gegebenenfalls den Gegenstand, das Ziel und den Inhalt dieses Vorschlags zu bestimmen⁶⁹. Dieser weite Ermessensspielraum der Kommission bei der Ausübung ihres Vorschlagsrechts wird durch die Rechtsprechung des Gerichtshofs zum institutionellen Gleichgewicht bestätigt, wonach kein anderes Organ die Kommission zwingen kann, eine Initiative zu ergreifen, wenn sie darin kein Interesse der Union sieht, da die Kommission nach den Verträgen ein verfassungsmäßiges Vorrecht genießt, das ihr die Befugnis verleiht, in vollkommener Unabhängigkeit über die Opportunität eines Rechtsetzungsvorschlags oder die Änderung eines solchen Vorschlags zu befinden⁷⁰.

⁶⁸ Vgl. entsprechend Urteile vom 16. Februar 2017, Margarit Panicello (C-503/15, EU:C:2017:126, Rn. 37 und die dort angeführte Rechtsprechung), und vom 14. April 2015, Rat/Kommission (C-409/13, EU:C:2015:217, Rn. 70).

⁶⁹ Vgl. u. a. Urteile vom 14. April 2015, Rat/Kommission (C-409/13, EU:C:2015:217, Rn. 70 und 74), und vom 19. Dezember 2019, Puppinck u. a./Kommission (C-418/18 P, EU:C:2019:1113, Rn. 59).

⁷⁰ Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 22. Mai 1990, Parlament/Rat (C-70/88, EU:C:1990:217, Rn. 19).

72. Folglich ist das Recht der Kommission, Vorschläge zu unterbreiten, d. h. ihr Initiativrecht, unmittelbar und von Natur aus mit ihrer in Art. 17 Abs. 2 EUV festgelegten Verpflichtung verbunden, die allgemeinen Interessen der Union zu fördern. Somit ist Art. 155 Abs. 2 AEUV, um den es in der vorliegenden Rechtssache geht und in dem ausdrücklich vorgesehen ist, dass der Beschluss des Rates „auf Vorschlag der Kommission“ erfolgt, eine besondere Ausprägung der in Art. 17 Abs. 2 EUV enthaltenen allgemeinen Regel im Bereich der Sozialpolitik. Was im vorliegenden Fall die Durchführung der Vereinbarung der Sozialpartner im Sinne von Art. 155 Abs. 2 AEUV betrifft, lässt sich nur schwerlich ein triftiger Grund dafür finden, dass das Initiativrecht weniger weit reichen sollte als dasjenige, das der Kommission normalerweise durch die allgemeine institutionelle Regelung eingeräumt wird. Die restriktive Auslegung der Befugnisse der Kommission, wie sie von der EPSU vertreten wird, ist umso weniger gerechtfertigt, wenn man bedenkt, dass die allgemeinen Interessen der Union viel umfassender sind als das Interesse, das durch die von den Sozialpartnern ausgehandelte Vereinbarung vertreten wird, die nur eine Willensübereinstimmung darstellt und nur eine Wirkung *inter partes* entfaltet⁷¹. Wenn die von den Sozialpartnern getroffenen und vom Rat auf Unionsebene erlassenen Vereinbarungen jedoch die Form von Richtlinien zur Durchführung der Vereinbarung der Sozialpartner annähmen⁷², hätte die sich daraus ergebende Unionsmaßnahme zwangsläufig Wirkungen, die nicht mehr *inter partes*, sondern *erga omnes* gälten, wodurch sich ihr persönlicher Geltungsbereich erweitern würde⁷³, weshalb die Kommission dafür Sorge zu tragen hat, dass die von den Sozialpartnern eingegangenen Verpflichtungen den allgemeinen Interessen der Union entsprechen. Diese Auslegung wird nicht durch die von der EPSU vorgetragene Rüge entkräftet, das Gericht habe im angefochtenen Urteil einen Fehler bei der systematischen Auslegung in Bezug auf den Umfang der Befugnisse der Kommission begangen, da es festgestellt habe, dass die vom Rat nach Art. 155 Abs. 2 AEUV erlassenen Richtlinien nicht gesetzgeberischer Art seien. Gegenstand der vorliegenden Rechtssache ist eine Entscheidung der Kommission, dem Rat keinen Vorschlag zur Durchführung einer Vereinbarung der Sozialpartner zu unterbreiten, so dass die Gründe des angefochtenen Urteils in Bezug auf bestimmte Merkmale des in dieser Bestimmung vorgesehenen Verfahrens eher allgemeine Erwägungen darstellen, die die vom Gericht vertretene systematische Auslegung stützen sollen. Das Gericht hat jedoch bei diesen Erwägungen keinen Rechtsfehler begangen. Wie die Kommission zu Recht geltend macht, nimmt Art. 155 AEUV nämlich nicht ausdrücklich auf das ordentliche Gesetzgebungsverfahren oder auf das besondere Gesetzgebungsverfahren Bezug, woraus nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs⁷⁴ folgt, dass die nach dem Verfahren gemäß Art. 155 Abs. 2 AEUV erlassenen Maßnahmen keine Gesetzgebungsakte im Sinne von Art. 289 Abs. 3 AEUV darstellen. Diese Einstufung hat jedoch keine Auswirkungen auf das Initiativrecht, das der Kommission bei der Durchführung der von den Sozialpartnern ausgehandelten Vereinbarungen zukommt, da der Umfang dieses Rechts nicht davon abhängt, ob die zu erlassende Maßnahme gesetzgeberischer Art ist oder nicht.

⁷¹ Zur Wirkung *inter partes* vgl. Hasselbalch, O., „European Collective Agreements“, in Olsen, B. E., und Sørensen, K. E., *Regulation in the EU*, Thomson, Kopenhagen, 2006, S. 381 bis 384.

⁷² Vgl. u. a. jüngst Richtlinie 2010/18/EU des Rates vom 8. März 2010 zur Durchführung der von BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP und EGB geschlossenen überarbeiteten Rahmenvereinbarung über den Elternurlaub und zur Aufhebung der Richtlinie 96/34/EG (ABl. 2010, L 68, S. 13), Richtlinie 2014/112/EU des Rates vom 19. Dezember 2014 zur Durchführung der von der Europäischen Binnenschiffahrts Union (EBU), der Europäischen Schifferorganisation (ESO) und der Europäischen Transportarbeiter-Föderation (ETF) geschlossenen Europäischen Vereinbarung über die Regelung bestimmter Aspekte der Arbeitszeitgestaltung in der Binnenschiffahrt (ABl. 2014, L 367, S. 86), Richtlinie 2010/32/EU des Rates vom 10. Mai 2010 zur Durchführung der von HOSPEEM und EGÖD geschlossenen Rahmenvereinbarung zur Vermeidung von Verletzungen durch scharfe/spitze Instrumente im Krankenhaus- und Gesundheitssektor (ABl. 2010, L 134, S. 66) und Richtlinie 2009/13/EG des Rates vom 16. Februar 2009 zur Durchführung der Vereinbarung zwischen dem Verband der Reeder in der Europäischen Gemeinschaft (ECSA) und der Europäischen Transportarbeiter-Föderation (ETF) über das Seearbeitsübereinkommen 2006 und zur Änderung der Richtlinie 1999/63/EG (ABl. 2009, L 124, S. 30).

⁷³ Vgl. Deinert, O., „Self-Executing Collective Agreements in EC Law“, in De Vos, M., *A Decade Beyond Maastricht: The European Social Dialogue Revisited*, Kluwer Law International, Den Haag, 2003, S. 48.

⁷⁴ Vgl. Urteil vom 6. September 2017, Slowakei und Ungarn/Rat (C-643/15 und C-647/15, EU:C:2017:631, Rn. 62).

4) Teleologische Auslegung

73. Der soziale Dialog wird in Art. 151 AEUV als eines der Ziele der Union anerkannt⁷⁵. Er „nimmt ... weiterhin einen zentralen und besonderen Platz beim demokratischen Regieren in Europa ein“⁷⁶. Insoweit garantiert Art. 152 Abs. 1 AEUV den Grundsatz der Autonomie der Sozialpartner und bestimmt: „Die Union anerkennt und fördert die Rolle der Sozialpartner auf Ebene der Union unter Berücksichtigung der Unterschiedlichkeit der nationalen Systeme. Sie fördert den sozialen Dialog und achtet dabei die Autonomie der Sozialpartner.“⁷⁷ In Art. 154 Abs. 1 AEUV heißt es: „Die Kommission hat die Aufgabe, die Anhörung der Sozialpartner auf Unionsebene zu fördern, und erlässt alle zweckdienlichen Maßnahmen, um den Dialog zwischen den Sozialpartnern zu erleichtern, wobei sie für Ausgewogenheit bei der Unterstützung der Parteien sorgt.“ Somit dient Titel X des AEU-Vertrags u. a. dazu, die Rolle der Sozialpartner zu fördern und den sozialen Dialog unter Wahrung der Autonomie der Sozialpartner zu unterstützen.

74. Im Einzelnen bedingt diese Autonomie, dass die Sozialpartner während der Phase, in der eine Vereinbarung ausgehandelt und abgeschlossen wird, was ausschließlich ihre Sache ist, frei einen Dialog miteinander führen und handeln können, ohne Erhalt jeglicher Anordnungen oder Weisungen von Dritten und insbesondere ohne Weisungen der Mitgliedstaaten oder der Organe. Insoweit könnte man vertreten, dass der Grundsatz der Autonomie gebietet, dass die europäischen Organe die Möglichkeit der Sozialpartner achten, ihrem Willen entsprechend Tarifverträge auszuhandeln und zu schließen, wie dies auch in Art. 28 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union niedergelegt ist. In diesem Sinne lässt sich das Verhandlungsverfahren der Sozialpartner im Rahmen des europäischen sozialen Dialogs als besondere Ausprägung des Autonomieprinzips verstehen.

75. Die Autonomie der Sozialpartner bei der Verhandlung einer Vereinbarung darf jedoch nicht mit dem Verfahren zur Durchführung der von den Sozialpartnern ausgehandelten Vereinbarungen auf der Ebene der Union verwechselt werden, für die der Rat auf Vorschlag der Kommission tätig wird. Sobald die Sozialpartner nämlich eine Vereinbarung frei ausgehandelt und abgeschlossen haben und die Unterzeichnerparteien die Durchführung der Vereinbarung auf Unionsebene gemeinsam beantragt haben, steht der Kommission wieder ein Interventionsrecht zu und übernimmt sie die Herrschaft über das Verfahren⁷⁸. Wie das Gericht nämlich in Rn. 89 des angefochtenen Urteils festgestellt hat, beschränkt sich Art. 155 AEUV darauf, die Sozialpartner in den Prozess zum Erlass bestimmter Rechtsakte, die keine Gesetzgebungsakte sind, einzubinden, ohne ihnen die Befugnis zu verleihen, selbst Rechtsakte zu erlassen, die verbindliche Rechtswirkung gegenüber Dritten entfalten, oder unmittelbar dem Rat einen Vorschlag für einen Beschluss zur Durchführung einer Vereinbarung zu unterbreiten. Meiner Meinung nach ist diese Bestimmung somit darauf gerichtet, die Rolle der Sozialpartner und ihren Dialog zu fördern, ohne ihnen solche Befugnisse zu verleihen.

76. Diese Lesart wird zudem, wie das Gericht in den Rn. 82 und 94 bis 98 des angefochtenen Urteils festgestellt hat, durch das Demokratieprinzip bestätigt, das sich gemäß Art. 10 Abs. 1 und 2 EUV in der Vertretung der Bürgerinnen und Bürger im Parlament und in dem Umstand

⁷⁵ Für einen allgemeinen und historischen Überblick vgl. Barnard, C., *EU Employment Law*, Oxford European Law Library, Oxford (4. Aufl., 2012), S. 713 ff., und Bercusson, B., *European Labour Law*, Cambridge University Press, Cambridge (2. Aufl., 2009), S. 126 ff.

⁷⁶ Mitteilung der Kommission „Der europäische soziale Dialog, Determinante für Modernisierung und Wandel“ (KOM[2002] 341 endgültig vom 26. Juni 2002, S. 6).

⁷⁷ Diese Bestimmung gilt für die Union und gemäß Art. 13 EUV für alle Organe, während Art. 154 AEUV nur die Kommission verpflichtet.

⁷⁸ Siehe Nr. 51 dieser Schlussanträge.

niederschlägt, dass die Mitglieder des Europäischen Rates Regierungen angehören, die gegenüber ihren jeweiligen nationalen Parlamenten politische Rechenschaft ablegen müssen. Könnten die Sozialpartner die Kommission nämlich zwingen, einen Vorschlag zur Durchführung ihrer Vereinbarungen auf Unionsebene zu unterbreiten, wäre der Einfluss, den sie auf den Inhalt der im Bereich der Sozialpolitik erlassenen Rechtsakte nehmen könnten, viel größer als derjenige des Parlaments, das gemäß Art. 155 Abs. 2 AEUV lediglich über die Durchführung der Vereinbarungen unterrichtet wird⁷⁹. Somit hat das Gericht, als es die Argumentation der EPSU verworfen hat, das Demokratieprinzip, wie es in Rn. 88 des Urteils vom 17. Juni 1998, UEAPME/Rat, ausgelegt worden ist, zutreffend angewandt⁸⁰.

c) Ergebnis bezüglich des ersten und des zweiten Rechtsmittelgrundes

77. Wie oben dargelegt, führen alle Auslegungsmethoden zum selben Ergebnis, wonach ein Antrag, den die Sozialpartner gemäß Art. 155 Abs. 2 AEUV einreichen und der darauf gerichtet ist, dass die von ihnen auf Unionsebene geschlossenen Vereinbarungen im Unionsrecht umgesetzt werden, gegenüber der Kommission keine Bindungswirkung entfaltet.

78. Folglich hat das Gericht entgegen dem Vorbringen der EPSU keinen Rechtsfehler begangen, als es feststellte, dass die Kommission nicht verpflichtet sei, dem Rat die fragliche Vereinbarung zu unterbreiten, damit er sie durch einen Beschluss durchführe, der im Übrigen kein Gesetzgebungsakt wäre.

79. Ich schlage dem Gerichtshof daher vor, den ersten und den zweiten Rechtsmittelgrund der EPSU insgesamt zurückzuweisen.

B. Zum dritten Rechtsmittelgrund

1. Vorbringen der Parteien

80. Mit dem dritten Rechtsmittelgrund macht die EPSU im Wesentlichen geltend, das Gericht habe in Bezug auf die Intensität der von ihm ausgeübten gerichtlichen Kontrolle der streitigen Entscheidung einen Rechtsfehler begangen⁸¹.

81. Die EPSU vertritt insoweit die Auffassung, dass die Entscheidung, dem Rat eine von den Sozialpartnern ausgehandelte Vereinbarung zu unterbreiten, nicht politischer, sondern im Wesentlichen rechtlicher Natur sei. Die Auslegung des Gerichts, wonach die Kommission über ein weites politisches Ermessen verfüge, beruhe auf einer fehlerhaften Auslegung der Bestimmungen des Vertrags und des oben genannten Urteils vom 17. Juni 1998, UEAPME/Rat⁸².

⁷⁹ Außerdem würde den Sozialpartnern in diesem Fall das Recht eingeräumt, die Kommission im Bereich der Sozialpolitik zum Handeln zu zwingen, während Art. 225 AEUV dem Parlament nur das Recht einräumt, die Kommission aufzufordern, einen Vorschlag zu unterbreiten, und über die Gründe der Ablehnung unterrichtet zu werden, falls die Kommission beschließt, den beantragten Vorschlag nicht zu unterbreiten. Gleiches gilt für den Rat gemäß Art. 241 AEUV.

⁸⁰ T-135/96, EU:T:1998:128.

⁸¹ Die EPSU rügt die Rn. 31 bis 33, 78, 79, 109 bis 112, 122 und 133 des angefochtenen Urteils.

⁸² T-135/96, EU:T:1998:128.

82. Die EPSU macht außerdem geltend, das Gericht habe einen Fehler begangen⁸³, als es Parallelen zur Europäischen Bürgerinitiative gezogen habe. Das Verfahren nach den Art. 154 und 155 AEUV weise keine Ähnlichkeit mit der Europäischen Bürgerinitiative auf, da zum einen die Europäische Bürgerinitiative weder einen kollektiven Verhandlungsprozess noch ein durch Art. 28 der Charta der Grundrechte geschütztes Grundrecht betreffe und zum anderen die Parteien, die das Verfahren in Gang setzten, nicht an der Ausarbeitung des Wortlauts des Rechtsetzungsvorschlags beteiligt seien.

83. Die Kommission tritt dem Vorbringen der EPSU entgegen.

2. Würdigung

84. Die EPSU macht im Wesentlichen geltend, das Gericht habe die Entscheidung der Kommission nicht in angemessenem Umfang gerichtlich überprüft. Dem Gericht sei durch den Rückzug auf die eingeschränkte gerichtliche Kontrolle der Entscheidung der Kommission ein Rechtsfehler unterlaufen.

85. Insoweit hat das Gericht in Rn. 79 des angefochtenen Urteils festgestellt, dass die Kommission, wenn sie mit einem Antrag auf Durchführung einer von den Sozialpartnern geschlossenen Vereinbarung auf Unionsebene befasst sei, u. a. beurteilen müsse, ob die eventuelle Durchführung der Vereinbarung auf Unionsebene zweckmäßig sei, was politische, wirtschaftliche und soziale Erwägungen einschließe. In den Rn. 109 bis 112 dieses Urteils hat das Gericht daraus den Schluss gezogen, dass die Kommission über einen weiten Ermessensspielraum verfüge und ihre Entscheidung daher Gegenstand einer eingeschränkten Kontrolle seitens des Gerichts sei.

86. Der vorliegende Rechtsmittelgrund betrifft daher die Frage des Umfangs der Kontrolle, die die Unionsgerichte über eine Entscheidung ausüben müssen, mit der sich die Kommission weigert, einen Vorschlag zur Durchführung einer von den Sozialpartnern geschlossenen Vereinbarung auf Unionsebene zu unterbreiten. Diese Frage steht notwendigerweise mit den im ersten und im zweiten Rechtsmittelgrund aufgeworfenen Fragen in Verbindung, deren Prüfung bestätigt hat, dass die Kommission nicht zum Erlass eines solchen Vorschlags verpflichtet ist und bei der Frage, ob es zweckmäßig ist, dem Rat einen solchen Vorschlag zu unterbreiten, über einen weiten Ermessensspielraum verfügt. Das Vorliegen dieses Ermessensspielraums führt jedoch dazu, dass die EPSU ihre Argumentation auf eine falsche Annahme stützt, da sie im Gegensatz zum Gericht die Umstände, unter denen die Kommission es ablehnen kann, dem Rat einen Vorschlag zu unterbreiten, falsch definiert hat. Dem Vorbringen der EPSU sind meines Erachtens keine in den soeben angeführten Abschnitten des angefochtenen Urteils enthaltenen Rechtsfehler zu entnehmen.

87. Nach ständiger Rechtsprechung ist die gerichtliche Kontrolle, wenn die Unionsorgane Maßnahmen in Bereichen ergreifen, in denen sie über ein weites Ermessen verfügen und von ihnen u. a. politische Entscheidungen und komplexe Beurteilungen verlangt werden, auf die

⁸³ Rn. 112 des angefochtenen Urteils.

Prüfung beschränkt, ob keine offensichtlichen Beurteilungsfehler vorliegen^{84 85}. Ferner hat der Gerichtshof festgestellt, dass die Intensität der Rechtmäßigkeitskontrolle in einer Situation, in der der Unionsgesetzgeber komplexe wirtschaftliche Sachverhalte zu beurteilen hatte, umso mehr beschränkt sein musste, „als der betreffende Rechtsakt allgemeine Geltung hat[te]“⁸⁶. Die Beschränktheit der gerichtlichen Kontrolle ist somit Ausdruck des Grundsatzes der Gewaltenteilung, da sich die Judikative nicht an die Stelle der Legislative setzen und Entscheidungen treffen darf, für die sie nicht legitimiert ist.

88. Auch wenn sich die in der vorstehenden Nummer angeführte Rechtsprechung insbesondere auf die gerichtliche Kontrolle von Gesetzgebungsakten bezieht, gelten die dort genannten Grundsätze auch für den Kontext der vorliegenden Rechtssache, da die EPSU beanstandet, dass die Kommission es abgelehnt habe, dem Rat einen Vorschlag für die Verabschiedung eines Rechtsakts mit allgemeiner Geltung auf Unionsebene zu unterbreiten, wie in Nr. 72 dieser Schlussanträge dargelegt. Zwar sind die Interessen, die in einer Vereinbarung der Sozialpartner ihren Niederschlag finden, zweifellos legitim, doch darf nicht unberücksichtigt bleiben, dass die Gesamtheit der Gesichtspunkte, denen die Kommission bei der Förderung der Interessen der Union im Sinne von Art. 17 Abs. 1 EUV Rechnung zu tragen hat, viel weiter gefasst ist. Ich kann mich dem Standpunkt des Gerichts nur anschließen, wonach die Durchführung einer solchen Vereinbarung durch Erlass eines Rechtsakts mit allgemeiner Geltung die Kommission verpflichtet, die politischen, wirtschaftlichen und sozialen Faktoren in ihrer Gesamtheit zu würdigen. Wenn die Kommission beschließt, einen Vorschlag nach Art. 155 Abs. 2 AEUV zu unterbreiten oder dies abzulehnen, hat sie die betroffenen Interessen abzuwägen, und eben diese Interessenabwägung ist Ausdruck ihres Ermessens. Damit die Interessenabwägung nämlich die allgemeinen Interessen der Union widerspiegelt, muss die Kommission diese Befugnis gemäß Art. 17 Abs. 3 EUV in voller Unabhängigkeit ausüben⁸⁷. Folglich bin ich der Auffassung, dass das Gericht keinen Fehler begangen hat, als es festgestellt hat, dass die Kommission über einen weiten Ermessensspielraum verfüge, wenn sie nach Art. 155 Abs. 2 AEUV prüfe, ob es zweckmäßig sei, dem Rat einen Vorschlag für einen Beschluss zur Durchführung einer von den Sozialpartnern geschlossenen Vereinbarung auf Unionsebene vorzulegen. Konkret muss sich das Gericht darauf beschränken, in der Sache zu prüfen, ob der Kommission bei der Ausübung des Initiativrechts kein offensichtlicher Irrtum oder Ermessensmissbrauch unterlaufen ist oder ob die betreffenden Organe die Grenzen ihres Ermessensspielraums nicht offensichtlich überschritten haben⁸⁸.

89. Dass eine Entscheidung, die die Kommission nach Art. 155 Abs. 2 AEUV trifft, einer eingeschränkten gerichtlichen Überprüfung unterliegt, ergibt sich außerdem aus dem jüngsten Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache Puppincx u. a./Kommission⁸⁹, auch wenn sich der Kontext jenes Rechtsstreits von demjenigen der vorliegenden Rechtssache unterscheidet. Im Rahmen jener Rechtssache hatte der Gerichtshof die Rechtmäßigkeit einer Entscheidung zu prüfen, in der die Kommission angab, auf eine ihr vorgelegte europäische Bürgerinitiative hin nicht tätig zu werden. In seinem Urteil hat der Gerichtshof die Auffassung des Gerichts bestätigt,

⁸⁴ Vgl. u. a. Urteil vom 6. September 2017, Slowakei und Ungarn/Rat (C-643/15 und C-647/15, EU:C:2017:631, Rn. 124 und die dort angeführte Rechtsprechung).

⁸⁵ In den Schlussanträgen, die ich jüngst gestellt habe, hatte ich bereits die Gelegenheit, darauf hinzuweisen, dass die Rechtsprechung entschieden hat, dass die Gesetzgebung im Bereich des öffentlichen Dienstes Entscheidungen politischer, wirtschaftlicher und sozialer Art beinhaltet und dass der Gesetzgeber daher komplexe Beurteilungen und Bewertungen vorzunehmen hat, für die er über ein weites Ermessen verfügt (vgl. zum Umfang der gerichtlichen Kontrolle meine Schlussanträge in den verbundenen Rechtssachen Alvarez y Bejarano u. a./Rat, C-517/19 P und C-518/19 P, EU:C:2020:848, Nr. 36).

⁸⁶ Vgl. Urteil vom 19. November 1998, Vereinigtes Königreich/Rat (C-150/94, EU:C:1998:547, Rn. 54).

⁸⁷ Siehe Nr. 69 dieser Schlussanträge.

⁸⁸ Vgl. u. a. Urteile vom 22. November 2001, Niederlande/Rat (C-110/97, EU:C:2001:620, Rn. 62), und vom 2. Juli 2009, Bavaria und Bavaria Italia (C-343/07, EU:C:2009:415, Rn. 82).

⁸⁹ Urteil vom 19. Dezember 2019 (C-418/18 P, EU:C:2019:1113).

wonach die in Art. 17 Abs. 1 EUV niedergelegte Verpflichtung der Kommission, die allgemeinen Interessen der Union zu fördern, von Natur aus einen weiten Ermessensspielraum beinhaltet, da die Verpflichtung mit schwierigen Abwägungen widerstreitender Interessen verbunden ist. Das weite Ermessen geht mit einer beschränkten gerichtlichen Kontrolle einher, mit der u. a. überprüft wird, ob keine offensichtlichen Beurteilungsfehler vorliegen⁹⁰. Nach alledem bin ich der Auffassung, dass die einschlägige Rechtsprechung mittlerweile gefestigt ist und von der vorliegenden Rechtssache nicht in Frage gestellt werden kann.

90. Folglich schlage ich dem Gerichtshof vor, den dritten Rechtsmittelgrund als unbegründet zurückzuweisen.

C. Zum vierten Rechtsmittelgrund

1. Vorbringen der Parteien

91. Die EPSU macht geltend, das Gericht habe in den Rn. 116 bis 140 des angefochtenen Urteils einen Rechtsfehler begangen, als es die Begründung der streitigen Entscheidung bestätigt habe.

92. Zunächst habe das Gericht einen Fehler begangen, als es in Rn. 129 des angefochtenen Urteils festgestellt habe, dass die Gründe der streitigen Entscheidung nicht sachlich unzutreffend oder für eine Beurteilung der Zweckmäßigkeit der Durchführung der fraglichen Vereinbarung auf Unionsebene irrelevant seien. Insbesondere beanstandet die EPSU, das Gericht habe nicht berücksichtigt, dass die Kommission zum einen den zeitlichen Abstand zwischen ihrem früheren Schriftverkehr und der Entscheidung und zum anderen den Umstand, dass sie von Mitteilungen, die sie selbst veröffentlicht habe, abgewichen sei, nicht begründet habe⁹¹. Diese zwei Umstände hätten nämlich bei der EPSU das berechtigte Vertrauen darauf entstehen lassen, dass eine Folgenabschätzung vorgenommen werde oder in Arbeit sei. Ferner habe das Gericht in den Rn. 136 und 138 des angefochtenen Urteils die hierzu vorgebrachten Argumente der EPSU verfälscht. Außerdem seien die drei in der streitigen Entscheidung genannten Gründe entgegen der Auffassung des Gerichts entweder sachlich oder rechtlich unzutreffend oder irrelevant.

93. Ferner habe das Gericht in den Rn. 118 und 119 des angefochtenen Urteils einen Rechtsfehler begangen, als es festgestellt habe, dass die Begründung der streitigen Entscheidung ausgereicht habe, um der EPSU zu ermöglichen, die Gründe zu verstehen. Zum einen seien die Gründe unzutreffend und zum anderen entsprächen die von der Kommission vorgebrachten Gründe nicht denjenigen, die während des Verfahrens geltend gemacht worden seien.

94. Schließlich beanstandet die EPSU die vom Gericht in den Rn. 130 und 132 des angefochtenen Urteils vorgenommene Auslegung der Rechtsprechung des Gerichtshofs zu den Richtlinien über die Unterrichtung und Anhörung.

95. Die Kommission widerspricht dem Vorbringen der EPSU.

⁹⁰ Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 19. Dezember 2019, Puppinck u. a./Kommission (C-418/18 P, EU:C:2019:1113, Rn. 87 bis 97).

⁹¹ Mitteilung der Kommission vom 14. Dezember 1993 an den Rat und an das Europäische Parlament über die Anwendung des Protokolls über die Sozialpolitik (KOM[93] 600 endg.), Mitteilung der Kommission vom 18. September 1996 zur Entwicklung des sozialen Dialogs auf Gemeinschaftsebene (KOM[96] 448 endg.), Mitteilung der Kommission vom 20. Mai 1998 „Anpassung und Förderung des Sozialen Dialogs auf Gemeinschaftsebene“ (KOM[1998] 322 endg.) und Mitteilung der Kommission vom 2. Oktober 2013 an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, „Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT): Ergebnisse und Ausblick“ (COM[2013] 685 final).

2. Würdigung

96. Mit diesem Rechtsmittelgrund beanstandet die EPSU, das Gericht habe bei der Beurteilung der Begründungspflicht der Kommission, wie sie in Art. 296 AEUV verankert sei, einen Rechtsfehler begangen⁹².

97. Vorab ist festzustellen, dass nach der in Art. 296 Abs. 2 AEUV festgelegten Begründungspflicht der Urheber eines Rechtsakts seine Überlegungen so klar und eindeutig zum Ausdruck bringen muss, dass zum einen die Betroffenen die Gründe für die erlassene Maßnahme erkennen können, um ihre Rechte geltend zu machen, und zum anderen der Richter seine Kontrolle ausüben kann. Außerdem ist das Begründungserfordernis anhand der Umstände des Einzelfalls, insbesondere des Inhalts des betreffenden Rechtsakts, der Art der angeführten Gründe und des Interesses zu beurteilen, das die Adressaten oder andere durch den Rechtsakt unmittelbar und individuell betroffene Personen an Erläuterungen haben können⁹³. In der Begründung brauchen nicht alle tatsächlich oder rechtlich einschlägigen Gesichtspunkte genannt zu werden, da die Frage, ob die Begründung eines Rechtsakts ausreichend ist, nicht nur anhand ihres Wortlauts zu beurteilen ist, sondern auch anhand ihres Kontexts sowie sämtlicher Rechtsvorschriften auf dem betreffenden Gebiet⁹⁴.

98. Soweit ein Unionsorgan, wie im vorliegenden Fall die Kommission, über einen solchen Beurteilungsspielraum verfügt, kommt eine umso größere Bedeutung der Beachtung der Garantien zu, die die Unionsrechtsordnung in Verwaltungsverfahren gewährt. Zu diesen Garantien gehört insbesondere die Verpflichtung des zuständigen Organs, seine Entscheidungen hinreichend zu begründen. Nur so kann der Unionsrichter überprüfen, ob die für die Wahrnehmung des Beurteilungsspielraums maßgeblichen sachlichen und rechtlichen Umstände vorgelegen haben⁹⁵.

99. Die Begründungspflicht stellt ein wesentliches Formerfordernis dar, das von der Frage der Stichhaltigkeit der Begründung zu unterscheiden ist, die zur materiellen Rechtmäßigkeit der streitigen Handlung gehört⁹⁶. Im vorliegenden Fall hat das Gericht, nachdem es in den Rn. 114 bis 119 des angefochtenen Urteils geprüft hatte, ob die streitige Entscheidung im Hinblick auf Art. 296 AEUV ausreichend begründet war, in Rn. 119 des Urteils festgestellt, dass dies der Fall sei. Da der zweite Teil des vorliegenden Rechtsmittelgrundes die Frage betrifft, ob die Begründung der streitigen Entscheidung ausreichend war, und die Feststellungen, die das Gericht zu dieser Frage getroffen hat, entscheidend waren, um dem Unionsgericht die Überprüfung dieser Entscheidung zu ermöglichen⁹⁷, ist es meiner Meinung nach angebracht, meine Würdigung mit diesem Teil zu beginnen.

⁹² Dieser Rechtsmittelgrund richtet sich gegen die Rn. 116 bis 140 des angefochtenen Urteils.

⁹³ Urteil vom 17. September 2020, Rosneft u. a./Rat (C-732/18 P, nicht veröffentlicht, EU:C:2020:727, Rn. 77 und die dort angeführte Rechtsprechung).

⁹⁴ Vgl. Urteil vom 17. September 2020, Rosneft u. a./Rat (C-732/18 P, nicht veröffentlicht, EU:C:2020:727, Rn. 77 und die dort angeführte Rechtsprechung).

⁹⁵ Vgl. Urteil vom 21. November 1991, Technische Universität München (C-269/90, EU:C:1991:438, Rn. 14).

⁹⁶ Vgl. Urteil vom 10. Juli 2008, Bertelsmann und Sony Corporation of America/Impala (C-413/06 P, EU:C:2008:392, Rn. 181).

⁹⁷ Siehe Nr. 97 dieser Schlussanträge.

a) Zum Rechtsfehler in Bezug auf die Hinlänglichkeit der Begründung der streitigen Entscheidung

100. Mit dem zweiten Teil des vierten Rechtsmittelgrundes macht die EPSU geltend, das Gericht habe in Rn. 118 des angefochtenen Urteils einen Rechtsfehler begangen, als es festgestellt habe, dass die EPSU die Möglichkeit gehabt habe, von den Gründen für die streitige Entscheidung Kenntnis zu nehmen.

101. Das Gericht hat die Hinlänglichkeit der Begründung der streitigen Entscheidung in den Rn. 116 bis 118 des angefochtenen Urteils geprüft. Es hat zum einen festgestellt, dass die Kommission die Sozialpartner zur Zweckmäßigkeit einer Maßnahme der Union in Bezug auf die Unterrichtung und Anhörung von Beamten und Angestellten der Verwaltungsbehörden angehört hatte und die Sozialpartner gerade infolge dieser Anhörung die fragliche Vereinbarung ausgehandelt und unterzeichnet hatten.

102. Zum anderen möchte ich mich im Rahmen der Prüfung der streitigen Entscheidung der Würdigung durch das Gericht anschließen, wonach angesichts des Umstands, dass die Kommission über zwei Jahre gebraucht habe, um den von den Sozialpartnern gemäß Art. 155 Abs. 2 AEUV gestellten Antrag zu bescheiden, die Adressaten der streitigen Entscheidung hätten erwarten können, von diesem Organ eine ausführlichere Begründung als die relativ knappen Ausführungen in der streitigen Entscheidung zu erhalten. Es steht jedoch ebenfalls fest, dass die Hinlänglichkeit der in der Entscheidung enthaltenen Begründung nicht allein anhand der Zahl oder der Länge der in ihr enthaltenen Sätze beurteilt werden darf. Es ist nämlich nicht ausgeschlossen, dass die knappe Begründung, die zur Stützung einer Entscheidung abgegeben wird, aufgrund ihrer Präzision und Klarheit völlig verständlich ist.

103. Im vorliegenden Fall hat die Kommission ihre ablehnende Entscheidung im Wesentlichen auf drei Gründe gestützt, nämlich erstens den besonderen Charakter zentralstaatlicher Verwaltungsbehörden und insbesondere den Umstand, dass sie hoheitliche Befugnisse ausüben, zweitens das Vorliegen von Bestimmungen zur Unterrichtung und Anhörung von Beamten und Beschäftigten dieser Verwaltungsbehörden in den nationalen Rechtsordnungen zahlreicher Mitgliedstaaten und drittens die erheblichen Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten in Bezug auf die Struktur und den Aufgabenbereich der genannten Behörden, die dazu führen würden, dass eine etwaige Durchführung der Vereinbarung je nach Mitgliedstaat einen unterschiedlich weiten Anwendungsbereich hätte.

104. Insoweit genügt es, darauf hinzuweisen, dass nach ständiger Rechtsprechung die Frage, ob die Begründung einer Entscheidung den Anforderungen des Art. 296 AEUV genügt, nicht nur anhand ihres Wortlauts zu beurteilen ist, sondern auch anhand ihres Kontexts und insbesondere sämtlicher Vorschriften auf dem betreffenden Gebiet⁹⁸. Im vorliegenden Fall ist es im Rahmen der Beurteilung der Hinlänglichkeit der Begründung von Bedeutung, dass sie sich nicht an einen uninformierten Adressaten richtete, sondern an die Sozialpartner, die die fragliche Vereinbarung abgeschlossen hatten und die sowohl aufgrund ihrer Stellung als auch aufgrund der zuvor von der Kommission durchgeführten Anhörungen bereits Kenntnis von dem Kontext hatten, in dem die ablehnende Entscheidung getroffen worden war. Wie das Gericht zudem festgestellt hat, „kündigte die Kommission bei einem Treffen mit den Sozialpartnern am 17. Januar 2018 an, in welche Richtung die [streitige] Entscheidung ergehen werde“⁹⁹. Daraus folgt meiner Meinung nach, dass die Kommission den Sozialpartnern sogar bereits vor Erlass der Entscheidung deren

⁹⁸ Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 14. April 2015, Rat/Kommission (C-409/13, EU:C:2015:217, Rn. 79).

⁹⁹ Vgl. Rn. 137 des angefochtenen Urteils.

Gründe dargelegt hat. Ich bin daher der Ansicht, dass diese Begründung hinreichend genau die Gründe erkennen lässt, aus denen die Kommission, deren grundlegende Aufgabe gemäß Art. 17 Abs. 1 EUV darin besteht, die allgemeinen Interessen der Union zu fördern, es nicht für zweckmäßig hielt, dem Rat die Durchführung einer zwischen den betreffenden Sozialpartnern geschlossenen Vereinbarung auf Unionsebene vorzuschlagen.

105. Somit hat das Gericht meiner Meinung nach zu Recht in Rn. 118 des angefochtenen Urteils festgestellt, dass die EPSU die Möglichkeit hatte, von den Gründen der Beurteilung durch die Kommission Kenntnis zu nehmen, und das Gericht in der Lage war, die Gründe zu überprüfen. Die Rüge, das Gericht habe zu Unrecht die Auffassung vertreten, dass die streitige Entscheidung der Begründungspflicht gemäß Art. 296 AEUV genüge, ist vor diesem Hintergrund zurückzuweisen.

b) Zum ersten Teil: Fehler in Bezug auf die Richtigkeit und Relevanz der vom Gericht angeführten Gründe der streitigen Entscheidung

106. Der erste Teil des vierten Rechtsmittelgrundes, der den Fehler in Bezug auf die Richtigkeit und Relevanz der vom Gericht angeführten Gründe der streitigen Entscheidung betrifft, besteht im Wesentlichen aus zwei Rügen. Mit ihrer ersten Rüge beanstandet die EPSU, das Gericht habe nicht berücksichtigt, dass die Kommission zum einen den zeitlichen Abstand zwischen ihrem früheren Schriftverkehr¹⁰⁰ und der Entscheidung und zum anderen den Umstand, dass sie von Mitteilungen, die sie selbst veröffentlicht habe, abgewichen sei, nicht begründet habe¹⁰¹. Ferner wirft sie dem Gericht vor, es habe die von ihr im ersten Rechtszug vorgetragene Argumente nicht korrekt wiedergegeben. Mit ihrer zweiten Rüge beanstandet die EPSU die Würdigung der drei Gründe der streitigen Entscheidung durch das Gericht.

107. Sofern die EPSU im Rahmen der ersten Rüge beanstandet, das Gericht habe die im früheren Schriftverkehr erteilten Zusicherungen und die von der Kommission veröffentlichten Mitteilungen nicht berücksichtigt, denen zu entnehmen gewesen sei, dass die Kommission eine Kontrolle der Rechtmäßigkeit und eine Folgenabschätzung vornehmen müsse und diese Kontrolle und Folgenabschätzung in Arbeit seien, was eine Verletzung des Grundsatzes des Vertrauensschutzes darstelle, weise ich darauf hin, dass im Rahmen des Verfahrens im ersten Rechtszug kein Vorbringen zu diesem Grundsatz geltend gemacht worden ist, so dass die Frage etwaiger Verstöße gegen diesen Grundsatz nicht Gegenstand des angefochtenen Urteils ist.

108. Was insbesondere den Schriftverkehr betrifft, hat die EPSU beanstandet, die Kommission habe „entgegen ihren während mehr als einem Jahr abgegebenen Behauptungen“ keine Folgenabschätzung vorgenommen und sei somit nicht in der Lage gewesen, das Ergebnis zu begründen, zu dem sie in der streitigen Entscheidung gelangt sei¹⁰². Was die Mitteilungen betrifft, hat die EPSU sie vor dem Gericht nur angeführt, um geltend zu machen, dass sie den Eindruck vermittelt hätten, die Kommission habe sich an den Antrag der Sozialpartner bezüglich eines Vorschlags zur Durchführung von Vereinbarungen der Sozialpartner auf Unionsebene gebunden gefühlt¹⁰³.

¹⁰⁰ Die EPSU bezieht sich auf die Schreiben vom 9. März 2016 und vom 3. Februar 2017 und die mündliche Mitteilung vom 15. November 2016.

¹⁰¹ Siehe oben, Fn. 91.

¹⁰² Vgl. Rn. 106 der Klageschrift.

¹⁰³ Vgl. Rn. 29 bis 39 der Klageschrift.

109. Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass nach ständiger Rechtsprechung die Kontrolle des Gerichtshofs im Rahmen eines Rechtsmittels auf die Beurteilung der rechtlichen Bewertung des im ersten Rechtszug erörterten Vorbringens beschränkt ist und eine Partei deshalb nicht zum ersten Mal vor dem Gerichtshof ein Vorbringen geltend machen kann, das sie nicht vor dem Gericht geltend gemacht hat¹⁰⁴. Vor diesem Hintergrund bin ich der Auffassung, dass die erste Rüge unzulässig ist, soweit sie sich auf eine Verletzung des Grundsatzes des Vertrauensschutzes stützt.

110. Darüber hinaus ist das Vorbringen der EPSU zurückzuweisen, wonach die Kommission durch ihren Schriftverkehr und ihre Mitteilungen Zusicherungen gegeben habe, von denen sie anschließend abgewichen sei, da es nicht mit dem Ziel der im Bereich der Sozialpolitik vorgesehenen Anhörungen vereinbar wäre. Wie nämlich aus Nr. 60 dieser Schlussanträge hervorgeht, hört die Kommission gemäß Art. 154 Abs. 2 AEUV vor Unterbreitung von Vorschlägen im Bereich der Sozialpolitik die Sozialpartner zu der Frage, wie eine Unionsaktion gegebenenfalls ausgerichtet werden sollte. Aus dem Wortlaut dieser Vorschrift ergibt sich, dass die Anhörungen den verschiedenen Beteiligten ermöglichen sollen, ihre Anträge und Stellungnahmen einzureichen, um die Unterbreitung eines bestimmten Vorschlags der Kommission auf Unionsebene zu erwägen. Somit wäre zum einen dieses Verfahren seines Wesensgehalts beraubt, wenn man annähme, dass die Anhörungen und die Vorlage damit verbundener Informationen eine zwingende Verpflichtung für die Beteiligten begründen. Folglich lässt sich meiner Meinung nach nicht die Auffassung der EPSU vertreten, wonach die Anhörungen bei ihren Beteiligten ein berechtigtes Vertrauen auf etwaige politische Entscheidungen begründen könnten¹⁰⁵. Was zum anderen eine etwaige Bindung der Kommission an ihre früheren Stellungnahmen oder die von ihr veröffentlichten Mitteilungen betrifft, stimme ich den Ausführungen der Kommission in der mündlichen Verhandlung zu, dass diese Stellungnahmen oder Mitteilungen unter keinen Umständen die Zuständigkeiten verändern können, die diesem Organ gemäß den Verträgen und insbesondere Art. 17 Abs. 2 EUV obliegen.

111. Soweit mit der ersten Rüge geltend gemacht wird, dass das Gericht in den Rn. 136 bis 138 des angefochtenen Urteils das Vorbringen der EPSU im ersten Rechtszug verfälscht hat, ist festzustellen, dass das Gericht in Rn. 135 des Urteils das Vorbringen der Kläger im ersten Rechtszug dahin gehend zusammengefasst hat, dass „die Kläger geltend [machen], im vorliegenden Fall gebe es keine Rechtfertigung dafür, dass die Kommission die Durchführung der [fraglichen] Vereinbarung auf der Grundlage des Subsidiaritätsprinzips und des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes abgelehnt habe“, und sie „der Kommission u. a. vor[werfen], dass sie im Hinblick auf diese Grundsätze keine Folgenabschätzung vorgenommen habe“. Meiner Meinung nach fasst das angefochtene Urteil insoweit das Vorbringen der Kläger in Rn. 106 der Klageschrift im ersten Rechtszug zwar knapp, aber sinngemäß zusammen. Die Rn. 136 bis 138 des angefochtenen Urteils sind jedoch darauf gerichtet, auf das Vorbringen der Kläger einzugehen, und stellen somit die Würdigung durch das Gericht dar, so dass die Rüge, mit der eine Verfälschung des Vorbringens der EPSU vor dem Gericht geltend gemacht wird, meiner Meinung nach unbegründet ist.

¹⁰⁴ Vgl. u. a. Urteil vom 21. September 2010, Schweden u. a./API und Kommission (C-514/07 P, C-528/07 P und C-532/07 P, EU:C:2010:541, Rn. 126 und die dort angeführte Rechtsprechung).

¹⁰⁵ Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs steht der Vertrauensschutz als Ausfluss des Grundsatzes der Rechtssicherheit jedem Einzelnen zu, wenn sich herausstellt, dass die Unionsverwaltung bei ihm begründete Erwartungen geweckt hat. Konkrete, nicht an Bedingungen geknüpfte und übereinstimmende Auskünfte von zuständiger und zuverlässiger Seite stellen unabhängig von der Form ihrer Mitteilung Zusicherungen dar, die solche Erwartungen wecken können. Dagegen kann niemand eine Verletzung dieses Grundsatzes geltend machen, dem die Verwaltung keine konkreten Zusicherungen gegeben hat (vgl. Urteil vom 3. Dezember 2019, Tschechische Republik/Parlament und Rat, C-482/17, EU:C:2019:1035, Rn. 153 und die dort angeführte Rechtsprechung).

112. Somit ist die erste Rüge zurückzuweisen.

113. Mit ihrer zweiten Rüge beanstandet die EPSU die Würdigung der drei Gründe der streitigen Entscheidung durch das Gericht.

114. Was vorab die Stichhaltigkeit der Begründung der streitigen Entscheidung betrifft, geht aus der Prüfung des dritten Rechtsmittelgrundes¹⁰⁶ hervor, dass sich das Gericht darauf beschränken musste, zu überprüfen, ob Gesichtspunkte sachlich unzutreffend oder für eine Beurteilung der Zweckmäßigkeit der Durchführung der fraglichen Vereinbarung auf Unionsebene irrelevant sind.

115. Was insbesondere den ersten Grund der streitigen Entscheidung betrifft, vertritt die EPSU die Auffassung, das Gericht habe in den Rn. 130 und 136 des angefochtenen Urteils einen Fehler begangen, da zum einen gegenwärtig zahlreiche Richtlinien für Arbeitnehmer der Zentralverwaltungen gälten und zum anderen keine Anhaltspunkte dafür vorlägen, dass die Durchführung der von den Sozialpartnern getroffenen Vereinbarung die „Struktur, Organisation und Funktionsweise“ der zentralstaatlichen Verwaltungsbehörden verändere, zumal die Kommission keine Folgenabschätzung vorgenommen habe.

116. Wie vom Gericht festgestellt, hat die Kommission mit diesem Grund nicht in Frage gestellt, dass es eine Zuständigkeit der Union für den Erlass von Rechtsakten betreffend die sozialen Rechte von Beamten und Angestellten der zentralstaatlichen Verwaltungsbehörden gibt, sondern sie hat betont, dass die fragliche Vereinbarung einen besonderen Bereich betreffe, der mit der Souveränität der Mitgliedstaaten verbunden sei. Im Rahmen dieses Grundes soll nämlich hervorgehoben werden, dass einige Beamte und einige Angestellte der zentralstaatlichen Verwaltungsbehörden hoheitliche Befugnisse ausüben. Auch wenn, wie die EPSU im Wesentlichen geltend macht, der europäische Gesetzgeber grundsätzlich durch nichts daran gehindert ist, Bestimmungen zu erlassen, die diesen Beamten und Angestellten des öffentlichen Sektors die Rechte auf Unterrichtung und Anhörung garantieren, kann und muss die Kommission die spezielle Rolle und die Besonderheiten dieser Verwaltungen berücksichtigen, um die Wahrung der allgemeinen Belange der Mitgliedstaaten sicherzustellen, die sich zudem aus den in den Verträgen ausdrücklich genannten Ausnahmen ergeben¹⁰⁷.

117. Was außerdem die behauptete Verpflichtung zur Durchführung einer Folgenabschätzung betrifft, wäre die Kommission meiner Meinung nach gegebenenfalls zu einer Folgenabschätzung verpflichtet, wenn sie von ihrem Initiativrecht Gebrauch macht¹⁰⁸, insbesondere in einem Bereich, in dem sich die Union und die Mitgliedstaaten die Zuständigkeiten teilen. Das Fehlen einer solchen Folgenabschätzung kann der Kommission jedoch nicht vorgeworfen werden, wenn sie beschließt, die Vornahme einer Maßnahme abzulehnen. Für die Zwecke der vorliegenden

¹⁰⁶ Siehe Nrn. 86 bis 90 dieser Schlussanträge.

¹⁰⁷ Anzuführen ist u. a. Art. 45 Abs. 4 AEUV, wonach die Behörden der Mitgliedstaaten den Zugang zu bestimmten Beschäftigungen im öffentlichen Dienst ihren Staatsangehörigen vorbehalten können. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs betrifft dies diejenigen Stellen, die eine unmittelbare oder mittelbare Teilnahme an der Ausübung hoheitlicher Befugnisse und an der Wahrnehmung von Aufgaben mit sich bringen, die auf die Wahrung der allgemeinen Belange des Staates oder anderer öffentlicher Körperschaften gerichtet sind.

¹⁰⁸ Gemäß Art. 5 Abs. 3 EUV wird die Union nach dem Subsidiaritätsprinzip in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten nicht ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind. Nr. 13 der Interinstitutionellen Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat der Europäischen Union und der Europäischen Kommission vom 13. April 2016 über bessere Rechtsetzung (ABl. 2016, L 123, S. 1) bestimmt: „Die Kommission wird ihre Gesetzgebungsiniciativen ..., bei denen mit erheblichen wirtschaftlichen, ökologischen oder sozialen Auswirkungen zu rechnen ist, einer Folgenabschätzung unterziehen.“ Allerdings ist diese Regelung auf Gesetzgebungsakte und die Beziehungen zwischen den Organen beschränkt.

Rechtssache ist festzustellen, dass die Weigerung der Kommission, dem Rat den Vorschlag zur Durchführung der von den Sozialpartnern geschlossenen Vereinbarung zu unterbreiten, ihrem Wesen nach eine Entscheidung darstellt, die keine Folgenabschätzung verlangt.

118. Was den zweiten Grund der streitigen Entscheidung betrifft, beanstandet die EPSU, das Gericht habe nicht berücksichtigt, dass die von den Sozialpartnern ausgehandelte Vereinbarung ein Regressionsverbot enthalten habe, das umfangreichere als die von den Mitgliedstaaten bereits anerkannten Rechte gewähre und die Mitgliedstaaten daran hindere, die durch die fragliche Vereinbarung gewährten Rechte zu widerrufen.

119. Insoweit ist der weite Ermessensspielraum hervorzuheben, über den die Kommission im vorliegenden Fall verfügt, u. a. bei der Entscheidung darüber, ob es notwendig ist, eine etwaige Lücke im Anwendungsbereich der Unionsrichtlinien zur Regelung des Rechts auf Unterrichtung und Anhörung von Arbeitnehmern zu schließen. Selbst wenn man davon ausgeht, dass das Gericht das Regressionsverbot berücksichtigt hätte, hätte es jedoch nachweisen müssen, dass die in den Mitgliedstaaten bestehenden Vorschriften für die Unterrichtung und Anhörung von Beamten und Beschäftigten der zentralstaatlichen Verwaltungsbehörden es nicht ermöglichten, die Unterrichtung und Anhörung auf der Ebene dieser Mitgliedstaaten ausreichend zu verwirklichen. Im Rahmen der Rechtmäßigkeitskontrolle nach Art. 263 AEUV darf das Gericht jedoch die vom Urheber der angefochtenen Handlung gegebene Begründung nicht durch seine eigene ersetzen, und es darf eine Lücke in der Begründung dieser Handlung nicht mit seiner eigenen Begründung füllen, so dass seine Prüfung an keine in der angefochtenen Handlung zu findende Beurteilung anknüpft¹⁰⁹. Somit kann die EPSU nicht erwarten, dass das Gericht einen Nachweis erbringt, der zu einer solchen Ersetzung führt, zumal das Gericht verpflichtet war, eine eingeschränkte Kontrolle der streitigen Entscheidung vorzunehmen. Dies vorausgeschickt, ist festzustellen, dass sich die Kommission bei ihrer Entscheidung, ob dem Rat die von den Sozialpartnern geschlossene Vereinbarung zur Durchführung zu unterbreiten war, mit der grundlegenden Frage befassen musste, ob es zweckmäßig war, die Unterrichtung und Anhörung der Beamten und Angestellten zentralstaatlicher Verwaltungsbehörden auf Unionsebene zu harmonisieren. Da die Kommission diese Frage verneinte, brauchte sie die etwaige Bedeutung des Regressionsverbots für den Fall der Durchführung der Vereinbarung auf Unionsebene nicht zu beurteilen.

120. Was den dritten Grund der streitigen Entscheidung betrifft, macht die EPSU geltend, das Gericht habe in Rn. 133 des angefochtenen Urteils zum einen die Sektorbezogenheit der von den Sozialpartnern in bestimmten Sektoren geschlossenen Vereinbarungen und zum anderen die Repräsentativität der Sozialpartner nicht berücksichtigt. So sei die EUPAE der Sozialpartner der zentralstaatlichen Verwaltungsbehörden, so dass die zwischen den Sozialpartnern geschlossene Vereinbarung die Zentralregierungen und nicht die lokalen Regierungen betreffe. Überdies berühre die fragliche Vereinbarung nicht die Struktur der Regierungen der Mitgliedstaaten, da sie nur die Rechte auf Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer betreffe.

121. Insoweit genügt die Feststellung, dass die Durchführung der fraglichen Vereinbarung auf Unionsebene die Mitgliedstaaten je nach dem Grad ihrer Zentralisierung oder Dezentralisierung in sehr unterschiedlichem Maß betreffen würde, da die Vereinbarung die Unterrichtung und Anhörung der Beamten und Angestellten zentralstaatlicher Verwaltungsbehörden regelt. Die Kommission war jedoch durch nichts daran gehindert, den zuletzt genannten Umstand als unerwünschte Folge der Durchführung der Vereinbarung auf Unionsebene zu berücksichtigen.

¹⁰⁹ Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 24. Januar 2013, Frucona Košice/Kommission (C-73/11 P, Rn. 87 bis 90 und die dort angeführte Rechtsprechung).

122. Folglich bin ich der Auffassung, dass das Gericht mit der Bestätigung der drei Gründe der streitigen Entscheidung keinen Rechtsfehler begangen hat.

c) Zum dritten Teil: Rechtsfehler betreffend die Richtlinien über die Unterrichtung und Anhörung

123. Mit dem dritten Teil ihres vierten Rechtsmittelgrundes beanstandet die EPSU, in den Rn. 131 und 132 des angefochtenen Urteils habe das Gericht die Rechtsprechung des Gerichtshofs zu den Richtlinien über die Unterrichtung und Anhörung falsch ausgelegt¹¹⁰. Es bestehe bereits ein Gefälle zwischen den lokalen Regierungen und den Zentralregierungen insbesondere in Bezug auf die Richtlinie 2001/23/EG¹¹¹.

124. Insoweit stelle ich fest, dass die EPSU den Zusammenhang zwischen den in der vorstehenden Nummer dieser Schlussanträge genannten Richtlinien und dem behaupteten Gefälle zwischen den zwei Regierungsebenen nicht dargelegt hat. Ebenso wenig hat die EPSU dargelegt, inwiefern das Gericht im angefochtenen Urteil einen Rechtsfehler begangen haben soll. Dieses Vorbringen ist daher offensichtlich unzulässig.

d) Ergebnis

125. Angesichts der vorstehenden Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor, den vierten Rechtsmittelgrund als teilweise unzulässig und teilweise unbegründet zurückzuweisen.

126. Nach alledem bin ich der Meinung, dass alle von der EPSU vorgetragenen Rechtsmittelgründe sowie das Rechtsmittel insgesamt zurückzuweisen sind.

VI. Zu den Kosten

127. Nach Art. 184 Abs. 2 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs entscheidet der Gerichtshof über die Kosten, wenn das Rechtsmittel unbegründet ist. Nach Art. 138 Abs. 1 der Verfahrensordnung, der nach ihrem Art. 184 Abs. 1 auf das Rechtsmittelverfahren entsprechend anzuwenden ist, ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

128. Da ich dem Gerichtshof in der vorliegenden Rechtssache vorschlage, das Rechtsmittel zurückzuweisen, und die Kommission den entsprechenden Antrag gestellt hat, sind meiner Meinung nach der EPSU die Kosten aufzuerlegen.

¹¹⁰ Richtlinie 2002/14/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2002 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in der Europäischen Gemeinschaft – Gemeinsame Erklärung des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission zur Vertretung der Arbeitnehmer (ABl. 2002, L 80, S. 29), Richtlinie 2009/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Mai 2009 über die Einsetzung eines Europäischen Betriebsrats oder die Schaffung eines Verfahrens zur Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in gemeinschaftsweit operierenden Unternehmen und Unternehmensgruppen (ABl. 2009, L 122, S. 28) und Richtlinie 2001/86/EG des Rates vom 8. Oktober 2001 zur Ergänzung des Statuts der Europäischen Gesellschaft hinsichtlich der Beteiligung der Arbeitnehmer (ABl. 2001, L 294, S. 22).

¹¹¹ Richtlinie des Rates vom 12. März 2001 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Wahrung von Ansprüchen der Arbeitnehmer beim Übergang von Unternehmen, Betrieben oder Unternehmens- oder Betriebsteilen (ABl. 2001, L 82, S. 16).

VII. Ergebnis

129. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, das Rechtsmittel zurückzuweisen und der EPSU die Kosten aufzuerlegen.

ⁱ — Die vorliegende Sprachfassung ist in Nr. 18 gegenüber der ursprünglich online gestellten Fassung geändert worden.