

Schlußanträge des Generalanwalts

HERRN KARL ROEMER

4. April 1960



GLIEDERUNG

I. <i>Einleitung</i>	998
1. Sachverhalt	998
2. Klageanträge	1001
II. <i>Zulässigkeit der Klagen</i>	1002
1. Zuständigkeit des Gerichtshofes	1002
2. Zuständigkeit für Schadensersatzklagen	1004
3. Einhaltung der Klagefrist	1005
III. <i>Sind die Klagen begründet?</i>	1005
a) Zulässigkeit der Kündigung	1008
b) Ausschluß des Kündigungsrechts	1012
c) Formelle Erfordernisse der Kündigung	1015
d) Bemessung der Kündigungsfrist	1015
IV. <i>Die übrigen Klageanträge</i>	1016
a) Feststellungsanträge	1016
b) Schadensersatzanträge	1017
V. <i>Zusammenfassung und Ergebnis</i>	1018

Herr Präsident, meine Herren Richter! ¹⁾

Zum ersten Male seit dem Inkrafttreten der Römischen Verträge hat sich der Gerichtshof mit Klagen gegen die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft zu befassen. Sie betreffen Fragen, die mit dem Aufbau der Verwaltung der Kommission in Verbindung stehen. Es wird Aufgabe des Gerichtes in diesen Verfahren sein, sich darüber auszusprechen, ob die Entlassung von vier Bediensteten (der Kläger) auf rechtliche Bedenken stößt und welche Folgen diese Entlassung nach sich zieht. — Der Gerichtshof hat diese Verfahren für den Sitzungsbericht und für die Schlußanträge verbunden. Die Tatsachen und Rechtsverhältnisse, die den Klagen zugrunde liegen, und die Klageziele stimmen in den vier Prozessen in vielen Punkten überein. Besonderheiten in einzelnen Verfahren werden jeweils durch gesonderte Erwähnung berücksichtigt werden. Der sehr eingehende Bericht des Herrn Berichterstatters, auf den ich ausdrücklich Bezug nehmen darf, erlaubt es mir, Ihnen den Sachverhalt in gedrängter Kürze vorzutragen.

I. — Einleitung

1. SACHVERHALT

Die Kläger waren im Sprachendienst der Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) beschäftigt. Sie haben diesen Dienst angetreten zu verschiedenen Zeitpunkten im Jahre 1958, und zwar der Kläger Peuvrier am 23. Juni 1958, der Kläger Fiddelaar am 1. September 1958, die Klägerin von Lachmüller am 13. September 1958 und der Kläger Ehrhardt am 8. Oktober 1958. Soweit aus den Akten ersichtlich ist, haben drei der Kläger (Fiddelaar, von Lachmüller und Ehrhardt) vorher an einem Concours zur Aufstellung von Eignungslisten für die Gemeinschaften teilgenommen, dessen Ergebnisse ihnen im Dezember 1958 mitgeteilt wurden. Wenigstens zwei der Kläger (von Lachmüller und Ehrhardt) haben vor dem Dienstantritt in Brüssel „épreuves écrites“ abgelegt. — Gleichmaßen kennzeichnend für die Lage der Kläger ist die Unvollkommenheit ausdrücklicher schriftlicher oder mündlicher

¹⁾ Diese Schlußanträge betreffen auch die Rechtssache Nr. 44/59.

Vereinbarungen zwischen ihnen und der Kommission. Schriftliche Abmachungen sind nur in zwei Fällen vorhanden. Der Kläger Fiddelaar erhielt einen Brief des Direktors der Personalabteilung vom 1. September 1958, in dem sich die Kommission bereit erklärt, ihn „à titre temporaire et provisoire en qualité d'expert“ gegen ein Tagegeld in Höhe von bfrs 950,- zu beschäftigen. Fiddelaar sollte außerdem Anspruch auf Ersatz seiner Reisekosten von seinem Herkunftsort nach Brüssel und zurück haben. Der Kläger Peuvrier wurde am 19. Juni telegraphisch gebeten mitzuteilen, ob er am 23. Juni eine „zunächst aushilfsweise Tätigkeit als Übersetzer“ aufnehmen könne. — In einem Avis der Personalabteilung an andere Abteilungen der Kommission wurde jeweils nach dem Dienstantritt der Kläger die Dienststellung, die Gehaltsregelung usw. mitgeteilt. Drei der Kläger wurden darin als „expert“ mit einem Anspruch auf Tagegeld in Höhe von bfrs 950,- bezeichnet; der Kläger Peuvrier ist als „traducteur auxiliaire“ mit einem „traitement de base“ von 144 600,- pro Jahr aufgeführt. In den Personalakten der Klägerin von Lachmüller findet sich ein Schreiben vom 13. September 1958, in dem die Klägerin die Barauszahlung ihrer Bezüge beantragt. Sie wird auch in diesem Schreiben als „expert“ bezeichnet. Die Kläger von Lachmüller, Fiddelaar und Ehrhardt bezogen regelmäßig Vorschuß, zu welchem Zweck vom Sprachendienst in kürzeren Abständen mitgeteilt wurde, daß die Kläger noch als Experten im Sprachendienst beschäftigt seien. Der Kläger Peuvrier erhielt nach seinen unwiderlegten Behauptungen ab Januar 1959 regelmäßig monatliche Gehaltszahlungen. — Den Klägern Fiddelaar und Ehrhardt wurden von der Kommission „cartes d'identité“ ausgehändigt, in denen sie als Übersetzer bezeichnet wurden. Der Kläger Peuvrier war im Besitze eines „permis de séjour“ der belgischen Regierung, erteilt auf Antrag der Kommission und gültig bis 29. Juni 1962, in dem als „qualité“ „fonctionnaire de la Commission Economique Européenne“ sowie „dispensé de l'inscription au registre des étrangers“ angegeben war. — Während ihres Aufenthalts in Brüssel wurde den Klägern Ehrhardt und Peuvrier die zollfreie Einfuhr eines Wagens gestattet auf Grund einer Erklärung des Direktors der Inneren Abteilung der

Kommission vom 13. Mai 1959 bzw. vom 10. Februar 1959, derzufolge die Kläger „fonctionnaires à la C. E. E.“ sind. Dem Kläger Fiddelaar hat der Direktor der Personalabteilung der Kommission am 22. Oktober 1958 zwecks Befreiung von Zöllen bescheinigt, daß er als Übersetzer bei der Kommission beschäftigt sei und daß er am 16. Oktober nach Brüssel umgezogen sei, um die Arbeit zu verrichten, für die er angestellt worden war. — Der Kläger Peuvrier ist auf Verlangen der Kommission am 30. Juni 1958 ärztlich untersucht worden. Die Kläger Fiddelaar und Ehrhardt wurden einige Zeit nach ihrem Dienstantritt durch Schreiben vom 26. Januar 1959 bzw. 12. Februar 1959 aufgefordert, sich einer medizinischen Untersuchung (*visite médicale d'aptitude*) zu unterziehen. Die Klägerin von Lachmüller erhielt eine gleiche Aufforderung am 8. September 1959, d. h. *nach* Zustellung der Entlassungsverfügung.

Nachdem zu Beginn des Jahres 1959 die Übersetzungsabteilung der Kommission einem neuen Direktor anvertraut worden war, ging dieser daran, die „auxiliaires“ und „experts“ der Übersetzungsabteilung (nach den Angaben der Kommission waren es 29, die alle im Jahre 1958 eingestellt worden waren) im Laufe der darauffolgenden Monate zu überprüfen und festzustellen, in welchen Fällen eine Anstellung nach dem Muster der „lettres d'engagement“ der Kommission in Betracht kommen könnte. Über die Ergebnisse dieser Untersuchungen wurden vom Chef des Sprachendienstes mehrere Berichte mit Vorschlägen angefertigt. Nach Abschluß dieser Prüfungen kam er zu dem Ergebnis, daß auf die weitere Mitarbeit der Kläger verzichtet werden könne. Die Kläger erhielten gleichlautende Schreiben, in denen ihnen von der Generaldirektion Verwaltung mitgeteilt wurde, daß ihre Beschäftigung als „expert“ bzw. „auxiliaire“ bei der Kommission zu einem bestimmten Zeitpunkt ihr Ende finde. Durch spätere Briefe und Telegramme wurde das Ende der Dienstzeit mehrere Male hinausgeschoben. Für die einzelnen Kläger sind folgende Daten maßgeblich:

— von Lachmüller:

Brief vom 25. Juli 1959, Ende des Dienstverhältnisses 31. August 1959;
Brief vom 18. August 1959, Ende des Dienstverhältnisses 30. September 1959;

Telegramm vom 26. September 1959, bestätigt durch Brief vom 29. September, Ende des Dienstverhältnisses 31. Oktober 1959;

— Fiddelaar:

Brief vom 24. Juli 1959, Ende des Dienstverhältnisses 31. August 1959;
Brief vom 14. August, Ende des Dienstverhältnisses 30. September 1959;

Telegramm vom 26. September, bestätigt durch Brief vom 29. September 1959, Ende des Dienstverhältnisses 31. Oktober 1959.

— Peuvrier:

Brief vom 24. Juli (mitgeteilt am 28. Juli 1959), Ende des Dienstverhältnisses 31. August 1959;

Brief vom 18. August 1959, Ende des Dienstverhältnisses 30. September 1959;

Telegramm vom 26. September, bestätigt durch Brief vom 29. September, Ende des Dienstverhältnisses 31. Oktober 1959.

— Ehrhardt:

Brief vom 18. August 1959, Ende des Dienstverhältnisses 31. Oktober 1959;

Telegramm vom 26. September 1959, bestätigt durch Brief vom 29. September 1959, Ende des Dienstverhältnisses 30. November 1959.

Diese Entlassungsschreiben bilden den Anlaß für die vorliegenden Klagen. Die sehr umfangreichen Klageanträge will ich hier nicht wiederholen, sondern lediglich in ihren wesentlichen Elementen kennzeichnen.

2. KLAGEANTRÄGE

Die Kläger verlangen zunächst die *Aufhebung* der Kündigungsentscheidungen, mit Ausnahme des Klägers Peuvrier, der in der Replik seinen Annullierungsantrag zurückgezogen hat. Die Kläger von Lachmüller und Ehrhardt beantragen außerdem die *Feststellung*, daß zwischen ihnen und der Kommission ein öffentlich-rechtlicher Vertrag bestehe, der auf unbestimmte Zeit abgeschlossen sei und nur unter bestimmten Voraussetzungen beendet werden könne; der Kläger Fiddelaar beantragt die Feststellung, daß er als Übersetzer der Kommission provisorisch angestellt und in Gruppe L C 1 des Sprachendienstes

eingestuft sei. Der Kläger Peuvrier beantragt die Verurteilung der Kommission zum *Ersatz* des durch die unzulässige Kündigung verursachten *Schadens* unter genauer Angabe der verlangten Beträge. Denselben Antrag stellen die drei anderen Kläger *hilfsweise* neben den erwähnten Anträgen auf Annullierung und Feststellung, wobei sie die Ersatzpflicht der Kommission aus einem Amtsfehler herleiten, daneben aber anführen, daß eine solche Pflicht auch ohne Amtsfehler bestehe.

Die Parteien haben eingehende divergierende Ausführungen zur Frage der anzuwendenden Rechtsregeln gemacht und sich berufen auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, auf das Personalstatut und die Personalordnung der Gemeinschaft für Kohle und Stahl, auf Entscheidungen und Beschlüsse der EWG-Kommission und auf Beschlüsse des Rates, auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes in Personalsachen, auf das belgische Arbeitsrecht als *ius loci* und auf allgemeine in den Mitgliedstaaten gültige Rechtsprinzipien. Die Frage des anzuwendenden Rechts, des Verfahrensrechts und des materiellen Rechts, erfordert eine Prüfung und Definition der Befugnisse und Pflichten der Kommission sowie der rechtlichen Beziehungen zu den Klägern.

Aus dem Vertrag sind zu betrachten die Artikel 154, 178, 179, 212 und 246, aus dem Personalstatut der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl der Artikel 58.

II. — Zulässigkeit der Klagen

1. ZUSTÄNDIGKEIT DES GERICHTSHOFES

Nach Artikel 179 des EWG-Vertrages ist der Gerichtshof für alle Streitigkeiten zwischen der Gemeinschaft und deren Bediensteten innerhalb der Grenzen und nach Maßgabe der Bedingungen zuständig, die im Statut der Beamten festgelegt sind oder die sich aus den Beschäftigungsbedingungen für die Bediensteten ergeben. Ein Personalstatut oder Beschäftigungsbedingungen sind für die EWG im Zeitpunkt der Klageerhebung noch nicht erlassen. — Im Laufe des Verfahrens hat

die Kommission eine „Note de service No 1“ vom 18. Dezember 1958 vorgelegt, in der es heißt:

„Conformément à la *pratique actuellement* en vigueur et consistant à considérer le Statut du Personnel et le Règlement général de la CECA comme déterminants pour la réglementation des questions de personnel de la CEE jusqu'à ce que celle-ci soit pourvue de son propre statut . . .“.

Aus dieser Verwaltungsmitteilung kann aber nicht geschlossen werden, daß die Kommission die Anwendung des Personalstatuts der EGKS für ihren Bereich beschlossen und damit auch Artikel 58 des Personalstatuts für anwendbar erklärt hat. Gemäß Artikel 212 des EWG-Vertrages ist es Sache des Rates, in Zusammenarbeit mit der Kommission das Personalstatut und die Beschäftigungsbedingungen festzulegen. Bis zur Aufstellung des Statuts und der Beschäftigungsbedingungen kann die Kommission gemäß Artikel 246 Absatz 3 das erforderliche Personal auf Grund befristeter Verträge einstellen. Im übrigen gibt das Personalstatut der EGKS auch nicht die in Artikel 179 des EWG-Vertrages erwähnten Einzelschriften für Personalstreitigkeiten, sein Artikel 58 würde nicht mehr Rechtsschutz einräumen als Artikel 179 des EWG-Vertrages.

Artikel 179 des EWG-Vertrages schließt aber Personalklagen vor Erlaß eines Statuts nicht aus. Solange für solche Streitigkeiten keine besonderen Verfahrensmodalitäten, u. U. in Abweichung von den allgemein gültigen Verfahrensvorschriften, vorhanden sind, können Personalsachen nach den allgemeinen Regeln über das gerichtliche Verfahren behandelt werden. Artikel 179 ist also eine unmittelbar anzuwendende Kompetenzvorschrift. Damit wird die Konsequenz vermieden, den Rechtsschutz durch den Gerichtshof der Gemeinschaften gerade in den mit besonderen Schwierigkeiten verbundenen Zeiten des Aufbaus und der Organisation der neuen Gemeinschaften zu versagen und die Betroffenen an die nationalen Gerichte zu verweisen, was die Gefahr eines uneinheitlichen Rechtsschutzes oder die Gefahr negativer Kompetenzkonflikte mit sich bringen könnte.

Es hat sich die Frage gestellt, ob Klagen in Personalsachen, die gemeinsame Züge mit den Anfechtungsklagen des allge-

meinen Verwaltungsrechts haben, mangels besonderer Regelung auf Artikel 173 des Vertrages gestützt werden können. Nach Artikel 173 kann jede natürliche Person gegen die an sie gerichteten Entscheidungen Klage erheben wegen Unzuständigkeit, Verletzung wesentlicher Formvorschriften, Verletzung des Vertrages oder einer bei seiner Durchführung anzuwendenden Rechtsnorm oder wegen Ermessensmißbrauchs. Wie der Wortlaut dieser Bestimmung deutlich macht, muß sich die Klage aber gegen eine *Entscheidung* der Kommission richten, d. h. gegen einen einseitigen Verwaltungsakt. Derartige Verwaltungsakte sind denkbar im Beamtenrecht, d. h. in besonderen Gewaltverhältnissen, die durch einseitigen Hoheitsakt (Titularisierung) begründet werden. Wie wir gesehen haben, gilt für die Organe der neuen Gemeinschaften bis zum Erlaß eines Statuts Vertragsrecht, d. h. die Organe können Dienstverträge abschließen. Maßnahmen zur Ordnung solcher Dienstverhältnisse, vor allem auch Kündigungen, stützen sich also auf vertragliche Befugnisse. Sie stellen damit keine verwaltungsrechtliche Entscheidung im Sinne des Artikels 173 dar ¹⁾. Eine Zuständigkeit des Gerichtshofes gemäß Artikel 173 kommt daher nicht in Betracht.

2. ZUSTÄNDIGKEIT FÜR SCHADENERSATZKLAGEN

Eine generelle Zuständigkeit des Gerichtshofes zur Beurteilung von Schadensersatzklagen ergibt sich aus Artikel 178, wo es heißt:

„Der Gerichtshof ist für Streitigkeiten über den in Artikel 215 Absatz 2. vorgesehenen Schadensersatz zuständig.“

Zu beachten ist, daß in Absatz 2 von Artikel 215 nur behandelt wird die außervertragliche Haftung der Gemeinschaft für den durch ihre Organe oder Bediensteten in Ausübung ihrer Amtstätigkeit verursachten Schaden, nicht dagegen die *vertragliche* Haftung (vgl. Abs. 1 von Art. 215). Daraus folgt daß Ersatzansprüche aus Verträgen vor diesem Gerichtshof nicht geltend gemacht werden können, wenn es an der in

¹⁾ Vgl. de Laubadère, Contrats administratifs, 1956, T. III, S. 309 ff.

Artikel 181 genannten Schiedsklausel fehlt. In Personalsachen wird sich indes allgemein die Zuständigkeit des Gerichtshofes auch für die Beurteilung von Schadensersatzklagen aus Artikel 179 herleiten lassen. Die Geltendmachung der Amtshaftung ist im übrigen nicht an die Voraussetzung gebunden, daß der Gerichtshof zuvor eine den Schaden verursachende Entscheidung aufgehoben hat, wie sich aus Artikel 176 in Verbindung mit Artikel 178 des EWG-Vertrages ergibt. Dies könnte von Bedeutung sein für den Kläger Peuvrier, der seinen Annullierungsantrag zurückgezogen hat und sich auf die Geltendmachung von Ersatzansprüchen beschränkt.

Unter dem Gesichtspunkt der Zuständigkeit des Gerichtshofes habe ich also keine Bedenken gegen die Zulässigkeit der Klagen.

3. EINHALTUNG DER KLAGEFRIST

Die Klagen sind beim Gerichtshof eingegangen am 24. September 1959 (von Lachmüller und Fiddelaar), am 28. September 1959 (Peuvrier) und am 19. Oktober 1959 (Ehrhardt). Fristen für Klagen in Personalsachen sind weder im Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft noch in der Satzung des Gerichtshofes noch in der Verfahrensordnung des Gerichtshofes vorgesehen. Daraus ist entweder zu schließen, daß für Klagen von Bediensteten keine Fristen gelten, solange das Personalstatut nicht erlassen ist, anzunehmen, daß in solchen Fällen die gewöhnliche zweimonatige Klagfrist des Artikels 173 Absatz 3 maßgebend ist, soweit es sich um Klagen handelt, die den Anfechtungsklagen ähnlich sind. Auch in letzterem Fall wären die Fristen gewahrt, was sich aus einem Vergleich der maßgeblichen Daten ergibt.

III. — Sind die Klagen begründet?

Lassen Sie mich nach diesen Bemerkungen zur Zuständigkeit des Gerichtshofes und zur Zulässigkeit der Klagen nachprüfen, ob die Klagen begründet sind, d. h. ob die Entlassungsverfügungen der Kommission rechtswirksam sind und ob die Kläger zu Recht Schadensersatzansprüche geltend machen.

Diese Prüfung verlangt einige Bemerkungen zur Rechtsnatur der Beziehungen zwischen den Klägern und der Kommission.

An erster Stelle steht die Frage, ob ein privatrechtliches oder ein öffentlich-rechtliches Verhältnis vorliegt. Die Lösung dieser Frage ist durch die Unvollkommenheit der den Dienstverträgen zugrunde liegenden ausdrücklichen Vereinbarungen und der sonstigen für die Beurteilung maßgeblichen Elemente erheblich erschwert. Die Bezeichnung der Dienststellung der Kläger (*expert, auxiliaire*) in den mündlichen und schriftlichen Abmachungen kann allein für die Charakterisierung nicht ausschlaggebend sein. Wichtig ist vor allem die tatsächliche Ausgestaltung der Dienstverhältnisse und die Gesamtorganisation des Sprachendienstes zu der fraglichen Zeit.

Es ist bekannt, daß bei den Institutionen der EGKS, für die ein Personalstatut seit Juli 1956 in Kraft ist, die Mitglieder des Sprachendienstes, soweit sie den Stamm dieser Abteilung bilden, beamtete Bedienstete im Sinne von Artikel 2 Ziffer 2 des Personalstatuts sind. Die Gründe für diese Behandlung sind einleuchtend: Eine übernationale Einrichtung, in deren sechs Mitgliedstaaten vier verschiedene Amtssprachen gelten, ist nur funktionsfähig, wenn sie über eine Anzahl von Übersetzern verfügt, die eine Verständigung im Dienstbetrieb und die Verlautbarung amtlicher Entscheidungen in allen Amtssprachen ermöglichen. Die schwierige Aufgabe der Redaktion amtlicher Texte, die veröffentlicht werden in den Amtssprachen, ist von großer Bedeutung in einer Institution, deren beschließende Mitglieder naturgemäß nicht alle Amtssprachen vollkommen beherrschen. Die Übersetzungsabteilung ist also notwendiger Bestandteil einer solchen Organisation. Da die Übersetzer bei ihren laufenden Arbeiten überdies vertrauliche Beschlüsse bearbeiten, ist Voraussetzung für einen zuverlässigen Dienstbetrieb die Daueranstellung der Übersetzer. Es ist nicht ausgeschlossen — und die Praxis der Institutionen der EGKS beweist es —, daß daneben Aushilfskräfte beschäftigt werden bei besonders umfangreichen oder dringenden Sonderarbeiten. In einer Tabelle, die Bestandteil der Anstellungsbedingungen

für „auxiliaires“ in der EGKS ist, finden sich daher auch Übersetzer und Revisoren. Sie stellen aber, von der Organisation her gesehen, eine Ausnahme dar.

Bei der Organisation der Dienststellen der Kommission ergaben sich zwei Schwierigkeiten: Es fehlte ein Statut für das Personal, und es war nicht abzuschätzen, wie groß der endgültige Bedarf an Bediensteten sein würde. Man hat sich daher zu gewissen Improvisationen entschlossen und insbesondere für die Übersetzungsabteilung nach Ernennung eines kleinen Stammes von Übersetzern (9 an der Zahl) im Frühjahr 1958 zunächst eine größere Anzahl von Experten und Hilfskräften angestellt (in den Akten wurden 29 genannt). Von vornherein war aber offensichtlich, daß diese „experts“ und „auxiliaires“ nicht wirklich Aushilfskräfte neben einem ständigen Stamm von Übersetzern sein sollten. Sie wurden wie die anderen Angehörigen des Sprachendienstes in den normalen Dienstbetrieb eingespannt und verrichteten die regelmäßig anfallenden Übersetzungsarbeiten. Sie waren auch an Dienststunden gebunden. Diese Tatsachen schon sprechen gegen die Annahme wirklicher Expertenverhältnisse. Wenn eine Behörde bei der Gestaltung ihrer vorläufigen Organisation aber zu Aufgaben, die unter normalen Verhältnissen durch beamtete Bedienstete wahrgenommen werden, eine größere Anzahl von Übersetzern anstellt, dann spricht eine Vermutung dafür, daß diese unabhängig von der Charakterisierung der Beschäftigungsverhältnisse durch den Dienstherrn in einem öffentlich-rechtlichen Verhältnis zu der Behörde stehen. Es kann nicht angenommen werden, daß der normale Dienstbetrieb einer für eine internationale Verwaltung wesentlichen Abteilung nahezu vollständig oder doch in erheblichem Umfang von privatrechtlichen Angestellten aufrechterhalten wird, zumal da eine Differenzierung in der Dienstleistung und im Aufgabenbereich von Anfang an nicht gegeben war. Andeutungen sprechen dafür, daß auch die Beklagte in Wirklichkeit diesen Standpunkt teilt. So findet sich in der Personalakte des Klägers Fiddelaar der Brief eines Abteilungsleiters der Kommission vom 8. Juli 1959, in dem festgestellt wird, die Rechtsstellung des Klägers („expert“) müsse weitgehend als unnatürlich betrachtet und

könne nur durch verwaltungstechnische Schwierigkeiten während der Aufbauperiode der Kommission erklärt werden. Die Beklagte hat außerdem gegenüber dem Kläger Peuvrier, den sie als „auxiliaire“ angestellt hatte, nicht eingewendet, seine Klage sei unzulässig, weil nach Artikel 10 der Einstellungsbedingungen für „auxiliaires“ eine Schiedskommission zur Schlichtung von Streitigkeiten zuständig sei. — Ich ziehe aus alledem den Schluß, daß die Kläger in einem öffentlich-rechtlichen Vertragsverhältnis zur Kommission standen.

Die Kläger halten eine einseitige Beendigung dieser Dienstverhältnisse für unzulässig und verlangen daher in erster Linie die Aufhebung der Entlassungsentscheidungen der Kommission. Dabei ergeben sich der Reihe nach folgende Fragen:

- a) War eine Beendigung der Dienstverhältnisse überhaupt zulässig?
- b) Sind die Entlassungsentscheidungen zu begründen?
- c) Sind angemessene Kündigungsfristen eingehalten worden?

a) *ZULÄSSIGKEIT DER KÜNDIGUNG*

Die erste Frage macht die Prüfung notwendig, ob den streitigen Verhältnissen eine Stabilität innewohnt, die eine Kündigung entweder völlig ausschloß oder aber nur in einem engen Rahmen unter bestimmten Voraussetzungen zuließ.

Ausgangspunkt unserer Betrachtungen soll Artikel 246 des EWG-Vertrages sein, in dem es heißt:

„Bis zur Aufstellung des Statuts der Beamten und der für die sonstigen Bediensteten der Gemeinschaft geltenden Beschäftigungsbedingungen gemäß Artikel 212 stellt jedes Organ das erforderliche Personal ein und schließt zu diesem Zweck befristete Verträge. Jedes Organ prüft gemeinsam mit dem Rat die mit der Zahl, der Vergütung und der Verteilung der Stellen zusammenhängenden Fragen.“

Diese Vorschrift gibt den Organen der EWG für den Aufbau ihrer Dienststellen einen wesentlich engeren Rahmen als die entsprechenden Bestimmungen des Übergangsabkommens zum EGKS-Vertrag, in dessen § 7 nur von Dienstverträgen,

nicht dagegen von *befristeten* Verträgen die Rede ist. Es kann angenommen werden, daß die enge Fassung für Artikel 246 gewählt wurde, um jede feste Bindung der Organe während der Zeit des Aufbaus zu verhindern und den Institutionen die Möglichkeit zu freier und den besonderen Zwecken der Einrichtungen am besten angepaßten Personalorganisation zu geben. Gingen die Organe beim Abschluß der notwendigen Dienstverträge über diese Grenzen hinaus, so wären ihre Maßnahmen vertragswidrig. Die in der erwähnten Dienstinote Nr. 1 genannte Praxis, das Personalstatut der EGKS als bestimmend für die Regelung der Personalfragen in der EWG anzusehen, kann also nicht darin bestehen, die Vorschriften des Personalstatuts über die Ernennung von Bediensteten auf Lebenszeit in den neuen Gemeinschaften anzuwenden. — Im Laufe des Verfahrens wurde die Organisationspraxis der Kommission im einzelnen geschildert. Es wurde erwähnt der Beschluß der Kommission vom 21. Mai 1958 über die Einführung eines Organigramms mit der Betonung des vorläufigen Charakters der Anstellungen. Wir haben davon Kenntnis genommen, daß die meisten Angestellten der Kommission auf Grund sog. „lettres d'engagement“ tätig sind. Diese „lettres d'engagement“, grundsätzlich gültig auch für den Sprachendienst, enthalten den Passus:

„J'attire d'autre part votre attention sur le fait que dans la phase actuelle de l'organisation de la Communauté, le présent engagement ne peut avoir qu'un caractère provisoire. Il comporte la possibilité d'être résilié de part et d'autre à tout moment et sous préavis d'un mois.

Il sera mis fin dès que possible à cette situation par la conclusion des contrats de durée limitée.“

Sie stellten also nach der Absicht der Kommission eine Vorstufe zu den in Artikel 246 Absatz 3 genannten befristeten Verträgen dar und sollen demgemäß die Kommission nicht in stärkerem Maße binden als die befristeten Verträge.

Im Lichte dieser Organisationsentwicklung sind die Verträge der Kläger zu beurteilen. Da ihr ausdrücklich festgelegter rechtlicher Gehalt äußerst dürftig ist, bedürfen sie einer Inter-

Parteien und der beiden Parteien beim Abschluß der Verträge erkennbaren Umstände. Es wurde bereits unterstrichen, daß die Bezeichnung „expert“ oder „auxiliaire“, die in den Verträgen für die Kläger gewählt wurde, allein für eine Charakterisierung nicht ausreicht. Es fehlt an einer zeitlichen Begrenzung der Dienstverhältnisse, wie sie im allgemeinen bei Verträgen mit „experts“ und „auxiliaires“ üblich ist. Eine zeitliche Begrenzung ergab sich auch nicht aus der Natur der den Klägern übertragenen Aufgaben, da sie, wie unstreitig ist, im Rahmen des normalen Dienstbetriebs zu allen vorkommenden Aufgaben ständig und ohne Unterbrechung herangezogen wurden und nicht für ganz bestimmte Einzelaufgaben engagiert worden waren. Die Verträge wurden aber andererseits abgeschlossen, als sich der endgültige Bedarf des Sprachendienstes an Übersetzern noch nicht abschätzen ließ. Sie stellen also ihrerseits eine Vorstufe zu den „lettres d'engagement“ dar. Daraus folgt, daß sie nicht in stärkerem Maße Garantie für eine Dauerstellung, Anspruch auf Stabilität des Dienstverhältnisses geben konnten. Die Kläger ebenso wie die übrigen „auxiliaires“ und „experts“ des Sprachendienstes konnten zwar damit rechnen, bei der Auswahl des endgültigen Übersetzerstammes gebührend berücksichtigt zu werden, nicht aber damit, daß ihnen eine definitive, feste Anstellung sicher geboten würde. Die besondere Lage der anstellenden Behörde war es also, die den Anstellungsverträgen eine besondere Note gab: Beschäftigung auf unbestimmte, aber absehbare Zeit mit dem Anspruch darauf, nach angemessener Zeit der Prüfung und nach Abschluß der Organisationsarbeiten Klarheit über das weitere rechtliche Schicksal des Dienstverhältnisses zu erhalten durch Kündigung oder durch Fortsetzung mit „lettre d'engagement“. Die Befugnis der Behörde, ihre endgültige Organisation im Rahmen des Vertrages, d. h. unter Berücksichtigung künftiger Entscheidungen des Rates, frei zu bestimmen, muß demnach als stillschweigender, allen Beteiligten erkennbarer Vorbehalt in den Dienstverträgen angesehen werden. Diese Feststellung gilt in gleicher Weise für die „experts“ wie für die „auxiliaires“.

Diese Interpretation der Natur der Dienstverhältnisse wird nicht berührt durch die von den Klägern ins Feld geführten

pretation unter Heranziehung des erkennbaren Willens beider Elemente: Ausstellung einer „carte d'identité“ mit der Bezeichnung Übersetzer, Genehmigung der zollfreien Einfuhr von Kraftwagen und Wohnungseinrichtung, Aufforderung, sich einer ärztlichen Untersuchung zu stellen. Abgesehen davon, daß diese Maßnahmen wohl zum Teil zurückzuführen sind auf gewisse Organisationsmängel und auf einen Mangel an Koordination einer im Aufbau begriffenen großen Behörde, war für die Beteiligten klar, daß eine Änderung des ursprünglichen, durch die Einstellung begründeten Status nur durch die Erteilung eines Anstellungsbriefes von der zur Ernennung berechtigten Behörde erfolgen würde, nicht dagegen durch die Bezeichnung der Tätigkeit der Kläger in den amtlichen Ausweisen oder durch andere Handlungen der Verwaltung. In der Personalakte der Klägerin von Lachmüller befindet sich ein Brief vom 26. Mai 1959, aus dem zu entnehmen ist, daß sich die Klägerin auch zu diesem Zeitpunkt über den vorläufigen und ungewissen Charakter ihrer Anstellung im klaren war.

Ich bin also der Meinung, daß die Besonderheiten der Aufbauperiode der beklagten Behörde grundsätzlich das Recht gaben, nach Abschluß der Organisation die zeitlich nicht bestimmten, aber doch den Charakter des Vorläufigen tragenden Dienstverhältnisse zu beenden. Dieses Recht entspricht dem ordentlichen Kündigungsrecht der Arbeitgeber bei Dienstverträgen auf unbestimmte Dauer im Zivilrecht, im öffentlichen Recht und im Arbeitsrecht.

Die Rechtsprechung des Gerichtshofes der EGKS zu vorstatutarischen Rechten von Bediensteten dieser Gemeinschaft, die eine Anwartschaft auf endgültige Anstellung gaben, kann im vorliegenden Fall nicht herangezogen werden, ohne daß damit ihre Berechtigung angezweifelt werden soll. Die Unterschiede in der tatsächlichen Lage der Kläger sind evident. Wichtig ist aber vor allem, daß nach dem System des EWG-Vertrages die Annahme einer derartigen Anwartschaft offenbar prinzipiell unzulässig ist, und zwar auch für Bedienstete, die nach Artikel 246 des EWG-Vertrages in einem vorstatutarischen Verhältnis stehen.

b) AUSSCHLUSS DES KÜNDIGUNGSRECHTS

Es ist aber nicht zu übersehen, daß unter besonderen Umständen das ordentliche Kündigungsrecht ausgeschlossen sein kann. Die Kündigung darf nicht gegen die Grundsätze von Treu und Glauben oder die guten Sitten verstoßen ¹⁾; sie ist auch dann unzulässig, wenn sie offensichtlich nicht im dienstlichen Interesse, sondern aus sachfremden Erwägungen zum Nachteil der Angestellten erfolgt. Unter diesem Gesichtspunkt ist zu prüfen, ob der Kommission ein Verstoß gegen Rechtsprinzipien nachzuweisen ist, der es rechtfertigt, die Kündigung für unwirksam zu erklären.

Die Kommission hat im schriftlichen Verfahren Noten vorgelegt, die der Chef des Sprachendienstes über die Beurteilung der „experts“ und „auxiliaires“ des Sprachendienstes angefertigt hat. Aus diesen Noten geht hervor, daß die Fähigkeit der verschiedenen Übersetzer anhand von Übersetzungsentwürfen und von Beurteilungen der Revisoren nachgeprüft worden war. Diese Beurteilungen führten zu einer Einstufung der Übersetzer, bei denen die Kläger von Lachmüller, Ehrhardt und Peuvrier jeweils die letzte Stelle ihrer nationalen Gruppe einnahmen. Unregelmäßigkeiten bei dieser Beurteilung von Fähigkeiten und Leistungen sind nicht zu erkennen.

Besonderer Betrachtung bedürfen die Beurteilung von Fiddelaar und andere Umstände, die für die Entscheidung über das Beschäftigungsverhältnis dieses Angestellten offenbar von Einfluß waren. Aus den Personalakten ergibt sich, daß der Chef des Sprachendienstes am 15. Oktober 1958 die Absicht bekundet hat, Fiddelaar als Übersetzer ständig zu behalten. In dem ersten Beurteilungsbericht vom Januar 1959 und in einer Note der Revisoren des Sprachendienstes vom 6. Februar 1959 wurden seine Fähigkeiten und Leistungen besser beurteilt als die eines anderen holländischen Übersetzers. Fiddelaar hat unbestritten vorgetragen, daß dieser Übersetzer im Januar oder Februar 1959 nach ihm eingestellt worden sei, daß er auch

¹⁾ Vgl. Hueck-Nipperdey, Lehrbuch des Arbeitsrechts, 1959 Bd. I,

in dem Concours von Amersfoort weniger gut bewertet worden sei als er selbst und noch als Übersetzer im Dienst der Kommission stehe. In einer Note des Leiters des Sprachendienstes vom 25. Mai 1959 ist unter den Gründen, die für die Entlassung von Fiddelaar sprechen, die Veröffentlichung eines Zeitungsartikels erwähnt. Aus der Note ist zu entnehmen: „En publiant le fameux article il a fait preuve d'un manque inquiétant de bon sens et de loyauté qui fait craindre d'autres surprises désagréables.“ Der Text dieses Zeitungsartikels ist uns nicht bekannt. Es ist nicht vorgetragen worden, daß Fiddelaar der Autor sei oder daß er die Abfassung und Veröffentlichung veranlaßt habe, daß er also die Verantwortung für die Veröffentlichung trage. Die Kommission hat auch keine Angaben darüber gemacht, inwiefern der Urheber dieser Veröffentlichung den Interessen der Gemeinschaft zuwidergehandelt und dieser geschadet habe. Schließlich ist auch nicht erkennbar, daß Fiddelaar zu dieser Beschuldigung in dem Beurteilungsbogen gehört und daß ihm Gelegenheit zur Aufklärung und Rechtfertigung gegeben worden war.

In der erwähnten Note heißt es noch, der Angestellte Fiddelaar habe geringe Leistungen erbracht, und zwar nicht aus Mangel an Kenntnissen und Fähigkeiten, sondern aus Nachlässigkeit. Diese Beurteilung steht zu mehreren früheren Beurteilungen im Widerspruch. Es ist außerdem aus dem schriftlichen und mündlichen Vortrag nicht zu entnehmen, daß eine Mahnung oder eine Verwarnung den Kläger Fiddelaar nicht zu sorgfältigerer Nutzung seiner Fähigkeiten und Kenntnisse veranlassen konnte. Schließlich enthält die Note noch die Vermutung, Fiddelaar könne künftig unangenehme Überraschungen bereiten. Sie stützt sich dabei nicht auf erkennbare objektive Tatsachen, die allein als Grundlage für die Beurteilung der dienstlichen Leistung und Führung eines Angestellten anerkannt werden können.

Der Dienstherr darf letzten Endes auch soziale Gesichtspunkte wie Familienstand, Lebensalter und die Tatsache nicht außer acht lassen, daß der Kläger mit Wissen der Behörde für sich und seine Familie eine Wohnung in Brüssel genommen,

seinen gesamten Hausrat aus seinem Heimatland in diese Wohnung übergeführt und mit seiner Frau und den Kindern ein Familienleben am Ort der dienstlichen Tätigkeit aufgenommen hat, das offenbar für die Dauer gedacht war.

Diese Tatsachen führen zu der Überzeugung, daß die Kündigung des Dienstverhältnisses nicht im dienstlichen Interesse oder zum mindesten nicht überwiegend im dienstlichen Interesse erfolgt ist, sondern als eine verschleierte Disziplinarmaßnahme wegen der Veröffentlichung eines Zeitungsartikels anzusehen ist. Der Dienstherr kann bei dienstwidrigem Verhalten eines Angestellten im öffentlichen Dienst Disziplinarmaßnahmen ergreifen; er muß dem Angestellten aber zuvor in einem ordentlichen Verfahren Gelegenheit geben, sich zu rechtfertigen. Wir stellen fest, daß der Kläger im vorliegenden Fall zu dem ihn belastenden Vorwurf nicht gehört worden ist. Wenn aber — wofür Beweise vorliegen — die Qualitäten und Leistungen des Klägers besser sind als die eines Kollegen, der im Dienst verblieben ist, so stellt sich die Frage, ob die Kündigung unter den gegebenen Umständen nicht mißbräuchlich und treuwidrig war. Ich habe vorstehend ausgeführt, daß auch das ordentliche Kündigungsrecht, dessen Ausübung im Ermessen des Dienstherrn steht, gewisse Grenzen hat. Ich bin der Ansicht, daß diese Grenzen im Falle Fiddelaar überschritten worden sind. Demgemäß ist die gegen Fiddelaar ausgesprochene Kündigung wegen Verstoßes gegen allgemein anerkannte Rechtsprinzipien für unzulässig zu erklären.

Sollte der Gerichtshof dieser Ansicht nicht folgen, so ist er gehalten, auf Grund der schlüssigen, in Einzelheiten vorgebrachten Behauptungen und Beweisangebote des Klägers das Beweisverfahren nach Artikel 45 der Verfahrensordnung zu eröffnen. Alsdann ist Beweis zu erheben u. a. über die Behauptung, es sei kein Geheimnis daraus gemacht worden, daß seine Entlassung veranlaßt worden sei dadurch, daß ihm die Veröffentlichung eines Zeitungsartikels in irgendeiner Weise zugeschrieben worden sei, und zwar durch die Vernehmung der in den Beweisunterlagen benannten Bediensteten der Kommission. Ich verweise hierzu auf die Klageschrift Seite 1 und Seite 3, auf die Replik Seite 2 und insbesondere Seite 20.

c) FORMELLE ERFORDERNISSE DER KÜNDIGUNG

Die Kläger rügen in formeller Hinsicht, es sei ihnen nur der Zeitpunkt der Beendigung ihres Dienstverhältnisses mitgeteilt worden, nicht aber irgendeine Begründung für die Kündigung, etwa mangelnde Eignung für den Übersetzerdienst oder Abschaffung von Übersetzerstellen. Diese Rüge hat — folgt man meinen Ausführungen zur Zulässigkeit der Kündigung — keine Bedeutung für den Kläger Fiddelaar.

Die Beklagte ist der Auffassung, die vorläufige Natur der Anstellungsverhältnisse habe ihr das Recht gegeben, die Dienstverträge zu jeder Zeit aus *beliebigen* Gründen zu beenden. Eine Verletzung wesentlicher Formvorschriften liege nicht vor, weil die Ausübung des Kündigungsrechts nicht von besonderen, der Kontrolle des Gerichtshofes unterworfenen Bedingungen abhängig sei und daher einer Begründung nicht bedürfe.

Artikel 190 des EWG-Vertrages schreibt vor, daß die Entscheidungen der Kommission mit Gründen zu versehen sind. Diese Bestimmung ist aber nur auf Verfügungen im eigentlichen Sinn, nicht dagegen auf Rechtshandlungen anzuwenden, die in Ausübung vertraglicher Gestaltungsrechte vorgenommen werden.

Die Rüge der Formverletzung ist daher unbegründet.

d) BEMESSUNG DER KÜNDIGUNGSFRIST

Einige Bemerkungen sind noch zu machen zur Bemessung der Kündigungsfrist, die eine Rolle spielt für die Kläger von Lachmüller, Peuvrier und Ehrhardt. Auch hierfür fehlt es an ausdrücklichen Vorschriften und Verabredungen, so daß wir auf die Anwendung allgemeiner Prinzipien, eventuell auf die analoge Anwendung von Vorschriften aus dem Recht der EGKS, angewiesen sind.

Ich habe im Sachverhalt die Daten der Kündigungsschreiben und die Daten des endgültigen Ausscheidens zusammengestellt. Maßgeblich ist nach meiner Auffassung nicht der in

den ersten Schreiben angegebene Termin; es müssen vielmehr auch die späteren Verschiebungen dieses Termins berücksichtigt werden. Zu fragen ist also, ob der Zeitraum zwischen der Zustellung der Kündigungsschreiben und dem endgültigen Ausscheiden zu kurz bemessen ist. In allen Fällen ist dieser Zeitraum länger als drei Monate (25. Juli bis 31. Oktober; 24. Juli bis 31. Oktober; 18. August bis 30. November). Bei Berücksichtigung der Beschäftigungsdauer, des von vornherein als provisorisch erkennbaren Charakters der Anstellung, des Arbeitsentgelts, der berechtigten Aussichten auf Wiederbeschäftigung in einem anderen Dienst, schließlich auch der Kündigungsvorschrift für „auxiliaires“ kann diese Frist nicht als unangemessen bezeichnet werden.

Auch unter diesem Gesichtspunkt besteht keine Veranlassung, die Kündigung für unwirksam zu erklären oder die Kündigungsfristen abzuändern.

IV. — Die übrigen Klageanträge

Es bleiben noch die Klageanträge zu beurteilen, die gerichtet sind auf *Feststellung* und *Schadensersatz*.

a) *FESTSTELLUNGSANTRÄGE*

Der Antrag der Kläger von Lachmüller und Ehrhardt, festzustellen, sie seien als Übersetzer angestellt worden, der öffentlich-rechtliche Anstellungsvertrag sei auf unbestimmte Zeit abgeschlossen worden und könne daher nur aus bestimmten Gründen beendet werden, ist mit den Bemerkungen zur Kündigung erledigt. Auch der Kläger Fiddelaar hat neben dem Aufhebungsantrag den Antrag gestellt, seine vorläufige Anstellung (in der Klage selbst heißt es: seine endgültige Anstellung) als Bediensteter des Sprachendienstes mit der Einstufung in LC 1 festzustellen. Hierzu ist zu sagen: Wenn der Gerichtshof die Kündigung für unzulässig erklärt, wird damit gleichzeitig festgestellt, daß der Kläger Fiddelaar aus dem Übersetzungsdienst der Kommission nicht entlassen werden kann und daß seine Stellung derjenigen der anderen Übersetzer, unter Umständen nach Anwendung disziplinarischer Maßnahmen wegen Veröf-

fentlichung eines Artikels, angeglichen werden muß. Es erscheint mir dagegen fraglich, ob der Gerichtshof selbst eine bestimmte Einstufung nach der Gehaltstabelle der Kommission vornehmen kann.

Es ist denkbar, bei Personalstreitigkeiten nach dem Prinzip der „*pleine juridiction*“ zu verfahren ¹⁾, also eine Entscheidung der Verwaltung durch eine Entscheidung des Gerichtshofes zu ersetzen. Fraglich ist, ob dieses Prinzip angewandt werden kann, solange über Personalklagen in Ermangelung eines besonderen Personalstatuts lediglich nach den allgemeinen Vorschriften entschieden werden muß.

Die Frage kann aber im vorliegenden Fall auf sich beruhen, da dem Gerichtshof nicht genügend sichere Elemente vorliegen, die für eine präzise Einstufung in der Gehaltstabelle unerlässlich sind. Ich schlage daher vor, diesem Teil des Klageantrags nicht stattzugeben.

b) *SCHADENSERSATZANTRÄGE*

Den *Schadensersatzanträgen* ist insoweit der Boden entzogen, als sie sich zu Unrecht auf die Behauptung stützen, die Kündigung sei unter Verletzung von Rechtsprinzipien erfolgt. — Daneben bringen die Kläger vor, die Kommission habe in ihnen die Hoffnung auf eine feste Anstellung erweckt und sie so veranlaßt, die Stellung in Brüssel anzunehmen. Abgesehen davon, daß die Kläger mit dieser rechtlichen Begründung lediglich den negativen Schaden geltend machen, d. h. verlangen könnten, so gestellt zu werden, als wäre diese Hoffnung nicht erweckt worden, nicht dagegen ein positives Erfüllungsinteresse (um in der bürgerlich-rechtlichen Terminologie zu sprechen), hat das vorliegende Verfahren ergeben, daß die Kläger sich über den prekären und provisorischen Charakter ihrer Anstellung von vornherein im klaren sein mußten. Sie hatten zwar, wie alle „*auxiliaires*“ und „*experts*“ des Sprachendienstes, eine gewisse Aussicht auf feste Anstellung nach Abschluß der Aufbauarbei-

1) Vgl. de Laubadère, a. a. O.

ten. Von einer in rechtlicher Hinsicht relevanten Sicherheit kann aber nicht die Rede sein. Zu diesem Punkt hat das Verfahren also nichts ergeben, was die Ansprüche der Kläger begründet erscheinen lassen kann.

Wenn der Gerichtshof meinem Vorschlag folgt, die Kündigung im Falle Fiddelaar für unzulässig zu erklären, erübrigen sich hier weitere Bemerkungen zu den geltend gemachten Schadensersatzansprüchen: Sie haben im Verhältnis zum Annullierungsantrag lediglich subsidiären Charakter.

V. — Zusammenfassung und Ergebnis

Zusammenfassend empfehle ich dem Gerichtshof:

- in den Rechtssachen Nr. 43/59, 45/59 und 48/59 die Klagen als unbegründet abzuweisen;
- in der Rechtssache Nr. 44/59
 - a) die Kündigungsverfügung vom 24. Juli ergänzt durch die Schreiben vom 14. August und 29. September 1959, für unwirksam zu erklären,
 - b) den Feststellungsantrag des Klägers abzuweisen.

Für die Kostenentscheidung ist Artikel 70 der Verfahrensordnung anzuwenden, soweit die Klagen abzuweisen sind. In der Rechtssache Nr. 44/59 schlage ich vor, die gesamten Kosten des Verfahrens gemäß Artikel 69 § 2 und § 3 der Beklagten aufzuerlegen.