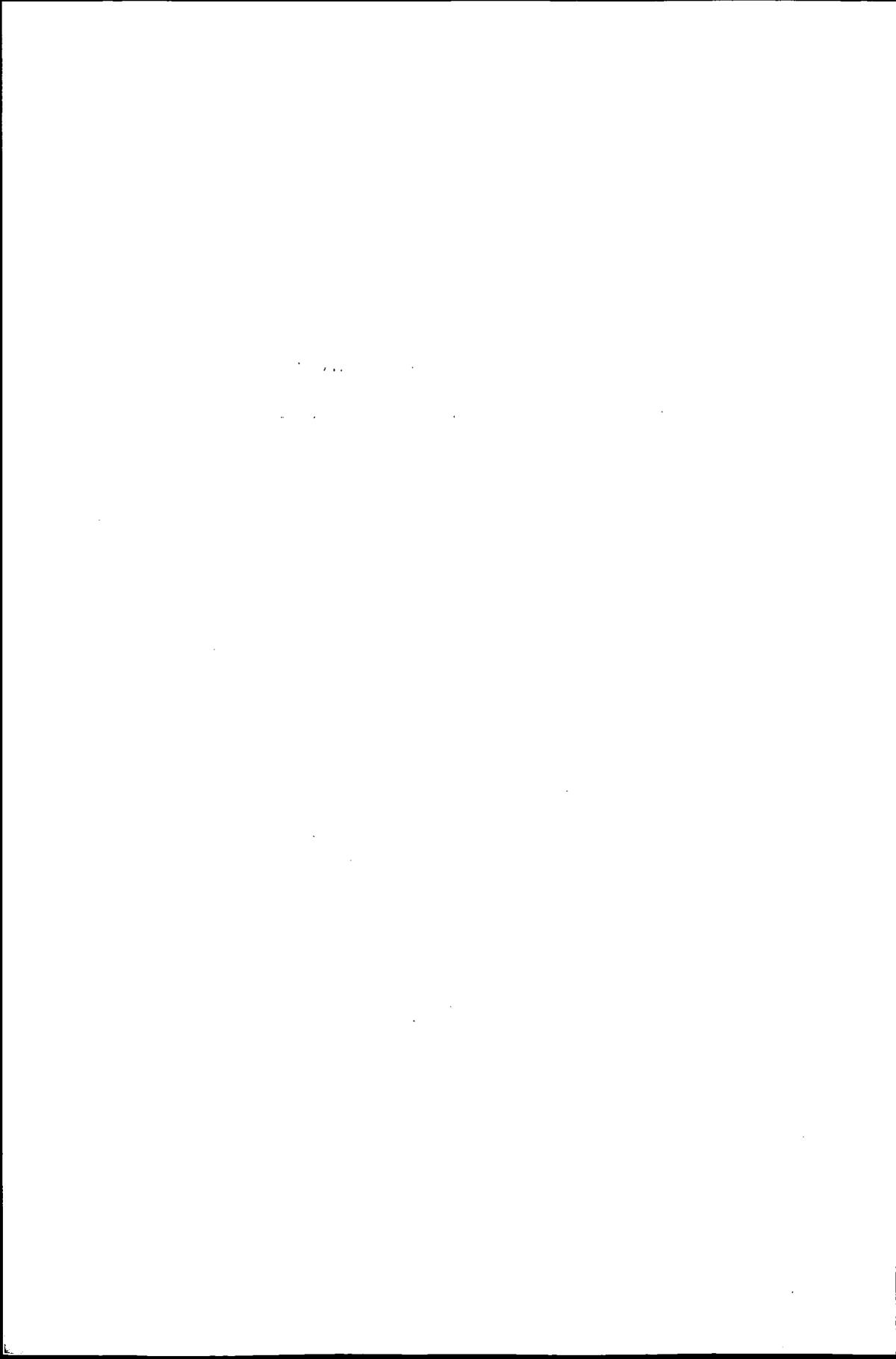


Schlußanträge des Generalanwalts  
HERRN MAURICE LAGRANGE

5. November 1963

*Aus dem Französischen übersetzt*



*Herr Präsident, meine Herren Richter!*

Die Tatsache, daß Sie sich in der vorliegenden Sache nicht mit dem Verfahren nach Artikel 93 der Verfahrensordnung begnügen, sondern mündliche Verhandlung angeordnet haben, ist ein hinlänglicher Beweis für die grundsätzliche Bedeutung der jetzt von Ihnen zu entscheidenden Frage, ob die nach Artikel 9 des Beamtenstatuts „bei jedem Organ gebildete“ Personalvertretung das Recht hat, als Streithelfer einem Rechtsstreit beizutreten, der zwischen einem Bediensteten der Gemeinschaften und seinem Dienstherrn vor dem Gerichtshof anhängig ist.

*Die einschlägigen Vorschriften* sind in Artikel 37 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und dem ihm entsprechenden Artikel 38 der Satzung des Gerichtshofes der Europäischen Atomgemeinschaft zu finden. Man kann sich fragen, ob deswegen, weil das Europäische Parlament ein gemeinsames Organ aller drei Gemeinschaften ist, eine Auseinandersetzung auch mit Artikel 34 der Satzung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl erforderlich ist. Ich glaube auf sie verzichten zu können, allerdings nicht etwa aus dem Grunde, daß die Verträge von Rom als die jüngeren die für die EGKS gültigen Bestimmungen stillschweigend außer Kraft gesetzt hätten, soweit sie ihnen widersprechen — eine These, die ich stets bekämpft habe —, sondern nur deshalb, weil ein Vergleich zwischen Artikel 34 EGKS-Satzung und Artikel 37 EWG-Satzung (die EAG-Satzung lasse ich der Kürze wegen künftig unerwähnt) keinen Zweifel läßt, daß die in der EWG für den Beitritt als Streithelfer geltenden Vorschriften unabhängig davon, ob es sich um den Beitritt von Mitgliedstaaten, Organen der Gemeinschaft oder sonstigen Streithelfern handelt, *auf jeden Fall nicht enger ausgelegt werden können als die für die EGKS geltenden.*

Führen wir uns also den Wortlaut von Artikel 37 der EWG-Satzung einmal aufmerksam vor Augen: „Die Mitgliedstaaten

und die Organe der Gemeinschaft können einem bei dem Gerichtshof anhängigen Rechtsstreit beitreten. Dasselbe gilt für alle anderen Personen, die ein berechtigtes Interesse am Ausgang eines bei dem Gerichtshof anhängigen Rechtsstreits glaubhaft machen; ausgenommen davon sind ...".

Zwei Fragen sind also zu beantworten:

1. Ist die Personalvertretung eines Organs eine „Person“ im Sinne dieser Bestimmung?
2. Wenn ja, hat sie ein „berechtigtes Interesse“ am Ausgang des Rechtsstreits glaubhaft gemacht?

Die erste dieser Fragen ist bei weitem die heiklere.

In der Auseinandersetzung der Parteien über diese Frage hat die Bedeutung des Wortes „Person“ im Hinblick auf den Begriff der Rechtspersönlichkeit und den Platz, den dieser Begriff im Vertrag einnimmt, eine große Rolle gespielt. Nach Auffassung der Intervenientin besteht ein gewollter Unterschied zwischen dem sehr allgemeinen (beinahe hätte ich gesagt „unpersönlichen“) Ausdruck „Person“ und dem mehrmals im Vertrag gebrauchten Ausdruck „natürliche und juristische Personen“, der sich zum Beispiel in dem das Klagerecht regelnden Artikel 173 oder in dem den Drittwiderspruch betreffenden Artikel 39 der Satzung des Gerichtshofes findet. Man könnte auch Artikel 34 der Satzung des Gerichtshofes der EGKS heranziehen, der den „natürlichen und juristischen Personen“, die ein berechtigtes Interesse am Ausgang des Rechtsstreits haben, das Recht zur Beteiligung am Rechtsstreit einräumt. Das Beitrittsrecht wäre also in der EWG weiter ausgedehnt als in der EGKS (die Personalvertretung der Hohen Behörde daher, nebenbei bemerkt, schlechter gestellt als die Personalvertretungen der übrigen Organe) und innerhalb der EWG weiter als das Klagerecht, was im übrigen durchaus erklärlich wäre, da Entsprechendes auch in den meisten anderen Rechtsordnungen gilt.

Der Beklagte erwidert, der Ausdruck „andere Personen“ hebe nur den Gegensatz zu den Mitgliedstaaten und Organen der Gemeinschaft hervor, von denen im ersten Absatz die Rede sei. Nur die Gemeinschaft habe aber Rechtspersönlichkeit (Artikel 210 des Vertrages), und wenn die Organe vor Gericht auftreten könnten, so handelten sie nur für die Gemeinschaft und auf Grund der ihr ausdrücklich zuerkannten Rechtspersönlichkeit. Auf den Einwand der Intervenientin hin, in manchen Fällen könnten doch verschiedene Organe einer und derselben Gemeinschaft gegeneinander gerichtlich vorgehen, schränkt der Beklagte seine These jedoch auf Prozesse zwischen Gemeinschaftsorganen und Dritten ein.

Übereinstimmend mit dem Beklagten bin ich nicht der Auffassung, daß der durch nichts näher bestimmte Ausdruck „Person“ in Artikel 37 EWG-Satzung gebraucht ist, um einen Gegensatz zu dem in anderen Artikeln vorkommenden Ausdruck „natürliche und juristische Personen“ hervortreten zu lassen. Man braucht nur Artikel 34 EGKS-Satzung, den die Verfasser der Verträge von Rom vor Augen hatten, zum Vergleich mit diesem Artikel 37 heranzuziehen, um zu erkennen, daß die Neufassung nicht etwa einer neuen Theorie der Rechtspersönlichkeit zu verdanken ist, sondern nur den einen Zweck hatte, die Mitgliedstaaten und Gemeinschaftsorgane zu privilegieren: ihnen sollte das Beitrittsrecht gewährt werden, ohne daß sie ein berechtigtes Interesse glaubhaft zu machen brauchen. Vielleicht wollten diese Verfasser die Staaten auch nicht einfach irgendwelchen „juristischen Personen“ des innerstaatlichen Rechts gleichstellen, wie es in der EGKS-Satzung geschehen ist, sondern ihrer Souveränität wenigstens in Formfragen größere Achtung zollen.

Es bleibt noch ein Argument zu erörtern, das aus der grammatikalischen Auslegung des Wortlauts von Artikel 37 hergeleitet werden könnte: wenn der Ausdruck „alle anderen Personen“ gleichbedeutend ist mit „alle anderen Personen außer den Mitgliedstaaten und den Organen der Gemeinschaft“, muß dann nicht das Wort „Person“ einen anderen Begriff bezeichnen als

den der „juristischen Person“, da ja die Gemeinschaftsorgane keine Rechtspersönlichkeit besitzen?

Demgegenüber will ich nur auf Artikel 39 der gleichen Satzung hinweisen, der die Drittwiderspruchsklage behandelt und unbedenklich sagt:

„Mitgliedstaaten, Organe der Gemeinschaft und alle sonstigen natürlichen und juristischen Personen . . .“.

Dies beweist wieder einmal, daß die grammatikalische Auslegung auf schwachen Füßen steht, wo es sich ganz einfach um Redaktionsversehen handelt.

Versuchen wir also, das Problem *ab ovo* zu lösen. Die Frage ist folgende: *Ist die Personalvertretung vor dem Gerichtshof parteifähig, obwohl keine Vorschrift ihr diese Fähigkeit ausdrücklich verleiht?* (Es läßt sich in der Tat keine Vorschrift finden, die das täte, insbesondere betrifft Artikel 91 des Beamtenstatuts offensichtlich nur die Klagen von Bediensteten.)

Wie Sie es immer tun, wenn eine Schwierigkeit in den Verträgen nicht *expressis verbis* gelöst ist, muß zur Lösung dieser Frage von den Grundsätzen, die sich aus der Gesamtheit der Vertragsbestimmungen ergeben und von den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, insbesondere der Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten, ausgegangen werden.

Im Vertrag selbst finden wir Artikel 210, der bestimmt: „Die Gemeinschaft besitzt Rechtspersönlichkeit.“ Seine französische Fassung ist von Artikel 6 EGKS-Vertrag wörtlich übernommen, leider enthält er aber nicht mehr den Schlußsatz des letzteren Artikels, wonach „die Gemeinschaft . . . durch ihre Organe im Rahmen ihrer Befugnisse vertreten“ wird. Wir haben nur noch Artikel 211, der von der Rechts- und Geschäftsfähigkeit der Gemeinschaft handelt, ihr insbesondere die Fähigkeit zuerkennt, bewegliches und unbewegliches Vermögen zu erwerben und „vor Gericht zu stehen“. Er schließt: „Zu diesem Zweck wird sie von der Kommission vertreten.“

Die gleiche Frage habe ich in meinen Schlußanträgen zur Rechtssache 25/60, de Bruyn (RsprGH VIII 75) von Amts wegen angeschnitten. Schon damals sagte ich, die ausschließliche Zuständigkeit der Kommission, die Gemeinschaft vor Gericht zu vertreten, scheine nur für die Rechtsbeziehungen der Gemeinschaft zu Dritten, insbesondere für das, wie man sagen könnte, „zivilrechtliche Leben“ der Gemeinschaft zu gelten. „Das kann nicht dazu führen“, fügte ich hinzu, „der Kommission das Monopol der Vertretung vor Gericht, insbesondere vor dem Gerichtshof, für Rechtsstreitigkeiten zu übertragen, bei denen es um die verschiedenen Zuständigkeiten der Organe gemäß Artikel 4 EWG-Vertrag und Artikel 3 Euratom-Vertrag geht.“ Bekanntlich tritt ja in Anfechtungsprozessen jeweils das Organ als Beklagter für die Gemeinschaft auf, das die angefochtene Entscheidung erlassen hat; Entsprechendes gilt selbst für Prozesse um die außervertragliche Schadenhaftung, in denen stets das Organ auftritt, das diese Haftung ausgelöst hat, obwohl die Schadenersatzpflicht nach Artikel 215 Absatz 2 des Vertrages der Gemeinschaft obliegt, die allein Rechtspersönlichkeit besitzt.

Als Ergebnis dieser Analyse der Vertragsbestimmungen will ich lediglich festhalten, daß der Vertrag doch *Rechtspersönlichkeit* als Voraussetzung für das Recht, vor Gericht Anträge zu stellen, zu verlangen scheint. Indem er wiederholt neben natürlichen von „juristischen Personen“ spricht, stellt er auf Organisationen ab, die wie natürliche Personen Träger von Rechten und Pflichten sein können und somit Rechtspersönlichkeit besitzen. Für mich steht außer Zweifel, daß nach dem System des Vertrages nur solche „Personen“ vor Gericht Anträge stellen können; anders selbstverständlich, wenn der Vertrag selbst ausdrücklich das Gegenteil bestimmt, wie er es für den Fall von Anfechtungsklagen eines Organs gegen das andere tut (entsprechende Regelungen ließen sich im innerstaatlichen Recht für Staatsorgane finden).

Von diesem Standpunkt aus ist nunmehr zu prüfen, welche Vorstellung die Verfasser des Vertrages von der „juristischen

Person", einem besonderen Aspekt der Rechtspersönlichkeit, gehabt haben.

Hier stehen sich bekanntlich die verschiedenen Theorien der juristischen Person, vor allem die Fiktions- und die Realitätstheorie, gegenüber:

Nach der ersteren, lange Zeit herrschend gewesenen, hat die juristische Person keine eigene, von der ihrer Mitglieder verschiedene Realität. Sie ist nur ein rechtstechnisches Verfahren. Dies hat zur Folge, daß zur Errichtung juristischer Personen die Verleihung der Rechtspersönlichkeit durch ein Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes notwendig ist, da nur das Gesetz die rechtliche Fiktion schaffen kann.

Die Fiktionstheorie wird heute meist kritisiert und abgelehnt, sie ist weitgehend durch die Realitätstheorie ersetzt.

Die heute allgemein bevorzugte Realitätstheorie geht von der Auffassung aus, daß die juristische Person real ist, aber eine Realität sui generis hat, die der Realität der natürlichen Person nicht gleichgestellt, sondern nur analog behandelt werden kann. Sie führt zu dem Ergebnis, daß die juristische Person ipso jure entsteht, wenn gewisse tatsächliche Voraussetzungen erfüllt sind, nämlich ein organisierter Zusammenschluß zu einem gemeinsamen Zweck vorliegt. Sie hat in einem Urteil des französischen Kassationshofes vom 28. Januar 1954 (Dalloz 1954, 217) Ausdruck gefunden, das ich mit Ihrer Erlaubnis in seinem wesentlichen Teil zitieren möchte:

„Die Rechtspersönlichkeit wird nicht durch Gesetz verliehen. Sie kommt grundsätzlich allen Zusammenschlüssen zu, die fähig sind, einen kollektiven Willen auszudrücken, um erlaubte und demgemäß rechtlich aner kennenswerte und schutzwürdige Interessen wahrzunehmen.“

Soweit die dogmatischste und deswegen am häufigsten zitierte Stelle. Man muß aber weiterlesen:

„Wenn der Gesetzgeber befugt ist, einer bestimmten Kategorie von Zusammenschlüssen aus Gründen der öffentlichen Ordnung die Rechtspersönlichkeit abzuerkennen, erkennt er auf der anderen Seite unausgesprochen aber zwangsläufig an, daß diese Rechtspersönlichkeit Organisationen zukommt, die *vom Gesetz selbst* mit der Aufgabe ins Leben gerufen worden sind, bestimmte kollektive Interessen, die somit als gerichtlich einklagbare *Rechte* anzusehen sind, *wahrzunehmen*.“

Diesem Urteil lag folgender Sachverhalt zugrunde: Eine gesetzvertretende Verordnung hatte Betriebsräte eingeführt und es einer Ausführungsverordnung überlassen zu bestimmen, unter welchen Voraussetzungen diese Betriebsräte berechtigt sein sollten, ihre Befugnisse auf von ihnen zu schaffende Organe zu übertragen, und inwieweit diese Betriebsräte und *die von ihnen geschaffenen Organe Rechtspersönlichkeit* besitzen sollten. Die Ausführungsverordnung hatte nun wohl die Errichtung der Organe durch die Betriebsräte geregelt und auch den Umfang der Rechtsfähigkeit *der Betriebsräte* bestimmt, insbesondere vorgeschrieben, daß die Betriebsräte innerhalb ihres Aufgabebereichs vor Gericht parteifähig seien. Über die von den Betriebsräten geschaffenen Organe hatte sie dagegen nichts dergleichen vorgesehen. Diese Lücke füllte der Kassationshof mit seinem Urteil aus.

Das scheint mir ein gutes Beispiel für eine vernünftige, übrigens gar nicht allzu kühne Anwendung der Theorie der „Realität“ der juristischen Person zu sein. Diese hat nur den Zweck, solchen Zusammenschlüssen, *die vom Gesetz anerkannt und mit bestimmten Befugnissen ausgestattet* sind, die Rechts- und Parteifähigkeit zu sichern, soweit dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendig ist. Ich denke, diese Theorie kann und muß auch vom Vertrag übernommen sein, so sehr fügt sie sich meines Erachtens in die allgemeine Linie ein, die der Gerichtshof bei der Auslegung immer eingehalten hat, wenn er über Voraussetzungen und Grenzen von Befugnissen der Organe zu entscheiden hatte.

Von diesem Standpunkt aus brauchen wir keine ausdrückliche Verleihung der Rechts- oder Parteifähigkeit oder beider oder der Rechtspersönlichkeit als Voraussetzung für die Parteifähigkeit der Personalvertretungen zu fordern. Es reicht aus — ist aber auch notwendig —, daß die Parteifähigkeit vor dem Gerichtshof (denn um sie handelt es sich im vorliegenden Falle) als unerläßlich anzusehen ist, um der Personalvertretung zu ermöglichen, die ihr vom Statut übertragenen Aufgaben zu erfüllen. Im Ergebnis kommt es also auf die Auslegung von Artikel 9 des Statuts der Beamten an, der diese Aufgaben umschreibt.

Nun, meine Herren, in dieser Hinsicht scheint mir die These der Intervenientin — genauer des Organs, das von Ihnen als Streithelferin zugelassen werden möchte — nicht haltbar zu sein, zumindest nicht ohne den Sinn der Vorschrift entgegen dem vermutlichen Willen ihrer Verfasser zu entstellen. Denn wenn es auch zutrifft, daß — wie bemerkt worden ist —, „bei jedem Organ“ eine Personalvertretung zu bilden ist, so beweist dies doch nur, daß die Personalvertretung eine kollektive, von der ihrer Mitglieder und der übrigen Dienststellen oder Organe der Gemeinschaft unabhängige Existenz hat, und daß sie bestimmte eigene Zuständigkeiten ausübt. Damit ist aber die Frage noch nicht beantwortet, ob sie diese Zuständigkeiten ausschließlich innerhalb des Organs auszuüben berechtigt ist, oder ob sie im Gegenteil als berufen zu gelten hat, die berufsständischen Interessen der Beamten und Bediensteten dieses Organs *erga omnes* und notfalls auch gegen das Organ zu vertreten.

Die Antwort auf diese Frage läßt sich aus Artikel 9 selbst entnehmen: Er umschreibt die Aufgaben und Befugnisse der Personalvertretung so, daß diese ihre Tätigkeit im wesentlichen innerhalb des Organs zu entfalten hat: sie nimmt die Interessen des Personals „*auprès de l'institution*“ <sup>(1)</sup> wahr; sie sorgt für eine

(1) Anm. d. Übersetzers: wörtlich „beim Organ“; in der deutschen Fassung des Art. 9 heißt es jedoch „gegenüber dem Organ“; die italienische und die niederländische Fassung („*presso l'istituzione*“ und „*bij de instelling*“) entsprechen der französischen.

*ständige Verbindung zwischen dem Organ und dem Personal*; sie trägt zum reibungslosen Arbeiten „der Dienststellen des Organs“ bei; sie unterrichtet „*die zuständigen Stellen des Organs*“ über alle „Fragen von allgemeiner Bedeutung im Zusammenhang mit der Auslegung und Anwendung“ des Statuts; sie gibt schließlich diesen Stellen „Anregungen zur Organisation und Arbeitsweise der Dienststellen“ und macht ihnen „Vorschläge zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen des Personals oder seiner allgemeinen Lebensbedingungen“.

Die Personalvertretung erscheint also, wenn sie auch nicht im eigentlichen Sinne als ein Organ des Organs anzusehen sein mag, zumindest als ein *Teil des Räderwerkes der internen Verwaltungstätigkeit*, nicht aber als Träger eigener Rechte und Pflichten gegenüber dem Organ, dem sie angehört.

Etwas anderes dürfte nur insoweit gelten, als die Personalvertretung die ihr nach Artikel 9 Nr. 3 Absatz 4 des Statuts zustehende Befugnis ausübt, an der *Verwaltung sozialer Einrichtungen* teilzunehmen. Rechts-, Geschäfts-, Partei- und Prozeßfähigkeit dürften ihr zuzugestehen sein, *soweit dies notwendig ist, um diese Verwaltungsbefugnis auszuüben*. Diese Auffassung würde der sehr nahe kommen, auf der das zitierte Urteil des französischen Kassationshofes beruht.

Somit ist davon auszugehen, daß die Personalvertretung nach dem Statut keineswegs berechtigt oder berufen ist, das wahrzunehmen, was die Intervenientin als „*korporative Interessen*“ des Personals bezeichnet und was ich eher „*berufsständische Interessen*“ nennen würde. Diese berufsständischen Interessen als solche auf kollektiver Ebene wahrzunehmen, ist Sache von Gewerkschaften oder Verbänden, die nach privatem Recht ordnungsgemäß errichtet sind und eine ausreichende Repräsentanz aufweisen. Ich bin durchaus der Auffassung, daß sie zur Erfüllung dieser Aufgabe nötigenfalls auch Klagen erheben und vor allem in Prozessen intervenieren können, wenn wie hier in einem individuellen Fall eine Frage von grundsätzlicher Bedeutung zu entscheiden ist.

Unter diesen Umständen brauche ich nicht zu prüfen, ob die zweite Voraussetzung erfüllt ist, die Artikel 37 Absatz 2 der Satzung für die Zulässigkeit der Intervention anderer Personen als der Mitgliedstaaten oder Organe aufstellt, ob nämlich ein berechtigtes Interesse am Ausgang des Rechtsstreits glaubhaft gemacht ist. Ich will aber doch bemerken, daß dies bei der grundsätzlichen Haltung, die das Europäische Parlament eingenommen hat, um seine Entscheidung zu rechtfertigen, ganz offensichtlich der Fall ist: es handelt sich hier um den Typus der Fragen, mit denen sich zu beschäftigen normalerweise Aufgabe der Personalvertretung sein muß. Wir wissen außerdem (Antrag auf Zulassung als Streithelfer, S. 3), daß sie es nicht versäumt hat, „die zuständigen Stellen des Organs“ über das Problem zu unterrichten, das sehr wohl eine „Frage von allgemeiner Bedeutung im Zusammenhang mit der Auslegung und Anwendung des Statuts“ betrifft, um den Wortlaut von Artikel 9 Nr. 3 Absatz 3 wiederzugeben. Wir wissen also, und das ist wichtig, daß den zuständigen Organen des Europäischen Parlaments vor Erlaß ihrer Entscheidung bekannt war, welchen Standpunkt das Personal zu der Frage einnahm.

Nach diesen Ausführungen glaube ich Ihnen vorschlagen zu müssen, dem Antrag der Personalvertretung des Europäischen Parlaments auf Zulassung als Streithelferin nicht stattzugeben.

Was die Kostenentscheidung betrifft, so scheinen mir die Artikel 70 und 95 § 1 der Verfahrensordnung bei strenger Auslegung die Anwendung der Ausnahmebestimmung von Artikel 70 zweiter Halbsatz nicht zuzulassen. Ist aber Strenge geboten? Dies zu entscheiden, stelle ich Ihrem Ermessen anheim.

Ich beantrage, den Antrag auf Zulassung als Streithelferin abzulehnen, und stelle die Kostenentscheidung ins Ermessen des Gerichtshofes.