Europäischer Gerichtshof, Schlussanträge des Generalanwalts vom 05.04.1973 – C-35/72

Generalanwalt
ECLI:EU:C:1973:40
Keine Entscheidung des Gerichtshofs. Dieses Dokument ist ein unabhängiger Entscheidungsvorschlag an den Gerichtshof. Der Gerichtshof ist daran nicht gebunden und kann anders entscheiden.

Ergebnis: Vorschlag an den Gerichtshof

Angesichts dieser Besonderheiten des vorliegenden Falles, vor deren Hintergrund auch zu verstehen ist, daß der Kläger sich persönlich getroffen und folglich durch die angefochtene Verfügung moralisch verletzt fühlen konnte, erscheint es mir billig, daß er keine Verfahrenskosten zu tragen hat. Deshalb schlage ich vor, gemäß Artikel 69 Absatz 3 Satz 1 der Verfahrensordnung der Beklagten sämtliche Kosten aufzuerlegen.

Schlussanträge des Generalanwalts Alberto Trabucchi

vom 5. april 1973

Herr Präsident,

meine Herren Richter!

Die vorliegende, das Rechtsverhältnis zwischen Euratom und einem ihrer wissenschaftlichen Mitarbeiter betreffende Rechtssache berührt zutiefst den ganzen strukturellen Aufbau dieser europäischen Institution. In ihr wird eine besondere Tätigkeit von Bediensteten ausgeübt, die sich durch eine nur annähernd den gewohnten Mustern des Verwaltungsverhältnisses vergleichbare dienstliche Abhängigkeit auszeichnen und auch unterscheiden.

Der Richter muß sich also auf das recht heikle Gebiet des organisatorischen Aufbaus einer großen wissenschaftlichen Institution begeben, in der die Erfordernisse einer produktiven Arbeitsweise auf die von den einzelnen berechtigtermaßen zu ihrer Verteidigung vorgebrachten rein rechtlichen Argumente sowie auf den Anspruch der wissenschaftlichen Beamten stoßen, in dem doppelten Interesse der Einheit von gemeinsamer Forschung und individueller Selbstbestätigung zu arbeiten. Hier liegt gerade die Schwierigkeit, wenn man bedenkt, daß vorliegend nicht die Besoldungsgruppe oder die Besoldung des Betroffenen zur Diskussion stehen, sondern unter dem Gesichtspunkt der erwähnten Interessenkonvergenz seine Verwendung. Und der Richter, der an eine andere Art von Rechtsstreitigkeiten des Personals mit den Gemeinschaftsorganen gewöhnt ist, sieht sich gezwungen, den Besonderheiten des Falles die Leitgedanken einer unter anderen Perspektiven entwickelten Rechtsprechung anzupassen. Die Regel von der Gleichwertigkeit zwischen Besoldungs- gruppe und Dienstposten kann nur ein recht vages Kriterium abgeben, weil die gleichen Qualifikationen und Unterscheidungen innerhalb der Besoldungsgruppe, denen in der normalen dienstlichen Hierarchie im allgemeinen eine größere oder geringere Summe von Befugnissen entspricht, hier an die Anerkennung anderer Wertmaßstäbe anknüpft, die von einem Gericht wie dem unsrigen nicht exakt überprüft werden können.

Aus der Untersuchung des Sachverhalts, den ich Ihrer Beurteilung unterbreiten werde, müssen wir die Kriterien für eine Bewertung gewinnen, die unter Berücksichtigung des schwierigen Zusammenlebens von Forschern vorzunehmen ist. Die milieubedingten Besonderheiten werden uns auch dazu veranlassen können, dem Sachverhalt eine andere Bedeutung beizumessen als jene, die der gleiche Sachverhalt in einer reinen Verwaltungsbehörde besitzen könnte, sei es, daß einige mit einer Struktur hierarchischer Abhängigkeit schwer vereinbare Verhaltensweisen milder zu beruteilen sind, oder die Belastung durch die Entfernung vom Arbeitsplatz — auch abgesehen von Ortsveränderungen und wirtschaftlichen Auswirkungen — stärker empfunden wird, sei es — auch der anderen Seite —, daß die dienstlichen

Erfordernisse anders bewertet und den Behörden ein ausreichender Ermessensspielraum hinsichtlich der besonderen Erfordernisse für die Arbeit einer Forschungsanstalt zuerkannt wird.

In diesem milieumäßigen Rahmen wird Sie die nachstehende Schilderung des Sachverhalts zu Auslegungen führen müssen, die die Lage der betroffenen Parteien den herkömmlichen Mustern Ihrer Entscheidungen über die Beziehungen zwischen dem Organ und seinen Beamten annähern können. Doch werden Sie angesichts der hier gegebenen besonderen Umstände auch das Petitum in Betracht ziehen müssen. Wir dürfen nämlich nicht vergessen, das Gegenstand der Klage die Aufhebung einer Versetzungsverfügung innerhalb der Anstalt Ispra selbst ist. Nun liegt es auf der Hand, daß die etwaige Aufhebung einer solchen Verfügung, wenn sie — wie im Regelfall — eine Wiederherstellung der Lage quo antea bringen würde, einen sehr schweren und vielleicht nutzlosen Eingriff in die Organisation des Tätigkeitsbereichs einer Forschungsanstalt bedeuten würde, wenngleich er sich von der gewöhnlichen Rechtsfolge der Aufhebung einer Versetzungsverfügung, nämlich der Wiedereinsetzung eines Verwaltungsbeamten in die frühere Planstelle, deutlich abhöbe. In solchen Fällen müßte der Gerichtshof zweckmäßigerweise die Tragweite der Verfügung in der Weise anpassen, daß sowohl die Beachtung der Rechte des einzelnen als auch die erforderliche Eigenständigkeit des Organs sichergestellt würden. Ich bemerke deshalb vorweg, daß die Befriedigung des im wesentlichen moralischen Interesses des Beamten im Falle einer Aufhebung der angefochtenen Verfügung nicht notwendig seine Wiedereinweisung in die vormals besetzte Stelle verlangen würde.

Die Entscheidung des vorliegenden Rechtsstreits hängt großenteils von der Interpretation der Vorgänge ab, die sich in den beiden der angefochtenen Entscheidung voraufgegangenen Monaten abgespielt haben und ihrerseits übrigens auf Ereignisse zurückgehen — und im Lichte derselben werden sie betrachtet —, die um etwa ein Jahr zurückliegen; zu nennen ist hier insbesondere die Verfügung des Generaldirektors der Gemeinsamen Forschungsstelle in Ispra, Caprioglio, diese Forschungsstelle zu reorganisieren. Diese im Prinzip offenbar gegen die Mine des Jahres 1970 zu erkennende Absicht war sofort Gegenstand wiederholter Diskussionen seitens der betroffenen Beamten. Schon aus einem an Direktor Caprioglio gerichteten Schriftstück des Klägers vom 15. Juni 1970 geht hervor, daß die wissenschaftlichen Beamten ernstliche Vorbehalte dagegen anmeldeten, daß es möglich sein würde, ohne vorherige Festlegung eines Forschungsprogramms eine wirksame Reorganisation insbesondere der Sektion in der Abteilung Physik durchzuführen, die am Versuchsreaktor arbeitete.

Ähnliche Beanstandungen trug Herr Kley in einem an Herrn Caprioglio gerichteten Memorandum vom 5. November 1971 vor. In diesem Schriftstück bezog sich der Kläger besonders auch auf einen Vorschlag seines wissenschaftlichen Direktors, Herrn Finzi, von Anfang Mai jenes Jahres, das Personal des Versuchsreaktors der von dem Kläger selbst geleiteten Abteilung Physik der von Herrn Kind geleiteten Abteilung für Kernstudien zu überstellen. In jenem Memorandum wird behauptet, über diese organisatorischen Probleme sei mehr als 100 Stunden zwischen dem Kläger, Herrn Finzi und Herrn Kind diskutiert worden. Im Laufe dieser Besprechungen hatte Herr Finzi dem Kläger vorgeschlagen, die Verantwortung für den Reaktor Ispra I zu übernehmen, was die Überführung des für jenes Programm angesetzten 50köpfigen Betriebspersonals in seine Abteilung vorausgesetzt hätte. Der Kläger behauptet in dem obenerwähnten Memorandum, daß er, um der Abteilung Physik den Charakter einer bedeutenden Forschungsabteilung zu erhalten und sie nicht verwaltungstechnischen Belastungen auszusetzen, jenen Vorschlag abgelehnt habe, worin er im übrigen nichts anderes erblickt habe als eine Art Kompensation für die erwähnte vorgeschlagene Verlegung einiger ihrer wichtigen Dienste in eine andere Abteilung. Der Kläger schloß mit der Bitte an den Generaldirektor Caprioglio, diesbezüglich keine Entscheidung zu treffen, ehe nicht Herr Burger, der zukünftige Vorgesetzte von Herrn Finzi, sich mit der Frage vertraut gemacht habe.

Aus dem Schriftwechsel insbesondere zwischen dem Kläger und dem Generaldirektor Caprioglio geht klar hervor, daß dem ganzen Streit eine Verschiedenheit der Auffassungen über die Erfordernisse für die Durchführung des Programms des Versuchsreaktors Sora zugrunde lag. Der Kläger war der Meinung, es

läge im Interesse der Durchführung jenes Vorhabens, daß die physikalischen Aspekte des Versuchsreaktors in der Zuständigkeit der Abteilung Physik verblieben. Inso-weit berief sich der Kläger auch auf die Notwendigkeit, bei der Durchführung der vorgeschlagenen Umstrukturierung der Forschungsstelle den menschlichen Faktor im Auge zu behalten. Aus einem von Herrn Hage an Herrn Finzi gerichteten Memorandum vom 28. Oktober 1971 wissen wir, daß sich die große Mehrzahl der die obengenannte Sektion der Abteilung Physik bildenden wissenschaftlichen Beamten in einer Abstimmung gegen den Vorschlag einer Uberführung ihrer Sektion von der Abteilung Physik in die Abteilung Kernforschung aussprach.

Im Lichte dieser Vorgeschichte sollen die Ereignisse betrachtet werden, die von dem Tage an, an dem dem Kläger die förmliche von dem Generaldirektor Caprioglio gebilligte Entscheidung mitgeteilt wurde, ihm vom 1. Januar 1972 an die Verantwortung für den Reaktor Ispra I zu übertragen und parallel damit die Gruppe Reaktorphysik in die Abteilung Kernforschung einzugliedern, schneller aufeinanderfolgten. Auf diese durch Memorandum vom 26. November 1971 mitgeteilten Entscheidungen reagierte der Kläger mit Memorandum vom 2. Dezember an den Kommissar Spinelli, worin er versicherte, daß es ihm seine beruflichen Verpflichtungen und seine wissenschaftlichen Interessen nicht gestatteten, die zusätzlichen Belastungen auf sich zu nehmen, die die Leitung des Versuchsreaktors Ispra I mit sich bringen würde.

Auch der Beratende Ausschuß der Abteilung Physik sprach sich in Anbetracht der bei dem Dreijahresprogramm behenden Ungewißheiten gegen die Übernahme der Leitung des Reaktors Ispra I aus.

In einem an Kommissar Spinelli gerichteten Schreiben vom 15. Dezember desselben Jahres sprach sich Herr Kley gegen die Entscheidung aus, die Beamten der Sektion Physik des Versuchsreaktors von seiner Abteilung an die Abteilung Kernforschung zu überstellen. Dabei warf er dem Generaldirektor Caprioglio vor, diese Entscheidung gegen den Standpunkt der betroffenen Beamten und im Widerspruch zu den Forschungsinteressen der Forschungsstelle einseitig getroffen zu haben. Herr Kley bat darum, von Kommissar Spinelli persönlich empfangen zu werden, um seine Auffassung zur Frage der Reorganisation der Forschungsstelle, insbesondere hinsichtlich des Projekts Sora, geltend machen zu können.

Kommissar Spinelli beantwortete dieses zweite Schreiben am 7. Januar 1972 und führte aus, daß er entsprechend der Entscheidung der Kommission, der Forschungsstelle weitreichende Selbständigkeit einzuräumen, nicht beabsichtige, in die Kompetenzen des Generaldirektors Caprioglio einzugreifen.

Unterdessen hatte sich der Kläger am 29. November desselben Jahres, ohne zuvor eine Genehmigung seines Direktors einzuholen, nach Bonn und nach Brüssel begeben, um den eigenen Standpunkt hinsichtlich des Programms Sora vorzutragen.

Generaldirektor Caprioglio bat am 13. Dezember den Generaldirektor für Personal und Verwaltung darum, durch seine Dienststellen die Möglichkeit überprüfen zu lassen, gegen Herrn Kley ein Disziplinarverfahren wegen folgender Verhaltensweisen einzuleiten:

1. Er habe sich ohne Genehmigung und ohne Unterrichtung seines Vorgesetzten nach Bonn begeben.

2. Er habe Kopien eines ihm vom wissenschaftlichen Direktor übersandten Schreibens und eines von ihm verfaßten polemischen Antwortschreibens unter zahlreichen Beamten verbreitet, was als geeignet angesehen wurde, die Autorität der Direktion in den Augen des Personals herabzusetzen.

3. Er habe sich unmittelbar an Kommissar Spinelli gewandt, ohne den Dienstweg einzuhalten.

Interessanterweise ist festzustellen, daß diese Bitte des Generaldirektors an die Verwaltung herangetragen worden war, noch ehe der Kläger die sofortige Weiterleitung der Versetzungsurkunden jener Beamten seiner Abteilung abgelehnt hatte, die im Gefolge der von der Direktion der Forschungsstelle beschlossenen Reorganisation in eine andere Abteilung überwechseln sollten. In der Tat erhielt der Kläger diese Urkunden erst an dem auf den 14. Dezember 1971 folgenden Tag, wie aus seinem erwähnten Schreiben vom 15. Dezember an Kommissar Spinelli hervorgeht.

Mit Memorandum vom 11. Januar 1972 teilte Herr Caprioglio dem Kläger mit, er habe im Anschluß an die Sitzung vom Vortage, an der auch Herr Finzi teilgenommen hatte, entschieden, diesen vorübergehend mit der Leitung der Abteilung Physik zu beauftragen, den Kläger aber zum Berater bei der wissenschaftlichen Abteilung von Ispra zu ernennen und ihn insbesondere mit der Koordinierung der Arbeiten des Versuchsprogramms zu betrauen, das mit der Benutzung des Reaktors Sora in Verbindung stand. Herr Caprioglio erwähnte auch die leitenden Aufgaben, die der Kläger zuvor wahrzunehmen harte und für die er nach seinen eigenen wiederholten Äußerungen kein großes Interesse empfand; überdies hatte dieser Aufgabenkreis noch kurz zuvor zu Lasten der wissenschaftlichen Betätigung des Klägers erweitert werden müssen.

Herr Caprioglio bat mit Memorandum vom gleichen Tage an den Generaldirektor für Personal und Verwaltung, seinem Verlangen nach Einleitung eines Disziplinarverfahrens gegen Herrn Kley nicht Folge zu leisten. Er äußerte seine Überzeugung, daß dessen Haltung darauf zurückzuführen gewesen sei, daß die ihm übertragenen Verwaltungsaufgaben nicht seiner Einstellung und seinen Interessen entsprochen hätten, daß ihm aber die Absicht ferngelegen habe, vorsätzlich gegen die Dienstvorschriften zu verstoßen. Herr Caprioglio brachte auch die Hoffnung zum Ausdruck, daß die Herrn Kley angebotene neue rein wissenschaftliche Position dessen Interessen eher entspreche und folglich dazu angetan sei, eine Wiederholung der früheren Schwierigkeiten auszuschließen.

In einem gemeinschaftlichen Schreiben vom 13. Januar 1972 drückte das Personal der dem Kläger bis dahin anvertrauten Abteilung dem Kommissar Spinelli seine Mißbilligung darüber aus, daß die Leitung der Abteilung Physik vorübergehend Herrn Finzi übertragen und Herr Kley zum Berater der wissenschaftlichen Abteilung ernannt worden war.

Mit Schreiben vom 17. Februar 1972 antwortete der Kommissar Spinelli Herrn Kley mit Bezug auf das Schreiben vom 15. Dezember 1971 und das Memorandum vom 13. Januar 1972; er wies darauf hin, daß der Generaldirektor der Forschungsstelle befugt sei, selbständig die zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlichen Maßnahmen zu treffen, und daß infolgedessen seine dienstlichen Anweisungen sofort auszuführen seien, ohne daß es der vorherigen Bestätigung seitens einer vorgesetzten Behörde bedürfe.

Alle diese Tatsachen vor Augen wenden wir uns nunmehr der Prüfung der Begründetheit zu.

Zuvor haben wir jedoch eine von der Beklagten erhobene Unzulässigkeitseinrede zu 32

Zur Zulässigkeit der Klage

Die Beklagte erhebt die Einrede der Unzulässigkeit der Klage, weil weder die dem Kläger gegenüber erlassene Versetzungsverfügung vom 11. Januar 1971 noch die die Verwaltungsbeschwerde ablehnende Entscheidung, mit der die vorgenannte Verfügung stillschweigend bestätict wurde, Maßnahmen darstellten, die den Kläger im Sinne von Artikel 90 des Statuts beschwerten. Die Beklagte erkennt jedoch an, daß die so gestellte Frage der Unzulässigkeit eng mit der Begründetheit verknüpft ist. Das Vorliegen einer rechtlich erheblichen Beschwer des Klägers durch die angefochtene Entscheidung hänge nämlich ganz wesentlich von der Stichhaltigkeit seiner Behauptung ab, daß die ihm zugewiesene Stelle eines Beraters bei der Wissenschaftlichen Direktion in Wirklichkeit nicht mit Aufgaben ausgestattet sei, die seiner Besoldungsgruppe entsprächen.

Insoweit erscheint es mir nützlich zu unterstreichen, daß der Begriff einer den Beamten beschwerenden Maßnahme im Sinne des Artikels 91 des Statuts rein prozessualen Charakter in dem Sinne hat, daß er wie ein Filter für die Zulässigkeh der Klagen unabhängig von deren Begründetheit wirkt. Dieser verfahrensrechtliche Begriff ist also keineswegs mit der Figur des rechtswidrigen Aktes zu verwechseln, geschweige denn mit jener in der Verletzung eines subjektiven Rechts des Beamten bestehenden besonderen Rechtswidrigkeit. Zwar kann die Frage der Zulässigkeit einer Maßnahme bisweilen eng mit der materiellen Seite des Streits verknüpft sein. Dennoch wäre es ein Irrtum, den verfahrensrechtlichen Begriff einer beschwerenden Maßnahme, der bloß eine Vorprüfung des Klageinteresses des Beamten

erfordert, mit dem Begriff einer ein materielles Recht verletzenden Maßnahme zu verwechseln, der gegebenenfalls erst bei der Sachentscheidung des Streitfalles in Erscheinung tritt.

Schon Ihrer Rechtsprechung läßt sich die Unterscheidung zwischen dem rein prozessualen Begriff der in Artikel 91 vorgesehenen Beschwer und dem materiellen Begriff der Verletzung der Rechte des Beamten entnehmen (als Beispiel verweise ich auf das Urteil in der Rechtssache 26/68, Fux, Slg. 1969, 153), auch wenn man bisweilen auf weniger klare Stellungnahmen stößt (ich verweise auf das Urteil in der Rechtssache 46/69, Reinarz, Slg. 1970, 281-282), die eine begriffliche Klärung um so zweckmäßiger erscheinen lassen.

Artikel 91 des Beamtenstatuts enthält im übrigen eine Regelung, die nicht nur dem Schutz der subjektiven Rechte des Beamten dient, wie dies für Klagen in Verfahren mit unbeschränkter Rechtsprechung (pleine juridiction) gilt (die zum Schutz der subjektiven Rechtspositionen der Beamten konzipierte Befugnis zur pleine juridiction des Gerichtshofes ist allein im Hinblick auf finanzielle Streitsachen vorgesehen), sondern die vielmehr eine objektive Nachprüfung der Rechtmäßigkeit des Verhaltens der Verwaltungsbehörde der Gemeinschaft ermöglichen soll. Unter diesem Blickwinkel und in Anbetracht dieser Hauptfunktion dieser Regelung des Klagerechts erscheint es mir folglich gerechtfertigt, von einem Begriff der beschwerenden Maßnahme auszugehen, der sich von dem Begriff der ein subjektives Recht des Beamten verlernenden Maßnahme klar abhebt und in jedem Falle umfassender ist als dieser.

Übrigens hat die Rechtsprechung des Gerichtshofes die vorrangige Funktion einer Nachprüfung der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns, die den Klagen nach Artikel 91 des Beamtenstatuts zukommt, anerkannt, wie unter anderem aus dem Urteil in der Rechtssache 20/68, Pasetti/Kommission, hervorgeht. Darin verwarf der Gerichtshof die prozeßhindernde Einrede der Beklagten, die geltend machte, die angefochtene Maßnahme könne den Kläger nicht beschweren, da dieser selbst die Maßnahme beantragt habe. Der Gerichtshof stellte fest, daß die streitige Maßnahme, wenn sie einen Fehler enthält, der sie rechtswidrig macht, angefochten werden können muß, auch wenn sie auf Antrag des betroffenen Beamten erlassen wurde.

Wenn mithin wegen des eng mit der Nachprüfung der Rechtmäßigkeit des Handelns der Verwaltung zusammenhängenden Erfordernissen nicht davon auszugehen ist, daß der betroffene Beamte infolge seines Verhaltens in Fällen dieser An seine Klagemöglichkeiten verwirkt, so muß das gleiche Erfordernis auch dazu führen, den Begriff der den Beamten beschwerenden Maßnahme weit auszulegen, und sei es auch nur zum Zweck einer Entscheidung über die Zulässigkeit der Klage.

Die Tatsache, daß ein Beamter einen bestimmten Dienstposten einem anderen vorzieht, würde sicher nicht ausreichen, um die Aufhebung einer Verfügung der Verwaltung, mit der er gegen seinen Willen versetzt wird, zu erreichen, sie genügt jedoch, um die Zulässigkeit der Klage nach Artikel 91 zu bejahen. Wenn sich alsdann bei der Sachprüfung des Streits ergibt, daß die Verfügung zu Recht erging, wird dies eine Abweisung der Klage als unbegründet und nicht ihre Unzulässigkeit zur Folge haben.

Die in Artikel 91 enthaltene Zulässigkeitsvoraussetzung zielt darauf ab, die Zulässigkeit von Klagen dann auszuschließen, wenn sie entweder gegen Verfügungen gerichtet sind, welche die Rechtslage des Klägers in keiner Weise verändert haben, oder allgemeiner in solchen Fällen, in denen dieser ein Interesse geltend macht, das schon seiner Natur nach eines Rechtsschutzes nicht würdig erscheint.

Wenn es richtig ist, daß ein Bediensteter zwar keinen Anspruch auf einen bestimmten Dienstposten hat, jedoch ein berechtigtes Interesse daran haben kann, einen bestimmten Dienstposten einem anderen vorzuziehen, wie in dem gleichen Urteil in der Rechtssache 46/69 festgestellt wurde, so scheint mir dies zu genügen, um das Interesse des Beamten an der Anfechtung einer Maßnahme zu bejahen, die ihn auf einen von ihm nicht gewünschten Dienstposten versetzt, womit natürlich der Sachentscheidung über die Rechtmäßigkeit dieser Verfügung nicht vorgegriffen wird, die ausschließlich davon abhängen wird, ob die Maßnahme den formellen und materiellen Vorschriften entspricht, nach denen sich das

Verwaltungshandeln zu richten hat.

Abschließend läßt sich also allgemeiner feststellen, daß dann, wenn eine Maßnahme der Verwaltung unmittelbar in die Rechtssphäre eines Beamten eingreift, grundsätzlich das Interesse desselben daran anzuerkennen ist, die Rechtsfehler der Maßnahme geltend zu machen. Die Versetzung eines Beamten greift unzweifelhaft in dessen Rechtssphäre ein; deshalb muß es ihm gestattet sein, die Aufhebung der Maßnahme unter Berufung auf Fehler zu verlangen, die deren Rechtmäßigkeit betreffen.

Ich schlage also vor, die prozeßhindernde Einrede der Beklagten in limine litis zu verwerfen, da weder eine logische noch eine praktische Notwendigkeit besteht, diese Frage von der materiellen Lösung des Rechtsstreits abhängig zu machen.

Zur Begründung der angefochtenen Entscheidung

Der Kläger macht vor allem eine Verletzung von Artikel 25 des Beamtenstatuts mit der Begründung geltend, die angefochtene Verfügung sei nicht angemessen mit Gründen versehen. Nach Absatz 2 dieses Artikels ist jede Verfügung aufgrund des Statuts… dem betroffenen Beamten unverzüglich schriftlich mitzuteilen. Jede beschwerende Verfügung muß mit Gründen versehen sein.

Ich bin der Auffassung, daß der Begriff beschwerende Verfügung im Sinne dieser Vorschrift einen Bedeutungsumfang haben muß, welcher dem des in Artikel 91 enthaltenen ähnlichen Begriffs entspricht, und zwar sowohl aus Gründen der Homogenität, die — ohne daß es auf eine terminologische Identität ankäme — zwischen Begriffen mit parallelen und konvergierenden Funktionen gegeben sein muß, als auch wegen der Notwendigkeit, den Beamten gegenüber den Verwaltungsmaßnahmen, die sie vor dem Gerichtshof anzufechten berechtigt sind, wirklich ernstzunehmende Möglichkeiten des Rechtsschutzes zu gewährleisten.

Direktor Caprioglio schließt in seinem Memorandum vom 11. Januar 1972, worin er dem Kläger zunächst den Inhalt der Verfügung mitteilte, mit folgenden Worten:

Je désire vous remercier pour le travail exécuté jusqu'à présent en tant que chef de division de la division Physique qui vous a obligé à des tâches de gestion pour lesquelles, comme vous m'avez à plusieurs reprises déclaré, vous n'avez pas beaucoup d'intérêt et que j'avais été obligé récemment d'augmenter au détriment de votre activité scientifique.

Die in diesem Memorandum gewählte Begründung zur Rechtfertigung der Versetzung des Klägers ist also das von diesem an den Tag gelegte mangelnde Interesse für die Verwaltungsaufgaben, zu denen ihn seine Funktionen als Abteilungsleiter verpflichteten, Aufgaben zumal, die den Kläger nach den vorausgegangenen Verfügungen über eine Umstrukturierung des Dienstes und insbesondere derjenigen, mit der ihm die Leitung des Reaktors Ispra I anvertraut wurde, noch stärker in Anspruch nahmen.

Obgleich sehr knapp ausgedrückt, könnte diese Begründung für sich betrachtet genügen, um die Versetzung zu rechtfertigen.

Im übrigen gebietet die weite Bedeutung, die ich dem Begriff beschwerende Maßnahme des Artikels 91 beigelegt habe — der im wesentlichen identisch in dem genannten Artikel 25 wiederkehrt (wenn auch in der italienischen Fassung anders formuliert) — eine gewisse Flexibilität hinsichtlich der Form der für Verwaltungsmaßnahmen erforderlichen Begrün-dung.

Trotzdem könnten sowohl an der Vollständigkeit dieser Begründung als auch vor allem an ihrer Wahrhaftigkeit Zweifel aufkommen, wenn man sie an der in seiner Verwaltungsbeschwerde enthaltenen und im mündlichen Verfahren vor dem Gerichtshof im wesentlichen erneut vorgetragenen, von der Beklagten unwidersprochen gebliebenen Behauptung des Klägers mißt, Generaldirektor Caprioglio habe, als er ihm am 10. Januar 1972 in Gegenwart von Herrn Finzi mitteilte, er habe seine sofortige Versetzung beschlossen, darauf Bezug genommen, daß der Kläger die Verfügung über die Versetzung der Mitglieder der Sektion Experimentelle Physik nicht befolgt und sich geweigert habe, die Verantwortung für den

Forschungsreaktor Ispra I zu übernehmen.

Indessen widerspricht meines Erachtens die knappe Begründung in dem Memorandum vom 11. Januar ihrem Wesen nach nicht derjenigen, die dem Kläger angeblich mündlich gegeben worden ist. Dieser hatte nämlich als Grund für seine Haltung gegenüber der Verfügung über die Einbeziehung der Leitung des Reaktors Ispra I in die unter seiner Leitung stehende Abteilung die ihm aus dieser Verfügung erwachsende zusätzliche Bela-stung in seiner Verwaltungsverantwortung sowie die ihm daraus für die wissenschaftliche Forschung entstehenden Nachteile angegeben, der sein Hauptinteresse galt. Man könnte an der Begrün-dung der Verfügung allenfalls aussetzen, daß sie nicht genügend klar und vollständig ist, zumal sie nicht einmal einen mittelbaren Hinweis auf den ersten der beiden Vorwürfe enthält, die den Behauptungen des Klägers zufolge mündlich erhoben wurden, auf jenen Vorwurf also, daß der Kläger sich geweigert habe, die Verfügung über die Versetzung der Mitglieder der Sektion Experimentelle Physik auszuführen.

Vernünftigerweise darf man vermuten, daß auch diese Haltung des Klägers ein entscheidendes Motiv der Verfügung darstellte, die im übrigen, wie wir sahen, eng mit seiner Weigerung zusammenhing, die Verantwortung für den Versuchsreaktor Ispra I zu übernehmen.

Ich bin jedoch nicht der Meinung, daß diese Unvollständigkeit der in dem Memorandum vom 11. Januar gegebenen Begründung einen Verstoß gegen die Bestimmung des Artikels 25 Absatz 2 des Statuts darstellt.

Bei Berücksichtigung des objektiven Zusammenhangs zwischen den beiden im Rahmen der Reorganisation der Gemeinsamen Forschungsstelle getroffenen Verfügungen und des subjektiven Zusammenhangs zwischen der jeweils ablehnenden Haltung von Herrn Kley gegenüber beiden Maßnahmen konnte die zuständige Behörde durchaus in zusammenfassender Würdigung der Haltung des Klägers auf den wesentlichen Faktor Bezug nehmen, der dieser Haltung zugrunde lag und sie im Hinblick auf die Erfordernisse des Dienstes kennzeichnete: auf sein Unvermögen nämlich, bestimmte eigene Ideen und persönliche Vorlieben den von der zuständigen Behörde im Rahmen ihrer Ermessensfreiheit festgelegten Notwendigkeiten der Reorganisation zu opfern.

Wenn diese Erwägung sehr diskret zum Ausdruck gebracht wurde, um den Ruf des Klägers nicht zu schädigen, dessen Befähigung auf wissenschaftlicher Ebene übrigens niemand in Zweifel zog, so reicht sie gewiß nicht aus, darin einen so erheblichen Begründungsfehler zu erblikken, daß sich daraus zwingend die Aufhebung der angefochtenen Verfügung ergeben müßte.

Zum Ermessensmißbrauch

Der Kläger macht geltend, die angefochtene Verfügung stelle in Wahrheit eine ihm gegenüber getroffene Disziplinarmaßnahme dar, die ihren Grund in der Abneigung des Generaldirektors gegen ihn habe. Dies gehe sowohl daraus hervor, daß die Anregung, ein Disziplinarverfahren gegen ihn einzuleiten, gleichzeitig mit seiner Versetzung in eine andere Dienststelle zurückgezogen worden sei, als auch aus der Inhaltslosigkeit seines neuen Aufgabenbereiches. Somit stelle sich die Versetzungsverfügung ab eine Sankdon dar, die ohne Einhaltung des zu diesem Zweck vorgeschriebenen Verfahrens verhängt worden sei.

Zum ersten der beiden Indizien für den angeblichen Ermessensmißbrauch möchte ich bemerken, daß Herr Caprioglio zwar die Einleitung eines Disziplinarverfahrens gegen den Kläger verlangt hatte. Doch haben wir gesehen, daß die von ihm geltend gemachten Gründe, auch wenn sie sich auf Verhaltensweisen des Klägers im Zusammenhang mit der Durchführung der Verfügungen über eine Reorganisation der Forschungsstelle bezogen, weder seine Weigerung, die Verantwortung für den Versuchsreaktor Ispra I zu übernehmen, noch seinen Widerstand gegen die Uberstellung eines Teils seines Personals in eine andere Abteilung betrafen: Dieser Widerstand konkretisierte sich übrigens erst in der Weigerung, den Versetzungsanordnungen Folge zu leisten, als der Antrag auf Einleitung eines

Disziplinarverfahrens bereits gestellt war. Man darf jedoch wohl vermuten, daß das Disziplinarverfahren nach der Absicht des Generaldirektors der Forschungsstelle in Anbetracht des vom Kläger in verschiedener Weise gegen die vorgeschlagene Reorganisation geleisteten Widerstandes vornehmlich dazu dienen sollte, den Kläger zur Ordnung zu rufen und ihn zu einer Einstellung zu veranlassen, die den betrieblichen Notwendigkeiten einer Einrichtung besser entsprach, welche, auch wenn sie wissenschaftliche Forschung betreibt, die einer hierarchisch strukturierten Organisation eigenen Erfordernisse berücksichtigen muß.

Herr Caprioglio zog diese Anregung sodann in eben dem Zeitpunkt zurück, als er die Versetzung des Klägers verfügte. Hieraus darf indessen nicht geschlossen werden, daß die Versetzungsverfügung ein bloßer Ersatz für die Sanktion war, in die ein etwaiges Disziplinarverfahren hätte einmünden können. Nachdem das Hindernis beseitigt war, das die Anwesenheit des Klägers an der Spitze seiner Abteilung darstellte, und zwar nicht etwa wegen fehlender wissenschaftlicher Befähigung, sondern nur wegen seiner Weigerung, mit der Direktion in organisatorischen Fragen zusammenzuarbeiten, hielt es Herr Caprioglio einfach für unnütz, weiter auf der Einleitung eines Disziplinarverfahrens zu bestehen.

Der Umstand, daß Herr Caprioglio es nach seinem vielleicht etwas voreiligen Entschluß, das Druckmittel der Drohung mit einer Disziplinarmaßnahme anzuwenden, vorzog, den Kläger von dem Dienstposten zu entfernen, auf dem seine Anwesenheit den dienstlichen Interessen abträglich war, ist kein Indiz für eine Abneigung gegen den Kläger, sondern kann durchaus darauf zurückzuführen sein, daß er über die zweckmäßigste Art, seine Dienststellen im Hinblick auf einen reibungslosen Arbeitsablauf zu organisieren, nunmehr anders dachte, was sich im Rahmen der Ermessensfreiheit hält, die man dem für den Betrieb einer Forschungsstelle verantwortlichen Beamten zuerkennen muß.

Die Prüfung der Akten und vor allem des Schriftwechsels zwischen dem Kläger und seinem Generaldirektor vor und nach der angefochtenen Verfügung ergibt kein Indiz für eine persönliche Abneigung Herrn Caprioglios gegen den Kläger. Es handelte sich stets um Divergenzen in den Auffassungen über die Organisation der wissenschaftlichen Arbeit, die durch das sicher nicht fügsame Verhalten des Klägers noch verschärft wurden. Angesichts seines äußerst hartnäckigen Widerstandes gegen Politik und Marschroute des Generaldirektors, eines Widerstandes, der sich bisweilen wie regelrechte Obstruktion ausnahm, findet die Versetzungsverfügung, die Herr Caprioglio nach Meinungsverschiedenheiten über die Reorganisation der Forschungsstelle von mehr als einem Jahr und im Anschluß an zahlreiche dem Kläger gebotene Gelegenheiten zur Diskussion mit seinen Kollegen und Vorgesetzten und zur Vertretung seines Standpunktes traf, ihre Erklärung ohne weiteres in dem Interesse an der reibungslosen Arbeitsweise der Dienststellen, so wie es der Generaldirektor im Rahmen der ihm von der Kommission zugewiesenen umfassenden Befugnisse in einer vom Gerichtshof materiell nicht nachprüfbaren Weise beurteilte.

Wenn sich keine anderen Gründe ergeben, die uns zu der Überzeugung führen können, daß der Generaldirektor vorliegend andere als dienstliche Zwecke verfolgt und insbesondere der Versetzung des Klägers Strafcharakter beilegte, so kann meines Erachtens die Versetzung selbst höchstens als eine Alternative zur Sanktion betrachtet werden. Die Dinge, so wie sie damals standen, gingen nicht gut; es mußte folglich etwas getan werden; und man hielt es für angemessener, durch eine Reorganisation des Dienstes Abhilfe zu schaffen. Damit hatte sich der Zweck, den Kläger mittels einer Sanktion zur Ordnung zu rufen, erledigt: und zwar in einem Milieu, das nach den Worten des Rechtsanwalts des Klägers nicht das auf dem Kasernenhof übliche Verhältnis zwischen Korporal und Soldaten widerspiegelt, sondern sich allenfalls mit dem eines Generalstabs vergleichen läßt.

Die Prüfung des zweiten Indizes für den behaupteten Ermessensmißbrauch im Zusammenhang mit der Bestimmung von Inhalt und Art der neuen Aufgaben des Klägers führt uns zwangsläufig zu der Rüge, welche die Verletzung der Artikel 5 und 7 sowie des Anhangs I zum Statut betrifft. In diesem Bereich kann die Behauptung des Klägers, daß es an echten, seinem neuen Dienstposten zugeordneten

Aufgaben fehle, eine entscheidende Bedeutung erlangen. Deshalb ist nunmehr dieses Vorbringen zu prüfen, das den Kern des Rechtsstreits darstellt.

Zur angeblichen Verletzung der Artikel 5 und 7 sowie des Anhangs 1 des Beamtenstatuts

Der Kläger macht geltend, in seinem neuen Dienstposten habe er keine seiner Besoldungsgruppe A 3 angemessene Aufgaben mehr wahrzunehmen gehabt. Die neuen in der Beschreibung der Aufgaben des Organisationsplans nicht vorgesehenen Aufgaben entbehrten vielmehr jeden echten Gehalts. Insbesondere beschwert sich der Kläger über einen Verlust an Autorität und Befugnissen sowie über den Entzug von technischen und finanziellen Mitteln, über die er in seiner Eigenschaft als Abteilungsleiter verfügt habe.

In dieser Hinsicht erbrachte die mündliche Verhandlung nützliche nähere Hinweise. Aus den Plädoyers der Anwälte der Parteien sowie aus den in der Sitzung abgegebenen Erklärungen von Herrn Kley und Generaldirektor Caprioglio ging hervor, daß die wesentliche Aufgabe, die man dem Kläger auf seinem neuen Dienstposten anvertrauen wollte, in der Koordinierung der Tätigkeiten der für das Programm Sora gebildeten Arbeitsgruppen bestand. Im Rahmen dieser Aufgaben hätte Herr Kley insbesondere einen zusammenfassenden Bericht erstellen sollen. Generaldirektor Caprioglio hat ausgeführt, diese Arbeit sei zum damaligen Zeitpunkt für sehr wichtig und dringend gehalten worden.

Herr Kley war der Auffassung, die Art und Weise, in der diese ihm vorgeschlagene Tätigkeit einer Koordinierung des Programms Sora organisiert war, sei zur Erzielung brauchbarer Ergebnisse nicht geeignet gewesen. Einer solchen Aufgabe hätte nach seiner Ansicht ernsthaft nur innerhalb der physikalischen Abteilung nachgegangen werden können. Nach den Erklärungen des Klägers vor dem Gerichtshof beruhte seine Weigerung, die ihm angetragene Arbeit anzunehmen, auf diesem negativen Urteil über die Möglichkeiten der Gestaltung dieser Arbeit sowie darauf, daß eine diesbezügliche schriftliche Anordnung fehlte (an die er sich, wie er nunmehr erklärt, gehalten hätte).

Bekanntlich wurde die von Herrn Kley abgelehnte Aufgabe von dem wissenschaftlichen Direktor Finzi übernommen, der zur gleichen Zeit auch die Leitung der von dem Kläger bis dahin geführten Abteilung für eine Übergangszeit von einigen Wochen wahrnahm; wir wissen auch, daß Herr Finzi in Erfüllung dieser Aufgabe einen umfangreichen Bericht erstellte, der dann im Juni der Direktion vorgelegt wurde.

In seinen mündlichen Ausführungen während der Sitzung hat der Kläger seine Weigerung, eine solche Aufgabe zu übernehmen, nicht so sehr damit begründet, daß sie ihm nicht angemessen sei, vielmehr hat er vorgetragen, er sei der Meinung gewesen, diese Aufgabe könne außerhalb der physikalischen Abteilung nicht wirksam wahrgenommen werden.

Auf diesen Meinungsstreit über die beste Organisationsweise einer wissenschaftlichen Arbeit kann der Gerichtshof nicht eingehen.

Jedenfalls ist sicher, daß dem Kläger auf seinem neuen Dienstposten eine wichtige Aufgabe anvertraut worden war, daß sein Vorgesetzter, der wissenschaftliche Direktor Finzi, diese Aufgabe nicht als seinem eigenen Niveau unangemessen ansah und daß dieser sie an Stelle des Klägers ausführte. Wer der Kommission vorwirft, ihm keine angemessenen Aufgaben übertragen zu haben, kann sich nicht darauf berufen, daß ihm der Auftrag zur Ausführung dieser Arbeit nicht schriftlich erteilt worden sei: Dieses Vorbringen vermag nur dem Vorwurf zu begegnen, der Kläger habe sich mit seiner Weigerung einer regelrechten Insubordination schuldig gemacht, was ihm übrigens niemand vorgeworfen hat. Dieses Fehlen einer schriftlichen Anordnung kann aber nicht im geringsten ausschließen, daß dem Kläger konkrete, seinem Niveau und seiner Besoldungsgruppe entsprechende Aufgaben übertragen worden waren.

Sein negatives Urteil über die Organisation der ihm übertragenen Tätigkeit nimmt dieser nichts von ihrer Realität. Auch kann die Tatsache, daß er eine experimentelle Tätigkeit einer Tätigkeit wissenschaftlicher Koordinierung und Synthese vorzieht, nicht zu dem Urteil führen, daß jene Aufgabe nicht seiner

Besoldungsgruppe entsprach.

Die Freiheit der Wissenschaft schließt nicht aus, daß dem Wissenschaftler auch auf organisatorischem Gebiet Aufgaben gestellt sind. Euratom ist auch eine rechtliche Organisation mit ihren praktischen und funktionellen Erfordernissen, aus denen sich zwangsläufig Einschränkungen für die Freiheit der wissenschaftlichen Beamten in der Wahl ihrer jeweiligen Tätigkeit und für das Interesse ihrer persönlichen Forschungen ergeben müssen. Ihre Arbeitsstätten sind keine Akademien und haben auch nicht die reine Forschung zum Gegenstand, wie es vielleicht in einem Universitätslaboratorium denkbar ist.

Nicht recht verständlich sind freilich die Gründe, aus denen die Kommission den Kläger nach seiner Weigerung, die ihm vorgeschlagenen Aufgaben zu übernehmen, mehrere Monate lang ohne irgendeine echte Beschäftigung gelassen hat. Dieser Umstand hängt jedoch mit der Organisation des Dienstes und der Arbeiten der Forschungsstelle Ispra zusammen — wobei zu berücksichtigen ist, daß sich die fraglichen Vorfälle in einer Zeit der Krise und der Ungewißheit abspielten —; es kann aber für die Lage vor Klageerhebung sicherlich nicht bedeuten, daß das Vorbringen des Klägers über die fehlende Entsprechung zwischen seiner Besoldungsgruppe und den mit seinem neuen Dienstposten verbundenen Aufgaben begründet ist.

Aus den oben dargelegten Gründen beantrage ich, die Klage abzuweisen.

Was die Kostenentscheidung anbetrifft, so ist allerdings der besondere Zusammenhang, in dem der Rechtsstreit steht, und die Eigenart der aufgeworfenen Fragen zu berücksichtigen, welche die komplexen Beziehungen zwischen den praktischen Notwendigkeiten einer Organisation und der Freiheit wissenschaftlicher Forschung betreffen. Dies führt zu der Einsicht, daß das Recht nicht geeignet ist, die volle Befriedigung individueller Interessen zu gewährleisten, mögen diese auch moralisch Anerkennung verdienen; vielmehr müssen sie bisweilen den funktionellen Erfordernissen der Organisation geopfert werden.

Angesichts dieser Besonderheiten des vorliegenden Falles, vor deren Hintergrund auch zu verstehen ist, daß der Kläger sich persönlich getroffen und folglich durch die angefochtene Verfügung moralisch verletzt fühlen konnte, erscheint es mir billig, daß er keine Verfahrenskosten zu tragen hat. Deshalb schlage ich vor, gemäß Artikel 69 Absatz 3 Satz 1 der Verfahrensordnung der Beklagten sämtliche Kosten aufzuerlegen.

Zitiervorschlag: Europäischer Gerichtshof, Schlussanträge des Generalanwalts vom 05.04.1973 – C-35/72, ECLI:EU:C:1973:40
Quelle: curia.europa.eu, abgerufen 27.07.2026
Nicht-amtliche Fassung — maßgeblich ist die Fassung in der Originalsprache (CURIA: https://curia.europa.eu)
Provided by nu:legal (https://recht.nulegal.eu), the leading open legal database: AI-first, expanding daily, German and European law and case law in full text, free, with an open API for AI agents. Text and data mining expressly permitted.
Herausgeber: Nulegal GmbH, Potsdam.
Dieses Dokument: https://recht.nulegal.eu/rechtsprechung/eugh/1973-04-05/c-35-72