SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS ALBERTO TRABUCCHI VOM 5. APRIL 1973 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

Die Einführung einer neuen Prozeßvoraussetzung in das vom Statut vorgesehene System zum Schutz der Rechte und berechtigten Interessen der Beamten mußte zwangsläufig Diskussionen und Meinungsverschiedenheiten über die Kriterien der Anwendung der neuen Rechtsnorm und vor allem über die Frage auslösen, welchen Mindestanforderungen genügt sein muß, damit jene Prozeßvoraussetzung als gegeben angesehen werden kann.

Die vorliegende Rechtssache gibt Ihnen im gegenwärtigen die Zulässigkeit der Klageerhebung betreffenden Verfahrensstadium Gelegenheit zur Entscheidung eines typischen Falles, dessen Lösung mit Sicherheit einen wichtigen Präzedenzfall zur Klärung der Probleme abgeben wird, die sich im Zusammenhang mit der Prüfung der Frage stellen, ob eine Verwaltungsbeschwerde erhoben worden ist; denn nach der durch die Verordnung Nr. 1473/72 des Rates vom 30. Juni 1972 erfolgten Neufassung des Artikels 91 des Beamtenstatuts ist die Beschwerde nunmehr eine Zulässigkeitsvoraussetzung für die Klage vor dem Gerichtshof.

Im übrigen haben die Parteien nur bedingt ein Interesse daran, von Ihnen ein Urteil über die Zulässigkeit der vorliegenden Klage zu bekommen. Falls nämlich an der Zulässigkeit der neuen im wesentlichen inhaltsgleichen Klage, welche die Klägerin am 22. März 1973 (Rechtssache 112/73) erhoben hat und der anscheinend eine reguläre Verwaltungsbeschwerde vorausgegangen ist, keine Zweifel bestehen, könnte man sich fragen, ob vorliegend noch ein ausreichendes Interesse der Beklagten gegeben ist, auf ihrer Unzulässigkeitseinrede zu beharren. Zwar hat die Kommission ein allgemeines Interesse daran, von Ihnen, meine Herren Richter, die Lösung des in dieser Rechtssache aufgeworfenen prozessualen Problems zu erhalten, um sich gegebenenfalls in künftigen ähnlichen Fällen danach richten zu können. Doch dürfte es zweifelhaft sein, ob der Gerichtshof eine Frage entscheiden muß, die hier wegen eines fehlenden konkreten Interesses der Parteien in dem vorliegenden Sonderfall rein akademischer Natur wäre: Judex judicat, Tribonianus aut Ulpianus respondeat!

Was den Nutzen unserer gemeinsamen Arbeit anbelangt, kann uns vielleicht die Aussicht darauf trösten, daß Ihr Urteil für die Kostenverteilung zwischen den streitenden Parteien eine konkrete Bedeutung haben kann.

Auch aus anderen Gründen halte ich es für mehr als wahrscheinlich, daß unsere Untersuchung der Zulässigkeitsfrage im wesentlichen akademischer Natur ist. Nach Ihren Ausführungen in dem Urteil 44/71 (Marcato/Kommission — Slg. 1972, 433: ich beziehe mich auf die französische Originalfassung, da die italienische Übersetzung irrtümlich die Erwägungen des Gerichtshofes als solche der Beklagten hinstellt), die Sie in der jüngsten Entscheidung in einer weiteren Rechtssache Marcato (EuGH 37/72 vom 15. März 1973) bestätigt haben, erscheint eine Verwaltungsbeschwerde gegen die Entscheidungen eines Prüfungsausschusses sinnlos, da die Verwaltungsbehörde nicht befugt ist, derartige Entscheidungen aufzuheben oder zu ändern. Daher besteht der einzige Rechtsbehelf, über den die Beteiligten gegen eine derartige Entscheidung verfügen, in der Anrufung des Gerichtshofes.

Bei dieser Sachlage erscheint es mir unnütz, von den Beamten, die sich gegen die Entscheidung eines Prüfungsausschusses schützen wollen, die Einleitung

1 — Aus dem Italienischen übersetzt.

eines Vorverfahrens zu verlangen, das die ihm zugedachte Aufgabe nicht erfüllen könnte. Cessante ratione legis, cessat et ipsa lex! Daher müßte nach Ihrer Rechtsprechung vorliegend die Klage auch ohne eine vorherige Verwaltungsbeschwerde zumindest insoweit zugelassen werden, als sie Tätigkeiten von Prüfungsausschüssen betrifft, die nicht der Nachprüfung der Verwaltungsbehörde unterliegen. Und das würde genügen.

Wie dem auch sei, meine Aufgabe ist es jetzt, die mit dem Begriff der Verwaltungsbeschwerde zusammenhängenden Probleme zu erörtern, welche die Unzulässigkeitseinrede der Beklagten aufwirft.

Bekanntlich wollte der Rat verhindern, daß Streitigkeiten, die sich bereits auf Verwaltungsebene lösen lassen, verfrüht vor den Gerichtshof gebracht werden; er machte deshalb mit der Verordnung Nr. 1473/72 die Klagemöglichkeit von der vorherigen Erhebung der in Artikel 90 Absatz 2 vorgesehenen Verwaltungsbeschwerde abhängig.

Falls nach der neuen Regelung für die Klageerhebung die vorherige Beschwerde auch gegenüber Entscheidungen von Prüfungsausschüssen als notwendig erachtet werden sollte, bedarf es zur Entscheidung über die Unzulässigkeitseinrede der Beklagten gegenüber der Klage, die Fräulein Campogrande gegen bestimmte Auswahlverfahren angestrengt hat, der Klärung der Rechtsnatur der in Artikel 90 Absatz 2 des Beamtenstatuts in seiner geltenden Fassung vorgesehenen Beschwerde. Diese am 16. Juli 1972 veröffentlichte Verordnung kann aber, auch wenn sie ihr Inkrafttreten auf den 1. Juli desselben Jahres festsetzt, den Beamten natürlich nicht vor dem Tag ihrer Veröffentlichung entgegengehalten werden. Die Klägerin hätte die betreffende Entscheidung bis zu jenem Tage zweifelsohne anfechten können, ohne zuvor das Beschwerdeverfahren betreiben zu müssen. Da aber die Klage erst am 28. August erhoben worden ist, richtet sie sich entsprechend dem allgemeinen Grundsatz „tempus regit actum" nach der zum Zeitpunkt ihrer Erhebung geltenden neuen Regelung.

Um die Klagezulässigkeit festzustellen, bedarf es mithin der Klärung, ob die nach den neuen Bestimmungen vorgesehene Voraussetzung der Beschwerdeerhebung erfüllt ist.

Diese den vorliegenden Fall betreffende Frage kann im übrigen nicht von Erwägungen allgemeinerer Art losgelöst werden, die bestimmte Aspekte des neuen Klagesystems angehen.

Ohne hier die Nützlichkeit einer Vorprüfung auf Verwaltungsebene für die Streitigkeiten in Zweifel ziehen zu wollen, die über die Anwendung des Statuts zwischen den Beamten und der Verwaltung entstehen, erscheint es mir gleichermaßen zweifelsfrei, daß ein solches im Interesse einer rationellen Arbeitsweise der Gerichts- und Verwaltungsbehörden konzipiertes System den grundlegenden Schutz der unmittelbar Betroffenen, also der Beamten, sicherzustellen hat.

Unter diesem Blickwinkel ist die Neuregelung zu betrachten und auszulegen. Wenn die Verwaltungsbeschwerde im wesentlichen den gleichen Erfordernissen genügen müßte, wie sie für die Klage gelten, ergäbe sich daraus für den Beamten keine Beschleunigung und Erleichterung, sondern eine Belastung und eine Erschwerung. Wenn das Verwaltungsbeschwerdeverfahren zwingend vorgeschrieben wurde, um so weit wie möglich die Komplikationen und Kosten des gerichtlichen Verfahrens zu vermeiden, so ist der Beschwerde eine unformalistische Ausgestaltung zu geben, insbesondere dürfen Art und Form ihrer Erhebung die Rechtsschutzmöglichkeiten nicht beeinträchtigen, über die der Betroffene verfügen muß, falls der Streit auf Verwaltungsebene nicht beigelegt wird. Dieses Erfordernis wird andererseits durch die weitere mit dem Institut der obligatorischen Beschwerde verfolgte Zielsetzung ergänzt, der für die gegebenenfalls günstige Bescheidung des Beamten zuständigen Verwaltungsbehörde die Möglichkeit zu geben, von den Forderungen des Betroffenen Kenntnis zu erlangen, ehe sie mit diesen vor Gericht konfrontiert wird.

Das Fehlen klar umrissener Formvorschriften für die Verwaltungsbeschwerde macht sich auch bei der Qualifizierung der von den Beamten erhobenen Beschwerden gegen sie beschwerende Maßnahmen im Sinne des Artikels 90 Absatz 2 bemerkbar.

Zwar schränkt die Festlegung einer Verfahrensregelung stets zwangsläufig die freie Entwicklung der Argumente ein, welche die Rechtsordnung den Betroffenen möglicherweise zuerkennt; doch gilt es zu vermeiden, daß die Wirkung dieser Festlegung über ihren eigentlichen Zweck hinausgeht.

Wenn wir uns nun dem vorliegenden Fall zuwenden, anläßlich dessen die Kommission eines der ersten Male die neue Unzulässigkeitseinrede erhebt, haben wir folglich die Rechtslage im Hinblick auf den Wesensgehalt der erlassenen Rechtsakte und unter besonderer Berücksichtigung auch der zeitlichen Umstände der Klageerhebung zu prüfen. Wir dürfen nicht vergessen, daß die erwähnte Änderung im Juli 1972 in Kraft getreten ist, also gerade während des Abschlusses des Verwaltungsverfahrens, dessen Rechtsnatur zur Debatte steht und das durch das Schreiben der Klägerin an Herrn Coppé vom 18. Mai 1972, das dieser mit Schreiben vom 11. Juli 1972 beantwortete, eingeleitet worden war.

Für die Qualifizierung des im Schreiben vom 18. Mai enthaltenen Antrages müssen wir uns vor Augen halten, daß dieses vor der Veröffentlichung der Änderungen des Artikels 91 des Statuts verfaßt wurde.

In diesem Schreiben brachte Fräulein Campogrande einen an das für Verwaltungsangelegenheiten zuständige Mitglied der Kommission gerichteten ausführlichen Protest zum Ausdruck (es erscheint mir nicht lohnenswert, auf die Einreden der Beklagten im Zusammenhang mit der Tatsache einzugehen, daß das Schreiben nicht an die Kommission selbst gerichtet und auch der Dienstweg nicht eingehalten worden sei; denn der Umstand, daß das Schreiben dem Absender nicht zurückgesandt, sondern von dem zuständigen Kommissionsmitglied beantwortet wurde, heilt jeden etwa in dieser Hinsicht bestehenden Mangel). Dieser Protest richtete sich gegen eine von einem Prüfungsausschuß gegenüber der Klägerin getroffene Entscheidung, von der die Klägerin — wie, wissen wir nicht — sogar noch vor deren amtlicher Bekanntgabe Kenntnis erhalten hatte. Wegen dieses letzteren Umstandes dürfte, wenn man sich streng an den Wortlaut hält, das Vorliegen einer förmlichen Beschwerde schwerlich zu bejahen sein. Dennoch müssen wir aufgrund unserer oben vorgetragenen Auffassung wohl in Betracht ziehen, daß eine Antwort auf die mit Gründen versehenen Vorstellungen der Betroffenen gerade durch die Stelle erteilt wurde, an die sich auch die förmliche Beschwerde hätte richten müssen; und diese Antwort wurde formuliert, nachdem das zuständige Kommissionsmitglied eine solche Kenntnis von den Tatsachen erlangt hatte, daß ihm eine eingehende sachliche Begründung der Ablehnung möglich war.

Von den Wesensmerkmalen, die einen Antrag zu einer Beschwerde machen, ist eines formeller Natur — das heißt, der Antrag muß an die zuständige Behörde gerichtet sein — und eines materieller Natur — das heißt, die genannte Behörde muß eindeutig dazu aufgefordert werden, tätig zu werden, um eine Stellungnahme zu ändern oder um einen Fehler einer untergeordneten Stelle abzuhelfen, der die Rechtsstellung des betreffenden Beamten beeinträchtig hat —.

Sobald einmal ein Antrag diesen beiden Grunderfordernissen genügt, sollte man meines Erachtens nichts weiter verlangen, um die Lage des Beamten nicht übermäßig zu erschweren; denn dieser soll (in einem reinen Verwaltungsverfahren) wohlgemerkt nicht dem praktischen Zwang ausgesetzt werden, sich der Hilfe eines Anwalts zu bedienen.

Vorliegend hatte sich die Klägerin an das für Verwaltungsangelegenheiten verantwortliche Mitglied der Kommission gewandt und die Abänderung einer sie be-

schwerenden Verwaltungsmaßnahme verlangt.

Ihnen, meine Herren Richter, wird nun die Frage gestellt, ob die Klägerin, um den Förmlichkeiten des neuen Artikels 91 zu genügen, ihre Beschwerde, auf welche die zuständige Behörde bereits eine genaue Antwort gegeben hatte, bei der gleichen Stelle erneut hätte erheben müssen. Eine solche Frage kann, so meine ich, wenigstens im Zeitpunkt der erstmaligen Anwendung der neuen Regelung, nicht bejaht werden. In Anbetracht des Umstandes, daß den Beamten die Möglichkeit eines Rechtsschutzes in den Verträgen zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften selbst zugesichert wird, sowie der Gründe, die ich oben gegen eine strenge Auffassung von dem Beschwerdeverfahren ins Feld geführt habe, wie es jetzt in der neuen Fassung des Artikels 91 des Statuts geregelt ist, kann man nicht — im wesentlichen als Wiederholung des Inhalts einer bereits eingereichten Beschwerde — die Vornahme einer Handlung verlangen wollen, die mit vollem Grund als unnütz anzusehen ist, nur um der in dem neuen System aufgestellten Prozeßvoraussetzung nach Form und Wortlaut besser zu genügen.

Daher schlage ich Ihnen — ohne auf die materiellen Fragen und die Entsprechung von Beschwerde und Klage einzugehen — vor, die Unzulässigkeitseinrede zumindest hinsichtlich des Teils der Klageanträge zu verwerfen, die im wesentlichen bereits in dem Schreiben vom 18. Mai 1972 enthalten waren, und demgemäß in die Prüfung der Begründetheit der Klage einzutreten.

Unabhängig vom Ausgang des Verfahrens sind die Kosten des Zwischenstreits, der durch die Unzulässigkeitseinrede der Beklagten ausgelöst wurde, dieser aufzuerlegen.