SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS G. FEDERICO MANCINI VOM 5. APRIL 1984 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Die Klage, die der vorliegenden Rechtssache zugrunde liegt, richtet sich gegen die Gemeinsame Kernforschungsstelle (GKFS) Ispra und die Kommission; mit ihr begehren die Herren Carlo Albertini und Mario Montagnani, wissenschaftliche Beamte der GKFS, die Aufhebung verschiedener Entscheidungen und Schadensersatz.

Seit Beginn der siebziger Jahre forschen die Kläger innerhalb der Abteilung „Angewandte Mechanik" über das dynamische Verhalten von Werkstoffen. 1976 wurde mit Herrn L. H. Larsson ein neuer Abteilungsleiter ernannt. Den Klägern zufolge zeigte dieser sehr bald, daß er ihre Arbeit nicht ihrem wirklichen Wert entsprechend würdigte, und erlegte ihrer Tätigkeit unannehmbare Beschränkungen auf. Im einzelnen geht es um folgende Vorfälle:

a) Herr Larsson verweigerte den Klägern die Zustimmung zur Veröffentlichung eines wissenschaftlichen Berichtes (Memorandum vom 7. 10. 1982 und Note vom 5. 11. 1982);

b) er verweigerte ihnen die Genehmigung zur Teilnahme an einer internationalen Tagung (Note vom 5. 11. 1982);

c) er untersagte ihnen, im Rahmen ihrer dienstlichen Tätigkeit Kontakte zu bestimmten auswärtigen Fachleuten zu unterhalten (Noten vom 27. 9. und 6. 10. 1982);

d) er entzog ihnen die Verantwortung für die Forschungen über das dynamische Verhalten von Werkstoffen (dienstliche Weisung vom 10. 11. 1982).

Am 10. Dezember 1982 legten die beiden Beamten bei der zuständigen Stelle verschiedene Beschwerden im Sinne von Artikel 90 Beamtenstatut ein; am 23. Dezember 1982 erhoben sie, gestützt auf Artikel 90 Absatz 2 in Verbindung mit Artikel 91 Absatz 4, Klage wegen Verletzung der Artikel 17, 21 und 24 Beamtenstatut. Am selben Tag beantragten sie, den Vollzug der mit dieser Klage angefochtenen Maßnahmen auszusetzen. Der Präsident des Gerichtshofes wies ihre Anträge jedoch mit Beschlüssen vom 23. Dezember 1982 und 1. Februar 1983 zurück. Nachdem es wegen Ablaufs der im Statut vorgesehenen Fristen zur stillschweigenden Zurückweisung der Verwaltungsbeschwerden gekommen war, wies die Kommission die Beschwerde am 17. Mai 1983 schließlich auch formal zurück.

Während des mündlichen Verfahrens hat der Bevollmächtigte der Kommission die im Anschluß an die unter b genannte Tagung veröffentlichten Unterlagen vorgelegt. Darunter befindet sich der von den Klägern unter Angabe ihrer Stellung unterzeichnete Bericht, dessen Veröffentlichung der Abteilungsleiter Larsson nicht zugestimmt hatte.

2. Die Klage — die als nur gegen die Kommission gerichtet anzusehen ist, da die GKFS Teil des Verwaltungsgefüges

1 — Aus dem Italienischen übersetzt.

der Kommission ist — ist somit in erster Linie auf die Aufhebung verschiedener Entscheidungen des Leiters der Abteilung „Angewandte Mechanik" der GKFS gerichtet.

Untersuchen wir zunächst die Entscheidungen vom 7. Oktober und 5. November 1982. Mit diesen verweigerte der Abteilungsleiter Larsson die Zustimmung zur Veröffentlichung eines Berichtes mit dem Titel „Constitutive Equations of Austenitic Stainless Steels in Dynamics. Experiments and Calibration Procedure", der von den Klägern in Zusammenarbeit mit zwei Professoren der Universität Bologna verfaßt worden war. Das „paper" sollte auf der von der Universität Kairo vom 27. bis 29. Dezember 1982 veranstalteten Zweiten Tagung über das Thema „Mechanical Design and Production" vorgelegt und diskutiert werden.

Aus den Akten ergibt sich folgendes:

Am 13. Juli 1982 sandten die Kläger die Originalfassung und einige Kopien des „paper" an Professor Eleiche, den Generalsekretär der Tagung, zur Vorlage beim Wissenschaftlichen Ausschuß der Tagung.

Am 30. Juli 1982 teilte Professor Eleiche den Klägern mit, der Ausschuß habe das „paper" angenommen.

Am 31. August 1982 stellten die Kläger einen Antrag gemäß Artikel 17 Beamtenstatut auf Zustimmung zur Veröffentlichung des Berichtes.

Mit Memorandum an die Kläger vom 7. Oktober 1982 beschied der Abteilungsleiter den Antrag abschlägig. Zur Begründung führte er an, die Kläger hätten die Verfahrensregeln verletzt, indem sie das „paper" dem Veranstalter der Tagung ohne Genehmigung zugesandt hätten. Im übrigen erscheine die Arbeit aus wissenschaftlicher Sicht nicht reif für eine Veröffentlichung.

In ihrer Antwort an den Abteilungsleiter vom 19. Oktober 1982 legten die Kläger die Bedeutung ihres Berichtes dar und verteidigten dessen wissenschaftlichen Wert.

Am 5. November 1982 richtete der Abteilungsleiter an Herrn Montagnani eine Note, mit der er die Verweigerung der Zustimmung bekräftigte.

Mit Schreiben vom 30. November 1982 ersuchten die Kläger Professor Eleiche, ihren Bericht als zurückgezogen anzusehen, falls die vorgenannte Zustimmung den Veranstaltern der Tagung nicht rechtzeitig übermittelt würde. Diese Bitte erneuerten die Kläger nach ihren Angaben während eines Treffens mit Professor Eleiche in Ispra im Sommer 1983.

Am 9. März 1983 beantragten die Kläger die Zustimmung zur Veröffentlichung eines Berichtes mit dem Titel „Dynamic Mechanical Properties of Austenitic Stainless Steels. Fitting of Experimental Data on Constitutive Equations", den sie wiederum in Zusammenarbeit mit den beiden Professoren der Universität Bologna verfaßt hatten und der für eine Tagung in Chicago im August 1983 (SMIRT VII) bestimmt war. Für diese Arbeit, in der die gleichen Themen wie in dem hier in Rede stehenden „paper" behandelt wurden, wurde die Zustimmung erteilt.

In dem Band „Current Advances in mechanical Design and Production; Proceedings of the Second Cairo University MDP Conference, 27-29 December 1982" ist auf den Seiten 475 ff. der Text des für die Kairoer Tagung bestimmten „paper" unter Angaben der Namen und der Stellung der vier Verfasser abgedruckt. In dem in der Bibliothek in Ispra befindlichen Exemplar sind allerdings Namen und Stellung der Kläger ausgestrichen.

Nach diesen Vorbemerkungen komme ich zu den Rügen. Die Kläger führen zunächst aus, mit ihrem Antrag auf Zustimmung zur Veröffentlichung hätten sie die seinerzeit bei der GKFS üblichen Praxis befolgt, die sich aus der dienstlichen Weisung Nr. 13/79 vom 15. Mai 1979 und aus der glaubhaften Erklärung von drei in Ispra tätigen wissenschaftlichen Beamten vom 20. Januar 1983 ergebe. Für den Abdruck des „paper" seien sie nicht verantwortlich, da sie die Veranstalter der Tagung rechtzeitig davon in Kenntnis gesetzt hätten, daß sie die Zustimmung zur Veröffentlichung nicht erhalten hätten.

Zur Begründung ihrer Anfechtungsklage machen die Kläger zwei Rügen geltend: fehlende Zuständigkeit und Amtsmißbrauch. Die erste Rüge stützen sie auf den Anhang 1 der Entscheidung des Generaldirektors der GKFS vom 20. November 1979 betreffend die Wahrnehmung der der Anstellungsbehörde nach dem Statut zustehenden Befugnisse. Danach sei für die Entscheidung nach Artikel 17 Absatz 2 (Zustimmung zur Veröffentlichung) der Direktor der Forschungsanstalt Ispra und nicht der Abteilungsleiter zuständig. Nach Ansicht der Kläger gilt Artikel 17 ohnehin nur für endgültige Veröffentlichungen und nicht für an die Veranstalter von wissenschaftlichen Kongressen übersandte „papers". Zum Vorwurf des Amtsmißbrauchs führen die Kläger aus, bei der Entscheidung über die Zustimmung zur Veröffentlichung sei kein Raum für die wissenschaftliche Bewertung eines Beitrags; der von ihnen verfaßte Bericht sei jedenfalls sicher nicht geeignet, die Interessen der Gemeinschaft zu beeinträchtigen.

Die Kommission ist natürlich gegenteiliger Ansicht. Verfahrensmäßig gesehen haben nach ihrer Auffassung die Kläger zweifellos die insoweit geltenden Regeln und den von ihnen angeführten Artikel 17 verletzt, indem sie den Antrag auf Zustimmung zur Veröffentlichung nach der Übersendung des „paper" an Professor Eleiche gestellt haben. In der Sache macht sie geltend:

a) Andere Mitarbeiter der Abteilung hätten die Auffassung des Abteilungsleiters Larsson geteilt;

b) ein abteilungsübergreifendes Seminar über Modelle des Verhaltens von Werkstoffen hätte zu Ergebnissen geführt, die die Auffassung des Abteilungsleiters bestätigt hätten;

c) zwei nacheinander konsultierte auswärtige Fachleute hätten eine negative Stellungnahme zum wissenschaftlichen Wert des „paper" abgegeben.

Das Verhalten der Kläger müsse somit am Zweck von Artikel 17 Absatz 2 gemessen werden, der darin bestehe, „die Beachtung des grundlegenden Erfordernisses ... sicherzustellen, daß die Veröffentlichungen das Niveau haben, das die Kommission von ihren Bediensteten erwarten darf, und das Ansehen der Forschungsstelle nicht beeinträchtigen".

3. Einige Worte zu den von den Parteien angeführten Vorschriften. Artikel 17 Absatz 2 Beamtenstatut betrifft die Veröffentlichung von von Bediensteten der Gemeinschaft verfaßten Texten. Es heißt dort: „Der Beamte darf Texte, die sich auf die Tätigkeit der Gemeinschaften beziehen, ohne Zustimmung der Anstellungsbehörde weder allein noch in Zusammenarbeit mit Dritten veröffentlichen ... Die Zustimmung darf nur versagt werden, wenn die geplante Veröffentlichung geeignet ist, die Interessen der Gemeinschaft zu beeinträchtigen." Für die wissenschaftlichen und technischen Beamten und insbesondere für die Beamten der GKFS gilt ferner Artikel 94. Dort heißt es im zweiten Absatz: „Veröffentlichungen oder öffentliche Mitteilungen eines Beamten, die die Tätigkeit

der Europäischen Atomgemeinschaft betreffen, bedürfen der Zustimmung der Anstellungsbehörde und unterliegen den von ihr festgelegten Bedingungen."

Für die in Ispra tätigen Beamten, die auf internationalen wissenschaftlichen Tagungen Beiträge vorlegen wollen, gelten im übrigen die in der bereits erwähnten dienstlichen Weisung Nr. 13/79 niedergelegten Regeln. Diese betreffen „das Verfahren zur Benennung der Teilnehmer an wissenschaftlichen und technischen Veranstaltungen, Konferenzen, Symposien, Kolloquien und Expertentreffen, zu denen die Kommission offiziell eingeladen ist". Wie dort vorgeschrieben ist, ist die Genehmigung der Vorlage eines „paper" unter Benutzung eines besonderen Formblatts mindestens einen Monat vor dem von den Veranstaltern festgelegten Tag für die Vorlage der Vorschläge von Tagungsbeiträgen zu beantragen. Befinden die zuständigen Stellen nicht über den Antrag, kann der Antragsteller den Veranstaltern den Titel oder die Zusammenfassung seines Textes übermitteln. Dagegen dürfen vollständige Texte keinesfalls übersandt werden, bevor der Veröffentlichung ordnungsgemäß zugestimmt wurde. Wird die Zustimmung versagt, muß der Bedienstete seinen Vorschlag eines Tagungsbeitrags gegenüber den Veranstaltern zurückziehen (Dok. EUR/C-IS 202/79, Punkt 4.1).

4. Wie ich bereits erwähnt habe, hat sich in der mündlichen Verhandlung herausgestellt, daß der streitige Bericht unter Angabe der Namen und der Stellung der Kläger in den veröffentlichten Unterlagen der Kairoer Tagung erschienen ist. Daraus hat die Kommission abgeleitet, daß das Interesse der Kläger an der Aufhebung der Entscheidung, mit der die Zustimmung zur Veröffentlichung versagt worden ist, weggefallen ist.

Dieses Argument halte ich für begründet. Auch wenn man davon ausgeht, daß die Kläger den Abdruck des Berichtes weder gewünscht noch genehmigt haben, so hat dieser Abdruck doch sicherlich ihr Interesse an der Verfolgung der vorliegenden Klage zumindest im Hinblick auf die hier erörterte Rüge entfallen lassen; denn eine eventuelle Aufhebung könnte keine günstigen Auswirkungen mehr auf ihre rechtliche Lage haben.

5. Unter diesen Umständen ist es nur noch aus Gründen der Vollständigkeit gerechtfertigt, die von den Klägern erhobenen Rügen zu prüfen. Was die Rüge der fehlenden Zuständigkeit angeht, hat die Kommission im schriftlichen Verfahren darauf hingewiesen, daß der Direktor der Forschungsanstalt der ihm vom Abteilungsleiter mitgeteilten Verweigerung der Zustimmung nicht widersprochen habe; in der mündlichen Verhandlung hat sie ergänzend ausgeführt, daß der Direktor der Forschungsanstalt die ihm mit dem Beschluß des Direktors der GKFS vom 20. November 1979 übertragenen Befugnisse seinerzeit förmlich an den Abteilungsleiter delegiert hatte. Diese Umstände sind unstreitig. Ich leite daraus ab, daß der Abteilungsleiter Larsson den Standpunkt der Verwaltung ausgedrückt hat oder daß seine Entscheidung von der Verwaltung zumindest stillschweigend gebilligt wurde.

Der Gerichtshof selbst hat dieses Verfahren in den Urteilen vom 30. Mai 1973 in den Rechtssachen 46/72 (De Greef/Kommission, Slg. 1973, 543) und 49/72 (Drescig/Kommission, Slg. 1973, 565) für rechtmäßig erklärt. Dort hat der Gerichtshof einen dem Beschluß vom 20. November 1979 gleichgearteten Beschluß nicht als „eine Zuweisung von Befugnissen im strengen Wortsinne", sondern vielmehr als „eine interne Geschäftsverteilungsmaßnahme" eingestuft.

Weiter heißt es dort: „Bei dieser Sachlage kann der Beschluß nicht dahin verstanden werden, daß er von vornherein jegliche Weiterübertragung von Befugnissen durch darin bezeichneten Beamten oder jegliche .. Abweichung von den ... Verteilungskriterien ausschlösse. Eine Weiterübertragung oder eine Abweichung von diesen Kriterien könnte nur dann zur Nichtigkeit einer Rechtshandlung der Verwaltung führen, wenn Gefahr bestünde, daß dadurch eine der den Beamten im Statut gegebenen Garantien oder .. Normen ... verletzt würden." (Slg. 1973, 543, Randnummern 17 bis 19 und 20 f. der Entscheidungsgründe). Besonders der letzte Satz paßt voll auf unseren Fall. Nachdem wir festgestellt haben, daß das „paper" ohne Verzögerung veröffentlicht worden ist, läßt sich nämlich sicherlich nicht mehr sagen, daß sie den Bediensteten gegebenen Garantien verletzt worden wären.

Von anderem Gewicht ist die Rüge des Amtsmißbrauchs bei der Anwendung von Artikel 17 Absatz 2. Meiner Ansicht nach kann die Vorschrift das Grundrecht der freien Meinungsäußerung beschränken und ist daher eng auszulegen. Wenn die Fragen einer möglichen Kollision zwischen diesem Recht und den „Interessen" der Gemeinschaft vertieft werden müßten — was hier wegen des bereits erwähnten fehlenden Interesses der Kläger nicht erforderlich ist —, hätte sich die Untersuchung auf die den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsamen allgemeinen Grundsätze auf dem Gebiet des *free speech* zu richten. Ich bezweifle, daß die weite Auslegung von Artikel 17 Absatz 2 durch die Kommission (siehe oben, Nummer 2 am Ende) einem solchen Test standhielte. Ich darf den Gerichtshof an die Worte von Immanuel Kant erinnern. Danach muß dem Beamten, dem Offizier, dem Geistlichen die Freiheit zugestanden werden, „von seiner Vernunft in allen Stücken öffentlichen Gebrauch zu machen". Als „Gelehrter" und als „Glied .. der Weltbürgergesellschaft" hat er die „uneingeschränkte Freiheit, sich seiner eigenen Vernunft zu bedienen und in seiner eigenen Person zu sprechen" und „Vorschläge wegen besserer Einrichtung des [Staats-] und Kirchenwesens" zu machen. (*Was ist Aufklärung?* 1784).

6. Der zweite Klageantrag ist auf die Aufhebung der Entscheidung vom 5. November 1982 gerichtet, mit der den Klägern die Genehmigung zur Teilnahme an der Kairoer Tagung versagt wurde. Wie sich aus den Akten ergibt, richtete der Abteilungsleiter auf die Anträge der Kläger vom 31. August und 19. Oktober 1982 am 5. November 1982 eine handschriftliche Note an Herrn Montagnani, mit der er ihm mittteilte, er habe das Programm der Tagung geprüft und halte eine Teilnahme von Bediensteten der GKFS nicht für angebracht.

Auch in bezug auf dieses Klagebegehren macht die Kommission geltend, den Klägern fehle das Interesse an der Aufrechterhaltung ihrer Klage. Das Argument überzeugt mich. Die Konferenz gehört der Vergangenheit an, und es ist nicht ersichtlich, welchen Nutzen die Kläger aus einer die Ablehnung der Dienstreise aufhebenden Entscheidung ziehen könnten. Ihre Rüge ist somit gegenstandslos. Mit dieser Rüge wird ein Recht des wissenschaftlichen Beamten behauptet, an internationalen Konferenzen teilzunehmen, wenn nicht gar das Recht des Bediensteten, auf Dienstreise geschickt zu werden. Ein solches Recht ist jedoch in keiner Rechtsvorschrift anerkannt und läßt sich auch nicht aus einem allgemeinen Grundsatz ableiten. Die Genehmigung von Dienstreisen steht also in vollem Umfang im Ermessen der Verwaltung.

7. Mit dem dritten Klageantrag begehren die Kläger die Aufhebung der dienstlichen Noten vom 27. November und 6. Oktober 1982. Mit der ersten hatte der Abteilungsleiter den Antrag der Kläger abgelehnt, einen auswärtigen Forscher zum Besuch der GKFS einzuladen; diese Entscheidung wurde in erster Linie damit begründet, daß die früheren Besuche des Betreffenden ein enttäuschtes Ergebnis erbracht hätten. Mit der zweiten dienstlichen Note hatte der Abteilungsleiter die Kläger aufgefordert, die innerdienstlichen Regeln der GKFS einzuhalten.

Nach Auffassung der Kläger beeinträchtigten diese Verbote und Behinderungen ihrer Beziehungen zu auswärtigen Wissenschaftlern ihre dienstliche Laufbahn und beschneiden sie als Forscher in ihrer wissenschaftlichen Freiheit. Die Kommission macht demgegenüber geltend, zu den den Beamten gewährleisteten Rechten gehöre nicht das Recht, auswärtige Fachleute einzuladen. Im übrigen hätten die Kläger nicht nachgewiesen, daß ihnen untersagt worden sei, Kontakte mit solchen Wissenschaftlern zu unterhalten.

Ich bezweifle stark, daß die Handlungen, die sich den vorgelegten Unterlagen entnehmen lassen, als für die Kläger nachteilig angesehen werden können. Insoweit hat der Abteilungsleiter meines Erachtens die Befugnisse, die ihm im Interesse eines geregelten Dienstbetriebs im Bereich der innerdienstlichen Koordination zustehen, rechtmäßig ausgeübt.

8. Mit dem vierten Antrag wird die Aufhebung der dienstlichen Weisung vom 10. November 1982 begehrt, mit der der Abteilungsleiter dem Referatsleiter, Herrn Verzelletti, die Verantwortung für die Forschungen über das dynamische Verhalten von Werkstoffen übertragen hat.

Die Kläger erheben drei Rügen:

a) fehlende Zuständigkeit, da die Entscheidung von der Anstellungsbehörde und nicht vom Abteilungsleiter hätte getroffen werden müssen;

b) fehlende Begründung;

c) Amtsmißbrauch, da es einen „Akt der Intoleranz" darstelle, den Klägern die Verantwortung für die „große Anlage" zu entziehen, deren Erfinder und Konstrukteure sie seien.

Die Kommission macht in erster Linie geltend, die Kläger seien nicht herabgestuft und es seien ihnen keine ihrer Besoldungsgruppe nicht entsprechende Funktionen zugewiesen worden; ihre Vorwürfe seien daher nicht berechtigt. Im übrigen sei die Entscheidung auch rechtmäßig, denn die Personalführung innerhalb einer wissenschaftlichen Abteilung falle unter jedem Gesichtspunkt in die Zuständigkeit des Abteilungsleiters. Dessen Sache sei es insbesondere, die Arbeit zu organisieren und Funktionen und Verantwortung nach den dienstlichen Erfordernissen zuzuweisen.

Ich schließe mich der Ansicht der Kommission an. Gegenstand der streitigen Maßnahme ist nicht die Einweisung in eine Planstelle, die nach Artikel 7 Beamtenstatut Sache der Anstellungsbehörde ist. Die Maßnahme greift in die innere Organisation einer Verwaltungseinheit ein und soll einen besseren Dienstbetrieb sicherstellen; als solche fällt sie zweifellos in die Zuständigkeit des Abteilungsleiters.

Sie ist auch in keiner Weise fehlerhaft. Ein Begründungsmangel liegt nicht vor: Die Kläger bestreiten nicht, daß der Abteilungsleiter dem Kläger Albertini von der dienstlichen Weisung einen Tag vor

ihrem Erlaß in Kenntnis gesetzt und ihm die Gründe dafür ausführlich dargelegt hat. Noch schwacher ist aber das Argument, wonach derjenige, der ein Gerät erfindet und konstruiert, gewissermaßen ein ausschließliches Recht zu seiner Benutzung haben soll. Um sich davon zu überzeugen, genügt ein Blick auf Artikel 94 Absatz 3, in dem es heißt: „Erfindungen, die von einem Beamten in Ausübung seiner Tätigkeit oder im Zusammenhang damit gemacht oder konzipiert werden, gehören der Europäischen Atomgemeinschaft."

9. Abzuweisen ist die Klage schließlich auch hinsichtlich des Antrags, die Kommission zum Ersatz des Schadens zu verurteilen, der den Klägern nach ihrer Darstellung durch die Entscheidungen entstanden ist, ihnen die Zustimmung zur Veröffentlichung ihres Berichtes und die Genehmigung zur Teilnahme an der Kairoer Tagung zu versagen. Wie wir gesehen haben, ist im Falle des Berichtes kein Schaden entstanden; im Falle der Teilnahme an der Tagung hat sich das Verhalten der Beklagten als völlig rechtmäßig herausgestellt.

10. Aus all diesen Erwägungen beantrage ich, die mit Klageschrift vom 23. Dezember 1982 von den Herren Carlo Albertini und Mario Montagnani gegen die Kommission der Europäischen Gemeinschaft erhobene Klage abzuweisen.

Ferner sollte jede Partei ihre eigenen Kosten einschließlich der im Verfahren der einstweiligen Anordnung entstandenen Kosten, über die die Entscheidung vorbehalten wurde, tragen.