SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS GIUSEPPE TESAURO
vom 10. Oktober 1989 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Ausgangspunkt dieses Rechtsstreits ist ein Streit, zu dem es während des Dienstes zwischen Herrn Katsoufros, einem beamteten Jurist-Übersetzer in der Direktion Übersetzung des Gerichtshofes, und Herrn Constantinou, einem ehemaligen Beamten des Gerichtshofes, der zum maßgeblichen Zeitpunkt mit den Aufgaben eines Überprüfers betrauter freier Mitarbeiter dieser Direktion war. Im Zusammenhang mit diesem Vorgang zeigte der Kläger der Verwaltung mit einem gemäß Artikel 90 des Statuts eingereichten Antrag an, daß er tätlich angegriffen worden sei, und beantragte deshalb, im Rahmen der Beistandspflicht nach Artikel 24 des Statuts geeignete Maßnahmen — nötigenfalls Disziplinarmaßnahmen — gegenüber dem Angreifer zu ergreifen.

Da die erhobenen Beweise ihrer Ansicht nach die Sachverhaltsschilderung des Klägers nicht bestätigten, lehnte die Verwaltung den Erlaß der beantragten Maßnahmen ab und ordnete lediglich an, die Übersetzungen des Klägers in Zukunft nicht mehr Herrn Constantinou zur Überprüfung vorzulegen.

Mit diesem Ergebnis unzufrieden, legte der Kläger eine Beschwerde ein, die vom Verwaltungsausschuß des Gerichtshofes zurückgewiesen wurde. Gegen diese Zurückweisung wendet sich die vorliegende Klage.

Zur Zulässigkeit

2. Der Gerichtshof macht zunächst geltend, die Klage sei wegen fehlenden Rechtsschutzbedürfnisses des Klägers unzulässig. Zum einen wird seiner Ansicht nach durch das Nichtergreifen von Disziplinarmaßnahmen keine rechtlich geschützte Position des Klägers verletzt; zum anderen habe dieser bereits angemessene Genugtuung auf Verwaltungsebene erhalten, indem er im Anschluß an den gemeldeten Vorfall erreicht habe, daß seine Übersetzungsarbeiten künftig nicht mehr von Herrn Constantinou überprüft würden.

Es mag einigermaßen verwundern, daß einerseits bestritten wird, daß der Kläger vor Gericht ein schutzwürdiges Interesse dargetan habe, ihm aber andererseits das Rechtsschutzinteresse mit der Begründung abgesprochen wird, die materielle Rechtsstellung, deren Verletzung er geltend mache, sei von der Verwaltung bereits voll anerkannt und geschützt worden.

In Wahrheit entspringt der aufgezeigte Widerspruch im Vorbringen des Beklagten der häufigen — oft zur Untermauerung der Auffassung des betreffenden Beklagten beabsichtigten — Verwechslung zwischen dem fehlenden Rechtsschutzbedürfnis und der Unbegründetheit des Klageantrags, d. h. zwischen dem rein verfahrensrechtlichen Aspekt und der Begründetheit. Diese Verwechslung bezieht sich gewöhnlich auf das

* Originalsprache: Italienisch.

Rechtsschutzbedürfnis im engeren Sinne, d. h. das Interesse an der Klageerhebung. Weniger oft, weil leichter nachprüfbar, betrifft sie das Interesse an der Anfechtung eines Verwaltungsakts oder eines Urteils, und zwar einfach deshalb, weil das Klageinteresse in einem solchen Fall entweder aufgrund des negativen Inhalts der angefochtenen Maßnahme im Verhältnis zum ursprünglichen Antrag oder aber — im Fall einer gerichtlichen Entscheidung — aufgrund des teilweisen oder vollständigen Unterliegens, also aufgrund sofort und leicht erkennbarer Faktoren, entsteht.

Im vorliegenden Fall geht es aber offensichtlich um das Anfechtungsinteresse des Klägers, speziell das Interesse an der Anfechtung der Maßnahme, mit der die Anstellungsbehörde seinen Antrag abgelehnt hat. Gerade weil es sich um eine negative Maßnahme — zumal zur Sache selbst und keineswegs zur Frage des (originären) Rechtsschutzinteresses — handelt, besteht kein begründeter Zweifel am Vorliegen des Interesses, diese Maßnahme vor dem Gerichtshof anzufechten. Es handelt sich geradezu um den Schulfall der Lehrbücher des Verfahrensrechts.

Allerdings sei mir eine weitere Anmerkung gestattet. Zunächst ist bekannt, daß zur Anfechtung einer Maßnahme berechtigt ist, wer ein sogenanntes persönliches Interesse an der Bewilligung des Antrags hat, also derjenige, der mit dem gewünschten Ausgang des Verfahrens einen „Vorteil" erstrebt. Unter „persönlichem" Interesse ist jedoch nicht nur das Interesse an der Änderung der subjektiven materiellen oder wirtschaftlichen Verhältnisse des Klägers zu verstehen, sondern auch das Interesse an einem Ergebnis, das ihm in seiner, sagen wir einmal, lediglich immateriellen Sphäre Genugtuung verschafft. Eine andere Auffassung, wie diejenige der beklagten Verwaltung im vorliegenden Fall, würde der Verneinung des Zugangs zu allen Klagen gleichkommen, mit denen beispielsweise die Feststellung eines Beleidigungsdelikts und eine Verurteilung zum Schadensersatz nicht zugunsten des Klägers, sondern zugunsten einer Wohlfahrtseinrichtung begehrt wird.

Außerdem liegt im Falle der Anfechtung eines Verwaltungsakts der Klage oft noch ein zweites Interesse zugrunde, nämlich das Interesse daran, daß das Handeln der Verwaltung frei von Fehlern ist, und sei es nur von Verfahrensfehlern, die zur Entscheidung in der Sache noch hinzutreten.

Daraus folgt, daß das Rechtsschutzbedürfnis nur dann nicht vorliegt, wenn die angefochtene Maßnahme dem Antrag des Klägers in vollem Umfang entspricht. In diesem Fall würden nämlich die Anfechtung und die etwaige gerichtliche Aufhebung im Ergebnis die Verwaltung zwingen, eine Maßnahme mit dem gleichen Inhalt wie die aufgehobene zu erlassen.

Stets muß in diesem Fall jedoch aus der Klage eindeutig hervorgehen, daß der angefochtene Akt absolut keine Beeinträchtigung darstellt, weil er in Inhalt und Wirkungen genau dem Ziel des bei der Verwaltung gestellten Antrags entspricht. Nur unter diesen Voraussetzungen kann die gerichtliche Prüfung als allein auf die Zulässigkeit der Klage und nicht auf ihre Begründetheit gerichtet angesehen werden.

Dagegen kann dem Kläger das Rechtsschutzbedürfnis dann nicht abgesprochen werden, wenn er vor Gericht geltend macht, die angefochtene Maßnahme schütze seine Rechtsstellung nicht angemessen, auch wenn sie ihn teilweise begünstige. (Es handelt sich, kurz gesagt, um den Fall der teilweisen Ablehnung.) Wird der Klage stattgegeben, ist nämlich nicht ausgeschlossen, daß die Verwaltung dem Begehren des Klägers, wie es sich aus dem ursprünglichen Antrag ergibt, noch weiter gehend entspricht. Im übrigen kann der Vorteil, der von der gerichtlichen Entscheidung ausgehen muß —

wie in der innerstaatlichen Rechtsprechung allgemein hervorgehoben wird [1] — auch instrumentaler Art sein, insofern als durch die Aufhebung der Entscheidung einfach auch das streitige Rechtsverhältnis in Frage gestellt wird (was übrigens normalerweise der Fall ist, wenn die Maßnahme „vorbehaltlich weiterer Maßnahmen der Verwaltungsbehörde" aufgehoben wird).

Ferner ist festzustellen, daß jedoch auch in diesem Fall das Gericht den Inhalt des Verwaltungsakts in Verbindung mit dem Antrag prüft, den der Kläger bei der Verwaltung gestellt hat (z. B. um zu prüfen, ob nicht eine offensichtliche Verkennung oder Entstellung der Tatsachen vorliegt, die dazu führt, daß der Verwaltungsakt dem verfolgten Ziel nicht angemessen ist). Hierbei handelt es sich aber klar um eine materielle Prüfung und nicht um eine Zulässigkeitsprüfung, da in Wirklichkeit zu prüfen ist, ob sich das Verwaltungshandeln in den Grenzen der dafür geltenden Vorschriften gehalten hat und ihm keine offensichtliche Fehlbeurteilung zugrunde liegt.

3. Dies vorausgeschickt, ist zum vorliegenden Fall folgendes festzustellen:

Zunächst steht außer Zweifel, daß der Kläger ein Interesse geltend gemacht hat, das insofern ein berechtigtes Interesse ist, als es nach den Statutsvorschriften und — allgemeiner — nach einigen Grundsätzen (Fürsorgepflicht und ordnungsgemäße Verwaltung), von denen sich auch die Regelung für den europäischen öffentlichen Dienst leiten läßt, geschützt ist. Es ist nämlich seit langem anerkannt, daß die Organe, insbesondere aufgrund der Beistandspflicht nach Artikel 24, zum Eingreifen verpflichtet sind, wenn ein Beamter von einem Kollegen angegriffen wird.

Natürlich steht den Organen bei der Beurteilung des Umfangs des zu gewährleistenden Schutzes und bei der Wahl der anzuwendenden konkreten Mittel ein weites Ermessen zu. Das heißt aber nicht, daß der Beamte, der sich für nicht hinreichend von der Verwaltung geschützt hält, nicht vom Gerichtshof verlangen kann, ihr Handeln zu kontrollieren, wenn natürlich auch nur innerhalb der Grenzen einer Rechtmäßigkeitsprüfung. Obwohl er keinen Anspruch auf Erlaß einer bestimmten Maßnahme (z. B. einer Disziplinarmaßnahme) hat, steht ihm gleichwohl das Recht zu, vom Gerichtshof prüfen zu lassen, ob das Tun oder das Unterlassen der Verwaltung nicht eine Überschreitung von Befugnissen darstellt oder mit einem offenkundigen Fehler bei der Sachverhaltsbeurteilung behaftet ist, die sich in einer Verletzung der Beistandspflicht niedergeschlagen haben. In diesen Fällen bezieht sich die gerichtliche Prüfung im wesentlichen darauf, die konkrete Schwere des Angriffs mit der daraufhin ergriffenen Maßnahme in Beziehung zu setzen, wobei eine völlige Untätigkeit der Verwaltung oder ein offensichtliches Mißverhältnis zwischen diesen beiden Aspekten zur Begründetheit der Klage führen kann.

Obwohl eine etwaige Aufhebungsentscheidung nicht notwendig dazu führt, daß die Verwaltung eine genau dem Begehren des Klägers entsprechende Maßnahmen trifft, wird dieser gleichwohl ein Interesse daran haben, daß seine Rechtsstellung im Lichte des Inhalts des Urteils des Gerichtshofes erneut geprüft wird, woraus sich auf jeden Fall ein größerer Schutz als der zuvor gewährte ergeben kann.

1 — Siehe z. B. Consiglio di Stato, Vierte Kammer, 7. Dezember 1976, Nr. 1221, in *Consiglio di Stato* 1976, I, 1343.

Gerade diese Prüfung durch den Gerichtshof begehrt der Kläger im vorliegenden Fall. Er ist der Ansicht, daß die angefochtene Maßnahme sein berechtigtes Interesse daran, von der Verwaltung angemessenen Beistand zu erhalten, verletze. Ich meine daher, daß an der Bejahung des Rechtschutzbedürfnisses des Klägers kein Zweifel bestehen kann, da die Klage, falls sich die Rügen als begründet erweisen — natürlich vorbehaltlich weiterer Maßnahmen der Verwaltungsbehörde — zu einer Aufhebung der streitigen Entscheidung führen kann.

Zur Begründetheit

4. Der Kläger stützt seinen Aufhebungsantrag auf drei Klagegründe.

A) Zunächst vertritt er die Ansicht, die Verwaltung habe Artikel 24 des Statuts verletzt, indem sie keine geeigneten Maßnahmen zur Wiedergutmachung des Angriffs erlassen habe, dem er ausgesetzt gewesen sei. Er weist insbesondere darauf hin, daß eine Disziplinarmaßnahme der Schwere des Vorfalls letztlich angemessen wäre, räumt aber ein, daß im vorgerichtlichen Verfahren auch eine einfache Aufforderung, sich zu entschuldigen, ausgereicht hätte.

Wie ich bereits festgestellt habe, ist seit langem anerkannt, daß Artikel 24 auch dann anwendbar ist, wenn ein Beamter von Kollegen tätlich angegriffen worden ist[2]. Der Gerichtshof hat ferner ausgeführt, daß die Verwaltung angesichts eines Vorfalls, der mit einem geordneten und gesicherten Dienstbetrieb nicht vereinbar ist, verpflichtet ist, mit allem gebotenen Nachdruck einzuschreiten, um die Tatsachen festzustellen und daraus sodann in Kenntnis der Sachlage die angemessenen Konsequenzen zu ziehen[3]. Diese Feststellung der Tatsachen muß unter Berücksichtigung der Bedeutung der betroffenen persönlichen und allgemeinen Belange umfassend, rechtzeitig und unparteiisch erfolgen. Außerdem müssen die aufgrund dieser Untersuchung getroffenen Entscheidungen geeignet sein, die eventuelle Beeinträchtigung der Würde und des Rufes des Beamten wettzumachen sowie das Ansehen und den geordneten Dienstbetrieb zu gewährleisten, was natürlich voraussetzt, daß das Kriterium der Verhältnismäßigkeit beachtet wird.

5. Im vorliegenden Fall hat die Verwaltung im Gegensatz zu dem, was in anderen Verfahren[4] festgestellt wurde, rasch eine Untersuchung des streitigen Vorfalls angestellt, indem sie die Aussagen der Beteiligten und die Erklärungen zweier Augenzeugen eingeholt hat. Es ist nicht ersichtlich, daß versäumt worden wäre, etwaige weitere zur Tatsachenfeststellung nützliche Informationsquellen zu berücksichtigen; daher bin ich der Ansicht, daß das Untersuchungsstadium nicht mit Mängeln behaftet war.

Was die Würdigung der ausgeschöpften Informationsquellen angeht, so können diese zwar belegen, daß tatsächlich ein Streit zwischen den beiden Beamten stattgefunden hat; sie lassen es jedoch wegen der voneinander abweichenden Zeugenaussagen nicht zu, den vom Kläger behaupteten tätlichen Angriff als bewiesen anzusehen.

Außerdem kann Herr Constantinou auch nicht einer bloß verbalen Beleidigung des

2 — Siehe zuletzt das Urteil vom 26. Januar 1989 in der Rechtssache 224/87, Koutchoumoff, Slg. 1989, 99, Randnr. 14.

3 — A. a. O. Randnr. 15.

4 — Siehe insbesondere das Urteil vom 14. Juni 1979 in der Rechtssache 18/78, V./Kommission, Slg. 1979, 2093, 2099.

Klägers beschuldigt werden, da er von diesem provoziert worden ist. Es steht nämlich fest, daß der Kläger die Reaktion von Herrn Constantinou mit der Behauptung ausgelöst hat, dieser habe bei zwei Gelegenheiten abweichende Beurteilungen über die beruflichen Fähigkeiten des Klägers abgegeben, nur um Wohlwollen für den Abschluß eines Free-lance-Vertrags zu erwerben.

Unter Zugrundelegung dieser Umstände läßt sich daher nicht sagen, daß die Verwaltung auf jeden Fall verpflichtet gewesen sei, im Rahmen ihrer Beistandspflicht durch irgendwelche Initiativen oder Maßnahmen gegen Herrn Constantinou zum Schutz des Klägers tätig zu werden.

Demzufolge braucht nicht die Frage aufgeworfen zu werden, ob die Entscheidung, die Übersetzungen des Klägers nicht mehr von Herrn Constantinou überprüfen zu lassen, angemessen war.

Der Klagegrund, der dahin geht, Artikel 24 das Statuts sei verletzt worden, ist daher zurückzuweisen.

6. B) Des weiteren trägt der Kläger vor, die angefochtene Entscheidung sei unzureichend begründet.

Hierzu genügt die Feststellung, daß die Anstellungsbehörde in dieser Entscheidung klar angeführt hat, warum im vorliegenden Fall davon auszugehen war, daß eine Verletzung der Beistandspflicht nicht vorliegt. Insbesondere wird darin auf die Untersuchung der Verwaltung sowie darauf verwiesen, daß es wegen der nicht übereinstimmenden Zeugenaussagen objektiv unmöglich gewesen sei, die genauen Verantwortlichkeiten festzustellen. Weiter heißt es dort, daß jedenfalls keine Disziplinarmaßnahmen nach dem Statut gegenüber Personen ergriffen werden könnten, die die Stellung vertraglich gebundener freier Mitarbeiter hätten.

Daher konnte der Kläger die Gründe kennen, auf die die Entscheidung gestützt war, und, wenn nötig, deren gerichtliche Kontrolle beantragen. Das trifft um so mehr zu, als diese Aspekte der zentrale Punkt der Erörterung vor dem Gerichtshof waren.

Daher ist auch die Rüge hinsichtlich des Begründungsmangels zurückzuweisen.

7. C) Schließlich stellt der Kläger in Abrede, daß gegen einen ehemaligen Beamten, auch wenn es sich um einen freien Mitarbeiter handele, keine Disziplinarmaßnahmen ergriffen werden könnten.

Dieser Einwand könnte theoretisch durchgreifen, da nach dem Wortlaut des Artikels 86 des Statuts die Disziplinarordnung auch auf ehemalige Beamte anwendbar ist. Es bliebe jedoch zu klären, ob in diesem Fall Strafen wegen *jeder Art* von Verletzungen der dienstlichen Pflichten oder nur wegen der Verletzung der Pflicht zur Zurückhaltung und zur Verschwiegenheit (Artikel 16 und 17) verhängt werden können, die als einzige Pflichten auch für die aus dem Dienst ausgeschiedenen Personen gelten.

Diese Frage ist jedoch rein theoretischer Natur, da im vorliegenden Fall, wie gesagt, *kein* Verstoß gegen Verpflichtungen aus dem Statut nachgewiesen worden ist und die Verwaltung demzufolge nicht verpflichtet war, *überhaupt* eine Maßnahme gegen Herrn Constantinou zu ergreifen.

Selbst wenn man annähme, daß die in der angefochtenen Entscheidung enthaltene Feststellung, gegen ehemalige Beamte könnten keine Disziplinarstrafen verhängt werden, unzutreffend sei, würde es sich dabei jedenfalls um eine Unrichtigkeit handeln, die nicht die Gültigkeit dieser Maßnahme beeinträchtigen könnte, da sie nicht die tragenden Gründe betrifft, auf denen die Maßnahme beruht.

Daher ist auch der dritte Klagegrund zurückzuweisen.

Zu den Kosten

8. Der Gerichtshof, nach dessen Auffassung die Klage böswillig erhoben worden ist, beantragt, dem Kläger sämtliche Kosten aufzuerlegen.

Nun trifft es zu, daß der Kläger, wie vom Gerichtshof hervorgehoben worden ist, die Rechtmäßigkeit der Praxis der Verwaltung beanstandet, auf freie Mitarbeiter zurückzugreifen, um die Anforderungen an den Übersetzungsdienst erfüllen zu können. Auch dieses Vorbringen erklärt sich aber dadurch, daß mit ihm bewiesen werden soll, daß die Verwaltung ihre Entscheidung, einem freien Mitarbeiter keine Überprüfungsaufgaben mehr zu übertragen, ausschließlich zu dem Zweck getroffen habe, in einer nicht ganz ordnungsgemäßen oder zumindest unangebrachten Situation Abhilfe zu schaffen, so daß es sich dabei um eine bloße Maßnahme der internen Organisation und nicht um eine angemessene Erfüllung der Beistandspflicht gegenüber dem Beamten gehandelt habe.

Dieses Vorbringen erklärt sich mit anderen Worten dadurch, daß mit ihm bewiesen werden soll, daß die Antwort der Verwaltung auf den Antrag des Klägers nicht angemessen gewesen sei. Folgerichtig ist es daher erheblich für die Argumentation, die der Kläger zur Begründung seiner Rüge eines Verstoßes gegen Artikel 24 des Statuts vorgetragen hat.

Außerdem halte ich es für wichtig, hervorzuheben, daß im vorliegenden Fall zwar nicht bewiesen werden konnte, daß der Kläger tatsächlich, wie er behauptet, einem Angriff von Herrn Constantinou ausgesetzt gewesen war; *richtig ist aber auch, daß in keiner Weise bewiesen ist, daß der Kläger mit seiner Schilderung des Vorfalls gelogen hat.* Unter diesen Umständen bin ich nicht der Auffassung, daß die Klage unbedingt als mutwillig angesehen werden muß. Meines Erachtens ist vielmehr einzuräumen, daß beim Kläger ein objektives Interesse daran bestand, prüfen zu lassen, ob sich die Verwaltung bei der Durchführung der Untersuchung und beim Erlaß der entsprechenden Entscheidungen innerhalb der Grenzen einer pflichtgemäßen Ausübung ihres Ermessens gehalten hat.

Nach alledem bin ich in Anbetracht der Besonderheit des vorliegenden Falls und der nach wie vor bestehenden Zweifel über den tatsächlichen Ablauf der Vorgänge der Ansicht, daß kein Grund zu der Annahme besteht, mit der vorliegenden Klage würden andere Zwecke verfolgt, als sie typischerweise mit jeder Kontrolle der Rechtmäßigkeit des Handelns einer Verwaltung verfolgt werden, und daß daher die allgemeine Regel über die Kostenverteilung anzuwenden ist.

9. Abschließend schlage ich daher dem Gerichtshof vor,

— die Klage für zulässig zu erklären,

— sie als unbegründet abzuweisen und

— zu erklären, daß jede Partei ihre eigenen Kosten trägt.