SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS G. FEDERICO MANCINI vom 6. Juli 1988 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Herr Richard Hamill, britischer Beamter der Besoldungsgruppe A 6 bei der Kommission der Europäischen Gemeinschaften und zur Zeit der streitigen Ereignisse Inspekteur der Generaldirektion Wettbewerb, ersucht Sie mit seiner Klage, das Organ, bei dem er tätig ist, zur Wiedergutmachung materieller und immaterieller Schäden im Zusammenhang mit seiner Festnahme im Vereinigten Königreich am 9. Oktober 1984 zu verurteilen.

Im Zuge einer Untersuchung bezüglich eines internationalen Betrugs mit Hilfe gefälschter Schecks telefonierte die Londoner Polizei, die den Kläger im Verdacht hatte, unmittelbar an dieser Straftat beteiligt zu sein, am 20. September 1984 mit dem Sicherheitsbüro der Kommission, um Auskünfte über ihn zu erhalten. Elf Tage später antwortete die Dienststelle in Berlaymont und gab Auskünfte über den Status von Hamill, seine Anschrift in Brüssel, die Daten seines Kraftfahrzeugs, die von ihm beantragten und die ihm noch zustehenden Urlaubszeiten und seine Reisen während der Zeiten, in denen die Straftaten begangen worden waren. Am 9. Oktober teilte ein Bediensteter derselben Dienststelle Scotland Yard mit, daß Hamill am gleichen Tage von Brüssel abgeflogen sei, um im Vereinigten Königreich eine Inspektionsreise bei einigen stahlverarbeitenden Unternehmen durchzuführen.

Herr Hamill traf pünktlich auf dem Flughafen von Luton ein, wurde befragt und dann festgenommen. Am folgenden Tag begab sich ein Beamter der Kommission in die Haftanstalt, in der Hamill einsaß, um die Dokumente bezüglich seines Auftrags an sich zu nehmen, und traf dort den Gefangenen. Dieser bat ihn, ihm einen Solicitor zu besorgen, und versicherte, daß die Polizei ihm bisher jeden rechtlichen Beistand verweigert habe. Der Beamte entsprach diesem Wunsch nicht, und Hamill erhielt erst an dem Tag — dem 12. Oktober — einen Verteidiger, an dem er formell der „conspiracy to steal" und der „conspiracy to use a false instrument" beschuldigt wurde. Am 13. Oktober wurde er dem Richter vorgeführt und am 23. Oktober aus der Haft entlassen, nachdem zuvor sein Reisepaß beschlagnahmt worden war. Der Paß wurde ihm dann später, am 22. März 1985, gegen Sicherheitsleistung zurückgegeben.

In der Zwischenzeit (am 24. Oktober 1984) hatte die Kommission den Kläger des Dienstes unter Fortzahlung der Dienstbezüge enthoben. Diese Maßnahme wurde am 3. April 1986 rückgängig gemacht, nachdem zuvor Old Bailey in London den Angeklagten mit Urteil vom 14. Februar von den zwei Punkten der Anklage freigesprochen hatte.

Am 3. Juni 1986 stellte Hamill einen Antrag auf Wiedergutmachung gemäß Artikel 90 Absatz 1 des Beamtenstatuts. Nachdem er keine Antwort erhalten hatte, legte er (am 11. November 1986) eine Beschwerde ein, die die Kommission mit Entscheidung vom 15. Juni 1987 zurückwies. Der Kläger hatte jedoch bereits (am 10. Juni 1987) die vorliegende Klage erhoben, mit der er beantragt, das Organ zur Zahlung von 5 Millionen BFR zuzüglich Verzugszinsen ab 3. Juni

* Aus dem Italienischen übersetzt.

1986 zu verurteilen. Die Beklagte tritt ihrerseits diesem Antrag entgegen, hält ihn für unbegründet und zum Teil für unzulässig.

2. Ich möchte gleich sagen, daß ich mich mit dieser Einrede nicht weiter beschäftigen werde. Die Klage ist, ohne auf Artikel 215 Absatz 1 EWG-Vertrag Bezug zu nehmen, wie die Kommission vorbringt, ordnungsgemäß auf der Grundlage der Artikel 90 und 91 des Beamtenstatuts erhoben worden und, da die Voraussetzungen für die Erhebung beachtet wurden, für zulässig zu erklären.

Kommen wir also zur Begründetheit. Der Kläger wirft der Kommission vor: a) im Einvernehmen mit den Behörden des Vereinigten Königreichs seine Festnahme organisiert zu haben; b) die Beistandspflicht gemäß Artikel 24 des Statuts verletzt zu haben, indem sie die Beschaffung eines Verteidigers unterlassen und seine Familienangehörigen nicht benachrichtigt habe.

Zur Stützung seines ersten Vorwurfs bringt Hamill vor, daß die Sicherheitsdienste der Kommission sich nicht darauf beschränkt hätten, der Londoner Polizei einige seiner persönlichen Daten mitzuteilen. Sie hätten absichtlich den Zeitpunkt seiner ursprünglich für Ende Oktober vorgesehenen Dienstreise zu dem einzigen Zweck vorverlegt, ihn in die Hände von Scotland Yard fallen zu lassen, um diesem die rechtlichen Hindernisse und die langen Zeiten zu ersparen, die für seine Vernehmung und gegebenenfalls Festnahme in der Stadt, in der er wohne, verstrichen wären. Er wäre mit anderen Worten ohne das Ränkespiel der Kommission nicht in Luton festgenommen und rechtswidrig in Haft genommen worden; die Behörden jenseits des Ärmelkanals hätten, um ihn zu ihrer Verfügung zu haben, an die belgischen Behörden ein Rechtshilfeersuchen und einen Auslieferungsantrag richten, d. h. die Verfahren anwenden müssen, die Garantien vorsähen, die er in Anspruch genommen hätte.

Knapper ist die Argumentation, mit der der zweite Vorwurf begründet wird. Die Hinzuziehung eines Anwalts — meint Hamill — hätte sicherlich verhindert, daß die schwere Beeinträchtigung der Rechte der Verteidigung durch die britische Polizei und damit seine Haft länger als eine Woche angedauert hätten.

Die Schäden schließlich seien materieller und immaterieller Art. Die erstgenannten beträfen vor allem die Gesundheit und berufliche Laufbahn von Hamill, die beide schwer beeinträchtigt worden seien, ferner die Kosten der Strafverteidigung und seines zwangsweisen Aufenthalts in Großbritannien. Die letztgenannten hingen mit dem durch die Festnahme und die Dienstenthebung verursachten Mißkredit, in den er geraten sei, sowie mit der unterlassenen Benachrichtigung seiner Familienangehörigen zusammen, die von seiner Festnahme erst durch die Zeitungen erfahren hätten.

3. Die Kommission verteidigt sich gegen diese Vorwürfe, indem sie sich im wesentlichen hinter dem Grundsatz verschanzt, der sie zur Zusammenarbeit mit den nationalen Verwaltungs- und Polizeibehörden verpflichte, solange Vorrechte und Befreiungen ihrer Bediensteten nicht betroffen seien.

Was ist zu dem so zusammengefaßten Vorbringen zu sagen? Mir scheint, daß es zusammen qualifiziert und korrigiert werden muß. Gemäß Artikel 18 und 19 des Protokolls vom 8. April 1965 sind die Vorrechte und Befreiungen der europäischen Bediensteten ihnen im alleinigen Interesse der Gemeinschaft verliehen. Die Berufung auf diese besonderen Vorteile muß daher in den Fällen ausgeschlossen bleiben, in denen dieses Interesse nicht bedroht ist und die individuellen Grundrechte nicht verletzt zu sein scheinen (vgl. in diesem Sinne für die internationalen Bediensteten im allgemeinen

Plantey, *The International Civil Service*, New York 1984, S. 105, 371 ff.; Duffar, *Contributions à l'étude des privilèges et immunités des organisations internationales*, Paris 1982, S. 71 ff.).

Zum anderen liefern die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten und das Völkerrecht keine eindeutigen Hinweise, die die Feststellung gestatten würden, ob und in welchem Umfang eine internationale Verwaltungsbehörde verpflichtet ist, mit den Behörden eines Staates zusammenzuarbeiten, die Nachforschungen über einen ihrer Bediensteten anstellen, der im Verdacht einer Straftat steht. Eine solche Verpflichtung wird nämlich allgemein gegenüber den Justizbehörden, hingegen anscheinend nicht gegenüber der Polizei angenommen. Allerdings gibt es auch keine Rechtsnorm, die es verbieten würde, der Polizei den notwendigen Beistand zu leisten.

Wenn diese Bemerkungen richtig sind, dann scheint mir die Schlußfolgerung gestattet, daß die Gemeinschaftsorgane keine Verpflichtung (und *a fortiori* daher keine Befugnis) haben, ihre Zusammenarbeit mit den Untersuchungsbehörden der Mitgliedstaaten so weit zu treiben, daß sie bei deren Nachforschungen aktiv mitwirken. Diesen Behörden gegenüber dürfen sie allerdings nicht die ihnen zur Verfügung stehenden Informationen über Tatsachen zurückhalten, deren Unkenntnis den Verlauf der Untersuchung behindern würde.

4. Kommen wir nun auf den ersten Vorwurf des Klägers zurück. Wie Sie sich erinnern werden, behauptet der Kläger, seine Festnahme sei auf eine „Verschwörung" zwischen der Kommission und den britischen Behörden zurückzuführen: Scotland Yard hätte sie nämlich nicht durchführen können, wenn die Kommission nicht den Zeitplan der Dienstreisen von Hamill und insbesondere den Tag seiner Reise in das Vereinigte Königreich geändert und gleichzeitig den neuen Zeitpunkt mitgeteilt hätte.

Die von den Parteien vorgetragenen Tatsachen scheinen nun aber diese Rekonstruktion der Ereignisse nicht zu tragen: Es ist insbesondere nicht bewiesen, daß die Änderungen des Programms der Dienstreisen aus Gründen beschlossen worden sind, die dem dienstlichen Interesse zuwiderlaufen oder fremd sind. Die einzige sichere — weil von der Kommission selbst zugestandene — Einzelheit, über die wir verfügen, ist der Telefonanruf vom 9. Oktober 1984. Es ist mit anderen Worten nicht zweifelhaft, daß an diesem Morgen ein eifriger Beamter des Berlaymont der britischen Polizei die Ankunftszeit von Hamill und weitere Einzelheiten seiner Dienstreise mitgeteilt hat.

Unsere Prüfung muß sich also auf diese Mitteilung konzentrieren. Läßt sich sagen, daß die Kommission hierzu aufgrund ihrer allgemeinen Verpflichtung zur Zusammenarbeit mit der Polizei eines Mitgliedstaats befugt war? Ich glaube das nicht. Im Lichte meiner Ausführungen unter 3 ist es eine Sache, ausführliche Antworten auf Fragen zu geben, mit denen die bei der Untersuchung wichtigen Tatsachen erhärtet werden sollen (und dieser Art waren beispielsweise die von der Kommission Scotland Yard gegebenen Informationen vom 1. Oktober 1984 bezüglich der Reisen von Hamill zur Zeit der Begehung der Straftat), eine andere Sache aber, aus eigenem Antrieb Informationen zu geben, die nicht nur eng mit dem dienstlichen Bereich zusammenhängen, sondern auch in keiner Weise geeignet sind, Licht in die Vorgänge zu bringen, in die der Beamte verwickelt ist, und die Polizei auch noch in die Lage versetzen, ihn zu befragen und festzunehmen.

Mit dieser Handlungsweise hat die Kommission a) ein Verhalten an den Tag gelegt, das sie in unmittelbaren ursächlichen Zusammenhang mit den schädigenden Ereignissen brachte, die auf das Verhalten folgen sollten, b) dem Kläger die Garantien entzo-

gen, die ihm aufgrund seines Wohnsitzes im belgischen Hoheitsgebiet zustanden. Der Grund ist offensichtlich. Einmal ist die Behauptung, Hamill wäre ohnehin bei einer späteren Dienstreise in das Vereinigte Königreich festgenommen worden — d. h. auch wenn die Kommission die britische Polizei nicht benachrichtigt hätte —, eine bloße Mutmaßung ohne Relevanz. Zum anderen wurde der Beklagte um das gebracht, was man sicherlich als eine berechtigte Erwartung bezeichnen kann. Hamill hatte nämlich jeden Grund zu der Annahme, daß er, da die Untersuchungen, die ihn betrafen, nach den vom belgischen Recht vorgesehenen Verfahren ablaufen mußten, in den Genuß der entsprechenden Rechte kommen würde (so etwa des Rechts, von dem mit der Vernehmung beauftragten Richter in Brüssel zur Begründetheit der Vorwürfe gehört zu werden).

Der Telefonanruf vom 9. Oktober ging schließlich entschieden über die Grenzen der Pflichten der Kommission hinaus und gestattete den britischen Behörden, auch wenn es sich nicht im Rahmen eines Komplotts abspielte, die dem Beamten von präzisen Normen gebotenen Garantien zu umgehen. Die Annahme ist daher berechtigt, daß dies eine schwere Pflichtverletzung war und mit Sicherheit die Haftung des Organs begründete.

5. Kommen wir nun zum zweiten Vorwurf. Hamill legt dar — wie wir gesehen haben —, daß die Kommission ihm nicht Beistand geleistet habe, wie dies Artikel 24 des Statuts vorschreibe. Tatsächlich aber bezweckt diese Vorschrift nur den Schutz des Beamten vor Angriffen „*aufgrund* ihrer Dienststellung oder ihres Amtes" (Hervorhebung von mir), und sicherlich erfüllen die Nachforschungen, die Festnahme und die Haft des Klägers diese Voraussetzung nicht. Es hat im Gegenteil den Anschein, als sei dieser in das Ereignis des Betrugs infolge unklugen oder zu ungezwungenen Verhaltens verwikkelt gewesen und habe sich bei seiner Vernehmung in Luton zumindest zurückhaltend gezeigt.

Unter solchen Umständen — zumal es sich um Maßnahmen zur Beschränkung der persönlichen Freiheit handelte, die den Kläger nicht als Beamten betrafen und auch gerechtfertigt erscheinen mochten — hatte die Kommission nicht die Verpflichtung, Hamill einen Anwalt zu besorgen, und streng genommen auch nicht die, seine Familienangehörigen zu benachrichtigen. Im übrigen hat Hamill nicht bewiesen, daß er einen ausdrücklichen dahin gehenden Wunsch an den Beamten der Kommission gerichtet hätte, der ihn aufgesucht hatte.

6. Zum Schluß noch einige Bemerkungen zu den Ansprüchen des Klägers. Augenscheinlich muß die ihm geschuldete Wiedergutmachung auf die Schäden beschränkt bleiben, die in unmittelbarem Kausalzusammenhang mit der Pflichtverletzung der Kommission stehen, mithin, um das zu berücksichtigen, was ich soeben dargelegt habe, auf den Schaden allein, der sich auf den entgangenen Vorzug der Garantien bezieht, die der Beamte genossen hätte, wenn die Vernehmung und die etwaige Festnahme in seinem Wohnsitzstaat stattgefunden hätten.

Auf der Grundlage verschiedener Präzedenzfälle (vgl. insbesondere Urteil vom 15. Dezember 1982 in der Rechtssache 158/79, Roumengous/Rat, Slg. 1982, 4379; Urteil vom 7. November 1985 in der Rechtssache 145/83, Adams/Kommission, Slg. 1985, 3539) halte ich es für angezeigt, daß sich die Parteien über die Höhe des Schadensbetrags gütlich einigen.

7. Im Lichte der vorangegangenen Erwägungen schlage ich Ihnen vor:

a) die Kommission zum Ersatz des Schadens zu verurteilen, der Herrn Richard Hamill dadurch entstanden ist, daß er am 9. Oktober 1984 in Großbritannien festgenommen wurde, nachdem die Kommission der britischen Polizei Informationen gegeben und ihm so die Möglichkeit genommen hatte, sich in seinem Wohnsitzstaat nach dem in dessen Rechtsvorschriften vorgesehenen Verfahren vernehmen zu lasssen;

b) die Klage im übrigen abzuweisen;

c) die Parteien aufzufordern, dem Gerichtshof binnen einer noch zu bestimmenden Frist den Gesamtbetrag des Schadens, über den sie sich geeinigt haben, oder im Falle fehlender Einigung ihre jeweiligen Anträge mit den erforderlichen Angaben mitzuteilen;

d) die Kostenentscheidung vorzubehalten.