SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS GERHARD REISCHL VOM 11. NOVEMBER 1976

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

In dem Verfahren, zu dem ich heute Stellung nehme, geht es um einen über den Kläger gemäß Artikel 43 des Personalstatuts erstellten Bericht.

Dieser Bericht „über Befähigung, Leistung und dienstliche Führung" bezieht sich auf die Jahre 1973 und 1974. Er wurde dem Kläger — wie in Artikel 43 des Personalstatuts vorgesehen — bekanntgegeben. Da der Kläger mit seinem Inhalt nicht einverstanden war, machte er unter dem 5. März 1975 Bemerkungen dazu. In ihnen drückt der Kläger sein Erstaunen darüber aus, daß er für „Befähigung" und „Leistung" nur die Note „sehr gut" erhalten habe, während zwei frühere Berichte hierfür die Note „ausgezeichnet" vorgesehen hätten. Außerdem vermißt der Kläger in der zusammenfassenden Beurteilung Bemerkungen über seine Beförderungswürdigkeit, wie sie sich in zwei vorhergehenden Berichten gefunden hatten. Nach seiner Ansicht ist dies um so erstaunlicher, als er während in den Berichtszeitraum fallender rund acht Monate die Funktionen eines Abteilungsleiters interimistisch ausgeübt habe.

Zu diesen Bemerkungen nahm der dem Kläger vorgesetzte Generaldirektor in einer Note vom 12. März 1975 Stellung. Er wies namentlich darauf hin, daß die Generaldirektoren im Interesse einer Harmonisierung der Beurteilungen übereingekommen seien, die Note „ausgezeichnet" nur noch für außergewöhnliche Leistungen vorzusehen. Zu einer Änderung der Benotung sah er daher keinen Anlaß. In einem Schreiben vom 21. März 1975 wurde dem Kläger anheimgestellt, sich zu dieser Stellungnahme zu äußern. In seinem Brief vom 16. April 1975 hob der Kläger daraufhin namentlich hervor, es fehle in dem Bericht die Tatsachenfeststellung, daß er in der Zeit vom 1. September 1973 bis 20. Mai 1974 die Aufgaben eines Abteilungsleiters des Sekretariats des Ausschusses für Volksgesundheit und Umweltfragen wahrgenommen habe. Daneben wies er abermals darauf hin, es sei anders als in früheren Berichten nichts über seine Beförderungswürdigkeit gesagt. Sollte dies bedeuten, daß der Kläger nicht mehr für beförderungswürdig gehalten werde, so wäre — wie er meint — gemäß der Richtlinie des Präsidiums des Europäischen Parlaments vom 21. Dezember 1966 eine Begründung angebracht gewesen.

Weil dem Antrag des Klägers, die Beurteilung entsprechend seinen Bemerkungen zu ändern, nicht stattgegeben wurde, wandte er sich am 17. Juni 1975 mit einer förmlichen Beschwerde an die Anstellungsbehörde. Er beantragte, ihm für Befähigung und Leistung die Note „ausgezeichnet" zu geben und in der Gesamtbeurteilung seine Beförderungswürdigkeit zu erwähnen. Daneben verlangte er anzugeben, daß er während des bereits genannten Zeitraums die Aufgaben eines Abteilungsleiters wahrgenommen habe. Schließlich legte er Wert darauf, daß die Leitsätze des Urteils 35/62 und 16/63 (EuGH 5. Dezember 1963 — André Leroy/Hohe Behörde der EGKS — Slg. 1963, 423) aus seinem Bericht entfernt würden, müsse doch angenommen werden, daß ihre Erwähnung, namentlich die Betonung der Tatsache, daß der Gerichtshof nicht nachprüfen könne, ob die Verwaltung die berufliche Eignung eines Beamten richtig beurteilt habe, nur der Einschüchterung des Klägers dienen solle.

In seinem Bescheid vom 21. Oktober 1975 betonte der Präsident des Europäischen Parlaments vorweg, die Beschwerde sei wegen Fristversäumung nicht zulässig, da der Bericht dem Kläger

spätestens am 5. März 1975 bekanntgegeben worden sei. Außerdem sei der Beschwerde zum Teil insofern abgeholfen worden, als die erwähnten Leitsätze aus dem Bericht entfernt worden seien und in ihn nachträglich ein Vermerk über die vorübergehende Ausübung der Funktionen eines Abteilungsleiters durch den Kläger aufgenommen worden sei. Im übrigen wurde die Beschwerde als unbegründet bezeichnet, weil die im Bericht enthaltenen Werturteile nicht zu beanstanden seien und weil ein Anspruch darauf, Aussagen über die Beförderungswürdigkeit zu machen, nicht bestehe.

Am 16. Dezember 1975 rief der Kläger daraufhin den Gerichtshof an mit dem Antrag,

— die Zurückweisung seiner Beschwerde für nichtig zu erklären;
— den sich auf die Jahre 1973 und 1974 beziehenden Bericht für nichtig zu erklären und anzuordnen, daß er aus seiner Personalakte entfernt werde;
— das Parlament zur Leistung von Schadensersatz in Höhe von einem luxemburgischen Franc zu verurteilen.

I — Bei der Beurteilung dieser Rechtssache ist zunächst auf einige Einwendungen einzugehen, die das beklagte Parlament zur Zulässigkeit der Klage gemacht hat.

1. Das Parlament ist vor allem der Ansicht, Berichte nach Artikel 43 des Personalstatuts stellten keine angreifbaren Akte dar. Es verweist dazu auf Artikel 90 Absatz 2 des Personalstatuts und schließt daraus, als beschwerende Maßnahmen könnten, soweit es sich nicht um Unterlassungen handele, nur Entscheidungen angesehen werden. Es verweist ferner auf die Rechtsprechung in den Rechtssachen 177/73 und 5/74 (EuGH 11. Juli 1974 — Andreas Reinarz/Kommission der EG — Slg. 1974, 819), wonach als beschwerend nur die Maßnahmen anzusehen seien, „die geeignet sind, unmittelbar eine bestimmte Rechtslage zu beeinträchtigen" (Slg. 1974, 828). Außerdem hebt das Parlament hervor, im Personalstatut sei ausdrücklich vorgesehen, daß die Beamten zu den sie betreffenden Berichten Bemerkungen machen könnten; damit seien, richtig verstanden, ihre Beschwerdemöglichkeiten erschöpft. Endlich sei noch zu bedenken, daß eine Klage nur die Rechtmäßigkeitskontrolle nach sich ziehe, also nicht die Ersetzung einer Beurteilung durch den Gerichtshof zur Folge haben könne. Werde die Sache aber an die Verwaltung zurückverwiesen, so bleibe diese in der Würdigung der Leistungen eines Beamten frei.

Meines Erachtens ist zunächst daran zu erinnern, daß die Berichte nach Artikel 43 des Personalstatuts für die Laufbahn der Beamten von erheblicher Bedeutung sind. Dies ergibt sich aus Artikel 45, dem zufolge Beförderungen nach Abwägung der Beurteilungsberichte ausgesprochen werden. Daneben haben solche Berichte — wir haben das wiederholt erlebt — bei der Durchführung von Auswahlwettbewerben großes Gewicht. Man muß also einräumen, daß fehlerhafte Berichte sich durchaus auf die Rechtslage der Beamten auswirken können und daß deshalb ein Interesse daran besteht, sie vom Gerichtshof kontrollieren zu lassen. Daran ändert auch die in Artikel 43 des Personalstatuts vorgesehene Möglichkeit nichts, Bemerkungen zu den Berichten zu machen, da sie ein etwaiges Fehlurteil nicht in jedem Falle beseitigen und, weil sie von den Betroffenen selbst stammen, oftmals kein besonderes Gewicht haben.

Bedeutsam erscheint mir zudem, daß derartige Beurteilungen auch nach der in einigen Mitgliedstaaten herrschenden Rechtsauffassung — von einer erschöpfenden rechtsvergleichenden Untersuchung habe ich abgesehen — durchaus zu den anfechtbaren Rechtsakten gezählt werden. Dies trifft zu für das deutsche Recht, wie sich aus dem Kommentar zum Bundesbeamtengesetz von Plog-Wiedow und den dort — Anmerkung 17 zu § 172 — zitierten Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts ergibt. Entsprechendes gilt nunmehr — anfangs war die Rechtsprechung negativ — auch

im französischen Recht. Ich verweise dazu auf Plantey, Traité pratique de la fonction publique, 3. Auflage, Band 2, Nr. 2311, 2312 und die dort angeführte Rechtsprechung des Conseil d'État. Dabei geht es natürlich nicht darum, eine umfassende Überprüfung durchzuführen und das von der Verwaltung getroffene Werturteil zu ersetzen. Es können aber doch im Gerichtsverfahren gewisse Unkorrektheiten aufgezeigt werden — etwa Verfahrensfehler, falsche Tatsachenangaben, offensichtliche Lücken oder Widersprüche — mit der Folge der Annullierung der Beurteilung, die danach unter Vermeidung der aufgezeigten Fehler von der Verwaltung neu zu erstellen ist.

Aus diesen Gründen bin ich der Meinung, daß der Begriff „Entscheidung" in Artikel 90 Absatz 2 des Personalstatuts nicht in einem engen technischen Sinn verstanden werden darf und daß im Interesse eines adäquaten Rechtsschutzes der Beamten der Gemeinschaften, von dem nicht angenommen werden kann, daß er hinter dem nationalen Standard zurückbleibt, auch Berichte nach Artikel 43 des Personalstatus zu den angreifbaren Akten gezählt werden. Andernfalls bliebe ja tatsächlich nur die Möglichkeit, auf etwaige Unkorrektheiten in Verfahren gegen Akte hinzuweisen, für die die Berichte eine Rolle gespielt haben. Das aber würde unter Umständen den Erlaß wichtiger Personalentscheidungen aufhalten, und dieses Vorgehen liegt sicher nicht im Interesse einer ordnungsgemäßen Verwaltungsführung.

Der erste Zulässigkeitseinwand sollte demnach als nicht stichhaltig zurückgewiesen werden.

2. Einem zweiten Einwand zufolge hat der Kläger seine Verwaltungsbeschwerde, für die nach Artikel 90 des Personalstatuts eine Drei-Monats-Frist gilt, nicht rechtzeitig eingelegt. Insofern sei die Mitteilung des Berichts an den Betroffenen maßgebend, die, wie die Unterschrift des Klägers zeige, spätestens am 5. März 1975 erfolgt sei. Keine Bedeutung habe dagegen die abschließende Unterzeichnung des Berichtes durch den Generalsekretär des Parlaments, zu der es erst am 17. April 1975 gekommen sei.

In diesem Zusammenhang ist meines Erachtens wichtig, daß Artikel 43 des Personalstatuts ausdrücklich vorsieht, der Beamte habe das Recht, der Beurteilung alle Bemerkungen hinzuzufügen, die er für zweckdienlich hält. Davon hat der Kläger Gebrauch gemacht, und dazu nahm sein Generaldirektor, wie wir gesehen haben, am 12. März 1975 Stellung. Dem Kläger wurde überdies in einem Schreiben vom 21. März 1975 ausdrücklich anheimgestellt, sich seinerseits dazu zu äußern, was in einem Brief vom 16. April 1975 geschehen ist. Bei dieser Sachlage läßt sich sicher sagen, daß das Beurteilungsverfahren mit der Zustellung des Berichtes an den Kläger noch nicht abgeschlossen war und daß deshalb auch für den Kläger, der die vorgesehene Diskussion in Gang gebracht hat, kein Anlaß bestand, förmliche Schritte im Hinblick auf die Einleitung des Gerichtsverfahrens sogleich nach Mitteilung des Berichtes zu unternehmen. Von Bedeutung ist außerdem, daß es in einer Note de service Nr. 66/19 vom 21. Dezember 1966 ausdrücklich heißt, die von den Generaldirektoren erstellten Beurteilungen seien definitiv erst „après visa du Secrétaire général". Demnach konnte der Kläger mit Recht davon ausgehen, daß erst mit diesem Akt das Verfahren abgeschlossen sei.

Da aber von der Unterzeichnung durch den Generalsekretär an — sie erfolgte am 17. April 1975 — die Einlegung der Beschwerde — sie ging am 17. Juni 1975 ein — fristgerecht erscheint, bleibt nur die Feststellung, daß auch der zweite Zulässigkeitseinwand nicht durchgreift.

3. Unzulässig soll die Klage schließlich auch deswegen sein, weil in Anbetracht der erstklassigen Beurteilung, die der für den Kläger geltende Bericht enthalte, in keinem Fall von einem beschwerenden Akt gesprochen werden könne.

Zu dieser Einlassung meine ich, daß es im Rahmen der Zulässigkeitsprüfung nur darauf ankommt, ob der angegriffene Akt nach den Darlegungen des Klägers als ihn beschwerend angesehen werden kann. Dies läßt sich wohl sagen, weil der Kläger geltend macht, der angegriffene Bericht enthalte, wenn man ihn mit vorhergehenden Berichten vergleiche, sachlich nicht gerechtfertigte Verschlechterungen. Ob tatsächlich eine Beschwer vorliegt und ob sie statutswidrig ist, gehört dagegen nicht zur Zulässigkeitsprüfung, sondern ist erst bei der Begründetheit der Klage zu untersuchen.

Somit besteht insgesamt kein Anlaß, die Klage als unzulässig abzuweisen.

II – Zur Hauptsache

Bei der Prüfung der Begründetheit der Klage, der ich mich nunmehr zuwende, ist vorweg daran zu erinnern, daß das Parlament der Beschwerde des Klägers zum Teil abgeholfen hat, nämlich in bezug auf die Erwähnung der Tatsache, daß der Kläger vorübergehend die Funktionen eines Abteilungsleiters ausgeübt hat, sowie in bezug auf die Entfernung der den Kläger störenden Urteilsauszüge aus seinem Bericht. Jetzt geht es demnach nur noch um zwei Beschwerdepunkte: einmal darum, daß der Kläger in dem Bericht für die Jahre 1973 und 1974 für Befähigung und Leistung nur die Noten „sehr gut" erhalten hat, sowie zum anderen darum, daß in der abschließenden Gesamtbeurteilung nicht mehr von seiner Beförderungswürdigkeit gesprochen wird.

1. Dazu beanstandet der Kläger an erster Stelle, daß keine Begründung für die Abweichung von früheren Berichten gegeben wurde. Hierin sieht er eine Verletzung von Artikel 25 Absatz 2 des Personalstatuts, wonach „jede beschwerende Verfügung ... mit Gründen versehen sein (muß)".

Meines Erachtens läßt sich zu diesem Vorwurf mit Recht die Frage aufwerfen, ob der Artikel 25 des Personalstatuts überhaupt auf Berichte nach Artikel 43 anzuwenden ist. Tatsächlich kann man der Meinung sein, in diesem Zusammenhang komme es nur auf die besonderen Vorschriften an, die jedes Organ für die Erstellung der Beurteilungsberichte erlassen hat und nach denen – soweit es sich um das Parlament handelt – nur Begründungen für extreme Benotungen zu geben sind, nicht aber – insoweit ist der Wortlaut des Artikels 5 der bereits erwähnten Note de service Nr. 66/19 ganz klar – für Abweichungen von vorhergehenden Berichten. Letztlich kann diese Frage aber offenbleiben. Auch wenn man von einer Anwendung des Artikels 25 ausgeht, läßt sich daraus nämlich höchstens die Verpflichtung ableiten, eine Begründung für Beurteilungen negativen Inhalts zu geben. Von einer negativen Beurteilung kann jedoch im Falle des Klägers nicht die Rede sein, da keine der dem Kläger erteilten Noten unter „sehr gut" liegt; außerdem ist auch das Gesamturteil durchaus positiv und demjenigen gleichwertig, das sich – sieht man vom Fehlen einer Bemerkung über die Beförderungswürdigkeit ab – in früheren Berichten findet. Der Vorwurf der Verletzung der Begründungspflicht ist also sicher nicht stichhaltig.

2. Was weiterhin die Berechtigung der Noten „sehr gut" anstelle von „ausgezeichnet" angeht, so ist einmal festzustellen, daß das Vorliegen einer offensichtlich irrigen Bewertung – der Gerichtshof ist in diesem Bereich bekanntlich (s. Rechtssachen 27 und 30/64, EuGH 8. Juli 1965 – Fulvio Fonzi/Kommission der EAG – Slg. 1965, 676) außerordentlich zurückhaltend – nicht dargetan worden ist. Zwar ist einzuräumen, daß das beklagte Parlament im Herbst 1973 im Rahmen eines anderen Gerichtsverfahrens die Beförderungswürdigkeit des Klägers anerkannt hat. Richtig ist ferner, daß der Kläger vorübergehend die Funktionen eines Abteilungsleiters ausgeübt hat und daß die für ihn geltende Gesamtbeurteilung in dem angegriffenen Bericht recht vorteilhaft ist. Auch mag – wie der

Kläger behauptet hat — angenommen werden, daß er von Ausschußpräsidenten und Vizepräsidenten belobigt worden ist. Dies alles spricht aber meines Erachtens nicht zwingend dafür, daß für ihn allein die Note „ausgezeichnet" anstelle von „sehr gut" angebracht gewesen wäre.

Außerdem wurde uns erklärt, die Generaldirektoren und der Generalsekretär des Parlaments seien übereingekommen, die Note „ausgezeichnet" nur noch mit Zurückhaltung und lediglich in seltenen Ausnahmefällen anzuwenden. Eine solche Harmonisierung der Beurteilungspraxis ist, entgegen der Ansicht des Klägers, durchaus möglich, und zwar, weil es sich um rein innerdienstliche Maßnahmen im Sinne des Urteils 16/64 (EuGH 31. März 1965 — Gertrud Rauch/Kommission der EWG — Slg. 1965, 203) handelt, auch ohne den Erlaß von Durchführungsvorschriften gemäß Artikel 110 des Personalstatuts. Sie hat offenbar dazu geführt, dies hat das Parlament anhand einer statistischen Übersicht gezeigt, daß die Verwendung der Note „ausgezeichnet", die in früheren Jahren in erheblichem Umfang stattfand, auf ein vernünftiges Maß begrenzt wurde. So gesehen liegt aber die Annahme durchaus nahe, daß auch der Kläger entsprechend behandelt wurde und daß es sich keinesfalls um eine isolierte Verschlechterung seiner Benotung ohne sachliche Gründe handelt.

Die Kritik des Klägers an der auf ihn angewandten Note „sehr gut" wird man also nicht als berechtigt bezeichnen können.

3. Schließlich ist noch zu dem vom Kläger gerügten Umstand, daß in der abschließenden Beurteilung des angegriffenen Berichtes, anders als in früheren Berichten, nicht mehr von seiner Beförderungswürdigkeit gesprochen wird, folgendes anzumerken:

Zunächst einmal muß in diesem Zusammenhang der für die Jahre 1969/70 geltende Bericht außer Betracht bleiben, denn die in ihm enthaltenen Bemerkungen beziehen sich offenbar auf eine Beförderung in die Besoldungsgruppe A 4, zu der es danach auch kam. Wichtig ist meines Erachtens ferner, daß nirgendwo eine derartige Feststellung vorgeschrieben ist, und natürlich begründet die Tatsache, daß sie in bezug auf die Person des Klägers einmal getroffen wurde, noch keine verpflichtende Praxis. Schließlich hatte die Nichterwähnung der Beförderungswürdigkeit — dies wurde vom Parlament versichert — auch nicht zum Ausdruck zu bringen, daß der Kläger eine Beförderung nicht verdiene. Das Gegenteil ist ja in der Tat anderen Dokumenten zu entnehmen, wie gerade frühere Gerichtsverfahren, auf deren Ausführungen sich der Kläger bezogen hat, zeigen.

Auch in der Unterlassung eines entsprechenden Vorschlags in dem Bericht für die Jahre 1973/74 kann man deshalb keinen Grund zu seiner Annullierung sehen.

III — Nach alledem steht für mich fest, daß die Klage in vollem Umfang, auch hinsichtlich der Anträge auf Verurteilung zur Leistung von Schadensersatz, unbegründet ist. Dementsprechend sollte der Gerichtshof erkennen und die Kostenentscheidung danach gemäß Artikel 70 der Verfahrensordnung gestalten.