URTEIL DES GERICHTSHOFES (ZWEITE KAMMER) VOM 16. DEZEMBER 1976 [1]

Maria Mascetti gegen Kommission der Europäischen Gemeinschaften

Rechtssache 2/76

Leitsätze

Beamte — Urlaub aus persönlichen Gründen — Gründe für den Antrag — Ermessensspielraum des Organs — Strafverfahren gegen einen Beamten — Kein für die dienstrechtliche Stellung des Urlaubs aus persönlichen Gründen geeigneter Sachverhalt

(Beamtenstatut, Artikel 40)

Die Organe verfügen in der Beurteilung sowohl der Rechtmäßigkeit der Gründe, welche der einen Urlaub aus persönlichen Gründen beantragende Beamte oder sonstige Bedienstete vorträgt, als auch der Vereinbarkeit des Urlaubs mit den dienstlichen Erfordernissen über einen sehr weiten Ermessensspielraum. Wenn auch die Praxis der Organe zahlreiche verschiedenartige Gründe erkennen läßt, die die Gewährung eines Urlaubs aus persönlichen Gründen rechtfertigen, so ist doch der Urlaub aus persönlichen Gründen mit Sicherheit nicht das geeignete Mittel, um den Fall eines Beamten zu regeln, gegen den ein Strafverfahren läuft.

In der Rechtssache 2/76

MARIA MASCETTI, Bedienstete der Forschungsanstalt Ispra (Varese) der Gemeinsamen Forschungsstelle, wohnhaft in Monvalle Turro (Varese), Prozeßbevollmächtigter: Rechtsanwalt Ettore Maccapani, zugelassen in Varese, Zustellungsbevollmächtigter: Rechtsanwalt Ernest Arendt, Centre Louvigny, 34 B/IV, rue Philippe-II, Luxemburg,

Klägerin,

gegen

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, vertreten durch das Mitglied des Juristischen Dienstes Sergio Fabro als Bevollmächtigten, Zustellungsbevollmächtigter: Mario Cervino, Rechtsberater der Kommission, Bâtiment CFL, place de la Gare, Luxemburg,

Beklagte,

1 — Verfahrenssprache: Italienisch.

wegen Aufhebung der Entscheidung der Kommission vom 11. August 1975, mit der ein Antrag der Klägerin auf Gewährung eines Urlaubs aus persönlichen Gründen abgelehnt wurde,

erläßt

DER GERICHTSHOF (Zweite Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten P. Pescatore, der Richter A. J. Mackenzie Stuart und A. Touffait,

Generalanwalt: F. Capotorti
Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Sachverhalt, Verfahrensablauf sowie Anträge und Vorbringen der Parteien lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt

Fräulein Maria Mascetti, die die italienische Staatsangehörigkeit besitzt und seit dem 1. März 1961 als Hauptsekretärin bei der Forschungsanstalt Ispra (Varese) der Gemeinsamen Forschungsstelle (GFS) arbeitet, erschien vom 18. November 1974 an nicht mehr zum Dienst.

Am 14. Dezember 1974 erließ ein Untersuchungsrichter der XV. Kammer des Ufficio d'Istruzione beim Tribunale Rom gegen Fräulein Mascetti wegen Beteiligung an einer politischen Verschwörung und an einem bewaffneten Aufruhr gegen die Staatsgewalt einen Haftbefehl.

Mit Schreiben vom 9. Januar 1975 erhielt die Klägerin von der Leitung der Forschungsanstalt Ispra die Mitteilung, daß die Forschungsanstalt gemäß Artikel 60 der Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten in Verbindung mit Artikel 60 des Beamtenstatuts entschieden habe, die Zahlung der Dienstbezüge der Klägerin einzustellen, denn ihr unbefugtes Fernbleiben vom Dienst könne nicht mehr auf ihren Jahresurlaub angerechnet werden, da dieser verbraucht sei.

Mit Schreiben vom 30. Januar 1975 übermittelte Rechtsanwalt Maccapani, zugelassen in Varese, der Leitung der Forschungsanstalt Ispra der GFS einen vom 22. Dezember 1974 datierenden Antrag, mit dem Fräulein Mascetti gemäß Artikel 91 der Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten in Verbin-

dung mit Artikel 40 des Beamtenstatuts um unbezahlten Urlaub aus persönlichen Gründen für die Dauer eines Jahres nachsuchte. Diesen Antrag stützte sie auf „Gründe höherer Gewalt, nämlich ein wegen politischer Straftaten gegen mich eingeleitetes Gerichtsverfahren", das es ihr unmöglich mache, zur Arbeit zu erscheinen.

Rechtsanwalt Maccapani wies in seinem Begleitschreiben darauf hin, daß gegen Fräulein Mascetti „zur Zeit ein Haftbefehl in einem (politischen) Strafverfahren vorliegt, das der Untersuchungsrichter des Tribunale Rom betreibt".

Mit Schreiben vom 20. Februar 1975 ließ der Direktor der Forschungsanstalt Ispra Fräulein Mascetti mitteilen, daß er ihrem Antrag nicht stattgeben könne, „weil die geltend gemachten Gründe die Gewährung eines Urlaubs aus persönlichen Gründen in gar keinem Falle rechtfertigen können".

Gegen diese Entscheidung legte Fräulein Mascetti durch ihren Anwalt mit einem am 16. April eingetragenen Schreiben vom 6. März 1975 nach Artikel 90 Absatz 2 des Statuts bei der Kommission Beschwerde ein.

Die Kommission teilte durch Einschreiben vom 1. Oktober 1975 Fräulein Mascetti ihre Entscheidung vom 11. August mit, die den ablehnenden Bescheid der Leitung der Forschungsanstalt Ispra der GFS bestätigte und die darin gegebene Begründung billigte.

II — Schriftliches Verfahren

Fräulein Mascetti hat am 6. Januar 1976 die vorliegende Klage eingereicht.

Das schriftliche Verfahren ist ordnungsgemäß verlaufen.

Der Gerichtshof (Zweite Kammer) hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, ohne vorherige Beweisaufnahme in die mündliche Verhandlung einzutreten.

III — Anträge der Parteien

Die *Klägerin* beantragt,

die Entscheidung der Kommission vom 11. August 1975 aufzuheben und die rechtlich gebotenen weiteren Anordnungen zu treffen.

Die *Kommission* beantragt,

die Klage als unbegründet abzuweisen und die Kosten des Verfahrens der Klägerin aufzuerlegen.

IV — Im schriftlichen Verfahren vorgetragene Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien

Die *Klägerin* führt aus, Artikel 40 des Beamtenstatuts sehe die Gewährung eines Urlaubs aus persönlichen Gründen in Ausnahmefällen vor. Einen persönlicheren Grund und einen schwerwiegenderen Ausnahmefall als den eines Bediensteten, gegen den Untersuchungshaft angeordnet sei, könne man sich kaum vorstellen.

Artikel 40 des Statuts gewähre freilich keinen echten Rechtsanspruch auf die Gewährung eines Urlaubs aus persönlichen Gründen, sondern räume der Verwaltung ein Ermessen ein. Bei dessen Ausübung müsse jedoch eine sachlich richtige, logische und begründete Abwägung sowohl der von der Klägerin geltend gemachten als auch der für die Entscheidung vorgebrachten Gründe unter den Gesichtspunkten der Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit erfolgen.

In dieser Hinsicht sei festzustellen, daß die angefochtene Entscheidung auf einer völlig abwegigen Behauptung beruhe, der im Hinblick auf eine unvoreingenommene, objektive und unabhängige Entscheidung keinesfalls zugestimmt werden könne. Soweit dort übrigens ausgeführt werde, daß eine positive Bescheidung des Antrags die Absicht der Klägerin begün-

stigt hätte, sich dem Vollzug des Haftbefehls zu entziehen, stütze die Entscheidung sich auf eine Argumentation, die völlig außerhalb der Kriterien — reine Verwaltungszweckmäßigkeit mit Bezug auf die die „persönlichen Gründe" betreffenden Gesichtspunkte der Begründung — liege, auf die für den Erlaß der in Artikel 40 des Statuts vorgesehenen Maßnahme abzustellen sei.

Das vorliegende Verfahren habe weder mit dem unbefugten Fernbleiben der Klägerin vom Dienst seit dem 18. November 1974 noch mit der nach Artikel 60 des Beamtenstatuts erlassenen vorsorglichen Verwaltungsentscheidung etwas zu tun, die der Klägerin durch Schreiben vom 9. Januar 1975 mitgeteilt worden sei. Der Antrag auf Urlaub aus persönlichen Gründen sei keineswegs eine Antwort auf dieses Schreiben; denn zwischen der nach Artikel 60 ergangenen Entscheidung und dem Antrag gemäß Artikel 40 des Statuts bestehe kein Zusammenhang. Der Hinweis auf „das sicherlich nicht gerechtfertigte Fernbleiben" der Klägerin könne, da gänzlich neben der Sache liegend und für den durch den Antrag auf Gewährung eines Urlaubs aus persönlichen Gründen veranlaßten Streit unerheblich, keine angemessene Begründung für die ergangenen Entscheidungen, namentlich die angefochtene, abgeben.

Das der Verwaltung bei der Entscheidung über einen Urlaub aus persönlichen Gründen eingeräumte Ermessen lasse weder Willkür noch eine „Schein"begründung zu.

Daß es keinen triftigen Grund gegeben habe, den Antrag der Klägerin abzulehnen, bestätige die von der Kommission angestellte vergebliche Suche nach Argumenten. So gebe nach Ansicht der Kommission eine Reise ins Ausland einen besseren Grund für die Gewährung eines Urlaubs aus persönlichen Gründen ab als die Verteidigung der physischen und persönlichen Freiheit durch einen Bediensteten, der einer bloß auf Vermutungen fußenden, rein politisch begründeten öffentlichen Anklage ausgesetzt sei, ohne verurteilt zu sein.

Die angefochtene Entscheidung sei um so willkürlicher, als versucht werde, sie damit zu begründen, daß die Klägerin flüchtig sei, obgleich ein solches Verhalten selbst nach dem für die Betroffene geltenden Strafrecht nicht geahndet werde.

Die Ermessensbefugnis der Verwaltung verlange eine durchdachte und umfassende Abwägung von Gewicht und sachlicher Richtigkeit der maßgeblichen Gründe, wobei die „dienstlichen Erfordernisse der Verwaltung" selbstverständlich zu berücksichtigen seien. Mit dem letztgenannten Kriterium lasse sich die Ablehnung des beantragten Urlaubs gewiß nicht rechtfertigen. In der angefochtenen Entscheidung würden im übrigen keine dienstlichen Erfordernisse genannt, die durch eine positive Entscheidung hätten beeinträchtigt oder gestört werden können. Ein apodiktischer und allgemeiner Hinweis auf ein bestimmtes Erfordernis reiche zur Begründung einer Entscheidung nicht aus.

Die *Kommission* bemerkt, die nach Artikel 40 des Statuts getroffene Maßnahme erfordere ihrer Natur nach eine weitgehend in das Ermessen gestellte Beurteilung, bei der auf zwei Kriterien abzustellen sei: auf die von dem Beamten für seinen Antrag geltend gemachten persönlichen Gründe und auf die dienstlichen Erfordernisse der Verwaltung. Der Beamte müsse die für seinen Antrag sprechenden Gründe darlegen, die dann von der Anstellungsbehörde unter voller Ausschöpfung ihres Beurteilungsermessens zu prüfen seien. Selbst wenn die Gründe triftig schienen, könne die Verwaltung, allein gestützt auf das Kriterium der dienstlichen Erfordernisse, den Antrag immer noch ablehnen.

In der Praxis werde, wenn die dienstlichen Erfordernisse dem Fernbleiben des Beamten nicht entgegenständen, ein Urlaub aus persönlichen Gründen für Stu-

dienzwecke, Fortbildungsreisen ins Ausland oder ähnliche Anlässe gewährt. Mit Gründen, wie sie die Klägerin vorgetragen habe, lasse sich ein solcher Urlaub nicht rechtfertigen. Bereits diese Feststellung genüge zur Begründung der angefochtenen Entscheidung.

Wolle sich jemand den Ermittlungen der Justizbehörden seines Landes entziehen, so tue er dies auf eigene Gefahr, ohne dafür den Schutz und die Billigung einer Gemeinschaftsbehörde beanspruchen zu können. Für die Beurteilung der Opportunität sei zu bedenken, daß in einer aus solchen Gründen erlassenen Maßnahme eine versteckte Kritik an der Entscheidung des Strafrichters gesehen werden könnte, da die Gemeinschaftsbehörde, wenn auch nur verwaltungsintern, eine irreguläre Situation regularisiere.

Was die These anlange, die Klägerin sei erlaubtermaßen flüchtig, so treffe es zwar zu, daß das Flüchtigsein als strafprozessuales Phänomen keine nachteiligen Folgen für den Beschuldigten habe, doch besage dies nicht, daß die italienische Rechtsordnung hieraus allgemein keine Nachteile herleiten dürfe. Das innerstaatliche Recht stehe der Tatsache, daß der Beschuldigte flüchtig sei, keineswegs „gleichgültig" gegenüber. Da auch die Haft kein triftiger Grund für die Gewährung eines Urlaubs aus persönlichen Gründen sei, wäre es um so verwunderlicher, wenn ein Bediensteter allein dadurch, daß er sich einem Haftbefehl entziehe, rechtlich schutzwürdiger würde.

Bereits zum Zeitpunkt des Antrags auf Urlaub aus persönlichen Gründen sei die Stellung der Klägerin gegenüber der Verwaltung in jeder Hinsicht statutswidrig gewesen, da sie seit dem 18. November 1974 unentschuldigt dem Dienst ferngeblieben sei; dieser Zeitpunkt liege aber nicht nur vor der Antragstellung, sondern auch vor dem Erlaß des Haftbefehls, dem Grund, auf den der Antrag gestützt worden sei: Mit der Anwendung von Artikel 60 des Statuts auf die Zeit bis zum 10. Dezember unter Anrechnung des Fernbleibens auf den noch nicht verbrauchten Jahresurlaub sei ihr statutswidriges Verhalten gegenüber der Verwaltung ebenfalls nicht nachträglich rechtlich sanktioniert worden. Das unbefugte Fernbleiben der Klägerin seit dem 18. November 1974 lasse sich nicht aus dem von ihr für die Zeit nach dem 14. Dezember geltend gemachten Grund, der im übrigen inakzeptabel sei, entschuldigen.

Die Klage stütze sich im wesentlichen auf das völlige Fehlen einer Begründung der angefochtenen Entscheidung. Insoweit könne aber sowohl dem italienischen Verwaltungsrecht als auch der Rechtsprechung des Gerichtshofes entnommen werden, daß die Begründungspflicht zwar uneingeschränkt bestehe, wenn ein Verwaltungsakt möglicherweise in ein Recht des Betroffenen eingreife, daß diese Verpflichtung aber weniger weit gehe, wenn die Verwaltungsmaßnahme — wie hier — eine Ermessensentscheidung der Verwaltung sei, der Betroffene sich der Verwaltung gegenüber also nur auf ein Interesse berufen könne.

Im übrigen lasse die angefochtene Entscheidung, obgleich sie die Verfügung des Direktors der Forschungsanstalt Ispra vom 20. Februar 1975 bestätige, keinen Zweifel daran, welche Gründe bei der Ablehnung des Antrags der Klägerin für die Gemeinschaftsbehörde maßgeblich gewesen seien. Insbesondere lasse die Entscheidung eindeutig erkennen, daß sich die Kommission mit der Ablehnung des Antrags, einer unter Haftbefehl stehenden Person Urlaub aus persönlichen Gründen zu dem Zweck zu gewähren, die eigene Rechtsstellung zu regularisieren, geweigert habe, einen Standpunkt einzunehmen, der im Ergebnis nur dazu geführt hätte, der Klägerin einen Vorteil zu gewähren, der weder durch das dienstliche Interesse noch durch ein persönliches Interesse gerechtfertigt gewesen wäre, das die Verwaltung schützen könne und das schutzwürdig sei.

Jedenfalls gehe bereits aus der — wenn auch recht knapp begründeten — Ent-

scheidung vom 20. Februar 1975 in Verbindung mit dem Antrag der Klägerin vom 22. Dezember 1974 hervor, daß das aus der politischen Natur der ihr vorgeworfenen Straftat hergeleitete Argument weder für die Annahme eines Falles höherer Gewalt, welche die Klägerin am Erscheinen zum Dienst gehindert hätte, noch für die Gewährung eines Urlaubs aus persönlichen Gründen berücksichtigt werden könne. Mithin genüge die Entscheidung den Anforderungen, die möglicherweise an die Begründung der Maßnahme gestellt werden könnten.

Eine Berufung auf die dienstlichen Erfordernisse wäre nur dann notwendig gewesen, wenn die Verwaltung, was vorliegend nicht der Fall sei, die von der Klägerin für ihren Antrag geltend gemachten Gründe zwar für triftig gehalten hätte, aber der Auffassung gewesen wäre, den Antrag aus dienstlichen Gründen ablehnen zu müssen.

V — Mündliche Verhandlung

Die Parteien haben in der Sitzung vom 27. Oktober 1976 mündlich verhandelt und Fragen des Gerichtshofes beantwortet.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 1. Dezember 1976 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Die Klage betrifft die Aufhebung der Entscheidung der Kommission vom 11. August 1975, mit welcher der Klägerin ein Urlaub aus persönlichen Gründen versagt wurde.

2 Zwischen den Parteien ist unstreitig, daß die Klägerin, die die italienische Staatsangehörigkeit besitzt und als Hauptsekretärin bei der Forschungsanstalt Ispra (Varese) der Gemeinsamen Forschungsstelle arbeitete, seit dem 18. November 1974 ihren Dienst nicht mehr versehen hat, ohne hierfür seinerzeit eine Erklärung zu geben. Die Leitung der Forschungsanstalt Ispra hat der Klägerin daraufhin mit Schreiben vom 9. Januar 1975 mitgeteilt, daß die Forschungsanstalt gemäß Artikel 60 der Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten in Verbindung mit Artikel 60 des Beamtenstatuts entschieden habe, die Zahlung der Dienstbezüge der Klägerin einzustellen, da ihr unbefugtes Fernbleiben vom Dienst die Dauer des ihr zustehenden Jahresurlaubs überschritten habe.

3 Mit Schreiben vom 30. Januar 1975 hat Rechtsanwalt Maccapani, zugelassen in Varese, der Leitung der Forschungsanstalt Ispra einen vom 22. Dezember 1974 datierenden Antrag übermittelt, mit dem die Klägerin gemäß Artikel 91 der Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten in Verbindung mit Artikel 40 des Beamtenstatuts um unbezahlten Urlaub aus persönlichen

Gründen für die Dauer eines Jahres nachsuchte. Diesen Antrag stützte sie auf „Gründe höherer Gewalt", nämlich ein „wegen politischer Straftaten" gegen sie eingeleitetes Gerichtsverfahren, das es ihr unmöglich gemacht habe, zur Arbeit zu erscheinen. Hierzu hat sich im Laufe des Verfahrens ergeben, daß ein Untersuchungsrichter beim Tribunale Rom am 14. Dezember 1974 gegen die Klägerin einen Haftbefehl wegen Teilnahme an einer politischen Verschwörung sowie an einem bewaffneten Aufruhr gegen die Staatsgewalt erlassen hat.

4 Mit Schreiben vom 20. Februar 1975 hat der Direktor der Forschungsanstalt Ispra der Klägerin mitteilen lassen, daß er ihrem Antrag nicht stattgeben könne, weil der geltend gemachte Grund die Gewährung eines Urlaubs aus persönlichen Gründen in gar keinem Fall rechtfertigen könne. Die Klägerin hat gegen diese Entscheidung durch ihren Anwalt mit einem am 16. April eingetragenen Schreiben vom 6. März 1975 nach Artikel 90 Absatz 2 des Statuts bei der Kommission Beschwerde eingelegt. Durch Schreiben vom 1. Oktober 1975 hat darauf die Kommission der Klägerin ihre Entscheidung vom 11. August 1975 mitgeteilt, mit der sie den ablehnenden Bescheid der Leitung der Forschungsanstalt Ispra bestätigte und seine Begründung billigte. Diese ablehnende Entscheidung bildet den Gegenstand der vorliegenden Klage.

5/6 Nach Artikel 40 des Statuts, der auf die Klägerin gemäß Artikel 91 der Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten der Gemeinschaften entsprechend anwendbar ist, „[kann] dem Beamten ... in Ausnahmefällen auf Antrag unbezahlter Urlaub aus persönlichen Gründen gewährt werden". Zwar ist diese Möglichkeit geschaffen worden, um den persönlichen Gründen der Beamten und sonstigen Bediensteten Rechnung tragen zu können, doch verfügen die Organe in der Beurteilung sowohl der Rechtmäßigkeit der Gründe, welche der die Vergünstigung beantragende Beamte oder sonstige Bedienstete vorträgt, als auch der Vereinbarkeit des Urlaubs mit den dienstlichen Erfordernissen über einen sehr weiten Ermessensspielraum. Wenn auch die Praxis der Organe zahlreiche verschiedenartige Gründe erkennen läßt, die die Gewährung eines Urlaubs aus persönlichen Gründen rechtfertigen — wie Gründe familiärer Art, der Wunsch nach Bildung und Fortbildung oder die Umschulung —, so ist doch der Urlaub aus persönlichen Gründen mit Sicherheit nicht das geeignete Mittel, um den Fall eines Beamten zu regeln, gegen den ein Strafverfahren läuft.

Daher hat die Kommission die ihr in Artikel 40 Absatz 1 des Statuts für die Gewährung von Urlaub aus persönlichen Gründen eingeräumte Ermessensbefugnis gegenüber der Klägerin richtig ausgeübt. Die Klage ist somit abzuweisen.

Kosten

7 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Die Klägerin ist mit ihrem Vorbringen unterlegen. Jedoch tragen nach Artikel 70 der Verfahrensordnung die Organe in Rechtsstreitigkeiten mit Bediensteten der Gemeinschaften ihre Kosten selbst.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Zweite Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. Die Klage wird abgewiesen.

2. Jede Partei trägt ihre eigenen Kosten.

Pescatore Mackenzie Stuart Touffait

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 16. Dezember 1976.

Der Kanzler

A. Van Houtte

Der Präsident der Zweiten Kammer

P. Pescatore

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS FRANCESCO CAPOTORTI VOM 1. DEZEMBER 1976 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Dem Rechtsstreit liegt, kurz zusammengefaßt, folgender Sachverhalt zugrunde:

Die Klägerin, Fräulein Maria Mascetti, welche die italienische Staatsangehörigkeit besitzt und seit dem 1. März 1961 als Hauptsekretärin bei der Gemeinsamen Forschungsstelle Ispra arbeitet, erschien seit dem 18. November 1974 nicht mehr

1 — Aus dem Italienischen übersetzt.