SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS FRANCESCO CAPOTORTI VOM 13. SEPTEMBER 1979 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Der Gerichtshof ist erneut zu einer Entscheidung über eine Rechtssache aufgerufen, bei der es um die Zulassungsbedingungen zu einem allgemeinen Auswahlverfahren aufgrund von Prüfungen geht. Der Kläger, Herr Szemerey, ein Beamter der Kommission britischer Staatsangehörigkeit, hatte seine Zulassung zu dem im September 1977 veröffentlichten Auswahlverfahren KOM/A/154 zur Bildung einer Einstellungsreserve von Verwaltungsräten der Laufbahn A 7 und A 6 (ABl. C 213 vom 7. 9. 1977) beantragt; er wurde jedoch nicht zu den schriftlichen Prüfungen zugelassen, da der Prüfungsausschuß seine Diplome („qualifications") nicht für ausreichend erachtete, also der Meinung war, sie entsprächen nicht den gestellten Anforderungen. Der abgelehnte Bewerber legte gegen diese Entscheidung eine Beschwerde nach Artikel 90 des Beamtenstatuts ein; mit Schreiben vom 17. April 1978 wies die Kommission die Beschwerde zurück und betonte, die angegriffene Entscheidung stehe mit den Vorschriften des Statuts völlig in Einklang.

Angesichts der ablehnenden Haltung des Organs hat der Betroffene mit am 24. August 1978 bei der Kanzlei eingereichtem Schriftsatz Klage erhoben und vorgetragen, die Stellenausschreibung habe gegen Artikel 5 Absatz 1 Unterabsatz 2 und gegen Artikel 27 des Statuts verstoßen; die Nichtzulassung, die schon wegen unzureichender Begründung rechtsfehlerhaft gewesen sei, habe außerdem gegen eine Bestimmung der Stellenausschreibung verstoßen. Herr Szemerey hat folglich beantragt, die Stellenausschreibung nach Maßgabe der erwähnten Bestimmungen aufzuheben, hilfsweise, die Entscheidung über seine Nichtzulassung zu den schriftlichen Prüfungen und somit das Auswahlverfahren als Ganzes aufzuheben. Im übrigen hat der Kläger beantragt, der Gerichtshof möge für Recht erkennen, daß er die Voraussetzungen erfülle, die erforderlich und ausreichend seien, um zu dem Auswahlverfahren zugelassen zu werden.

2. Ich werde zunächst die Punkte untersuchen, aus denen die Rechtswidrigkeit der Stellenausschreibung folgen soll. Der Kläger rügt, daß in der Stellenausschreibung sowohl der Nachweis eines Hochschulabschlusses als auch der einer mindestens einjährigen Berufserfahrung im Zusammenhang mit dem von dem Bewerber gewählten Sachgebiet gefordert würden. Diese beiden Voraussetzungen zugleich zu fordern verstoße gegen Artikel 5 Absatz 1 Unterabsatz 2 des Statuts, wonach die „Hochschulausbildung" und eine „gleichwertige Berufserfahrung" alternative Voraussetzungen für den Zugang zur Laufbahngruppe A seien.

Nach Ansicht des Klägers wird dies durch Artikel 29 Absatz 2 des Statuts bestätigt, der für die höchsten Dienstposten, nämlich für die Besoldungsgruppen A 1 und A 2, die Einstellung von Beamten ohne Durchführung eines Auswahlverfahrens und somit ohne Rücksicht darauf zulasse, ob die einzustellenden

1 — Aus dem Italienischen übersetzt.

Bewerber die Voraussetzungen für die Auswahlverfahren erfüllten oder nicht. Wenn folglich das Statut zulasse, daß diejenigen Dienstposten, die die größte Verantwortung mit sich brächten, mit Bewerbern besetzt würden, die über keinen Hochschulabschluß verfügten, so müsse die Berufserfahrung erst recht für Dienstposten ausreichen, die aufgrund von Auswahlverfahren besetzt würden; dies ergebe sich aus Artikel 5 Absatz 1 Unterabsatz 2 des Status.

Meiner Meinung nach ist dies Rüge nicht begründet. In einem entsprechenden Fall (Schlußanträge in der Rechtssache 117/78, Orlandi/Kommission) konnte ich bereits vortragen, daß eine Stellenausschreibung grundsätzlich als rechtmäßig anzusehen ist, die — wie die vorliegende — die Teilnahme an den Prüfungen des Auswahlverfahrens an weitergehende Zulassungsbedingungen knüpft, als sie das Beamtenstatut im allgemeinen vorsieht. Dafür gibt es zwei Gründe. Erstens scheint mir von Bedeutung zu sein, daß sich Artikel 5 nicht unmittelbar auf die Voraussetzungen für die Zulassung zu den Auswahlverfahren bezieht, sondern nur auf die Einstufung der Dienstspoten in vier Laufbahngruppen und auf die Kriterien, auf denen diese Einstufung beruht. Es erscheint mir folglich gewagt, aus dem Wortlaut des Absatzes 1 Unterabsatz 2 der fraglichen Bestimmung und insbesondere daraus, daß in ihr die beiden Voraussetzungen durch die disjunktive Konjunktion „oder" verbunden sind, starre Folgerungen im Zusammenhang mit der Einstellung von Bediensteten ziehen zu wollen, einem Sachgebiet, das an anderer Stelle, nämlich in Artikel 27 ff. des Statuts geregelt ist. Im übrigen darf nicht übersehen werden, daß der Grundsatz, von dem sich die Verwaltung bei der Auswahl ihrer Bediensteten leiten lassen muß, das dienstliche Interesse ist: Um dieses ordnungsgemäß sicherzustellen, darf ein Organ bei der Ausschreibung eines Auswahlverfahrens weitergehende Zulassungsvoraussetzungen als die im Statut genannten Mindestvoraussetzungen aufstellen. Im vorliegenden Fall hat sich die Kommission bei der Vorbereitung der Stellenausschreibung gerade hieran gehalten; auch der Prüfungsausschuß ist bei der Auslegung und Anwendung der Stellenausschreibung zu Recht im gleichen Sinne vorgegangen.

Meines Erachtens ändert auch die Bezugnahme auf Artikel 29 des Statuts nichts an der Problemstellung. Diese Besimmung sieht nur vor, daß die Verwaltung zur Besetzung von Dienstposten der höchsten Besoldungsgruppen sowie in Ausnahmefällen von Dienstposten, die „besondere Fachkenntnisse" erfordern, ein anderes als das Auswahlverfahren anwenden kann. Aber eine derart beschränkte Möglichkeit, wie man sie auch in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten antrifft, hat nichts mit dem Mindeststandard der Kenntnisse und Erfahrungen zu tun, der für die Teilnahme an den Auswahlverfahren gefordert wird, um in der üblichen Form die weit überwiegende Mehrzahl der verfügbaren Dienstposten zu besetzen.

3. Eine andere Rüge geht von Artikel 27 des Statuts aus. Nach Absatz 1 dieser Bestimmung ist bei der Einstellung der Bediensteten anzustreben, „dem Organ die Mitarbeit von Beamten zu sichern, die in bezug auf Befähigung, Leistung und Integrität höchsten Ansprüchen genügen; sie sind unter den Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Gemeinschaften auf möglichst breiter geographischer Grundlage auszuwählen".

Nach Ansicht des Klägers hat die Kommission dadurch, daß sie für die Zulassung zum fraglichen Auswahlverfahren neben einer besonderen Berufserfahrung

auch den Nachweis eines Hochschulabschlusses verlangte, zwangsläufig darauf verzichtet, sich der Mitarbeit von erstklassigen Bediensteten mit umfassender Berufserfahrung zu versichern, die akademischen Kenntnissen zumindest gleichwertig sei; sie habe somit gegen die wesentlichen Einstellungsgrundsätze des Artikels 27 verstoßen.

Dem kann nicht gefolgt werden. Es ist zwar einzuräumen, daß in bestimmten Fällen Bewerber, die kein Hochschulzeugnis besitzen, jedoch über eine gute Berufserfahrung verfügen, tüchtiger sein können als Mitbewerber, die beide Bedingungen erfüllen; dies ändert jedoch nichts daran, daß im Normalfall ein höherer Kenntnisgrad gewährleistet ist, wenn beide Voraussetzungen erfüllt sind, und daß die Organe bei der Vorbereitung der Stellenausschreibungen den Normalfall und nicht mögliche Ausnahmen zu berücksichtigen haben. Ich bin folglich nicht der Ansicht, daß die Stellenausschreibung Artikel 27 des Statuts dadurch widerspricht, daß sie sowohl ein Hochschulzeugnis als auch Berufserfahrung erfodert.

Der Kläger beruft sich auch unter einem anderen Gesichtspunkt auf Artikel 27. Er bringt vor, im Vereinigten Königreich setze der Zugang zu bestimmten Berufen im wesentlichen durch Erfahrung erworbene Kenntnisse voraus, was sich darin zeige, daß beim Zugang zu gewissen Berufsständen eine Berufserfahrung von gewisser Dauer, nicht aber der Nachweis eines bestimmten Hochschulabschlusses verlangt werde. Daß demgegenüber für die Zulassung zu manchen Auswahlverfahren für Tätigkeiten bei den Gemeinschaften neben der Berufserfahrung ein Hochschulzeugnis verlangt werde, führe zu einer Benachteiligung von Bewerbern aus dem Vereinigten Königreich. Auch dies widerspreche Artikel 27 des Statuts, wonach die Auswahl bei der Einstellung „unter den Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten auf möglichst breiter geographischer Grundlage" zu erfolgen habe, sowie, bei einer umfassenderen Betrachtungsweise, dem Gleichheitsgrundsatz selbst, da dies bei der Einstellung zu einer Diskriminierung britischer Staatsbürger durch die Organe führe.

Auch dieses Vorbringen erscheint mir nicht überzeugend. Die Aufstellung bestimmter Voraussetzungen für die Zulassung der Bewerber zu den Prüfungen eines Auswahlverfahrens ist der typische Fall einer Ermessenssentscheidung der Verwaltung. Inwieweit dies den Anforderungen in einem bestimmten Mitgliedstaat entspricht, scheint mir nicht von Bedeutung zu sein.

Dem Gemeinschaftsrichter ist es verwehrt, Merkmale der beruflichen Organisation in den Mitgliedstaaten als Beurteilungsmaßstab heranzuziehen, wie es auch nicht seine Aufgabe ist, das von den Organen angewandte Verfahren zur Einstellung von Bediensteten unter dem Gesichtspunkt der Zweckmäßigkeit zu überprüfen.

Weiter kann man im vorliegenden Fall nicht ernsthaft von einer Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes sprechen. Entscheidend ist dabei, daß die Voraussetzungen für die Zulassung zu den Auswahlverfahren für die Angehörigen aller Mitgliedstaaten gleich sind, und daß dieses Gleichgewicht nicht durch den Versuch gestört wird, die einem oder mehreren Mitgliedstaaten eigene Regelung des Zugangs zu den Berufen und zum öffentlichen Dienst nachzuahmen.

4. Ich komme jetzt zu den Rügen, die unmittelbar die Entscheidung des Prüfungsausschusses betreffen, den Kläger nicht zu der Teilnahme an den Prüfungen des Auswahlverfahrens zuzulassen. Herr Szemerey ist der Ansicht, daß diese Entscheidung nicht hinreichend begrün-

det sei und folglich gegen Artikel 25 Absatz 2 des Statuts verstoße; danach muß jede einen Beamten beschwerende Verfügung mit Gründen versehen sein.

Die Entscheidung über die Nichtzulassung zu den Prüfungen des Auswahlverfahrens ist dem Betroffenen durch ein Formschreiben bekanntgegeben worden, das in einer Liste vier Gründe aufführte; das Kästchen neben dem Grund unter Nummer 2 („your qualifications were not considered adequate"; auf deutsch: Ihre Diplome oder sonstigen Befähigungsnachweise wurden nicht als den Anforderungen entsprechend erachtet) war angekreuzt. Diese Begründung war nach Ansicht des Klägers zu allgemein, um erkennen zu lassen, ob die Feststellung, die Titel und Befähigungsnachweise entsprächen nicht den Anforderungen der Stellenausschreibung, darauf beruhte, daß der Kläger kein Hochschulzeugnis besaß; dies beschneide das rechtliche Gehör des Betroffenen sowohl vor der Verwaltung wie vor Gericht.

Die grundsätzliche Auffassung des Gerichtshofes zu dieser Frage, wie sie zuletzt in den Urteilen vom 30. November 1978 (verbundene Rechtssachen 4, 19 und 28/78, Salerno, Authié und Massangioli) und vom 5. April 1979 Kobor/Kommission, (112/78) zum Ausdruck gekommen ist, geht dahin, daß dann, wenn sich eine Zulassungsvoraussetzung in Wirklichkeit aus mehreren Bestandteilen zusammensetzt, eine Entscheidung über die Nichtzulassung zu den Prüfungen, die auf die Voraussetzung als Ganzes Bezug nimmt, nicht hinreichend deutlich macht, welcher Bestandteil im speziellen Fall nicht als gegeben betrachtet wurde (vgl. Randnummer 15 der Urteilsbegründung in der Sache Kobor). Hieraus folgt im Umkehrschluß, daß eine Entscheidung über die Nichtzulassung, die lediglich aus einer Verweisung auf die Zulassungsvoraussetzung selbst besteht und keine weiteren Erklärungen enthält, dann als ausreichend begründet und folglich als Artikel 25 Absatz 2 des Statuts gemäß anzusehen ist, wenn die Voraussetzung aus einem einzigen, feststehenden Bestandteil besteht. In einem solchen Fall kann der Betroffene eindeutig erkennen, worin der Prüfungsausschuß einen Mangel gesehen hat; folglich hat er die Möglichkeit, gegebenenfalls angemessene rechtliche Schritte einzuleiten.

So verhält es sich im vorliegenden Fall. Es ist unstreitig, daß der Kläger kein Hochschulzeugnis besitzt; dies ergibt sich außer aus dem Lebenslauf des Bewerbers schon aus dem Antrag auf Zulassung zum Auswahlverfahren, der unter Nummer 12 („Diplomas or degrees obtained and class of degree") bezeichnenderweise keine Angabe enthält (vgl. Anlage 4 zur Klageschrift).

Ebenso ist unbestreitbar, daß die Stellenausschreibung unter der Rubrik „certificates, diplomas, etc." ein Hochschulzeugnis („University education *with degree* or *diploma*") im Zusammenhang mit dem gewählten Sachgebiet (im vorliegenden Fall: der Information) voraussetzte. Berufserfahrung („practical experience") wurde in einem eigenen Absatz gefordert. In dem Formschreiben, mit dem dem Bewerber seine Nichtzulassung zu den Prüfungen bekanntgegeben wurde, war die Berufserfahrung ebenfalls unter einer anderen Nummer neben einem Kästchen aufgeführt als die Diplome und Befähigungsnachweise („qualifications").

Zweifel über den in dem Formschreiben angekreuzten Satz waren folglich im vorliegenden Fall auszuschließen: Der vom Prüfungsausschuß festgestellte Mangel konnte nur in dem Fehlen eines Hochschulzeugnisses (sowie jeglichen sonstigen Befähigungsnachweises) bestehen, der ersten der beiden besonderen Voraussetzungen für die Zulassung zu den

Prüfungen und zudem der einzigen, die unter den Begriff „qualifications" fallen konnte. Zweifel hätten aufkommen können, wenn der Bewerber ein Hochschulzeugnis besessen hätte, dieses jedoch nicht als im Zusammenhang mit dem gewählten Sachgebiete stehend anerkannt worden wäre oder — auch unter Berücksichtigung der besonderen Unterrichtsstruktur im Vereinigten Königreich — nicht als „degree" oder „diploma" hätte angesehen werden können. Der vorliegende Fall jedoch wies diese Besonderheiten nicht auf: das unstreitige Fehlen jeglichen Hochschulzeugnisses schloß jedes Mißverständnis aus.

Aus diesen Gründen bin ich der Auffassung, daß die Entscheidung über die Nichtzulassung zu den Prüfungen des Auswahlverfahrens klar und hinreichend begründet war und somit Artikel 25 des Statuts entsprach. Auch diese Rüge ist folglich unbegründet.

5. Seine letzte Rüge begründet der Kläger damit, der Prüfungsausschuß habe bei der Beurteilung seiner Befähigungsnachweise nicht der Unterrichtsstruktur in seinem Heimatland, dem Vereinigten Königreich, Rechnung getragen.

Nach Punkt III B 2 (Bedingungen für die Zulassung zum Auswahlverfahren, Besondere Voraussetzungen, Diplome oder sonstige Befähigungsnachweise und Berufserfahrung) der Stellenausschreibung wird „der Prüfungsausschuß ... bei der Bewertung des Diploms den in den Mitgliedstaaten bestehenden unterschiedlichen Strukturen Rechnung tragen". Dennoch scheint mir, daß sich der Prüfungsausschuß im vorliegenden Fall nicht der ihm vorgeworfenen Unterlassung schuldig gemacht hat. Die Verpflichtung, den besonderen Unterrichtsstrukturen der Mitgliedstaaten Rechnung zu tragen, setzt, sieht man sie im Zusammenhang mit dem Erfordernis „University education", eindeutig ein Hochschulzeugnis voraus, bei dem allenfalls zu prüfen ist, ob es einem „diploma" oder „degree" gleichwertig ist.

Wie wir gesehen haben, ist der vorliegende Fall besonders dadurch gekennzeichnet, daß der Kläger weder ein Hochschulzeugnis noch einen Befähigungsnachweis besitzt, der als einem Hochschulzeugnis gleichwertig angesehen werden könnte. In dem vom Kläger eingereichten Lebenslauf ist zu lesen, daß er im Jahre 1959 das Jurastudium an der Universität London (Holborn College) begonnen, dies jedoch aufgegeben hat, um Journalist zu werden. Dann wird die Teilnahme an Abendkursen (in Stenographie, Maschinenschreiben, Philosophie, Volkswirtschaft, Öffentlichkeitsarbeit, Verkehrswirtschaft) und an einem von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften in Zusammenarbeit mit der Universität Löwen durchgeführten Fortbildungskurs angeführt. All das läßt nicht erkennen, auf welcher Grundlage und unter welchen Gesichtspunkten der Prüfungsausschuß bei der Beurteilung der Befähigungsnachweise des Klägers den Unterrichtsstrukturen im Vereinigten Königreich hätte Rechnung tragen sollen.

6. Aus allen diesen Gründen bin ich der Ansicht, daß die Klage abzuweisen ist; weder die Stellenausschreibung KOM/A/154 noch die Entscheidung des Prüfungsausschusses über die Nichtzulassung des Herrn Szemerey leidet an den Rechtsmängeln, die der Kläger anführt. Angesichts der Art des Rechtsstreits hat jede Partei ihre eigenen Kosten zu tragen.