SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS HENRI MAYRAS VOM 22. SEPTEMBER 1977 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

Herr André Schertzer trat am 1. Juli 1963 in der Besoldungsgruppe B 2, Dienstaltersstufe 3, in den Dienst des Ministerrats der Europäischen Gemeinschaften ein.

Von diesem Organ wurde er am 1. Juni 1964 zum Europäischen Parlament abgeordnet, um dort das Amt des Verwaltungsgeneralsekretärs der „Fraktionslosen" wahrzunehmen, aus denen später die Fraktion der Europäischen Demokratischen Union entstand.

Mangels einer Planstelle erhielt er zunächst einen Vertrag als Hilfskraft; dann wurde er am 1. Januar 1965 aufgrund eines vom Fraktionsvorsitzenden unterzeichneten Vertrages Bediensteter auf Zeit und in die Besoldungsgruppe A 3, Dienstaltersstufe 4, eingestuft.

Er tauschte also die Stelle eines Lebenszeitbeamten mit den damit verbundenen Stabilitätsgarantien gegen einen Dienstposten ein, der deswegen unsicher war, weil sein Vertrag eines Bediensteten auf Zeit nach den Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten jederzeit durch Kündigung unter Einhaltung einer dreimonatigen Kündigungsfrist enden konnte. Andererseits erreichte er damit ganz sicher eine bedeutende Anhebung der Besoldungsgruppe, indem er ohne Auswahlverfahren von der Laufbahngruppe B zur Laufbahngruppe A überwechselte.

Das mit seinen neuen Aufgaben verbundene Risiko hinderte ihn nicht daran, die Brücken zum Ministerrat, von dem er nur abgeordnet war, abzubrechen und am 10. Oktober 1966 als Lebenszeitbeamter auszuscheiden.

Dies bekam ihm schlecht, denn bereits im April 1967 teilte ihm der Vorsitzende der Europäischen Demokratischen Union mit, er beabsichtige, seinen Vertrag unter Einhaltung einer dreimonatigen Kündigungsfrist zu beenden. Die Kündigung des Vertrages wurde jedoch zu dieser Zeit nicht ausgesprochen, und der Betroffene setzte seine Tätigkeit fort.

Im folgenden Jahr aber, genauer gesagt, am 12. März 1968, teilte die Europäische Demokratische Union Herrn Schertzer durch Einschreiben die Kündigung seines Vertrages mit dreimonatiger Kündigungsfrist mit. Nach Artikel 47 Absatz 2 der Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten mußten die auf diese Kündigungsfrist entfallenden Bezüge gezahlt werden, doch wurde der Kläger, der von der Ableistung der entsprechenden Dienstzeit befreit war, persönlich aufgefordert, seinen Dienstbereich unverzüglich Herrn Bernasconi, einem früheren, im Jahr 1967 nicht wiedergewählten Abgeordneten der französischen Nationalversammlung, zu überlassen.

Der Vertrag des Klägers sollte dieser Kündigung zufolge am 11. Juni 1968 enden.

Die Europäische Demokratische Union beschloß jedoch durch ihren parlamentarischen Sekretär, Herrn Borocco, den Vertrag bis zum 16. September 1968 zu verlängern, um den Urlaub auszugleichen, den Herr Schertzer während seiner Dienstjahre in der Fraktion nicht genommen hatte.

Obgleich dieses Verfahren ungewöhnlich war, erteilte der Generalsekretär des

1 — Aus dem Französischen übersetzt.

Parlaments mit Schreiben vom 10. Juni 1968 seine Zustimmung zu der Verlängerung, wobei er klarstellte, sie ziele nur darauf ab, die Urlaubstage auszugleichen, die der Kläger nicht habe in Anspruch nehmen können.

Am selben Tag reichte Herr Schertzer beim Präsidenten des Parlaments eine Verwaltungsbeschwerde ein, mit der er die Aufhebung der Entscheidung über die Kündigung seines Vertrages durch den Präsidenten begehrte.

Auf diese Beschwerde im Verwaltungsvorverfahren antwortete der Präsident des Parlaments am 24. Juli 1968 lediglich, die Beschwerde sei falsch adressiert, da die für die Unterzeichnung und gegebenenfalls Kündigung der Verträge der Bediensteten einer Fraktion zuständige Stelle der Vorsitzende der betreffenden Fraktion sei, im vorliegenden Fall also der Vorsitzende der Fraktion der Europäischen Demokratischen Union.

Schließlich teilte die Verwaltung des Parlaments Herrn Schertzer am 19. September 1968 den Betrag des ihm zustehenden Abgangsgeldes mit, wobei sie ihm gegenüber bestätigte, daß sein Vertrag unwiderruflich am 16. September geendet habe.

Der Kläger erhob dennoch am 9. Oktober 1968 Klage, in erster Linie gegen das Europäische Parlament, hilfsweise gegen die in Artikel 6 der Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten genannte Stelle, nämlich den Präsidenten des Parlaments, und schließlich äußerst hilfsweise, soweit erforderlich, gegen die Fraktion der Europäischen Demokratischen Union.

Die Schriftsätze wurden innerhalb der normalen Fristen ausgetauscht. Das Verfahren ist aber durch Beschluß dieser Kammer vom 3. Dezember 1969 ausgesetzt worden, weil Strafanzeigen erstattet worden waren, die erste am 3. Oktober 1969 vom Kläger beim dienstältesten Untersuchungsrichter beim Tribunal de grande instance Paris wegen Veruntreuung im Zusammenhang mit der Echtheit eines Schreibens, mit dem Herr de Lipkowski am 17. Mai 1968 die fragliche Entscheidung über die Kündigung aufgehoben haben soll, und die zweite am 18. November 1969 bei der Staatsanwaltschaft beim Tribunal de grande instance Straßburg gegen Herrn Schertzer wegen Urkundenfälschung und Gebrauchs falscher Urkunden.

Die Zweite Kammer hat entschieden, daß das Verfahren fortgesetzt werden könne, wenn die Parteien die Gerichtsentscheidungen über die Strafanzeigen vorgelegt hätten. Tatsächlich vergingen fast acht Jahre, ohne daß diesem Beschluß nachgekommen worden wäre. Erst Anfang dieses Jahres ist die mündliche Verhandlung wiedereröffnet worden, da der Kläger dem Gerichtshof mitgeteilt hatte, er wünsche, daß die Rechtssache anhängig bleibe. Herr Schertzer hat hinsichtlich der Strafanzeige wegen Urkundenfälschung und Gebrauchs falscher Urkunden eine Einstellungsverfügung vorgelegt. Was die von ihm erstattete Strafanzeige wegen Veruntreuung betrifft, so scheint sie nach dem Inhalt der Akten keinen Erfolg gehabt zu haben.

Dies sind die Umstände, die die erhebliche Verzögerung erklären, mit der die vorliegende Rechtssache verhandelt worden ist.

Zunächst ist zu ermitteln, gegen welche Stelle sich die Klage rechtsgültig richtet und welches die angegriffene Entscheidung ist.

In dieser Beziehung weist der Rechtsstreit eine Besonderheit auf.

Denn die Klage kann zwar nur gegen das zuständige Organ gerichtet werden, das heißt, gegen das Parlament, das nach Artikel 52 seiner Geschäftsordnung durch seinen Präsidenten vertreten wird; aus einem Beschluß des Präsidiums des Parlaments vom 12. Dezember 1962 ergibt sich aber, daß die Befugnisse aus den

Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten hinsichtlich der Bediensteten der Fraktionen unmittelbar von den Fraktionen selbst oder von der durch jede einzelne Fraktion bestimmten Stelle ausgeübt werden. Demnach stand die Befugnis zum Abschluß und zur Kündigung des Vertrages eines Bediensteten auf Zeit der Fraktion der Europäischen Demokratischen Union zu, die hierfür ihren Vorsitzenden bestimmt hatte.

Was die den Gegenstand des Rechtsstreits bildende Entscheidung betrifft, so handelt es sich um die Entscheidung des genannten Vorsitzenden vom 12. März 1968, mit der der Vertrag des Herrn Schertzer als Bediensteter auf Zeit ausdrücklich gekündigt wird.

Es kann sich nicht um die Zurückweisung der Verwaltungsbeschwerde des Klägers handeln, die mit Schreiben des Präsidenten des Parlaments vom 24. Juli 1968 erfolgte. Auch das Schreiben der Verwaltung des Parlaments an den Kläger vom 19. September 1968 kann nicht in Betracht kommen.

Dieses Schriftstück enthält keine Entscheidung im eigentlichen Sinn: Es stellt eine Maßnahme zur Durchführung der früheren Entscheidung vom 12. März 1968 dar, mit der die Kündigung des Vertrages ausgesprochen wird, und verfolgt keinen anderen Zweck, als dem Kläger den Betrag des Abgangsgeldes mitzuteilen, das ihm infolge der Kündigung zustand.

Man kann auch nicht mit Erfolg auf das Schweigen abstellen, das angeblich vom Organ auf die Verwaltungsbeschwerde vom 10. Juni 1968 hin gewahrt wurde, da der Präsident des Parlaments auf die Beschwerde antwortete, sie sei falsch adressiert und er selbst sei nicht befugt, über sie zu entscheiden.

Nach meiner Ansicht hatte diese Verwaltungsbeschwerde jedoch zur Folge, daß die Klagefrist gewahrt wurde, denn der Präsident des Parlaments hätte die Beschwerde selbst an den Urheber der angefochtenen Maßnahme, nämlich den Vorsitzenden der betreffenden Fraktion, weiterleiten müssen. Darüber hinaus hatte der Kläger eine Abschrift der Beschwerde unmittelbar an den Fraktionsvorsitzenden gesandt. Unter diesen Umständen schließe ich mich nicht den prozeßhindernden Einreden an, die der Vertreter des Parlaments erhoben hat; meine Schlußanträge beziehen sich daher auf die Rechtmäßigkeit der Entscheidung über die Kündigung des Vertrages.

Hierüber habe ich mich nun zu erklären.

Das Schreiben der Verwaltung des Parlaments vom 19. September 1968 stellt nicht selbst eine anfechtbare Entscheidung dar. Ich habe gesagt, daß es nur eine Maßnahme zur Durchführung der ursprünglichen Entscheidung vom 12. März 1968 ist, da es bezweckt, dem Kläger den Zeitpunkt mitzuteilen, zu dem sein Vertrag unter Berücksichtigung des Ausgleichs der von ihm nicht in Anspruch genommenen Urlaubstage endete.

Außerdem hat Herr Schertzer kein Interesse daran, die Rechtmäßigkeit dieser angeblichen Entscheidung anzugreifen, da diese die Verlängerung der vertraglichen Kündigungsfrist über den in den einschlägigen Bestimmungen vorgeschriebenen dreimonatigen Zeitraums hinaus bewirkte. Der Kläger hat in der Tat den Vorteil gehabt, eine erheblich längere Kündigungsfrist eingeräumt zu bekommen.

Und dies ist wohl der Grund, weshalb er die folgenden Rügen gegenüber der Entscheidung über die Kündigung vom 12. März 1968 erhebt:

Zunächst die Unzuständigkeit. Nach Ansicht des Klägers hätte die Kündigung von der Anstellungsbehörde im Namen des Parlaments unterzeichnet werden müssen und nicht vom Vorsitzenden einer Fraktion. Damit verkennt er aber,

daß die Anstellungsbefugnis delegiert werden kann und diese Befugnis im vorliegenden Fall, da es sich um die Bediensteten der Fraktionen handelt, durch den von mir erwähnten Beschluß des Präsidiums des Parlaments vom 12. Dezember 1962 ausdrücklich auf die einzelnen Fraktionen übertragen worden ist.

Es geschah also gemäß dieser Ermächtigung, daß sowohl der Dienstvertrag als auch dessen Kündigung vom amtierenden Vorsitzenden der Fraktion der Europäischen Demokratischen Union, der von der Fraktion ernannt worden war, unterzeichnet wurden.

Dem Kläger konnte dieser Sachverhalt nicht unbekannt sein, der sich bereits aus seinem Dienstvertrag ergab. An ihn wurde er außerdem durch den Bescheid des Präsidenten des Europäischen Parlaments auf seine Verwaltungsbeschwerde vom 10. Juni 1968 erinnert.

Zweite Rüge:

Mangelnde Begründung der Entscheidung über die Kündigung und Verstoß gegen Artikel 11 der Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten; dieser verweist auf Artikel 25 des Statuts, wonach jede einen Beamten beschwerende Verfügung mit Gründen versehen sein muß. Diese Rüge halte ich für bedeutsamer. Die beklagte Partei erklärt lediglich, daß sich die Begründung für die Kündigung eines Vertrages auf unbestimmte Dauer eines Bediensteten auf Zeit mit einem Hinweis auf die Kündigungsfrist begnügen könne. Diese Erklärung ist unzureichend. Auch wenn einzuräumen ist, daß das Parlament als Organ nicht die Beweggründe zu prüfen hat, die die Europäische Demokratische Union zu ihrer Entscheidung über die Beendigung des Vertrages des Klägers veranlaßt haben können, so bin ich doch der Ansicht, daß die Fraktion eine solche Entscheidung ausdrücklich hätte begründen müssen. Obgleich die Begründungspflicht im Hinblick auf die Bediensteten auf Zeit nur durch einfache Analogie zu den Bestimmungen des Beamtenstatuts vorgeschrieben ist, scheint es mir klar, daß diese Pflicht sich nicht in der Erwähnung der Kündigungsfrist erschöpft. Die Bediensteten der Fraktionen befinden sich allerdings in einer besonderen Lage, die sie von den anderen Bediensteten auf Zeit des Parlaments unterscheidet. Ausgewählt von den Fraktionen selbst, die sich aus derselben Partei oder ihr nahestehenden politischen Gruppierungen angehörenden Abgeordneten zusammensetzen, werden sie im wesentlichen mit Rücksicht auf die Ideologie der Fraktion ausgesucht. Dies ist der Hauptgesichtspunkt, der bei ihrer Einstellung Vorrang hat. Überlegungen in bezug auf die Befähigungsnachweise und die Berufserfahrung spielen bei der von der Fraktion vorgenommenen Auswahl erst in zweiter Linie eine Rolle.

Die Folge davon wäre, daß, wenn das Vertrauen der Fraktion hinsichtlich der Treue der Bediensteten zu der politischen Richtung der Fraktion nicht mehr besteht, das Vertragsverhältnis von der Fraktion selbst oder von der von ihr bestimmten Stelle, im allgemeinen ihrem Vorsitzenden, gelöst werden kann. Ich halte aber diese vom beklagten Parlament angeführten Überlegungen nicht für so entscheidend, daß sie eine Kündigung, die streng genommen nicht mit Gründen versehen ist, erlauben würden.

Ich bin daher der Ansicht, daß die Rüge der mangelnden Begründung durchgreifen muß.

Es bleibt noch die Rüge des angeblichen Ermessensmißbrauchs zu prüfen.

Zunächst ist eindeutig klarzustellen, daß weder die mündlichen Zusagen, die der Kläger von bestimmten Mitgliedern der Europäischen Demokratischen Union im Mai 1968 erhalten haben will, noch das von Herrn de Lipkowski, dem damaligen Fraktionsvorsitzenden, an ihn gerichtete Schreiben die Aufhebung der Entschei-

dung über die Kündigung vom 12. März 1968 zur Folge hatten. Über das vom parlamentarischen Sekretär der Fraktion, Herrn Borocco, unterzeichnete Schreiben vom 20. Mai 1968 wissen wir, daß es keinen anderen Zweck hatte, als klarzustellen, daß der Vertrag des Klägers mit Rücksicht auf den Resturlaub, auf den er noch Anspruch hatte, am 16. September 1968 ablief. Der Widerruf der Vertragskündigung hätte sich nur aus einer schriftlichen Maßnahme der zuständigen Stelle, nämlich des Vorsitzenden der Fraktion der Europäischen Demokratischen Union, ergeben können. Keines der Aktenstücke beweist aber, daß eine Widerrufsentscheidung ergangen ist. Überdies teilte Herr Borocco selbst mit, daß er nicht dafür zuständig sei, den Vertrag des Klägers zu verlängern. Er beschränkte sich darauf, zu diesem Punkt die Zustimmung des Generalsekretariats des Parlaments zu erbitten.

Die ursprüngliche Entscheidung vom 12. März 1968 blieb demnach unverändert außer daß die Kündigungsfrist um die Zeit des dem Kläger noch zustehenden Urlaubs mit Zustimmung des Generalsekretärs des Parlaments verlängert wurde, was sich aus dem Schreiben des Generalsekretärs vom 10. Juni 1968 an Herrn Borocco ergibt.

Es ist aber zu prüfen, ob die Entscheidung über die Kündigung auf rechtlich fundierte Gründe gestützt war. Der Kläger beruft sich für seine Ansicht auf die von den Mitgliedern der Fraktion verfaßten lobenden Beurteilungen über die „Zuverlässigkeit und die Hingabe an die Sache und die Interessen der Europäischen Demokratischen Union sowie die Gewandtheit und Tüchtigkeit bei allen Gelegenheiten, die Herr Schertzer bei der allseits zufriedenstellenden Durchführung von Aufträgen und solchen Aufgaben bewiesen hat, die wegen der ganz besonderen Arbeitsbedingungen und -verhältnisse, mit denen er seit 1964 nahezu unausgesetzt fertig werden mußte, sehr häufig äußerst heikel und schwer zu erledigen waren"; diese Beurteilungen finden sich in der vom Kläger selbst eingereichten Abschrift des Protokolls, das im Anschluß an die Sitzung der Europäischen Demokratischen Union am 24. April 1967 in Paris erstellt worden sein soll.

Aus demselben Protokoll geht allerdings auch hervor, daß die Fraktion bereits die Umsetzung von Herrn Schertzer auf einen freien Dienstposten derselben Besoldungsgruppe beim Sekretariat des Parlaments ins Auge gefaßt hatte, da eine solche Umsetzung es ermöglichte, Herrn Bernasconi das Amt des Generalsekretärs der Fraktion zu übertragen. Auch wenn die Fraktion also bereits 1967 die Kündigung des Vertrages des Klägers vorsah, um Herrn Bernasconi Platz zu machen, verpflichtete sie sich doch, für den Kläger die Neubeschäftigung auf einem Posten mit gleichem Rang innerhalb der ständigen Dienststellen des Generalsekretariats des Parlaments zu erwirken.

Zudem bat Herr Borocco die Mitglieder der Fraktion, „so lange wie die gewünschte Umsetzung nicht unumstößlich feststeht, [nicht] irgendeinen Zeitpunkt für die Beendigung der gegenwärtigen Aufgaben des Herrn Schertzer" in Aussicht zu nehmen oder — auch nicht informell oder halbamtlich — im voraus festzusetzen.

Es handelte sich dabei um eine Verpflichtung, die die Fraktion jedenfalls nur mit Zustimmung des Organs hätte eingehen können, und man muß annehmen, daß diese Zustimmung nicht erreicht wurde, da die Kündigung des Klägers im folgenden Jahr ausgesprochen wurde, ohne daß ihm irgendeine Wiederbeschäftigungsgarantie gegeben wurde.

Herr Schertzer trägt vor, es gebe unter diesen Umständen, mangels irgendeiner ungünstigen Angabe über seine Dienstleistung zwischen April 1967 und März 1968, allen Grund zu der Annahme, daß die einseitige Entscheidung über die Kün-

digung seines Vertrages als Bediensteter auf Zeit nicht aus Gründen des öffentlichen Interesses getroffen worden sei, sondern aus persönlichen Motiven, zu denen er keinerlei Erklärung erhalten habe.

Wie Sie wissen, wird jedoch die Echtheit des fraglichen Protokolls von der beklagten Partei ausdrücklich bestritten; sie trägt vor, die Europäische Demokratische Union habe niemals Protokolle über ihre Sitzungen erstellt.

Somit ist ein Ermessensmißbrauch beim gegenwärtigen Aktenstand nicht erwiesen.

Es ist also die Rüge des Fehlens jeglicher Begründung der angefochtenen Maßnahme, der ich stattgeben würde.

Ich beantrage daher, die Entscheidung über die Kündigung vom 12. März 1968 aufzuheben, die übrigen Klageanträge abzuweisen und der beklagten Partei die Kosten des vorliegenden Verfahrens aufzuerlegen.