# SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS GIUSEPPE TESAURO
vom 16. Februar 1989 *

*Herr Präsident,*
*meine Herren Richter!*

1. Der Kläger, ein Beamter des Europäischen Parlaments, legte am 17. Dezember 1987 Beschwerde ein gegen die Entscheidung des Prüfungsausschusses für das interne Auswahlverfahren LA/104 zur Bildung einer Einstellungsreserve für Hauptübersetzer spanischer Sprache und portugiesischer Sprache, ihn nicht in das Verzeichnis der geeigneten Bewerber aufzunehmen.

Mit der Beschwerde beantragte der Kläger die Aufhebung der Entscheidung, weil sie gegen die Statutsbestimmungen über das Auswahlverfahren verstoße. Er machte insbesondere die Verletzung der Geheimhaltungspflicht der Mitglieder des Prüfungsausschusses, die unzureichende Qualifikation der Ausschußmitglieder und die Verletzung des Gleichheitssatzes geltend.

Mit seiner Klage, erhoben am 10. Mai 1988, nachdem der Generalsekretär des Parlaments die Beschwerde ausdrücklich zurückgewiesen hatte, beantragt der Kläger die Aufhebung der vorgenannten Entscheidung, wobei er ausschließlich geltend macht, daß seine einschlägige Berufserfahrung unrichtig bewertet worden sei.

2. Mit Schriftsatz vom 16. August 1988 hat das Europäische Parlament eine Einrede der Unzulässigkeit erhoben und geltend gemacht, daß der einzige in der Klage selbst angeführte Grund von den in der Beschwerde angegebenen Gründen abweiche.

3. Die Einfachheit des vorliegenden Falles vermag nicht über die Bedeutung der vom Gerichtshof zu bestätigenden Grundsätze hinwegzutäuschen, die das Verhältnis zwischen der Beschwerde nach Artikel 90 Absatz 2 des Statuts und der gerichtlichen Klage und damit letztlich die Gesamtkonzeption des Systems zur Wahrung der Rechte der Gemeinschaftsbeamten betreffen. Unzweifelhaft enthält die einschlägige Rechtsprechung neben einigen gefestigten und klaren Grundsätzen auch mancherlei Unsicherheiten und Widersprüche, die ausgeräumt werden sollten.

4. Ein erster Punkt ist mehrfach verdeutlicht worden, und er sollte meines Erachtens nicht in Frage gestellt werden. Seit dem Urteil vom 1. Juli 1976 in der Rechtssache 58/75 (Sergy, Slg. 1976, 1139) vertritt der Gerichtshof die Ansicht, daß das durch die Beschwerde eingeleitete Verfahren „eine einverständliche Beilegung des zwischen den Beamten oder sonstigen Bediensteten und der Verwaltung entstandenen Streits ermöglichen und fördern [soll]". Auf dieser Linie liegt auch das Urteil vom 9. März 1978 in der Rechtssache 54/77 (Herpels, Slg. 1978, 585), wo der Gerichtshof ausgeführt hat, daß das Verwaltungsverfahren eine „Auseinandersetzung" (débat, exchange) zwischen dem Bediensteten und der Verwaltung vorwegnehme und daß der Bedienstete allein handele, d. h. ohne die fachliche Unterstützung eines Rechtsanwalts; der Gerichtshof hat sodann folgerichtig die bedeutsame Aussage getroffen, daß die Verwaltung in diesem Verfahren bei der Auslegung und dem Inhalt der Beschwerde alle Sorgfalt aufzuwenden habe, die eine große, gut ausgestattete Behörde den Bürgern, die Angehörigen ihres Personals inbegriffen, schulde.

* Originalsprache: Italienisch.

Somit steht fest, daß die Phase des Verwaltungsverfahrens der Schlichtung dient und einen untechnischen, ja informellen Charakter hat (no form is prescribed: Urteil in der Rechtssache Herpels).

5. Ein weiterer vom Gerichtshof mehrfach bestätigter Punkt, der in substantieller Übereinstimmung mit dem nichtstreitigen Charakter des Verfahrens und seinem Schlichtungszweck steht, daß der Beamte in seiner Beschwerde an die Verwaltung seine „Beschwerdepunkte und Wünsche" angeben muß, damit ein wirklicher Schlichtungsversuch stattfinden kann und damit das, was mit der etwaigen späteren Klage beantragt wird, wenn möglich bereits Gegenstand der vorherigen „Auseinandersetzung" mit der Verwaltung war.

Insoweit enthält jedoch die Rechtsprechung des Gerichtshofes, soweit sie über diesen allgemeinen Grundsatz hinausgeht, einige Unsicherheiten und nicht wenige Widersprüche in bezug auf die Grundrichtung, die in den genannten Urteilen über den Charakter der Verwaltungsbeschwerde festgelegt wurde; insbesondere gilt dies für das Verhältnis zwischen dem Inhalt der Beschwerde und dem der Klage.

6. So erklärte der Gerichtshof z. B. im Urteil vom 20. März 1984 in den verbundenen Rechtssachen 75 und 117/82 (Razzouk, Slg. 1984, 1509) einen in der Beschwerde nicht gestellten Hilfs*antrag* für *zulässig*, den er als Folge der Weigerung der Kommission ansah, dem Hauptantrag stattzugeben. Im Urteil vom 23. Januar 1986 in der Rechtssache 173/84 (Rasmussen, Slg. 1986, 197) erklärte der Gerichtshof einen *Antrag* für *zulässig*, der nicht nur nicht in der Verwaltungsbeschwerde enthalten war, sondern auch nicht in den zuvor gestellten Anträgen, gegen deren Zurückweisung Beschwerde erhoben worden war.

Insbesondere kam der Gerichtshof, nachdem er auf die genannte Passage des Urteils in der Rechtssache Sergy hingewiesen hatte, aufgrund folgender Überlegungen zu dem Ergebnis, daß die Klage *zulässig* sei:

„Es trifft zwar zu, daß der Kläger seinen Antrag auf Wiederbeschäftigung auf seinem früheren Dienstposten in seiner Beschwerde nicht ausdrücklich gestellt hat. Dieser Antrag ist jedoch in dem allgemeinen Antrag, seine dienstrechtliche Stellung zu regeln, implizit enthalten. Da keine im Beamtenstatut vorgesehene formelle dienstrechtliche Maßnahme zur regulären Übernahme des Klägers in eine andere Dienststelle getroffen wurde, konnte die Kommission angesichts der früheren Stellungnahmen des Klägers nicht im unklaren darüber sein, daß er mit dem Antrag, ‚seine dienstrechtliche Stellung zu regeln', die Verwendung auf einem seiner Laufbahn- und seiner Besoldungsgruppe entsprechenden Dienstposten erreichen wollte, und zwar in erster Linie innerhalb der Verwaltung, der er offiziell immer zugeordnet war."

In den Urteilen vom 7. Mai 1986 in der Rechtssache 52/85 (Rihoux, Slg. 1986, 1555) und vom 20. Mai 1987 in der Rechtssache 242/85 (Geist, Slg. 1987, 2181) erklärte er unter Hinweis auf die Urteile in den Rechtssachen Sergy, Razzouk und Rasmussen die *Klagegründe* für *unzulässig*, die keinen Bezug zu den in der Beschwerde erhobenen Rügen hatten, obwohl die im gerichtlichen Verfahren gestellten *Anträge* nicht von denen abwichen, die Gegenstand der Beschwerde gewesen waren. Im Urteil vom 23. Oktober 1986 in der Rechtssache 142/84 (Schwiering, Slg. 1986, 3177) wurden die bereits in der Beschwerde gestellten (Haupt-)*Anträge* als *zulässig* angesehen, während ein in der Klage beim Gerichtshof erstmals gestellter Hilfs*antrag* für *unzulässig* erklärt wurde. Dieser Standpunkt wurde im Urteil vom 14. Juli 1988 in der Rechtssache 23/87 (Aldinger, Slg. 1988, 4395) im wesentlichen aufrechterhalten.

In den jüngst ergangenen Urteilen vom 26. Januar 1989 in der Rechtssache 224/87 (Koutchoumoff, Slg. 1989, 99) und vom 14. Februar 1989 in der Rechtssache 346/87 (Bossi, Slg. 1989, 303) erklärte der Gerichtshof *Anträge* für *zulässig*, die in der Beschwerde nicht gestellt worden waren, sich aber an die dort gestellten Anträge anlehnten.

7. Angesichts solcher Schwankungen in der Rechtssprechung ist meines Erachtens vorab eine — endlich klare — Unterscheidung geboten zwischen dem Petitum und der Causa petendi, d. h. zwischen dem Antrag (z. B. auf Aufhebung einer Handlung oder des Auswahlverfahrens, auf Rücknahme einer Versetzung, auf Beförderung oder auf Gewährung einer Zulage) und den sachlichen und rechtlichen Gesichtspunkten, auf die der Antrag gestützt ist (Verletzung einer Vorschrift, Ermessensmißbrauch, Verletzung wesentlicher Formvorschriften, — z. B. nicht ordnungsgemäße Zusammensetzung des Prüfungsausschusses, unrichtige Benotung usw.); dies gilt unabhängig von der Terminologie, die man bevorzugen mag (subject matter — grounds, conclusion — moyens, Streitgegenstand — Klagegründe), wenn mir auch die herkömmliche lateinische Unterscheidung als die korrekteste und verständlichste erscheint.

8. Dies vorausgeschickt, sind meiner Ansicht nach folgende Lösungen möglich:

a) Nicht nur das Petitum muß in der Verwaltungsbeschwerde und in der Klage übereinstimmen, sondern auch die Causa petendi, was dazu führt, daß vor Gericht jeder neue Antrag ebenso wie jede Begründung, die nicht schon ausdrücklich in der Beschwerde angeführt worden war, absolut unzulässig ist (Rechtsprechung in den Rechtssachen Rihoux und Geist).

b) Petitum und Causa petendi müssen jeweils übereinstimmen, vorbehaltlich der Möglichkeit, im Rahmen der Klage neue Anträge zu stellen und neue Begründungen anzuführen, die jeweils an die Anträge und Begründungen in der Beschwerde angelehnt sind (Rechtsprechung in den Rechtssachen Razzouk und Herpels).

c) Das Petitum muß übereinstimmen, vorbehaltlich der Möglichkeit, im Rahmen der Klage neue Anträge zu stellen, die sich an die Anträge der Beschwerde anlehnen; hinsichtlich der Causa petendi besteht weitgehende Freiheit (Rechtsprechung in den Rechtssachen Rasmussen, Koutchoumoff und Bossi).

9. Die erste Möglichkeit scheidet meines Erachtens eindeutig aus, weil sie dem Schlichtungszweck und dem informellen Charakter des Vorverfahrens allzu deutlich widerspricht. Insbesondere erscheint das Erfordernis, daß die rechtliche Begründung, auf die der Antrag gestützt ist, zur Vermeidung des Ausschlusses in vollem Umfang und ausführlich in der Beschwerde dargelegt werden muß, erstens unvernünftig: Man denke nur daran, daß es in diesem Verfahren an der fachlichen Unterstützung durch einen Rechtsanwalt fehlt, wogegen für Klagen beim Gerichtshof ausdrücklich Anwaltszwang besteht (Artikel 37 § 1 der Verfahrensordnung). Zweitens würde eine solche Lösung Artikel 90 Absatz 2 des Statuts widersprechen, der nur für die Antwort des Organs eine Begründungspflicht vorschreibt und abweichend von Artikel 38 § 1 Buchstabe c der Verfahrensordnung, wonach die Klageschrift „den Streitgegenstand und eine kurze Darstellung der Klagegründe" enthalten muß, nicht auch für die Beschwerde des Beamten. Außerdem würde man damit eine weitere Ungleichbehandlung des Beamten einführen, da das Organ im Vorverfahren ja in keiner Weise verpflichtet ist, irgendwelche Erklärungen abzugeben, sondern die Möglichkeit hat, seinen Rechtsstandpunkt

erst im gerichtlichen Verfahren aufzudekken. Schließlich ist der Hinweis angezeigt, s-b003}daß das d08000die Beschwerde eingeleitete Verfahren anders als in manchen innerstaatlichen Rechtsordnungen nicht die Bedeutung einer ersten Instanz im Rahmen eines gerichtlichen Verfahrens hat; im Gegenteil ist es gerade der Zweck dieses Verfahrens, im Wege einer „Auseinandersetzung" die keinerlei Formalitäten unterliegt, ein nachfolgendes gerichtliches Verfahren zu vermeiden[1]. Ich meine deshalb, daß es mit diesem Zweck nicht vereinbar wäre, die hier erörterte Lösung zu befürworten. Etwas anderes wird künftig für das Verhältnis zwischen der Klage bei dem Gericht erster Instanz und dem Rechtsmittel zum Gerichtshof gelten.

10. Aus denselben Gründen neige ich der dritten Lösung zu, die meines Erachtens die klarste ist und bei deren künftiger Anwendung Schwankungen am wenigsten wahrscheinlich sind. Vor allem aber entspricht sie am besten dem Erfordernis eines wirksamen und umfassenden Rechtsschutzes für die Gemeinschaftsbeamten, was meiner Ansicht nach vorrangig ist.

11. Allerdings ist die vorliegende Klage unabhängig davon zulässig, ob man sich — entsprechend meinem Vorschlag — allgemein für die dritte oder aber für die zweite Lösung entscheidet. Hier liegt nämlich jeweils dasselbe Petitum vor: In der Beschwerde wurde (außer der Prüfung der Ordnungsmäßigkeit des vom Prüfungsausschuß durchgeführten Verfahrens) „die Aufhebung der Arbeiten des Prüfungsausschusses für das interne Auswahlverfahren LA/104" beantragt; mit der Klage wird „die Aufhebung der Entscheidung, mit der der Prüfungsausschuß für das interne Auswahlverfahren LA/104 es abgelehnt hat ...", beantragt.

12. Die Causa petendi wiederum, die mit der Klage geltend gemacht wird, besteht zwar in einem rechtlichen Argument (fehlerhafte Bewertung der Berufserfahrung als Übersetzer), das in der Beschwerde nicht angeführt worden war, jedoch bezieht sich diese Causa petendi nicht nur jeweils auf dasselbe Petitum, dessen Grundlage sie ist (Aufhebung des Auswahlverfahrens), sondern lehnt sich auch — als Spezifizierung — an die Causa petendi (Verletzung der Statutsbestimmungen über das Auswahlverfahren) an, die bereits in der Beschwerde geltend gemacht worden war (Anlage 5 zur Klage, S. 3, Buchstabe a).

13. Ich schlage deshalb vor, die Klage für zulässig zu erklären und das Verfahren zur Frage der Begründetheit fortzuführen.

1 — Nebenbei bemerkt, bin ich der Ansicht, daß, soweit es um die endgültige Festlegung des Streitgegenstands geht, jede Parallele zwischen dem Verwaltungsverfahren nach Artikel 90 des Statuts und dem Vorverfahren nach Artikel 169 EWG-Vertrag, der die Vertragsverletzung durch Staaten betrifft, zu verneinen ist.
Die Pflicht, das Petitum und die Causa petendi bereits im Vorverfahren der Vertragsverletzungsklagen darzulegen, beruht auf dem Wortlaut von Artikel 169, der die Kommission ausdrücklich verpflichtet, „eine mit Gründen versehene Stellungnahme ... [abzugeben]"(Hervorhebung von mir). Dies spiegelt sich in der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofes wider, der ausgeführt hat, daß bei Vertragsverletzungsklagen der Gegenstand der Auseinandersetzung durch die mit Gründen versehene Stellungnahme, also im Vorverfahren, endgültig festgelegt wird (siehe z. B. das Urteil vom 23. Februar 1988 in der Rechtssache 353/85, Kommission/Vereinigtes Königreich, Slg. 1988, 817).
In Artikel 90 des Statuts steht hinsichtlich der Voraussetzungen, von denen die Beschwerde des Beamten abhängt, nichts dergleichen.