SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

vom 13. September 2001 [1]

Einführung

1. Die Kommission ficht das Urteil des Gerichts erster Instanz vom 14. Juli 2000 [2] an, durch das die Entscheidung aufgehoben wurde, mit der einem Beamten die Zustimmung zur Veröffentlichung eines Artikels versagt worden war.

Das zentrale rechtliche Problem liegt in der Definition des Maßstabs, den ein Gemeinschaftsorgan anwenden muss, um sich wirksam gegen die Veröffentlichung eines mit der Tätigkeit der Gemeinschaft in Verbindung stehenden Textes durch einen ihrer Beamten, der geeignet ist, ihre Interessen zu beeinträchtigen, zu stellen. Der Entscheidungsspielraum des Organs sowie der Umfang der richterlichen Rechtmäßigkeitskontrolle müssen im Licht des Grundrechts auf freie Meinungsäußerung beurteilt werden.

1 — Originalsprache: Spanisch.

2 — Cwik/Kommission (Rechtssache T-82/99, Slg. ÖD 2000, I-A-155 und II-713).

Sachverhalt

2. Der in dem angefochtenen Urteil wiedergegebene Sachverhalt, der zum vorliegenden Rechtsstreit geführt hat, kann wie folgt zusammengefasst werden.

3. Herr Michael Cwik, ein Volkswirtschaftler, trat 1970 in die Dienste der Kommission. Zur maßgeblichen Zeit bestand seine Tätigkeit darin, Besuchergruppen zu empfangen und Vorträge über den Euro, die Wirtschafts- und Währungsunion und die Tätigkeiten der Generaldirektion für Wirtschaft und Finanzen (Generaldirektion II), der er angehörte, zu halten.

4. Im März 1997 wurde Herr Cwik eingeladen, einen Vortrag im Rahmen des V. Internationalen Kongresses für Wirtschaftskultur in Cordoba (Spanien) zu halten. Im Oktober 1997 beantragte er, der jetzt Rechtsmittelgegner im vorliegenden Verfahren ist, die Genehmigung seines Dienstvorgesetzten, des Generaldirektors Ravasio, einen Vortrag halten zu dürfen, der den Titel „Die Notwendigkeit einer wirtschaftspolitischen Feinsteuerung auf lokaler und regionaler Ebene in der Wäh-

rungsunion der Europäischen Union" [3] tragen sollte. Seinem Antrag fügte er eine Zusammenfassung und eine detaillierte Inhaltsangabe seines Beitrags einschließlich eines Anhangs bei.

5. Am 26. Oktober 1997 erteilte Herr Ravasio die Zustimmung, merkte aber an: Dies ist nicht sehr wirtschaftlich. Bitte eine klassischere Darstellung. Vorsicht hinsichtlich der Gefahren des fine-tuning.

6. Am 30. Oktober 1997 hielt Herr Cwik seinen Vortrag.

7. Im Februar 1998 baten ihn die Veranstalter des Kongresses um den Text seines Beitrags, um ihn gemeinsam mit denen der anderen Referenten zu veröffentlichen.

8. Der Rechtsmittelgegner verfasste den Text und beantragte beim Generaldirektor gemäß Artikel 17 Absatz 2 des Statuts der Beamten der Europäischen Gemeinschaften die Zustimmung zu seiner Veröffentlichung.

9. Nachdem er mehrere seiner Mitarbeiter konsultiert hatte, teilte Herr Ravasio dem Rechtsmittelgegner am 20. April 1998 mit, dass die Veröffentlichung seines Artikels nicht opportun sei.

10. Herr Cwik überarbeitete den Artikel daraufhin auf der Grundlage einiger Kritikpunkte, die die zur ersten Fassung konsultierten Mitarbeiter geäußert hatten, ersten Fassung und beantragte am 5. Juni 1998 erneut die Zustimmung.

11. Nach weiteren Konsultationen versagte ihm der Generaldirektor am 10. Juli 1998 erneut die Zustimmung mit der Begründung, dass er einen Standpunkt bezogen habe, der nicht dem der Dienststellen der Kommission entspreche, auch wenn letztere noch keine offizielle Politik zu diesem Thema beschlossen habe. Er fügte hinzu:

„Ich halte interne Diskussionen, die die verschiedenen Optionen in der Wirtschaftspolitik widerspiegeln, für wichtig. Dennoch ist es wünschenswert, einen gemeinsamen Standpunkt zu vertreten, sobald wir nach außen hin auftreten ...

Ich befürchte, dass die Interessen der Gemeinschaft beeinträchtigt werden könnten, wenn die Kommission und ihre Beamten unterschiedliche Standpunkte äußern. Zum anderen haben meine Mitarbeiter, die Ihren Artikel gelesen haben, Zweifel an seiner

3 — Englischer Originaltitel: „The need for economic fine-tuning at the local and regional level in the Monetary Union of the European Union".

Qualität. Aus diesen Gründen stimme ich der Veröffentlichung nicht zu."

...

Die Zusammenfassung auf einer Seite kann keinesfalls einem Artikel mit über zwanzig Seiten gleichgesetzt werden. Die Zustimmung auf der Grundlage der Zusammenfassung enthält sicherlich nicht die Zustimmung zum Artikel. Dies gilt im vorliegenden Fall namentlich deshalb, weil zwischen der Zusammenfassung des Vortrags und dem Text des Artikels erhebliche Unterschiede festzustellen sind."

12. Am 25. August 1998 legte Herr Cwik gegen diese Entscheidung gemäß Artikel 90 Absatz 2 des Statuts Verwaltungsbeschwerde ein.

13. Die Beschwerde wurde mit Entscheidung vom 5. Januar 1999 mit folgender Begründung zurückgewiesen:

„Die eventuellen Interessenkonflikte zwischen einem Beamten und seinem Gemeinschaftsorgan hinsichtlich einer Veröffentlichung betreffen nicht nur den Fall einer öffentlichen Ablehnung einer Politik des Gemeinschaftsorgans, da dessen Interesse darin bestehen kann, vor der Festlegung eines endgültigen Standpunkts einen möglichst weiten Handlungsspielraum zu wahren. Dass sich der Beschwerdeführer eindeutig und schriftlich zu der Frage äußert, ob die Wirtschafts- und Währungsunion eine territoriale Feinsteuerung der Einkommens- oder Finanzpolitiken (‚fine-tuning') erfordert, gefährdet offensichtlich diesen Handlungsspielraum; selbst wenn er angibt, dass er nur seine persönliche Ansicht zum Ausdruck bringe, ließe sich nicht ausschließen, dass der Leser gleichwohl die Ansicht des in diesem Bereich tätigen Beamten für die Ansicht des Gemeinschaftsorgans hält, gerade weil dieses insoweit noch keine Ansicht geäußert hat.

14. Am 12. April 2000 erhob Herr Cwik Klage auf Aufhebung dieser Entscheidung.

Das angefochtene Urteil

15. Das angefochtene Urteil gibt dem Aufhebungsgrund, der auf die fehlerhafte Auslegung und Anwendung von Artikel 17 Absatz 2 des Statuts gestützt ist, statt.

16. In Bezug auf die vom Generaldirektor erlassene Entscheidung war das Gericht der Auffassung, dass die Feststellung eines bloßen Unterschieds zwischen den Standpunkten des Beamten und des Organs nicht geeignet sei, die Interessen der Gemeinschaft zu gefährden. Die Meinungsfreiheit erfordere im Gegenteil, dass Meinungen veröffentlicht würden, die von der offiziellen abwichen. Die Auslegung des Generaldirektors nehme darüber hinaus Artikel 17 Absatz 2 des Statuts die Wirkung,

der weit mehr als die bloße Abweichung von Ansichten verlange und bestimme, dass die Zustimmung nur verweigert werden könne, wenn die Veröffentlichung die Interessen der Gemeinschaft gefährde.

17. In der Entscheidung über die Zurückweisung der Verwaltungsbeschwerde als Grund für die Zurückweisung hinzugefügt, dass das Risiko einer Verwechslung der Ansicht des Beamten mit der des Gemeinschaftsorgans, in dessen Dienst er stehe, den Handlungsspielraum des Organs bei der Einnahme eines Standpunkts zum „fine-tuning" einschränken könnte. Diese Einschätzung sei offensichtlich unbegründet, da sich die Kommission trotz des behaupteten Fehlens einer offiziellen Politik bereits öffentlich und deutlich in einem eher negativen Sinn zu dem streitigen Thema geäußert habe, der sich persönlich äußernde Autor keine leitende Stellung innegehabt und der Artikel sich an ein Fachpublikum gerichtet habe, das aller Wahrscheinlichkeit nach gut über die Standpunkte der Kommission informiert gewesen sei.

18. Das Gericht erster Instanz kam zu dem Ergebnis, dass ein offensichtlicher Auslegungsirrtum vorliege, und hob die angefochtene Entscheidung auf, ohne die weiteren angeführten Gründe zu prüfen.

Die Rechtsmittelgründe

19. Die Kommission stützt ihr Rechtsmittel auf zwei Rechtsmittelgründe.

20. Mit dem ersten wird eine fehlerhafte Auslegung von Artikel 17 Absatz 2 des Statuts beanstandet, soweit in dem angefochtenen Urteil der Spielraum außer Acht gelassen worden sei, der der Verwaltungsbehörde bei der Einschätzung der Gefahr einer Schädigung der Gemeinschaftsinteressen zustehe.

21. Mit dem zweiten wird eine unzureichende Begründung des erstinstanzlichen Urteils gerügt.

Untersuchung des Rechtmittels

Zum Klagegrund der fehlerhaften Auslegung von Artikel 17 Absatz 2 des Statuts

22. Nach Ansicht der Rechtsmittelführerin hat das Gericht erster Instanz die Grenzen seiner Kontrollbefugnisse überschritten und Artikel 17 Absatz 2 des Statuts zu eng ausgelegt.

Dieser Klagegrund stützt sich auf verschiedene Rügen, von denen ich mir erlaube, die folgenden drei nacheinander zu untersuchen.

23. In erster Linie habe das Gericht in den Randnummern 52, 56, 57 und 66 der angefochtenen Entscheidung die vorbeugende Funktion des Mechanismus der vorherigen Zustimmung missachtet, die es jedoch in seinem Urteil vom 19. Mai 1999 (Connolly/Kommission) [4] anerkannt habe. Nach diesem Urteil „[dient] die durch Artikel 17 Absatz 2 des Statuts vorgeschriebene Förmlichkeit zudem der Vorbeugung ..., da durch sie verhindert werden kann, dass die Interessen der Gemeinschaften gefährdet werden und dass nach der Veröffentlichung eines Textes, der die Interessen der Gemeinschaften zu beeinträchtigen geeignet ist, vom betreffenden Gemeinschaftsorgan Disziplinarstrafen gegen den Beamten verhängt werden, der sein Recht auf Meinungsäußerung in einer mit seinem Amt unvereinbaren Weise ausgeübt hat" [5].

24. Nach Ansicht der Rechtsmittelführerin würde die Forderung an die Verwaltungsbehörde, dass sie zur Versagung der Zustimmung nachweist, dass die Veröffentlichung des Textes einen konkreten Schaden für die Gemeinschaftsinteressen bedeutet, dazu führen, dass das Gemeinschaftsorgan, wenn der Nachweis dieses Schadens unmöglich wäre, die Zustimmung erteilen müsste, um nach Eintritt des Schadens gegen den Verfasser disziplinarisch vorgehen zu können.

25. Ich möchte vorab zwei Feststellungen machen: Es steht nicht fest, dass sich das Gericht zu der Frage, welche Art von Gefahr geltend gemacht weerden kann, so allgemein geäußert hat, wie die Rechtsmittelführerin meint, und auch der Gerichtshof hat in seinem Urteil vom 6. März 2001 (Connolly/Kommission) [6] die These der vorbeugenden Funktion des Artikels 17 Absatz 2 des Statuts nicht bestätigt.

26. Das Gericht beschränkt sich hinsichtlich der Entscheidung des Generaldirektors nämlich darauf, zu rügen, dass die dargelegten Gründe zur Rechtfertigung der Verweigerung der Zustimmung nicht ausreichten und dass sie auf die bloße Feststellung einer möglichen Abweichung der Meinungen eines Beamten von denen des Organs, in dessen Dienst er steht, hinausliefen.

27. Ich bin der Ansicht, dass zwar nicht das unmittelbare Bevorstehen eines tatsächlichen Schadens, aber doch das Bestehen einer konkreten Gefahr eines schwerwiegenden Schadens die Messlatte für die Beurteilung durch die Verwaltungsbehörde sein muss, bei deren Überschreiten die Veröffentlichung eines Textes verboten werden muss. Diese Auslegung folgt aus dem Wortlaut von Artikel 17 des Statuts, der eine Ausnahmeregelung für die Verweigerung der Zustimmung beinhaltet — die in der Praxis schwer mit der bloßen Behauptung einer abstrakten oder hypothetischen Gefahr vereinbar ist —, und der im Licht der notwendigen Beschränkungen zu sehen ist, die Artikel 10 Absatz 2 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (nachstehend: Konvention) [7] erlaubt.

4 — Verbundene Rechtssachen T-34/96 und T-163/96, Slg. ÖD 1999, I-A-87 und II-463.

5 — Randnr. 153.

6 — Rechtssache C-274/99 P, Slg. 2001, I-1611 (im Folgenden: Urteil Connolly).

7 — Die immer eng auszulegen sind (Connolly-Urteil, Randnr. 41).

28. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes für Menschenrechte bedeutet das Eigenschaftswort „unentbehrlich" im Sinne von Artikel 10 Absatz 2 ein zwingendes gesellschaftliches Bedürfnis; danach verfügen die Vertragsstaaten zwar über einen gewissen Ermessenspielraum bei der Entscheidung, ob ein derartiges Bedürfnis vorliegt, doch muss der Eingriff im rechten Verhältnis zu dem verfolgten berechtigten Zweck stehen, und die Gründe, auf die sich die nationalen Behörden für seine Rechtfertigung berufen, müssen zutreffend und ausreichend sein [8].

29. Es trifft zu, dass der Straßburger Gerichtshof, nach dessen Rechtsprechung Regelungen zur vorherigen Beschränkung nicht gegen die Konvention verstoßen [9], auch davon ausgeht, dass die Gefahr eines lediglich abstrakten Schadens die Beschränkung des Rechts auf freie Meinungsäußerung rechtfertigen kann. In ihrem Urteil vom 29. August 1997 in der Rechtssache Worm/Österreich [10] haben die Straßburger Richter bei der Prüfung, ob eine gegen einen Journalisten verhängte Sanktion wegen der Verletzung einer Vorschrift, die die Bestrafung desjenigen vorsieht, der versucht, auf das Ergebnis eines Verfahrens vor dessen Abschluss Einfluss zu nehmen, mit der Konvention vereinbar ist, es für zulässig befunden, dass die österreichischen Rechtsprechungsorgane es nicht für erforderlich hielten, mehr als ein abstraktes Schadensrisiko festzustellen, um eine Sanktion zu verhängen.

Es ist aber auch zutreffend, dass die Konvention nur einen allgemeinen Mindeststandard der Grundrechte aufstellt [11] und dass die Europäische Union wie die Vertragsparteien der Konvention durch nichts daran gehindert ist, sich ein höheres Schutzniveau zu geben.

30. Bei der Untersuchung der Methode, mit der die Verwaltungsbehörde beurteilt, ob die Verweigerung der in Artikel 17 Absatz 2 vorgesehenen Zustimmung angemessen ist, können zwei gedankliche Abschnitte unterschieden werden: Der erste besteht in der Wahl des Kriteriums, anhand dessen die dem Fall eigenen Umstände untersucht werden müssen; der zweite besteht in der Untersuchung dieser Umstände.

31. Im Allgemeinen ist das Beurteilungskriterium das Bestehen einer tatsächlichen Gefahr eines schwerwiegenden Schadens. Es ist daher nicht ausreichend, jede mögliche oder fernliegende Gefahr zuzulassen. Anderenfalls würde ein Grundwert einer demokratischen Gesellschaft, nämlich die freie Äußerung von Meinungen und Ideen durch den Bürger, zugunsten einer unqualifizierten Furcht vor einer Schädigung des öffentlichen Interesses geopfert. Diese nicht hinnehmbare Situation würde gegen das Wesen der Verhältnismäßigkeit verstoßen. Ein Recht als Grundrecht zu bezeichnen, bedeutet, dass es Träger der grundlegenden Rechtsgüter einer Rechtsordnung ist. Dieses individuelle Gut kann in einem Staat mit einer fortgeschrittenen Rechtsordnung nur hinter einem überwiegenden öffentlichen Interesse („overriding public interest") zurückstehen,

8 — Vgl. statt aller Urteil vom 26. September 1995, Vogt/Deutschland (Serie A Nr. 323), Abschnitt 52.

9 — Die jedoch besondere Aufmerksamkeit verlangen, siehe Urteile vom 26. November 1991, Observer und Guardian/Vereinigtes Königreich (Serie A Nr. 216, Abschnitt 60) und vom 25. November 1996, Wingrove/Vereinigtes Königreich (*Recueil des arrêts et décisions* 1996-V, Abschnitt 58 am Ende).

10 — *Recueil des arrêts et décisions* 1997-V.

11 — Gemäß Artikel 53 der Konvention „[darf] keine Bestimmung der Konvention... als Beschränkung oder Minderung eines der Menschenrechte und Grundfreiheiten ausgelegt werden, die in den Gesetzen eines Hohen Vertragsschließenden Teils oder einer anderen Vereinbarung, an der er beteiligt ist, festgelegt sind".

das weder in irgendeiner substanzlosen rationalen Befürchtung bestehen kann noch den Schutz eines beliebigen berechtigten Interesses bezwecken darf; es muss sich um den Vorrang eines höheren Interesses der Gemeinschaftsrechtsordnung handeln. Zur Versagung der Zustimmung ist es meiner Meinung nach notwendig, dass das Organ davon ausgeht, dass mit der Veröffentlichung eines Textes die konkrete Gefahr eines schwerwiegenden Schadens verbunden ist, die anhand der objektiven Gegebenheiten festgestellt wird.

32. Damit komme ich zum zweiten gedanklichen Abschnitt. Das Vorliegen der konkreten Gefahr eines schwerwiegenden Schadens kann nur auf der Grundlage von ebenso konkreten und hinreichend objektiven Umständen angenommen werden. Dieses Erfordernis, das aus der Definition der konkreten Gefahr abgeleitet wird, ist Ausdruck der Notwendigkeit, dass jede Entscheidung eines Verwaltungsorgans einer richterlichen Kontrolle unterworfen werden kann. Es gibt keine effektive gerichtliche Kontrolle, ohne Kenntnis der Umstände, auf die die Verwaltung die ihrer Entscheidung zugrunde liegenden Überlegungen stützt. Diese Umstände müssen objektiv sein, wenn ein Dritter hierüber ein Urteil fällen können soll.

Darüber hinaus müssen Umstände, die es erlauben, die Rechtmäßigkeit einer Entscheidung zu beurteilen, ausdrücklich aus der Entscheidung hervorgehen oder zumindest allgemein bekannt sein.

33. Diese Auslegung beeinträchtigt die vorbeugende Funktion des Mechanismus der vorherigen Zustimmung nicht: Gegen den Autor eines Textes, dessen Veröffentlichung nicht anhand objektiver Umstände für geeignet gehalten wurde, die Gemeinschaft der ernsthaften Gefahr eines schweren Schadens auszusetzen, könne keine disziplinarischen Maßnahmen ergriffen werden. Anderenfalls würde ein Beamter bestraft, weil er einen Schaden verursacht hat, der nicht objektiv vorhersehbar war. Dies legt der Verwaltungsbehörde allerdings eine verstärkte Verpflichtung auf, die einem jeden Antrag auf Zustimmung eigenen Einzelheiten zu untersuchen.

34. Mit der Regelung über die vorherige Zustimmung soll, wie der Gerichtshof festgestellt hat, dem Organ ermöglicht werden, Kenntnis von den schriftlichen Meinungsäußerungen ihrer Beamten oder Bediensteten im Zusammenhang mit der Tätigkeit der Gemeinschaft zu erlangen, damit es sich vergewissern kann, dass diese die Interessen der Gemeinschaften beachten, das Ansehen ihres Amtes nicht beeinträchtigen und sich in ihrem Verhalten entsprechend leiten lassen [12]. Illoyale Kritik oder Meinungsäußerungen, die auf Schmähung oder Beleidigung gerichtet sind und dadurch die Vertrauensbeziehung zerstören, die zwischen dem Dienstherrn und seinen Bediensteten besteht, erfüllen diese Anforderungen nicht.

35. Im vorliegenden Fall beschränkte sich der Generaldirektor darauf, die Zustimmung für die Veröffentlichung mit der Begründung zu versagen, dass die Dienststellen der Gemeinschaft nach außen einen einheitlichen Standpunkt vertreten müssten.

12 — Urteil Connolly, Randnr. 54.

36. Das Gericht hat zutreffend festgestellt, dass eine Meinungsverschiedenheit zwischen Beamten und Kommission keine Beschränkung der Meinungsfreiheit rechtfertigen könne.

Das Gericht kam, mit anderen Worten, zu dem Ergebnis, dass die von dem Generaldirektor angeführten Gründe nicht stichhaltig seien, oder, was dasselbe bedeutet, dass nicht der geeignete Maßstab angelegt worden sei, der kein anderer sei als das Bestehen einer tatsächlichen Gefahr einer schwerwiegenden Schädigung der Gemeinschaftsinteressen.

37. Folgte man der Begründung des Generaldirektors, würde der Kern der Meinungsfreiheit verletzt, die die Beamten und Angestellten der Europäischen Gemeinschaften genießen [13], und zwar auch in den Bereichen, die von der Tätigkeit der Gemeinschaftsorgane umfasst sind [14]. Zwar würde die Meinungsäußerung gerade noch erlaubt, aber nach den durch das System oder die Hierarchie vorgegebenen Normen, d. h., sie wäre nicht frei. Schon 1794 hat Immanuel Kant darauf aufmerksam gemacht, dass auch dem Beamten das Recht zugestanden werden müsse, von seiner Vernunft öffentlichen Gebrauch zu machen, denn als Glied der Weltbürgergesellschaft habe er die uneingeschränkte Freiheit, sich seiner eigenen Vernunft zu bedienen und in seiner eigenen Person zu sprechen und Vorschläge wegen besserer Einrichtung des Staatswesens zu machen. [15] Selbst in Bezug auf die Gesetzgebung sei es ohne Gefahr, den Beamten zu erlauben, wie jeder andere Bürger von ihrer eigenen Vernunft öffentlichen Gebrauch machen und öffentlich — sogar im Wege einer freimütigen Kritik — ihre auf eine bessere Abfassung der Gesetze gerichteten Gedanken zum Ausdruck bringen [16].

38. Die Gründe, die zu der Entscheidung des Generaldirektors geführt haben, sind daher zutiefst Besorgnis erregend, da sie gleichbedeutend sind mit der Negierung eines Grundrechts in dem Bereich, in dem der Einzelne es zuvörderst muss ausüben können. Deshalb ist es dringlich, dass der Gerichtshof diesen Akt endgültig aus der Rechtsordnung entfernt.

39. In der Entscheidung, mit der über die Verwaltungsbeschwerde entschieden wurde, wird zur Rechtfertigung der Versagung ergänzend ausgeführt, dass die Veröffentlichung den Spielraum der Kommission bei der Einnahme eines öffentlichen Standpunkts zur streitigen Materie beschränken würde. Das Gericht untersuchte die verschiedenen Umstände und kam zu dem Ergebnis, dass die Kommission bei vernünftiger Betrachtung nicht habe befürchten können, dass dieser Spielraum eingeengt würde.

Zwar wird hier die Wahrnehmung der Gefahr — mit hypothetischen Wirkungen —

13 — Urteil des Gerichtshofes vom 13. Dezember 1989 in der Rechtssache C-100/89 (Oyowe und Traore/Kommission, Slg. 1989, 4285, Randnr. 16).

14 — Urteil Connolly, Randnr. 43.

15 — Kant, Immanuel, *Was ist Aufklärung?* Diese Gedanken wurden von Generalanwalt F. Mancini in seinen Schlussanträgen in der Rechtssache Albertini und Montagnani/Kommission, Urteil vom 17. Mai 1984 in der Rechtssache 338/82 (Slg. 1984, 2123, Nr. 5) zitiert.

16 — A. a. O.

als relevant betrachtet — in dem Sinne, dass eine konkrete Gefahr der Einschränkung des notwendigen Spielraums bei der Einnahme eines politisch bedeutsamen Standpunkts die Verweigerung rechtfertigen könnte —, doch werden die dafür vorgetragenen Anhaltspunkte nicht für ausreichend gehalten: Die von der Verwaltungsbehörde angeführten Gründe waren nicht auf die notwendigen objektiven Umstände gestützt.

40. Die Begründung des angefochtenen Urteils entspricht in jeder Hinsicht den Anforderungen einer demokratischen Gesellschaft. Deshalb ist dieser ersten Rüge nicht zu folgen.

41. Die zweite im Rahmen des ersten Rechtsmittelgrundes entwickelte Rüge geht darin, dass im erstinstanzlichen Urteil nicht der Spielraum der Verwaltungsbehörde bei der Beurteilung des wissenschaftlichen Inhalts des streitigen Textes und der Gefahr, dass er die Interessen der Gemeinschaft beeinträchtige, beachtet worden sei.

Die Verwaltungsbehörde habe in diesem Fall entschieden, dass die Veröffentlichung wegen des wirtschaftlichen und politischen Kontextes der Währungsunion und des Inhalts des Artikels, in dem Herr Cwik sich zu einem sehr heiklen Thema äußere, bezüglich dessen die Kommission ausdrücklich entschieden habe, sich ihre Stellungnahme vorzubehalten, nicht angebracht sei.

42. Die Rechtsmittelführerin verdreht teilweise den Wortlaut der Versagung der Zustimmung. Wie in dem angefochtenen Urteil ausgeführt und oben unter den Nummern 11 und 13 wiedergegeben ist, wurde die Veröffentlichung verboten, weil in ihr ein Standpunkt vertreten wurde, der von dem der Dienststellen der Kommission abweicht, und weil durch sie der Spielraum des Gemeinschaftsorgans bei der Einnahme eines endgültigen Standpunkts reduziert werden könnte. Zum damals bestehenden politisch-wirtschaftlichen Kontext oder zum höchst heiklen Charakter der behandelten Frage wird nichts ausgeführt.

43. Angesichts des tatsächlichen Wortlauts genügt der Hinweis, dass der erste Grund als nicht stichhaltig und der zweite als nicht ausreichend beurteilt wurde. Nur für letzteren ist allenfalls die Reichweite des Beurteilungsspielraums der Verwaltung zu untersuchen. Es ist aber Sache der Behörde, nachzuweisen, dass die Veröffentlichung den Handlungsspielraum einschränken könnte, den die Kommission benötigt, um endgültig zu einer bestimmten Materie Stellung zu beziehen, und nicht Aufgabe des Richters, das Gegenteil zu beweisen. Die bloße Behauptung, dass diese Gefahr besteht, ist offensichtlich unzureichend, und das Gericht erster Instanz konnte sich auf die entsprechende Feststellung beschränken. Da die Behauptung nicht auf hinreichend objektive Umstände gestützt wurde, um das Bestehen einer konkreten Gefahr darzutun, stellt sich nicht einmal die Frage nach dem Beurteilungsspielraum der Verwaltung. Die Verwaltung kann nicht rügen, dass der Spielraum für eine Beurteilung, die sie nicht oder, wie im vorliegenden Fall, in einer offensichtlich unzureichenden Form vorgenommen hat, beschränkt wird.

44. Die Rechtsmittelführerin scheint für sich einen gewissen Spielraum in Bezug auf die Beurteilung des wissenschaftlichen Inhalts des Textes, dessen Veröffentlichung beantragt wird, zu beanspruchen. Hierzu genügt die Feststellung, dass Artikel 17 Absatz 2 des Statuts der Verwaltung keinerlei Befugnis zugesteht, die Qualität einer Arbeit zu untersuchen, um die Statthaftigkeit ihrer Veröffentlichung zu beurteilen. Jedes qualitative Urteil über ein Werk, das privat veröffentlicht werden soll, ist unstatthaft [17].

45. Der zweite Einwand ist daher zurückzuweisen.

46. Die Kommission rügt sodann die Umstände, die das Gericht erster Instanz in Randnummer 66 des angefochtenen Urteils dafür angeführt hat, um die Befürchtung, dass die Veröffentlichung den Handlungsspielraum des Gemeinschaftsorgans beschneidet, für grundlos zu erklären, d. h., dass die Kommission sich trotz des von ihr behaupteten Fehlens eines offiziellen Standpunkts bereits zu dem streitigen Thema geäußert hat, dass der Autor keine leitende Stellung bekleidete und dass der Artikel sich an ein Fachpublikum richtete. Nach Auffassung der Rechtsmittelführerin sind diese Umstände nicht entscheidend und fügen Artikel 17 Absatz 2 des Statuts zusätzliche Voraussetzungen hinzu.

47. Das Gericht erster Instanz fügt keine zusätzliche Voraussetzung für das Verbot der Veröffentlichung hinzu, sondern untersucht pflichtgemäß [18] die konkreten Umstände des Falles. Die Rügen der Rechtsmittelführerin könnten in dem Sinne für nicht schlüssig erklärt werden, dass, selbst wenn ihnen gefolgt würde, die offensichtlich unzureichende schlichte Behauptung, dass die Veröffentlichung des Textes den Spielraum der Kommission bei der Einnahme eines endgültigen Standpunkts beeinträchtige, nicht bestätigt würde. Jedenfalls legen sie keinen offensichtlichen Irrtum des Gerichts bei der Würdigung offen; da es sich um tatsächliche Erwägungen handelt, können sie nicht zur Aufhebung führen.

48. Abschließend rügt die Kommission, die öffentliche Kundgabe von Standpunkten eines Beamten, die von denen des Gemeinschaftsorgans, in dessen Diensten er steht, abwichen, *könne* und *müsse* in Fällen wie dem vorliegenden im Gegensatz zu den Feststellungen in Randnummer 57 des angefochtenen Urteils als geeignet angesehen

17 — Das in Fußnote 15 zitierte Urteil Alberini und Montagnani geht von der entgegengesetzten Auffassung aus. Es ist aber darauf hinzuweisen, dass sich der Gerichtshof damals zu der besonderen Regelung für Veröffentlichungen von Beamten des wissenschaftlichen und technischen Dienstes der Gemeinschaften (Artikel 94 des Statuts) äußerte und dass stillschweigend davon ausgegangen wurde, dass die Autoren offiziell Stellung bezogen. Darüber hinaus wurde die Prüfung nicht im Licht des Grundrechts auf freie Meinungsäußerung vorgenommen. Jedenfalls ist das Urteil als überholt anzusehen.

18 — Es ging sogar über seine Pflicht hinaus, denn es hätte sich — wie ich bereits darlegte — darauf beschränken können, die unzureichende Begründung der von der Kommission vorgebrachten Gründe festzustellen.

werden, die Gemeinschaftsinteressen zu beeinträchtigen.

49. Der Gerichtshof hat entschieden, dass das Recht auf Meinungsfreiheit der Beamten und Bediensteten der Europäischen Gemeinschaften „die Freiheit [einschließt], mündlich oder schriftlich Ansichten zu äußern, die sich von denjenigen unterscheiden, die das Gemeinschaftsorgan, bei dem sie beschäftigt sind, vertritt, oder die diesen gegenüber Minderheitsmeinungen darstellen“ [19]. Mehr ist dazu nicht zu sagen.

50. Deshalb ist der erste Rechtsmittelgrund zurückzuweisen.

Zum Klagegrund des Begründungsmangels

51. Nach Ansicht der Kommission ist das angefochtene Urteil unzureichend begründet, da wichtige Argumente, die sie in ihrem schriftlichen Vorbringen und in der mündlichen Verhandlung vor dem Gericht erster Instanz, die zudem in Randnummer 43 des angefochtenen Urteils wiedergegeben seien, vorgebracht habe, nicht geprüft worden seien. Konkret sei keine Stellung genommen worden zu der Überlegung, dass es notwendig gewesen sei, die streitige Entscheidung im Licht des heiklen wirtschaftlichen und politischen Kontextes, in dem sie ergangen sei, zu beurteilen, nämlich der Ingangsetzung der Wirtschafts- und Währungsunion, die von vielen in Frage gestellt worden sei, und der es habe vernünftig erscheinen lassen, das Bestehen der Gefahr einer Verwechslung zwischen der Meinung eines Beamten und der des Organs, für das er tätig sei, im Auge zu behalten.

52. Der Umstand, auf den sich die Kommission bezieht, wurde im ersten Rechtszug mit dem Ziel vorgebracht, die Annahme zu stützen, dass bei Erlass der Entscheidung vernünftigerweise befürchtet werden musste, die Öffentlichkeit werde der Kommission die Sichtweise eines ihrer Beamten zuschreiben. Diese Annahme wurde vom Gericht erster Instanz in Randnummer 67 des angefochtenen Urteils ausdrücklich zurückgewiesen und als offensichtlich unbegründet beurteilt, wofür das Gericht, dem die eigenständige Beurteilung des Sachverhalts oblag, eine Reihe von Gründen aufzählte und sich im Rahmen dieser rechtlichen Würdigung dafür entschied, dieses besondere tatsächliche Vorbringen nicht zu prüfen, das, abgesehen davon, dass es weder aus der streitigen Entscheidung noch aus der Entscheidung über die Verwaltungsbeschwerde hervorging, selbst wenn es zutreffend gewesen wäre, nicht notwendigerweise das Ergebnis der Untersuchung des Klagegrundes beeinflusst hätte.

53. Folglich besteht der gerügte Begründungsmangel nicht, der nur im Zusammenhang mit dem Rechtsargument relevant gewesen wäre, und es kann auch kein offenkundiger Fehler bei der Würdigung der verschiedenen Umstände festgestellt werden, so dass dieser Rechtsmittelgrund zurückgewiesen werden muss.

54. Die Rechtsmittelführerin will zwei weitere Begründungsmängel des ange-

19 — Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache Connolly/Kommission, Randnr. 43, am Ende.

fochtenen Urteils unterscheiden: Zum einen habe das Gericht erster Instanz nicht dargelegt, weshalb die Zustimmung zu einem mündlichen Beitrag zu einem Kongress jede vernünftige Befürchtung in Bezug auf die gedruckte Veröffentlichung zerstreuen sollte; zum anderen habe es die Gründe nicht erläutert, die es veranlasst hätten, die vorbeugende Funktion von Artikel 17 Absatz 2 des Statuts außer Acht zu lassen.

55. Dieser zweifache Einwand entbehrt jeder Grundlage. In Randnummer 68 des angefochtenen Urteils führte das Gericht aus, dass zur Verhinderung einer Schädigung der Gemeinschaftsinteressen ein eventueller Unterschied zwischen einem mündlichen Beitrag und einem Text noch nicht die von der Kommission vorhergesehene Gefahr begründe. Diese Einschätzung ist frei von Mängeln, ohne dass ein offenkundiger Beurteilungsfehler behauptet oder von mir festgestellt worden wäre.

Zur Rüge der Verkennung der vorbeugenden Funktion der Zustimmungsregelung verweise ich auf Nummer 33.

56. Folglich ist der zweite Rechtfertigungsgrund offensichtlich unbegründet.

Kosten

57. Gemäß Artikel 69 Absatz 2 der Verfahrensordnung, der nach Artikel 118 auf das Rechtsmittelverfahren entsprechende Anwendung findet, ist die unterliegende Partei zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Daher sind der Rechtsmittelführerin, wenn, wie ich vorschlage, die von ihr geltend gemachten Gründe zurückgewiesen werden, die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

Ergebnis

58. Aus den vorstehenden Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor, das Rechtsmittel zurückzuweisen und der Rechtsmittelführerin die Kosten aufzuerlegen.