

DER RICHTSHOF (Zweite Kammer)

unter Abweisung aller gegenteiligen oder weitergehenden Anträge für Recht erkannt und entschieden:

1. Die Klage wird abgewiesen.
2. Jede der Parteien trägt ihre eigenen Auslagen.

Pescatore

Kutscher

Mackenzie Stuart

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 5. April 1973.

Der Kanzler

Der Präsident der Zweiten Kammer

A. Van Houtte

P. Pescatore

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS HENRI MAYRAS
VOM 15. MÄRZ 1973¹

*Herr Präsident,
meine Herren Richter!*

I — Tatbestand

Herr Luigi Giordano stand drei Jahre lang im Dienst der Kommission der Europäischen Gemeinschaften. Nach einer Probezeit von März bis Oktober 1964 wurde er mit Wirkung vom 15. November 1964 für die Dauer eines Jahres durch Vertrag, der nach Ablauf wiederholt um Zeitabschnitte von drei bis sechs Monaten verlängert wurde, als Hilfskraft der Kategorie A (Gruppe III Klasse 1) eingestellt. Er wurde der Generaldirektion Verkehr als wissenschaftlicher Mitarbeiter zugewiesen und zunächst gut beurteilt, sein Dienststil und seine Leistung riefen jedoch seit Oktober 1966 Vorbehalte hervor und wurden von seinen Vorgesetzten schließlich als schlichtweg unzulänglich bewertet. Daraufhin kündigte ihm die Verwaltung am 23. März 1967 zum folgenden 30. Juni.

An diesem Tage endete sein Beschäftigungsverhältnis auch tatsächlich.

Als 15 Monate später, im Oktober 1968, die Stelle eines Verwaltungsrates italienischer Sprache in der Abteilung Dokumentation und Bibliothek des Gerichtshofes frei wurde, reichte Herr Giordano eine Bewerbung für diesen Posten ein und versuchte, seine Einstellung zu erwirken. Es scheint, als habe er zeitweilig die Hoffnung gehegt, dieses Unternehmen werde von Erfolg gekrönt werden, doch wurde diese Hoffnung rasch enttäuscht, denn seiner Bewerbung wurde nicht weiter nachgegangen.

Zu jener Zeit etwa geriet Herr Giordano in Konflikt mit der Kommission, der er in erster Linie die Art und Weise zum Vorwurf machte, wie er seiner Dienstobliegenheiten enthoben worden war. Da der Kläger sich als Opfer einer mißbräuchlichen Kündigung ansah, beantragte er am 12. Oktober 1968 eine Entschädigung unter Berufung auf die Anzahl seiner Dienstjahre, eine Entschädi-

¹ — Aus dem Französischen übersetzt.

gung wegen Kündigung „ohne rechtfertigenden Grund“ und Ersatz zur Wiedergutmachung des immateriellen Schadens, den erlitten zu haben er vorgab.

Dieser erste Antrag wurde vom Präsidenten der Kommission am 21. Januar 1969 abgelehnt.

Am 7. Oktober 1970 verlangte der Kläger nochmals Entschädigungsbeträge, auf die er wegen seiner Entlassung Anspruch erheben zu können glaubte. Dabei kehrte er zusätzlich die Tatsache hervor, die Kommission habe dem Gerichtshof über ihn Auskünfte erteilt, die so ungünstig gewesen seien, daß sie diesen bewegen hätten, seine Einstellung abzulehnen. Demnach habe die Kommission die Verantwortung für diese Ablehnung zu tragen.

Dieser erneute Antrag wurde vom Präsidenten der Kommission am 9. März 1971 ebenfalls abgelehnt.

Zwischenzeitlich, am 10. Februar 1971, äußerte der Rechtsbeistand des Herrn Giordano dem Generaldirektor Verwaltung der Kommission gegenüber die Auffassung, im Falle seines Mandanten habe es sich in Wahrheit um eine Kündigung disziplinarischen Charakters gehandelt, deren eigentliche Gründe durch die an den Gerichtshof weitergegebenen ungünstigen Informationen über das Verhalten seines Mandanten im Dienst bloßgelegt worden seien. Er forderte den Generaldirektor deshalb auf, in eine erneute Sachprüfung einzutreten.

Diese Eingabe blieb unbeantwortet.

II — Klagezulässigkeit

Mit der vorliegenden Klage bringt Herr Giordano die Haftung der Kommission ins Spiel. Er ersucht Sie, die Kommission zur Zahlung einer Entschädigung in Höhe des Gesamtbetrags der Bezüge, die er beim Gerichtshof seit Dezember 1968 bis zum Zeitpunkt Ihrer Urteilsverkündung erhalten hätte, oder jeder anderen Ihnen angemessen erscheinenden Summe zu verurteilen.

Sie sind also mit einer Schadensersatzklage befaßt, die auf Artikel 215 Absatz 2

des Vertrages von Rom gestützt und unter Berufung auf einen Amtsfehler darauf gerichtet ist, eine außervertragliche Haftung der Kommission zu verwirklichen. Dies ergibt sich eindeutig aus den Klageanträgen, die auf den Ersatz des Schadens abzielen, den die Kommission dem Kläger angeblich dadurch zugefügt hat, daß sie seine Einstellung durch den Gerichtshof vereitelt hat.

Diese Erwägung ist ausschlaggebend für die Zulässigkeit der Klage, die von der Beklagten in aller Förmlichkeit in Abrede gestellt wird, und zwar in erster Linie mit der Begründung, der Kläger beabsichtige in Wahrheit, auf dem Umwege über die vorliegende Klage, die Rechtmäßigkeit der Entscheidung über die Beendigung seiner Anstellung als Hilfskraft vom 23. März 1967 zur Prüfung zu stellen, obwohl diese Entscheidung unanfechtbar geworden und deshalb nicht mehr mit einer Klage angreifbar sei.

In dieser Hinsicht scheint mir der Standpunkt der Kommission zutreffend. Der Kläger richtete zwar an den Präsidenten dieses Organs zweimal, nämlich am 12. Oktober 1968 und am 7. Oktober 1970, Beschwerden, in denen er unter Berufung darauf, die Auflösung seines Anstellungsvertrages sei als rechtswidrige und mißbräuchliche Kündigung zu werten, allein unter diesem Gesichtspunkt Entschädigung verlangte. Er hatte jedoch nicht fristgemäß die Rechtmäßigkeit dieser Entscheidung selbst angefochten.

Die Kommission meint, insofern das Rechtsmittel des Klägers auf Ersatz des durch eine rechtswidrige Kündigungserklärung verursachten Schadens gerichtet sei, diene es in Wirklichkeit dem Zweck, die Rechtsfolgen der Kündigung des Anstellungsvertrages — deren Aufhebung zu betreiben der Kläger zu gegebener Zeit unterlassen habe — zu beseitigen. Im Bereich vermögensrechtlicher Streitigkeiten im öffentlichen Dienst haben Sie für Recht erkannt (EuGH 15. Dezember 1966 — Schreckenber, 59/65 — Erste Kammer, Slg. 1966, 816; EuGH 12. Dezember 1967 — Collignon, 4/67 — Erste Kammer, Slg. 1967, 488), daß Beamte und sonstige Bedienstete der Gemein-

schaften nicht eine Schadensersatzklage als Mittel benutzen dürfen, um die finanziellen Folgen von individuellen Entscheidungen abzuwenden, die sie nicht in den durch die Vorschriften des Titels VII des Beamtenstatuts vorgeschriebenen Fristen, die nach Artikel 73 der Beschäftigungsbedingungen auch für Hilfskräfte entsprechend geltend, angefochten haben.

Dieser Rechtsprechung zufolge wäre die Klage des Herrn Giordano demnach, soweit sie die schädlichen Auswirkungen der Kündigung betrifft, unzulässig.

Wir haben jedoch, meine Herren, gesehen, daß die Klageanträge keineswegs auf den Ersatz des aus der Kündigung herrührenden Schadens gerichtet sind. Der Kläger beschränkt sich darauf, die Abgeltung lediglich desjenigen Schadens zu verlangen, der aus dem Fehlverhalten herrührt, das sich die Kommission angeblich hat zuschulden kommen lassen, weil sie dem Gerichtshof über ihn ungünstige Auskünfte erteilt haben soll.

Obwohl sein Vorbringen nicht eindeutig ist, weil für ihn das haftungsauslösende Ereignis „durch einen mehrschichtigen Vorgang gekennzeichnet wird, der einerseits eine rechtswidrige Kündigung und andererseits ein nachfolgendes unzulässiges Verhalten — die ungerechtfertigte Erteilung negativer Informationen — umfaßt“, scheint mir die Zulässigkeit der Schadensersatzklage unter dem zweiten Aspekt ebenso unbestreitbar, wie außer Frage steht, daß jeglicher Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Kündigung von der Erörterung ausgeschlossen werden muß.

Die der Kommission vorgeworfene Haltung, das heißt, die Übermittlung von Auskünften an den Gerichtshof, läßt sich zwischen Ende November und Anfang Dezember 1968 datieren. Nach Artikel 43 (erster Satz) des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes nun verjährten Klagen gegen die Gemeinschaft im Bereich der außervertraglichen Haftung in fünf Jahren nach Eintritt des Ereignisses, das ihnen zugrunde liegt. Bei Klageerhebung am 22. März 1972 war also noch keine Verjährung eingetreten.

Die Kommission beruft sich allerdings

auf die Bestimmungen des zweiten und dritten Satzes des Artikels 43. Danach muß die Klage, wenn die Verjährung dadurch unterbrochen worden ist, daß der Geschädigte seinen Anspruch gegenüber dem zuständigen Organ geltend gemacht hat, innerhalb der in Artikel 173 des Vertrages vorgesehenen Frist von zwei Monaten erhoben werden.

Da vorliegend der Anspruch durch den Anwalt des Klägers am 10. Februar 1971 geltend gemacht wurde, ist die Klage nach Ansicht der Beklagten verspätet und folglich, weil sie nicht in der vorgeschriebenen Frist erhoben wurde, unzulässig.

Diese Einrede der Unzulässigkeit kann nicht durchgreifen, denn, wie Sie in Ihrem Urteil vom 14. Juli 1967 (Rechtssache Kampfmeier, Slg. 1967, 332) entschieden haben, laufen diese Bestimmungen nicht darauf hinaus, die fünfjährige Verjährungsfrist abzukürzen, ihr Zweck ist es vielmehr im Gegenteil, für Betroffene, die ihren Anspruch vorher mit der Wirkung der Verjährungsunterbrechung geltend gemacht haben, den Ablauf der Frist für die Erhebung der Schadensersatzklage hinauszuschieben.

III — Erörterung der Klagebegründetheit

Ich kann somit zur Begründetheit der Klage übergehen.

Nach meinen voraufgegangenen Ausführungen muß die 1967 erfolgte Beendigung der Anstellung als Hilfskraft außer Betracht bleiben. Meine Prüfung hat sich also allein auf die der Kommission zum Vorwurf gemachte Tatsache zu beschränken, dem Gerichtshof über Herrn Giordano ungünstige Auskünfte erteilt und deshalb dessen Einstellung durch dieses Organ vereitelt zu haben.

Der Eintritt der Gemeinschaftshaftung nach Artikel 215 Absatz 2 des Vertrages setzt voraus:

- den Beweis einer schadenstiftenden Handlung,
- die rechtswidrige oder schuldhafte Begehung dieser Handlung,

- das Bestehen eines ursächlichen Zusammenhangs zwischen Handlung und behauptetem Schaden,
- schließlich das Vorhandensein eines ersatzfähigen Schadens.

1. Schadenstiftende Handlung und ursächlicher Zusammenhang

Was hat es zunächst mit der Handlung auf sich, aus der der Kläger die Haftung der Kommission herleiten zu können glaubt?

Zur Untermauerung seines Vorbringens hat er zwei Urkunden vorgelegt:

- Bei der ersten handelt es sich um die nicht unterzeichnete Durchschrift eines Vermerks (oder des Entwurfs eines Vermerks), der am 29. November 1968 vom Kanzler des Gerichtshofes angefertigt wurde und zur Vorlage beim Präsidenten und den Mitgliedern des Gerichtshofes bestimmt war. In diesem Vermerk wird daran erinnert, daß am vorangegangenen 2. Oktober die Stelle eines Verwaltungsrates italienischer Sprache in der Abteilung Dokumentation und Bibliothek ausgeschrieben worden sei; sodann wird auf den vom Gerichtshof in seiner Verwaltungssitzung vom 13. November geäußerten Wunsch Bezug genommen, einen Bediensteten auf Zeit einzustellen, um die Planstelle zu besetzen; der Gerichtshof wird von der Bewerbung des Herrn Giordano in Kenntnis gesetzt, und es werden für den Fall, daß diese Bewerbung angenommen werden sollte, die Bedingungen dargelegt, unter denen der Bewerber vertraglich als Bediensteter auf Zeit für einen Zeitraum von sechs Monaten, der als Probezeit angesehen werden sollte, eingestellt werden könnte.
- Bei der zweiten handelt es sich um die Kopie eines Telegramms, das am 6. Dezember 1968 vom Verwalter des Gerichtshofes an den Kläger gerichtet wurde. In dieser Mitteilung ist von Schwierigkeiten die Rede, denen die Einstellung des Herrn Giordano auf-

grund von „in Brüssel eingeholten Informationen“ begegnen würde.

Was läßt sich aus diesen beiden Beweismitteln ableiten?

Der Vermerk des Kanzlers stellte eine Urkunde für den ausschließlich internen Dienstgebrauch dar, deren einziger Zweck darin bestand, dem Gerichtshof als Anstellungsbehörde die Bewerbung des Klägers zu unterbreiten. Er enthielt offensichtlich keinerlei Absichtserklärung, den Kläger auf den freien Dienstposten zu berufen; eine solche Absichtserklärung wäre ohnehin ohne jegliche rechtliche Wirkung gewesen, da die Entscheidungsbefugnis dem Präsidenten und den Mitgliedern des Gerichtshofes im Rahmen ihrer Verwaltungssitzungen zukommt.

Die Niederschriften über derartige Sitzungen, die nach dem 29. November 1968 abgehalten wurden, erwähnen diesen Vermerk nicht einmal; er scheint demnach im Entwurfzustand steckengeblieben zu sein. Der Kläger hat daher keinen Grund zu behaupten, er sei „vom Gerichtshof schon so gut wie eingestellt gewesen“. Seine Bewerbung war vom Personaldienst registriert worden, ihre Prüfung ist jedoch nie über das Stadium flüchtiger Fühlungen und vorbereitender Maßnahmen hinausgekommen.

Was das Telegramm betrifft, das den Charakter einer persönlichen Mitteilung und nicht den einer amtlichen Erklärung trägt, kann man lediglich folgern, daß bestimmte Dienststellen des Gerichtshofes in jenem Stadium des Bewerbungsverfahrens den Entschluß gefaßt haben, „in Brüssel“ — das heißt, bei der Kommission — Auskünfte über Herrn Giordano anzufordern. Aus dem Wortlaut der Mitteilung ergibt sich dagegen weder, von welcher Art die erhaltenen Auskünfte waren, noch von welchem Beamten der Kommission sie erteilt wurden.

Die Beklagte ihrerseits bekräftigt, keinerlei Auskunftsersuchen erhalten zu haben, und bestreitet in aller Förmlichkeit, irgendeine Auskunft gegeben zu haben. Es läßt sich allenfalls die Vermutung anstellen, daß ein solches — zweifellos formlo-

ses — Ersuchen ergangen sein mag und daß die erhaltenen Auskünfte den Dienststil und das berufliche Verhalten des Klägers während der Zeit, in der er eine Tätigkeit bei der Generaldirektion Verkehr ausübte, betrafen, schließlich, daß diese Auskünfte für ihn nicht günstig ausfielen.

Das Vorbringen des Klägers ruht somit auf einem sehr unsicheren Grunde, der nach meiner Auffassung offensichtlich nicht ausreicht, um eine Haftung der Kommission auszulösen. Selbst wenn Sie glauben sollten, davon ausgehen zu können, daß dem Gerichtshof ungünstige Auskünfte übermittelt worden sind, ist doch das Vorhandensein eines Kausalitätszusammenhangs zwischen diesen Informationen und der Tatsache, daß der Kläger vom Gerichtshof nicht eingestellt worden ist, keinesfalls erwiesen. Dieser wurde durch die Bewerbung des Klägers in keiner Weise gebunden; ihm blieb die volle Freiheit der Auswahl; Herr Giordano hatte demnach keinen irgendwie gearteten Anspruch, auf den freien Dienstposten berufen zu werden.

2. Die Haftung der Kommission

Schon aus diesen Gründen bin ich somit geneigt, Ihnen die Abweisung der Klage vorzuschlagen, und lediglich hilfsweise will ich die Frage untersuchen, ob für den Fall, daß die vom Kläger vorgetragene Tatsachen feststünden, das Verhalten der Kommission geeignet gewesen wäre, eine Haftung im Hinblick auf Artikel 215 Absatz 2 des Vertrages zu begründen.

Herr Giordano macht unter Berufung auf das italienische Recht geltend, die Kommission habe dadurch, daß sie, gestützt auf Tatsachen, die keineswegs als erwiesen angesehen werden könnten, einem potentiellen Arbeitgeber — vorliegend dem Gerichtshof — ungünstige Hinweise habe zukommen lassen, die Pflicht zur Korrektheit verletzt, die im sozialen Verkehr Beachtung beanspruche.

Gehört diese Regel, die die privatrechtlichen Beziehungen zwischen Arbeitgeber

und Arbeitnehmer betrifft, zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, die den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten im Bereich der außervertraglichen Haftung der öffentlichen Gewalt gemeinsam sind?

Kann sie einem Organ der Europäischen Gemeinschaften für den Fall entgegengehalten werden, daß einer seiner Bediensteten — oder ein früherer Bediensteter — sich um eine freie Stelle im Dienst eines anderen Organs bewirbt?

Eine vergleichende Untersuchung des deutschen und des französischen Verwaltungsrechts erlaubt es, die erste Frage zu verneinen.

Dem Kommentar von Plog-Wiedow zum Bundesbeamtengesetz der Bundesrepublik zufolge sind sämtliche Behörden des Bundes und der Länder zu gegenseitiger Amtshilfe verpflichtet; sie sind gehalten, Informationen jeder Art auszutauschen, vorausgesetzt, daß die Verwaltung, die sie erbittet, zuständig ist, in der Sache, in der sie die betreffenden Informationen benötigt, eine Entscheidung zu treffen.

Allein spezialgesetzliche Regelungen, die Geheimhaltungspflichten auferlegen — zum Beispiel im Bereich des Post- oder Steuerrechts —, können von dieser Verpflichtung entbinden, die sich auch auf die Übermittlung der Personalakten von Beamten erstreckt. Der vertrauliche Charakter dieser Akten hat lediglich zur Folge, daß die aktenführende Dienststelle prüfen muß, ob die Kenntnis der darin enthaltenen Unterlagen für die um Übersendung nachsuchende Behörde unbedingt notwendig ist.

Wenn ein Beamter abgeordnet oder in ein anderes Amt versetzt wird, muß seine Akte vollständig übermittelt werden.

Dieselbe Lösung ist nach meiner Auffassung angezeigt, wenn eine Behörde in eine Prüfung der Bewerbung einer Person eintritt, die zuvor eine Tätigkeit für eine andere Behörde ausgeübt hat.

Nach französischem Verwaltungsrecht begründet die Erteilung von zutreffenden Auskünften durch eine Verwaltungsbehörde grundsätzlich keinen Schuldvorwurf, es sei denn, es handle sich um vertraulich zu behandelnde Tatsachen

oder um solche, deren Erwähnung gesetzlich untersagt ist. Die Rechtsprechung hatte sich darüber hinaus mit der Verbreitung von Auskünften nicht an eine andere Verwaltungsstelle, sondern an die Öffentlichkeit oder an Dritte zu befassen: So handelt der Außenminister schuldhaft, wenn er sich in einem Pressecommuniqué auf Vorgänge bezieht, die er der Personalakte eines ehemaligen Diplomaten entnommen hat, insbesondere auf eine unter eine Amnestie fallende Bestrafung (Conseil d'État, 28. November 1962, *Ministre des Affaires Étrangères/Roger Peyrefitte*, Slg. 1962, 635).

Das britische Recht schließlich erkennt an, daß eine Person aus Gründen des öffentlichen Interesses unter gewissen Umständen befugt sein kann, ohne Haftungsrisiko Auskünfte zu erteilen, selbst wenn diese geeignet sind, den guten Ruf einer anderen Person zu schädigen, es sei denn, der Nachweis werde erbracht, daß die Auskunftsperson böswillig gehandelt hat. In diesem Sinne fallen Erklärungen zur Wahrnehmung berechtigter Interessen in den Schutzbereich des Begriffs „qualified privilege“. Dieser Fall ist z. B. gegeben bei Antworten auf Ersuchen um Auskunft über die Fähigkeiten eventuell einzustellender Arbeitnehmer (*Principles of Scottish Private Law — David Walker — Band II, Recht der Schuldverhältnisse*).

Ebensowenig halte ich den Vorgang, daß ein Gemeinschaftsorgan einem anderen Organ Informationen über das dienstliche Verhalten eines seiner ehemaligen Bediensteten liefert, für rechtswidrig und für geeignet, eine Haftung zu begründen, sofern nur einerseits diese Informationen das berechnete Bedürfnis des ersuchenden Organs befriedigen, alle nur irgend

nützlichen Beurteilungsdaten über den Bewerber für einen Dienstposten zusammenzutragen, und andererseits die Auskünfte nicht böswillig oder mit der Absicht, Schaden zuzufügen, gegeben werden.

Der vertrauliche Charakter, der der Personalakte eines Beamten zuerkannt wird, entspringt der Sorge um den Schutz vor Indiskretionen gegenüber Dritten; er läßt sich nicht im Verhältnis zwischen zwei Organen geltend machen, da hier die Übermittlung der Akte oder von Akten teilen im Interesse einer funktionstüchtigen Verwaltung begründet liegt.

Das Vorbringen des Klägers ist somit rechtlich nicht erheblich, zumal er nicht einmal versucht hat darzutun, daß die über ihn gelieferten Auskünfte keinen Bezug zu seinen beruflichen Fähigkeiten hatten.

Schließlich bleibt mir, meine Herren, noch festzuhalten, daß der Schaden, den der Kläger beklagt, ebensowenig bewiesen ist, wie das haftungsauslösende Ereignis, das ihm zugrunde liegen soll.

Für Herrn Giordano besteht dieser Schaden darin, daß ihm seit Dezember 1968 in rechtswidriger Weise die Bezüge vorenthalten worden sind, die er beim Gerichtshof erhalten hätte, wenn er seinerzeit eingestellt worden wäre.

Abgesehen davon, daß der Gehaltsanspruch an das Begriffsmerkmal „geleistete Dienste“ geknüpft ist, eine Voraussetzung, die vorliegend fehlt, erbringt der Kläger auch nicht den geringsten Anfang eines Beweises dafür, daß die Tatsache, nicht berufen worden zu sein, ihn seit mehr als vier Jahren daran gehindert hat, irgendeine andere bezahlte Tätigkeit auszuüben.

So kann ich — sei es nun mit Bezug auf das schadenstiftende Ereignis, die Auslösung der Gemeinschaftshaftung oder das Vorhandensein eines ersatzfähigen Schadens — nur beantragen,

— die Klage abzuweisen

— und gemäß Artikel 70 der Verfahrensordnung auszusprechen, daß beide Parteien ihre eigenen Auslagen zu tragen haben.