SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS KARL ROEMER VOM 18. MÄRZ 1970

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

Das Verfahren, zu dem ich mich heute äußere, stellt in den Augen des Klägers die Fortsetzung eines früheren Verfahrens zwischen denselben Parteien (nämlich des Verfahrens 17/68) dar. Ich kann mich deshalb zum Sachverhalt kurz fassen.

Wie Sie wissen, war der Kläger lange Zeit Leiter der Direktion „Beförderungsentgelte und -bedingungen" in der Generaldirektion Verkehr der EWG-Kommission. Nach der Zusammenlegung der Exekutiven der drei Gemeinschaften hat die Gemeinsame Kommission im Rahmen der Umstrukturierung ihrer Dienste beschlossen, von insgesamt vier Direktionen für Verkehrsfragen nur drei aufrechtzuerhalten. Mit der Leitung dieser drei Direktionen wurden durch Entscheidung vom 20. März 1968 drei andere Beamte betraut. Den Kläger ernannte die Kommission durch Entscheidung vom gleichen Tag zum Hauptberater (der Gehaltsgruppe A 2) bei der Generaldirektion Verkehr. Später, nämlich durch Entscheidung vom 26. Juni 1968, wurde die Entlassung des Klägers gemäß Artikel 4 der Verordnung Nr. 259/68 ausgesprochen. — Gegen diese beiden Maßnahmen setzte sich der Kläger im Verfahren 17/68 zur Wehr. Seine Klage war erfolgreich, denn durch Urteil vom 6. Mai 1969 wurde sowohl die Verfügung vom 20. März 1968 über die Einweisung des Klägers in den Dienstposten eines Hauptberaters als auch die Entlassungsverfügung vom 26. Juni 1968 aufgehoben.

Damit ergab sich für die Kommission die Notwendigkeit, den Kläger wieder in ihren Diensten zu verwenden. Nach Ansicht des Klägers kann dies in befriedigender Weise nur geschehen durch Zuweisung eines Direktorenpostens, vorzugsweise in der Generaldirektion Verkehr. Tatsächlich ist aus dieser Generaldirektion — wie wir gleichfalls aus dem Verfahren 17/68 wissen — zum 1. Oktober 1968 ein Direktor wegen Erreichung der Altersgrenze ausgeschieden und so ein Direktorenposten freigeworden. Die Stelle wurde jedoch durch Entscheidung der Kommission vom 15. Januar 1969 im Wege der Beförderung eines A-3-Beamten (französischer Staatsangehörigkeit) besetzt. Als der Kläger davon erfuhr (nach seinen Angaben war dies in der mündlichen Verhandlung des Verfahrens 17/68 vom 25. 2. 1969 der Fall), wandte er sich am 24. Mai 1969 mit einer förmlichen Beschwerde an die Kommission. In ihr verlangte er die Aufhebung der erwähnten Stellenbesetzung, und zwar naturgemäß in der Hoffnung, selbst in diese Stelle eingewiesen zu werden. Für den Kläger sah die Kommission indessen nach Erlaß des Urteils vom 6. Mai 1969 eine andere Lösung vor. Durch Entscheidung vom 18. Juni 1969 sprach sie aus, der Kläger befinde sich mit Wirkung vom 1. Oktober 1968 wieder im Beamtenverhältnis. Verwendet wurde der Kläger aber nicht in einer Direktorenstelle, sondern wiederum als Hauptberater der Gehaltsgruppe A 2 in der Generaldirektion Verkehr. Davon erhielt er durch Schreiben des Präsidenten der Kommission vom 22. Juli 1969 am 25. Juli 1969 Kenntnis. Gleichzeitig erfuhr er, seine Beschwerde vom 24. Mai 1969, mit der er die Aufhebung der Ernennung eines anderen Beamten zum Direktor in der Generaldirektion Verkehr verlangt hatte, sei damit nach Auffassung der Kommission gegenstandslos geworden. — Zum Sachverhalt ist schließlich

noch zu erwähnen, daß der Kläger nach seiner Wiederverwendung für die Zeit vom 1. Oktober 1968 bis zum 30. Juli 1969, also für insgesamt 10 Monate, eine pauschale Abgeltung der Kosten für Fahrten innerhalb Brüssels gemäß Artikel 15 des Anhangs VII zum Personalstatut beansprucht hat. Aufgrund einer negativen Stellungnahme des Finanzkontrolleurs vom 19. Juni 1969 hat es die Kommission jedoch in der Sitzung vom 9. und 10. Juli 1969 abgelehnt, diese Abgeltung vorzunehmen.

Nach alledem hat Herr Reinarz am 26. September 1969 den Gerichtshof angerufen und uns folgende Anträge unterbreitet :

1. die Entscheidung der Kommission vom 18. Juni 1969 über die Ernennung des Klägers zum Hauptberater für nichtig zu erklären;
2. die Entscheidung vom 15. Januar 1969, mit der ein anderer Beamter zum Direktor in der Generaldirektion Verkehr ernannt wurde, für nichtig zu erklären;
3. die Entscheidung der Kommission für nichtig zu erklären, in der eine pauschale Abgeltung der Fahrtkosten gemäß Artikel 15 des Anhangs VII zum Personalstatut abgelehnt wurde;
4. die Kommission gemäß Artikel 15 des Anhangs VII zum Personalstatut zur Zahlung von 30 000,— bfrs für die Zeit vom 1. Oktober 1968 bis zum 30. Juli 1969 zu verurteilen.

Einen weiteren Antrag, der darauf gerichtet war, die Kommission zur Zahlung von Schadensersatz in Höhe von 1 000 000,— bfrs zu verurteilen, hat der Kläger in der mündlichen Verhandlung fallengelassen.

Fragen wir uns jetzt also, wie diese Anträge, die die Kommission allesamt für unbegründet hält, zu beurteilen sind.

Rechtliche Würdigung

1. Einwendungen zur Zulässigkeit der Klage wurden — ich habe es schon angedeutet — nicht vorgebracht. Auch von Amts wegen ergeben sich insofern keine Bedenken. Dies gilt namentlich für die Wahrung der maßgeblichen Fristen, wie ein einfacher Vergleich der Daten zeigt, wobei natürlich jeweils auf den Zeitpunkt der Kenntnisnahme bzw. der Zustellung der in Betracht kommenden Dokumente und den der Einlegung der Verwaltungsbeschwerde abzustellen ist. — Soweit Bedenken zur Zulässigkeit einzelner *Angriffsmittel* vorgebracht wurden, werde ich auf sie jeweils im Zusammenhang mit der Prüfung der betreffenden Rügen eingehen. — Somit können wir uns ohne weitere Vorbemerkungen unmittelbar der Untersuchung der Hauptsache zuwenden.

2. Im Vordergrund steht der Antrag auf Aufhebung der Entscheidung vom 18. Juni 1969, mit der der Kläger zum Hauptberater in der Generaldirektion Verkehr ernannt worden ist. Dazu wurden in der Klageschrift zwei Angriffsmittel vorgetragen. Der Kläger macht geltend, durch den Erlaß der angegriffenen Entscheidung sei das Urteil des Gerichtshofes vom 6. Mai 1969 nicht korrekt ausgeführt worden. Außerdem seien die Funktionen eines Hauptberaters denen eines Direktors nicht gleichwertig, weshalb es sich verbiete, den Kläger, der früher die Tätigkeit eines Direktors ausgeübt habe, zum Hauptberater zu ernennen.

Wenn wir uns überlegen, was von diesen Argumenten zu halten ist, so muß vorweg in Erinnerung gebracht werden, aus welchen Gründen im Urteil 17/68 die Ernennung des Klägers zum Hauptberater bei der Generaldirektion Verkehr annulliert worden ist. Meines Erachtens läßt die Lektüre des genannten Urteils insofern keinen Zweifel. Tatsächlich wurde die seinerzeit angegriffene Entscheidung vom 20. März 1968 nur deshalb beanstandet und aufgehoben, weil an diesem Tag die *erste Auswahl* der zu entlassenden A-2-Beamten getroffen worden ist, weil die Ernennung des Klägers zum Hauptberater — mit anderen Worten gesagt — die später

getroffene Entlassungsentscheidung *vorbereiten* sollte und weil dies in der irrtümlichen Annahme geschah, der Kläger habe die Absicht, freiwillig aus dem Dienst auszuscheiden, seine Verdienste und Fähigkeiten könnten daher bei der Auswahl der im Amt verbleibenden Beamten außer Betracht bleiben. Dies ergibt sich mit Deutlichkeit aus der Feststellung des Urteils, die Kommission habe „in ihrer Sitzung vom 20. März 1968 ein vorläufiges Verzeichnis derjenigen A-1- und A-2-Beamten aufstellen" wollen, „die in den folgenden Wochen für eine Maßnahme zum endgültigen Ausscheiden aus dem Dienst in Frage kamen" (Slg. XV/1969, 70), sowie aus dem Satz, „sie (nämlich die Kommission) entband infolgedessen den Kläger von seinem Amt als Direktor und wies ihn in den Dienstposten eines Hauptberaters ein, wobei sie aber deutlich machte, daß es sich um eine vorläufige Entscheidung in Erwartung einer endgültigen Maßnahme handele" (Slg. XV/1969, 71). Mit keinem Wort ist dagegen in dem Urteil die Feststellung getroffen worden, es fehle an der *Gleichwertigkeit* der Funktionen eines Hauptberaters und der eines Direktors, und es sei deshalb statutswidrig, einen A-2-Beamten zum Hauptberater zu ernennen. Somit kann die angegriffene Entscheidung, die diesmal nicht der Vorbereitung einer späteren Entlassung dient, die also eine ganz andere Funktion hat als die Entscheidung vom 20. März 1968, mit Sicherheit nicht unter Berufung auf die Erkenntnisse des Urteils 17/68 aufgehoben werden.

Fragen wir uns deshalb, unabhängig von dem erwähnten Urteil, weiterhin, was die These von der fehlenden Gleichwertigkeit der Funktionen (einerseits eines Hauptberaters und andererseits eines Direktors) für die Beurteilung des klägerischen Antrages ergibt. — Insofern ist zweifellos einzuräumen, daß gewisse Unterschiede hinsichtlich der Aktions- und Informationsmöglichkeiten, hinsichtlich des Umfangs des Mitarbeiterstabes und wohl auch hinsichtlich des Ansehens der beiden Funktionen in den Augen der Beamtenschaft bestehen. Indessen möchte ich mit der Kommission annehmen, daß derartige Faktoren, die übrigens auch bei der Bewertung von Direktorenposten eine Rolle spielen können, für die Beurteilung nicht maßgeblich sind. Entscheidend ist vielmehr, daß nach der verbindlichen Beschreibung der Dienstposten, der sogenannten „jobdescription", von einer Gleichwertigkeit der Funktionen des Hauptberaters und der des Direktors im Personalrecht der Gemeinschaften auszugehen ist. Daran hält sich die Kommission mit Recht auch in anderem Zusammenhang (man denke nur an die Organisation ihres juristischen Dienstes). Auf der Basis dieser Erkenntnis kann namentlich nicht als erwiesen angesehen werden, daß unterschiedliche Beförderungs- und Laufbahnchancen bestehen. Auch was die Stabilität der Dienstverhältnisse angeht, ist von einem prinzipiellen Unterschied nicht zu sprechen, und dies, obwohl eingeräumt werden muß, daß die Studienaufgaben eines Hauptberaters nicht die gleiche Beständigkeit aufweisen mögen wie die Funktionen des Leiters einer Direktion. Maßgeblich ist nämlich, daß Artikel 41 des Personalstatuts Vorschriften für die Verringerung der Planstellenzahl enthält, die in einem solchen Falle für eine Objektivierung des Ausleseverfahrens sorgen und so eine besondere Gefährdung der Inhaber von Hauptberaterposten (um die es jetzt geht) ausschließen. — Da somit auch die These vom geringeren Wert der Funktionen eines Hauptberaters nicht durchgreift und da nach der Rechtsprechung kein Beamter einen bestimmten Dienstposten beanspruchen, sondern allenfalls die Zuweisung von Funktionen eines bestimmten Niveaus verlangen kann, bleibt letztlich nur die Erkenntnis, daß der Kläger mit den in der Klageschrift vorgetragenen Argumenten seinem ersten Antrag nicht zum Erfolg verhelfen kann.

Nun hat der Kläger in seiner Replik allerdings einen weiteren Vorwurf erhoben, der zu einer anderen Beurteilung

des ersten Antrags führen könnte, würden nicht unsere Verfahrensvorschriften seine Berücksichtigung ausschließen. In seinem zweiten Schriftsatz hat der Kläger nämlich geltend gemacht, in Wahrheit sei seine Ernennung zum Hauptberater nicht im dienstlichen Interesse erfolgt. Sie müsse als Notlösung angesehen werden, weil der im Oktober 1968 freigewordene Direktorenposten in der Generaldirektion Verkehr im Wege der Beförderung anderweitig besetzt worden sei und für die dienstliche Verwendung des Klägers damit nicht mehr in Betracht gezogen werden konnte. Für diese Beurteilung der Sachlage spreche insbesondere die Erkenntnis, daß Forschungsaufgaben von der Art der dem Kläger übertragenen in mehreren Verwaltungseinheiten und insgesamt von fünf höheren Beamten wahrgenommen würden. — Tatsächlich ist mit der Kommission gegen die Berücksichtigung dieses Vorbringens auf Artikel 42 unserer Verfahrensordnung und den Umstand hinzuweisen, daß es aus der Begründung der Klageschrift in keiner Weise abgeleitet werden kann. Mag in anderen Fällen auch darüber gestritten werden, ob Artikel 42 der Verfahrensordnung zu Recht herangezogen wird, das gegenwärtige Verfahren scheint mir insofern nicht den geringsten Zweifel zu lassen. In ihm sticht die Tatsache geradezu ins Auge, daß in einer äußerst knapp gehaltenen Klageschrift, die nur rund 40 Zeilen für die Darstellung des Sachverhalts und die Begründung von vier Klageanträgen verwendet, einige wenige Klagegründe lediglich angedeutet sind und daß wesentliche Argumente selbständiger Natur erst im späteren Verlauf des Verfahrens vorgebracht wurden. Daß dieses Vorgehen nicht geduldet werden kann, sollte m.E. im Urteil wieder einmal mit Deutlichkeit gesagt werden. — Sieht man gleichwohl von den aufgezeigten prozessualen Bedenken ab, so ist zum *Inhalt* des verspätet vorgebrachten Vorwurfs selbst zu sagen, daß er letzten Endes für das klägerische Anliegen nutzlos ist. Mit Sicherheit gilt dies für das Vorbringen, Forschungsaufgaben von der Art der dem Kläger übertragenen würden in mehreren Verwaltungseinheiten der Kommission wahrgenommen. Abgesehen davon, daß die Kommission die Richtigkeit der klägerischen Behauptungen zum Teil bestritten hat, ist insofern die Erkenntnis entscheidend, daß derartige Überschneidungen von Aufgabengebieten in Verwaltungsstrukturen, die den Umfang der Kommissionsdienststellenaufweisen, oftmals nicht auszuschließen sind. Dennoch ist damit der Beweis nicht erbracht, es fehle im Einzelfall das dienstliche Interesse an der Betrauung bestimmter Beamter mit solchen Funktionen. — Darüber hinaus kann auch die These nicht als richtig anerkannt werden, die Ernennung des Klägers zum Hauptberater habe für die Kommission eine Notlösung dargestellt. Meines Erachtens hat die Kommission glaubhaft versichert, sie wäre, wenn die Ausführung des Urteils 17/68 dies verlangt hätte, auch bereit gewesen, dem Kläger einen Direktorenposten zu übertragen, zumal da es ihr gelungen war, in ihrem Haushalt eine entsprechende Planstelle zu erhalten. Da dies jedoch der Kommission nicht auferlegt worden war, muß es grundsätzlich ihrem Ermessen überlassen bleiben, wie sie in der Organisation ihrer Verwaltung verfährt.

Es kann somit tatsächlich dabei bleiben, daß der erste Klageantrag als unbegründet abgewiesen wird, und zwar selbst dann, wenn man entgegen dem Grundsatz des Artikels 42 der Verfahrensordnung das verspätete Vorbringen des Klägers in die Untersuchung einbezieht.

3. Mit seinem zweiten Antrag verlangt der Kläger die Aufhebung der Entscheidung der Kommission vom 15. Januar 1969, durch die ein anderer Beamter im Wege der Beförderung in einen der drei Direktorenposten der Generaldirektion Verkehr eingewiesen worden ist. — Dazu hat er im schriftlichen Verfahren vorgebracht, die Kommission habe sich mit diesem Akt, was die Möglichkeit angeht, dem Kläger einen seiner früheren

Tätigkeit gleichwertigen Posten zuzuweisen, budgetär in eine schwierige Lage gebracht. Außerdem müsse die Ernennung jenes anderen Beamten als Folge der Entlassung des Klägers angesehen werden, von der der Gerichtshof festgestellt hat, sie sei rechtswidrig gewesen.

Mit der Kommission bin ich der Meinung, daß auch mit diesen Bemerkungen nicht viel anzufangen ist. — Tatsächlich haben wir gesehen, daß der Kommission zum Zwecke der Ausführung des Urteils 17/68 eine A-2-Stelle bewilligt worden ist. Sie hatte also in Wahrheit keine budgetären Schwierigkeiten, den Kläger in angemessener Weise, d.h. dem Niveau seiner Einstufung in der Gehaltstabelle entsprechend, zu verwenden. — Soweit der Kläger vorbringt, der Ernennungsakt vom 15. Januar 1969 sei die Folge seiner eigenen Entlassung gewesen, muß bedacht werden, was die Kommission zur Verteilung der Kompetenzen in der Generaldirektion Verkehr ausgeführt hat. Danach wurden aus den vier Direktionen, die unmittelbar nach der Fusion der Exekutiven bestanden haben, nur drei gebildet, und zwar — soweit dies im vorliegenden Fall interessiert — in der Weise, daß das frühere Aufgabengebiet des Klägers mit der Behandlung der Verkehrsfragen aus dem Montanbereich zusammengelegt wurde. Zu berücksichtigen ist weiterhin, daß der Ernennungsakt vom 15. Januar 1969 nicht dieses Aufgabengebiet betraf, sondern einen anderen Kompetenzbereich. Damit wird deutlich, daß der Kläger nicht geltend machen kann, er hätte, wäre die im Januar 1969 neu besetzte Stelle im Zeitpunkt der Verkündung des Urteils 17/68 noch frei gewesen, eine besonders starke Anwartschaft auf ihre Zuweisung besessen. Tatsächlich hat die Kommission, wie generell in der Organisation ihrer Dienste, insoweit eine ausgeprägte Ermessensbefugnis, und es hätte deshalb vom Kläger vorgebracht werden müssen, daß das Ermessen der Kommission unsachgemäß gehandhabt worden ist. Da in dieser Weise sein schriftliches Vorbringen aber nicht zu verstehen ist, kann es seinem Klageantrag nicht zum Erfolg verhelfen.

Erst in der mündlichen Verhandlung machte der Kläger zu der Entscheidung vom 15. Januar 1969 noch geltend, es liege ein Ermessensmißbrauch vor. Der ernannte Beamte habe nämlich dieselbe Staatsangehörigkeit wie sein Vorgänger, die Ernennung sei also aus Gründen der Staatsangehörigkeit erfolgt und sie verletze damit Prinzipien, wie sie der Gerichtshof in der Rechtssache 17/68 und in anderen Verfahren als für das europäische Beamtenrecht wesentlich herausgestellt hat. — Auch im Hinblick auf dieses Vorbringen weist die Kommission mit Nachdruck auf den Grundsatz des Artikels 42 unserer Verfahrensordnung hin, und auch insofern ist ihr zweifellos Recht zu geben. Tatsächlich müssen wir die gegenwärtig berührte klägerische Argumentation unberücksichtigt lassen, weil sie verspätet vorgebracht wurde und weil sich Andeutungen dieser Art in der Klageschrift beim besten Willen nicht ausmachen lassen. Dazu sind wir schon deswegen gezwungen, weil es der Kommission in der mündlichen Verhandlung nicht möglich war, im einzelnen auf den Vorwurf einzugehen. — Im übrigen wäre zu ihm auch zu sagen, daß der Hinweis auf die Staatsangehörigkeit des ernannten Beamten für sich allein nichts besagt. Es hätten vielmehr weitere Einzelheiten des Ernennungsverfahrens angeführt und festgestellt werden müssen, etwa die Bezeichnung anderer Kandidaten, deren Staatsangehörigkeit und deren nachgewiesene Fähigkeiten. Nur so ließe sich ein Urteil über die Bedeutung gewinnen, die die Staatsangehörigkeit bei der Festlegung der Entscheidung vom 15. Januar 1969 hatte, und nur so könnte der Vorwurf ihrer Überbewertung erhärtet werden, der im Verfahren 17/68 — man darf dies nicht vergessen — nur deshalb durchgreifen konnte, weil uns eine entsprechende Aussage eines Kommissionsmitgliedes vorlag.

Auch der zweite Klageantrag kann somit nicht erfolgreich sein, und zwar

einmal, weil die schriftlich vorgetragene Argumentation zu seiner Begründung nicht ausreicht, und zum anderen, weil die mündlich vorgetragene Kritik gemäß Artikel 42 der Verfahrensordnung außer Betracht bleiben muß.

4. In einem letzten Klageantrag schließlich geht es um den Anspruch auf pauschale Abgeltung der Kosten für Fahrten innerhalb Brüssels, der gemäß Artikel 15 von Anhang VII zum Personalstatut auch für die zehn Monate bestehen soll, während der der Kläger im Dienst der Kommission nicht verwendet worden ist. Seinen Standpunkt rechtfertigt der Kläger mit der Begründung, die genannte Vorschrift bezwecke nicht nur eine Deckung tatsächlich entstandener Transportkosten, vielmehr sei die Entschädigung auch zur Amortisierung eines privaten Fahrzeugs bestimmt und in gewisser Weise als Ersatz für Repräsentationskosten anzusehen.
Wiederum werden wir jedoch mit der Kommission gegen die klägerische Ansicht entscheiden müssen. Ganz unabhängig von gewissen Formulierungsunterschieden, die der französische Text der Vorschrift, verglichen mit der deutschen Fassung, aufweist und auf die der Kläger großen Nachdruck gelegt hat, besteht für mich nicht der geringste Zweifel daran, daß es in Artikel 15 von Anhang VII zum Personalstatut — wie schon die für ihn maßgebliche Überschrift zeigt — allein um Kostenerstattung geht. Auf der Basis dieser Erkenntnis ist die Lösung des vorliegenden Falles ganz leicht. Wenn feststeht, daß ein Beamter — wie der Kläger — während eines beträchtlichen Zeitraumes tatsächlich im aktiven Dienst nicht verwendet worden ist, kann ebensowenig wie eine rückwirkende Zurverfügungstellung eines Dienstwagens eine finanzielle Entschädigung in Frage kommen, die nichts anderes darstellt als einen Ausgleich für das Fehlen eines Dienstwagens. Dagegen läßt sich auch nicht auf die großzügige Verwaltungspraxis der Kommission hinweisen, nach der die Entschädigung des Artikels 15 selbst bei mehrmonatiger Abwesenheit aus Brüssel (etwa im Falle von Auslandsaufenthalten oder Krankheitsurlauben) gezahlt wird. Dies mag sich nämlich mit der Überlegung rechtfertigen lassen, es könne auch in solchen Fällen geschehen, daß die betreffenden Beamten aus besonderen Gründen an den Ort ihrer dienstlichen Verwendung zurückgerufen werden und daß es so zu den in Artikel 15 erwähnten Fahrten „innerhalb des Gebietes der Stadt, in der der Beamte dienstlich verwendet wird" kommt. Derartige Eventualitäten konnten sich aber bei einem Beamten, der aus dem aktiven Dienst *entlassen* worden ist, keinesfalls ergeben, und mit ihnen ist auch nach seiner Wiederverwendung rückwirkend nicht zu rechnen. Dieser wesentliche Unterschied im Sachverhalt schließt es also letzten Endes aus, daß sich der Kläger zur Begründung seines Anspruchs auf die dargestellte Verwaltungspraxis beruft.
Somit dürfte auch der dritte Klageantrag ohne weitere Interpretationsbemühungen der Abweisung verfallen.

5. Zusammenfassung

Meine Schlußanträge zu den aufrechterhaltenen Klageanträgen lauten nach alledem wie folgt :

Die eingereichte Klage ist zwar zulässig, sie muß aber in vollem Umfang als unbegründet zurückgewiesen werden. — Dies schließt im übrigen die Konsequenz mit ein, daß der Kläger die ihm durch das Verfahren verursachten Kosten selbst zu tragen hat.