SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS GERHARD REISCHL VOM 12. OKTOBER 1978

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

In dem Verfahren, zu dem ich heute Stellung nehme, geht es um einen Anspruch auf Einrichtungsbeihilfe, der in Artikel 5 des Anhangs VII zum Personalstatut wie folgt geregelt ist, wobei ich nur die hier interessierenden Teile zitiere:

„Ein Beamter auf Lebenszeit, der ... nachweist, daß er in Erfüllung der Verpflichtungen nach Artikel 20 des Statuts seinen Wohnsitz wechseln mußte, hat Anspruch auf eine Einrichtungsbeihilfe; sie beträgt bei Beamten, die Anspruch auf die Haushaltszulage haben, zwei Monatsgehälter ...

Ein Beamter, der infolge einer Verwendung an einem neuen Dienstort in Erfüllung der Pflichten nach Artikel 20 des Statuts seinen Wohnsitz wechseln muß, hat Anspruch auf eine Einrichtungsbeihilfe in gleicher Höhe.

...

Die Einrichtungsbeihilfe wird aufgrund von Unterlagen gezahlt, aus denen hervorgeht, daß der Beamte — und, wenn er Anspruch auf die Haushaltszulage hat, auch seine Familie — am Ort der dienstlichen Verwendung Wohnung genommen hat.

Nimmt ein Beamter, der Anspruch auf die Haushaltszulage hat, ohne seine Familie am Ort seiner dienstlichen Verwendung Wohnung, so erhält er nur die Hälfte der Beihilfe, auf die er sonst Anspruch hätte; die zweite Hälfte wird ihm gezahlt, wenn seine Familie am Ort seiner dienstlichen Verwendung Wohnung nimmt und hierbei die in Artikel 9 Absatz 3 vorgesehenen Fristen eingehalten werden. Wird der Beamte, bevor seine Familie am Ort seiner dienstlichen Verwendung Wohnung genommen hat, am Wohnsitz seiner Familie dienstlich verwendet, so erwirbt er dadurch keinen Anspruch auf eine Einrichtungsbeihilfe."

Zum Sachverhalt des Verfahrens ist folgendes vorzutragen:

Der Kläger, ein niederländischer Staatsbürger, hatte 1975 zusammen mit seiner Familie seinen Wohnsitz in Brüssel. Dort war er als B-1-Beamter bei der Kommission beschäftigt, und zwar war er als Beamter der Generaldirektion Transport in das Sekretariat des Personalausschusses abgeordnet, das zur Generaldirektion Personal und Verwaltung gehört.

Mit Wirkung vom 1. August 1975 wurde er *auf seinen Antrag* in das Kernforschungszentrum Petten (Niederlande) versetzt. Dazu erging am 11. September 1975 eine Entscheidung des Personaldirektors, daß die Versetzung zunächst für einen Zeitraum von sechs Monaten ab 1. August 1975 gelten sollte. Auf Wunsch des Klägers wurde die Versetzung durch Entscheidung des Personaldirektors vom 24. Januar 1976 um weitere sechs Monate, also bis zum 31. Juli 1976, verlängert. Vor Ablauf dieser Frist sprach der Kläger in einem Schreiben vom 22. März 1976 die Bitte aus, wieder nach Brüssel zurückkehren zu können. Dafür gab er als Begründung an, seine private Situation habe sich stabilisiert und es liege ihm daran, eine interessantere Arbeit zu bekommen. Dieser Bitte wurde mündlich entsprochen mit der Wirkung, daß der Kläger ab 17. Mai 1976 wieder in Brüssel Verwendung fand. Eine formelle Entscheidung des Personaldirektors erging dazu am 24. Mai 1976.

Was die finanziellen Folgen dieser Akte angeht, so ist einmal zu erwähnen, daß der Kläger ab 5. August 1975 — dies war der Zeitpunkt seines Umzugs von Brüssel nach Petten — keine Auslandszu-

lage nach Artikel 4 des Anhangs VII zum Personalstatut mehr erhielt, und zwar mit Rücksicht auf seine niederländische Staatsangehörigkeit und den von da an bestehenden niederländischen Wohnsitz. Gezahlt wurden an den Kläger Tagegelder für die Zeit vom 1. bis 5. August 1975 sowie Reise- und Umzugskosten für den Umzug nach Petten. Ferner wurden dem Kläger die Kosten seines Umzugs von Petten nach Brüssel erstattet. Dagegen gab es zunächst Schwierigkeiten bezüglich der Einrichtungsbeihilfe, die der Kläger beanspruchte, weil er in Petten ein Haus gemietet und sich dort — offenbar mit einem Kind; seine Frau und ein Kind blieben in Brüssel zurück — eingerichtet hatte. Sie wurde anfangs unter Hinweis darauf abgelehnt, daß die Versetzung nur für einen Zeitraum von sechs Monaten gelten sollte. Gezahlt wurde sie dann aber am 26. Februar 1976, nachdem die Verlängerung der Versetzung ausgesprochen worden war.

Schwierigkeiten gibt es weiterhin bezüglich einer zweiten Einrichtungsbeihilfe, die der Kläger am 31. Mai 1976 im Hinblick auf seinen Rück-Umzug von Petten nach Brüssel (Overijse) beantragte. Ihre Zahlung wurde schon in einer Note des Leiters der Abteilung Individuelle Rechte vom 30. Juni 1976 verweigert. Die Weigerung wurde auch — modifiziert — aufrechterhalten, nachdem der Kläger am 16. September 1976 einen förmlichen Antrag gemäß Artikel 90 des Personalstatuts gestellt hatte. Dazu hieß es in einer Note des Personaldirektors vom 21. Januar 1977, dies entspreche einer ständigen Praxis der Verwaltung; Einrichtungsbeihilfen würden nie gewährt, wenn die voraussichtliche Dauer einer Versetzung weniger als ein Jahr betrage. Die Verwaltung erklärte sich aber bereit, tatsächlich entstandene und belegte Kosten bis zum Umfang der in Artikel 5 des Anhangs VII zum Personalstatut geregelten Einrichtungsbeihilfe zu erstatten. Dazu kam es allerdings nicht, weil der Kläger die geforderten Belege nicht beibringen konnte.

Daraufhin wandte er sich am 20. April 1977 mit einer förmlichen Beschwerde an die Anstellungsbehörde. Da er auf diese keine Antwort erhielt, kam es schließlich am 17. November 1977 zur Anrufung des Gerichtshofs.

In der Klageschrift wird beantragt,

— die Entscheidung, mit der die Verwaltungsbeschwerde vom 20. April 1977 stillschweigend zurückgewiesen wurde, für nichtig zu erklären;

— die Entscheidung des Personaldirektors vom 21. Januar 1977 insoweit aufzuheben, als die Zahlung einer pauschalen Einrichtungsbeihilfe verweigert wird;

— festzustellen, daß der Kläger Anspruch auf Einrichtungsbeihilfe vom Zeitpunkt seiner Niederlassung in Overijse an habe, und die Kommission zur Zahlung dieser Beihilfe zu verurteilen, sowie schließlich

— die Kommission zum Ersatz des Schadens zu verurteilen, der dem Kläger dadurch entstanden sei und noch entstehe, daß ihm die Einrichtungsbeihilfe nicht am 17. Mai 1976 ausgezahlt worden sei, also die Kommission zur Zahlung von Zinsen zum gesetzlichen Zinsfuß auf die Einrichtungsbeihilfe von dem genannten Tag an zu verurteilen.

Zu diesen Anträgen nehme ich wie folgt Stellung:

Der Kläger beruft sich für seinen Standpunkt vor allem auf den Wortlaut des eingangs zitierten Artikels 5 des Anhangs VII zum Personalstatut. In dieser Vorschrift seien die Bedingungen für die Gewährung einer Einrichtungsbeihilfe abschließend aufgeführt, nämlich die Versetzung an einen neuen Dienstort und die Verlegung des Wohnsitzes zur Erfüllung der sich aus Artikel 20 des Personalstatuts ergebenden Residenzpflicht. Für die Zahlung sei lediglich angeordnet, daß der Beweis der Niederlassung erbracht werden müsse; sei dies geschehen, so werde eine Pauschalsumme fällig, wäh-

rend die tatsächlich verauslagten Kosten keine Rolle spielen dürften. Im Falle des Klägers sei dem allem genügt, wie sich einmal aus der letzten maßgebenden Versetzungsentscheidung und zum anderen aus der unstreitigen Tatsache ergebe, daß er in der Nähe von Brüssel (Overijse) eine Wohnung gemietet habe. Daneben sei kein Platz für weitere Überlegungen, etwa die Berücksichtigung der besonderen Umstände seines Falles. Insofern sei zwar einzuräumen, daß die Versetzung auf den persönlichen Wunsch des Klägers zurückgegangen sei. Dies sei aber unerheblich, weil Artikel 7 des Personalstatuts eine Versetzung auf Antrag vorsehe und einem solchen Antrag nur stattgegeben zu werden brauche, wenn auch ein dienstliches Interesse vorliege. Für nicht zutreffend hält es der Kläger ferner, von einer provisorischen Versetzung zu sprechen und daraus Folgerungen zu ziehen. In Wahrheit müsse von jeder Versetzung gesagt werden, daß sie einen ungewissen Zustand begründe, weil auf derartige Entscheidungen jederzeit zurückgekommen werden könne. Für das Statut sei nur maßgebend die Unterscheidung zwischen einer Versetzung, gleich welcher Art, bei der — im Falle der Wohnsitzverlegung — Einrichtungsbeihilfe zu zahlen sei, und einer vorübergehenden Abwesenheit vom Dienstort mit Dienstreiseauftrag, bei der, weil kein neuer Dienstort begründet werde, Tagegelder zu zahlen seien. Nach dem Sachverhalt des vorliegenden Verfahrens könne jedenfalls nicht von einer *vorläufigen Versetzung* gesprochen werden, denn der Kläger sei ohne die Absicht der Rückkehr aus Brüssel weggegangen, er habe sein Appartement in Brüssel aufgelöst und sei in Brüssel durch einen anderen Beamten ersetzt worden. Schließlich ist es nach der Auffassung des Klägers für die Beurteilung seines Anliegens auch wichtig, daß von der Niederlassung in Petten an die Auslandszulage entfallen sei und daß ihm Umzugskosten nach Artikel 9 des Anhangs VII sowie Tagegelder nach Artikel 10 des Anhangs VII gezahlt worden seien, wofür es gleichfalls maßgebend auf eine Wohnsitzverlegung aus dienstlichen Gründen ankomme.

Die Kommission will diese Argumentation nicht gelten lassen. Zwar kehrte im Gerichtsverfahren die Meinung nicht wieder — sie findet im Statut auch tatsächlich keine Stütze —, es komme darauf an, wie lange eine Versetzung gedauert habe. In jedem Fall ist die Kommission aber bei der Anwendung der hier interessierenden Vorschriften gegen einen reinen, allein am Wortlaut orientierten Automatismus, sondern glaubt, es seien — nicht zuletzt aus Gründen der gewissenhaften Verwendung öffentlicher Mittel — alle Umstände des jeweiligen Falles zu berücksichtigen. So könne es sich ergeben — und so verhalte es sich tatsächlich im vorliegenden Fall —, daß ein auf den ersten Blick bestehender Anspruch letztlich entfalle, sei es, daß man sich auf Billigkeitserwägungen stütze oder auf den Gedanken des Rechtsmißbrauchs zurückgreife. Im vorliegenden Fall sei hierfür namentlich wichtig, daß die Versetzung ein *reiner Akt der Fürsorgepflicht* gewesen sei, für den *keine dienstlichen Erwägungen* existierten. Man habe den Kläger — insofern blieb es verständlicherweise bei bloßen Andeutungen — wegen familiärer Schwierigkeiten, um ihn vor einer drohenden Gefahr zu retten, schnell aus Brüssel entfernen müssen. Zu diesem Zweck sei er zusammen mit seinem Posten nach Petten versetzt worden, wo es für ihn gar keine regelrechte Beschäftigung gegeben habe, wo aber die bestehenden Sicherheitsvorkehrungen für ihn einen ausreichenden Schutz gewährleistet hätten. Während Versetzungsentscheidungen sonst definitiven Charakter hätten, jedenfalls in ihrer Dauer nicht an persönliche Umstände gebunden seien, habe man im Falle des Klägers einen zeitlich begrenzten Akt, also eine vorläufige Versetzung, gewählt. Dies sei geschehen, weil man von vornherein davon ausgegangen sei, daß der Kläger nach Entspannung der Situation nach Brüssel zurückkehren werde, wo die Familienbeziehun-

gen — seine Frau und ein Kind seien in Brüssel verblieben — nicht vollständig aufgegeben worden seien. Dazu sei es dann auch vor dem Ende der ins Auge gefaßten Periode gekommen: Als sich die Lage erwartungsgemäß entspannt hatte, sei die Versetzung vorzeitig, nämlich schon im Monat Mai und nicht erst im Monat Juli 1976, beendet worden. Wenn der Kläger aber nicht in die Familienwohnung in Brüssel zurückgekehrt sei, so liege dies allein daran, daß es inzwischen wegen der Einleitung eines Scheidungsverfahrens zu einer Trennung der Familie gekommen sei. Für die aus *solchem* Grunde notwendig gewordene Neueinrichtung sei die Einrichtungsbeihilfe des Personalstatuts jedoch mit Sicherheit nicht gedacht.

Was diese Auseinandersetzung angeht, so ist es zunächst wohl angebracht, auf Sinn und Zweck der Einrichtungsbeihilfe hinzuweisen, wie er sich aus dem Gesamtzusammenhang der nach dem Personalstatut zu gewährenden Zuwendungen ergibt. Ihre Funktion ist ganz klar die, bei einem Wohnsitzwechsel, den *dienstliche* Gründe erforderlich machen, für die mit dem Bezug einer neuen Wohnung regelmäßig verbundenen Aufwendungen einen gewissen Ausgleich zu geben. Dabei wird die *Notwendigkeit* einer Entschädigung vorausgesetzt — die Kommission verweist hier zu Recht auf Artikel 71 des Personalstatuts, wo von *entstandenen* Kosten die Rede ist; es wird aber aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung darauf verzichtet, jeweils den Umfang der entstandenen Kosten zu ermitteln.

Klar ist für meine Begriffe ferner, daß man, faßt man die Funktion der Einrichtungsbeihilfe und die anderer Entschädigungen, auf die der Kläger hingewiesen hat (Tagegeld, Umzugskosten, Auslandszulage), ins Auge, keine zwingenden Schlüsse aus der Gewährung oder dem Wegfall einer Entschädigung auf die Notwendigkeit der Gewährung einer anderen ziehen kann. Das gilt namentlich für die Auslandszulage, die der Kläger am Dienstort Brüssel erhalten konnte, die für ihn aber wegen seiner Staatsangehörigkeit an einem in den Niederlanden gelegenen Dienstort entfallen mußte. Entsprechendes ist auch für die Gewährung von Tagegeldern bis zur Verlegung des Wohnsitzes und für die Zahlung von Umzugskosten anzunehmen.

Davon ausgehend möchte ich sogleich auch betonen, daß ich eine gleichsam automatische Anwendung der Statutsvorschriften, die sich sklavisch an den Wortlaut hält, Sinn und Zweck also sowie die besonderen Umstände des Einzelfalles außer Betracht läßt, nicht für angemessen halte. Offensichtlich sind die Bestimmungen des Statuts auf gewisse typische Situationen, Normalsituationen, zugeschnitten. Ergeben sich Sachverhalte, die davon ganz erheblich abweichen, so muß es bei einem Text, der natürlich nicht alle Lebensnuancen berücksichtigen konnte, möglich sein, dem Rechnung zu tragen und — sei es, daß man allgemeine Billigkeitserwägungen anstellt oder den Gedanken des Rechtsmißbrauchs heranzieht — danach von einer Subsumption abzusehen, die auf den ersten Blick naheliegen könnte.

So ist es im vorliegenden Fall durchaus von Bedeutung, aus welchen Gründen der Kläger fast überstürzt — die Versetzungsentscheidung kam erst hinterher — und nur für eine bestimmte, begrenzte Zeit aus Brüssel entfernt wurde und warum man vorzeitig seine Rückkehr an diesen Ort zuließ, an dem noch ein Teil seiner Familie wohnhaft war.

Dazu räumt der Kläger selbst ein, seine Versetzung sei aus persönlichen Gründen zustande gekommen, und er habe in Petten eine sinnvolle Tätigkeit nicht ausüben können. Auch ist in seinem Antrag, ihn nach Brüssel zurückzuversetzen, ausdrücklich davon die Rede, seine private Situation habe sich stabilisiert. Dies alles spricht für die Richtigkeit der These der Kommission, die zeitlich begrenzte Versetzung sei aus familiären Gründen erfolgt und nicht etwa — wie der Kläger im Gerichtsverfahren vorgetra-

gen hat —, damit er sich nach einiger Zeit darüber klarwerden könnte, ob die Funktionen in Petten für ihn interessant seien. Vieles spricht auch dafür, daß von vornherein ins Auge gefaßt wurde, den Kläger sobald wie möglich nach Brüssel zurückkehren zu lassen, wo offenbar seine Frau mit einem Kind zurückgeblieben sind.

Bei dieser Sachlage ist es nicht abwegig, eine angemessene Behandlung des Vorgangs auch unter Rückgriff auf eine Überlegung zu erreichen, die in Artikel 5 Absatz 4 des Anhangs VII zum Personalstatut in dem Satz zum Ausdruck kommt: „Wird der Beamte, bevor seine Familie am Ort seiner dienstlichen Verwendung Wohnung genommen hat, am Wohnsitz seiner Familie dienstlich verwendet, so erwirbt er dadurch keinen Anspruch auf eine Einrichtungsbeihilfe." Tatsächlich liegt es nahe, daß der Kläger dem Gedanken dieser Vorschrift entsprechend hätte verfahren können. Wenn eine solche Lösung — Rückkehr in die Familienwohnung — für ihn nicht in Frage kam, so einzig aus rein persönlichen Gründen, d. h. weil es inzwischen offenbar wegen Einleitung eines Scheidungsverfahrens zu einer Trennung der Familie gekommen war. In einem solchen Fall erscheint es mir jedenfalls durchaus vertretbar, daß der Dienstherr des Klägers Zuwendungen aus dem Gemeinschaftshaushalt in Form einer Einrichtungsbeihilfe unter Hinweis darauf ablehnt, daß sie nur wenig, wenn nicht gar nichts, mit einer Entschädigung für Unkosten, die aus *dienstlichen Gründen* entstanden seien, zu tun hätten.

Ohne daß es notwendig erscheint, die Umstände des Falles weiter aufzuhellen, können wir somit festhalten, daß die Kommission, darauf bedacht, öffentliche Mittel nur zweckgerecht zu verwenden, den Anspruch des Klägers auf eine zweite pauschale Einrichtungsbeihilfe nach Beendigung seiner kurzfristigen Versetzung von Brüssel nach Petten bei der Rückkehr nach Brüssel mit Recht abgelehnt hat.

Ich schlage demgemäß vor, die Klage in vollem Umfang als unbegründet abzuweisen und über die Kosten des Verfahrens gemäß Artikel 70 der Verfahrensordnung zu entscheiden.