Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Erste Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Klage wird abgewiesen.**

2. **Jede Partei trägt ihre eigenen Kosten.**

Koopmans Bosco Joliet

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 27. September 1984.

Für den Kanzler

J. A. Pompe

Hilfskanzler

Der Präsident der Ersten Kammer

T. Koopmans

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS SIR GORDON SLYNN VOM 21. JUNI 1984 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

Artikel 14 Absatz 1 des Anhangs VII des Beamtenstatuts sieht folgendes vor:

„Einem Beamten, der aufgrund der ihm übertragenen Aufgaben regelmäßig Aufwandskosten zu verauslagen hat, kann von der Anstellungsbehörde eine Pauschale für diese Dienstaufwandskosten gewährt werden; die Höhe dieser Pauschale wird von der Anstellungsbehörde bestimmt.

In besonderen Fällen kann die Anstellungsbehörde zusätzlich die Übernahme eines Teils der Wohnungskosten des Beamten durch das Organ beschließen."

1 — Aus dem Englischen übersetzt.

Der Kläger in dieser Rechtssache war Leiter des Presse- und Informationsbüros der Delegation der Kommission der Europäischen Gemeinschaften in Washington vom 1. Oktober 1974 bis zum 31. Dezember 1982. Zweifellos hatte er in dieser Eigenschaft aufgrund der ihm übertragenen Aufgaben regelmäßig Aufwandskosten verauslagt; die Anstellungsbehörde war also berechtigt, ihm eine Aufwandsentschädigung zu gewähren und bei ihm einen besonderen Fall anzunehmen, der eine Zahlung nach Artikel 14 Absatz 1 Unterabsatz 2 rechtfertigte. Während seines gesamten Aufenthalts beantragte er einen monatlichen Betrag im Hinblick auf die Mietkosten nach den Mietverträgen, die er der Anstellungsbehörde in Brüssel in Fotokopie vorlegte. Die seit dem 1. Januar 1975 gezahlten Beträge beliefen sich auf insgesamt 1 115 552 BFR. Im Jahr 1982 erfuhr die Generaldirektion Personal und Verwaltung in Brüssel, daß das von ihm seit dieser Zeit bewohnte Haus von einer Gesellschaft gekauft worden war, die mit Ausnahme eines Anteils dem Kläger gehörte und die das Haus an ihn vermietet hatte.

Die Kommission vertrat den Standpunkt, daß der Kläger nicht im eigentlichen Sinne Miete gezahlt habe; da ihm die Praxis der Kommission habe bekannt sein müssen, wonach eine Wohnungskostenzulage nur für „Mieten" gezahlt werde — so daß er keinen Anspruch auf die an ihn gezahlten Gelder gehabt habe —, seien diese Beträge in der Weise zurückzuerstatten, daß sie von Beträgen abgezogen würden, die ihm beim Ausscheiden aus dem Dienst anderweitig zustünden.

Nachdem der Kläger auf eine Beschwerde, die er am 25. Januar 1983 nach Artikel 90 Absatz 2 des Beamtenstatuts gegen die Entscheidung des Abzugs dieser Beträge eingereicht hatte, keine Antwort erhalten hatte, erhob er am 14. Oktober 1983 nach Artikel 91 des Beamtenstatuts die vorliegende Klage.

Die Kommission wirft die Frage auf — ohne auf diesem Punkt zu bestehen —, ob die Klage rechtzeitig erhoben worden sei. Sie räumt die Rechtzeitigkeit der Klage für den Fall ein, daß sich der Kläger auf die Bestimmungen der Verfahrensordnung des Gerichtshofes über die Verlängerung der Fristen aufgrund der Entfernung berufen könne. Andernfalls sei die Klage nicht innerhalb der drei Monate nach Ablauf der Viermonatsfrist erhoben worden, die am 16. Februar 1983 begonnen habe, als die Beschwerde in das Register des Generalsekretariats der Kommission eingetragen worden sei. In der fraglichen Zeit habe der Kläger in den Vereinigten Staaten von Amerika gewohnt, während sein Rechtsanwalt in Brüssel niedergelassen sei.

Nach meiner Meinung ist klar, daß der Wohnsitz des Klägers und nicht die Kanzlei seines Rechtsanwalts für eine Verlängerung aufgrund der Entfernung entscheidend ist (vgl. Rechtssache 28/65, Fonzi/Kommission, Slg. 1966, 711) und daß die in Anlage II zur Verfahrensordnung eingeräumten Fristverlängerungen auf Klagen nach dem Beamtenstatut Anwendung finden (Rechtssache 31/72, Angelini/Europäisches Parlament, Slg. 1973, 403, 409). Die Klage ist daher meines Erachtens zulässig.

Als der Kläger nach Washington kam, zahlte er zunächst für eine von einem Dritten gemietete Wohnung Miete; die Entschädigung hierfür steht außer Streit. Zu dieser Zeit waren die Mieten sehr hoch. Er war der Meinung — und wurde darin offensichtlich durch den Assistenten des Leiters der Delegation der Kommission in Washington bestärkt —, daß ein Kauf mit Hilfe eines Darlehens vernünftiger sei. Mit Wissen und Billigung des Assistenten und angeblich mit ausdrücklicher Genehmigung des Leiters der Delegation sowie mit Wissen der Assistenten der Generaldirektoren der Generaldirektionen I und X wurde eine Gesellschaft gegründet, die das Haus kaufte

und an den Kläger vermietete. Die gemäß dem Mietvertrag gezahlte Miete wurde dann nach Artikel 14 des Beamtenstatuts geltend gemacht. In der Folge ist die Vereinbarung nach Angaben des Klägers dem Amtsnachfolger des Delegationsleiters bei seinem Dienstantritt mitgeteilt worden.

Am 28. April 1976 wurde nach mehreren Aufforderungen eine Fotokopie eines Mietvertrags vom 1. Januar 1975 über eine Miete von 750 USD übersandt. Am selben Tag wurde ein weiterer Mietvertrag vom 25. April 1976 über zwei Jahre und einen monatlichen Mietzins von 1 200 USD, der „von einem unabhängigen Gutachter als angemessen angesehen worden" sein soll, übersandt. Die darauffolgenden Mietverträge verlängerten das Mietverhältnis bei gleichbleibendem Mietzins.

Die Kommission macht zunächst geltend, Artikel 14 ermächtige einzig und allein zur Zahlung einer Mietbeihilfe, so daß es für einen Zuschuß zu den Kosten der Anschaffung einer Wohnung keine Rechtsgrundlage gebe. Ich halte diese Auslegung des Artikels 14 nicht für zutreffend. Es wird nicht der Begriff „Wohnungsmiete", sondern der Begriff „Wohnungskosten" verwandt. „Wohnungskosten" ist meines Erachtens weiter als „Miete" und erlaubt die Zahlung einer Zulage für die Ausgaben für eine Wohnung, die keine Miete im eigentlichen Sinne sind. Dieser Begriff ist im Gegensatz zu der „Mietzulage" in Artikel 14a zu sehen. Die französische Fassung des Artikels 14 bestätigt diese Auslegung ebendieser Vorschrift, da sie von „frais de logement" spricht, was meiner Meinung nach weiter ist als „loyer" oder „prix de location", obwohl zu beachten ist, daß in Artikel 14a von „indemnité de logement" die Rede ist.

Der Kläger trägt vor, wenn diese Auslegung des Artikels 14 zutreffend sei, könne die Kommission die Zahlungen nach Artikel 85 des Beamtenstatuts nicht zurückverlangen, da keine Überzahlung erfolgt sei. Unabhängig davon, ob die Auslegung richtig oder falsch sei, habe die Kommission keinen Anspruch auf Rückerstattung, da sie nicht nachweisen könne, daß er gewußt habe (das heißt die Tatsache tatsächlich gekannt habe), daß „es keinen rechtlichen Grund für die Zahlung gab" oder daß „die Überzahlung so offensichtlich war, daß er sie hätte kennen müssen". Insoweit habe er jedenfalls vernünftigerweise annehmen können, daß er auf die Zahlungen Anspruch habe, da seine Vorgesetzten in Washington die Umstände gekannt und gebilligt hätten, da seine Auffassung die richtige oder zumindest eine vertretbare Auslegung des Artikels 14 sei und da er gewußt habe, daß Zulagen an andere Beamte gezahlt worden seien, die Eigentümer ihrer Wohnung gewesen seien.

Die Kommission erwidert darauf, Artikel 14 sei ständig so ausgelegt worden, daß er ein Mietverhältnis zwischen voneinander unabhängigen Mietern und Vermietern zulasse, und sei auch in diesem Sinne angewandt worden. In Fällen, in denen eine Zulage für eine Wohnung gewährt worden sei, die Eigentum eines Beamten gewesen sei, seien die Zahlungen eingestellt worden, wenn die Kommission von dem Sachverhalt erfahren habe. Die Anstellungsbehörde im Sinne von Artikel 14 sei der Generaldirektor für Personal und Verwaltung (Generaldirektion IX). Nur er habe eine Zulage bewilligen können; der Leiter der Delegation in Washington sei dazu weder befugt gewesen, noch habe er von der Praxis und der Politik der Generaldirektion IX abweichen können. Außerdem sei dem Kläger durchaus klar gemacht worden, daß eine Zulage ausschließlich für Miete gezahlt werde. Bevor die Ernennung des Klägers wirksam geworden sei, sei ihm am 9. September 1974 vom Personaldirektor in Brüssel mitgeteilt worden: „Wir zahlen den Unterschied zwischen Ihrer Miete in Washington und

einer vergleichsweise in Brüssel zu zahlenden Miete." In einer zur selben Zeit übersandten Note sei festgestellt worden, daß Herr Mulligan Anspruch auf eine Wohnungskostenzulage habe, die „erst festgesetzt werden kann, wenn wir eine Kopie seines Mietvertrags erhalten haben". Die Miete müsse „angemessen" sein. Die Zulage ergebe sich „aus dem Unterschied zwischen der tatsächlich in Washington gezahlten Miete und der vergleichsweise in Brüssel zu zahlenden Miete". Mit Schreiben des Generaldirektors für Personal und Verwaltung vom 4. Dezember 1974 sei dem Kläger, nachdem sein Anspruch auf eine Wohnungszulage bestätigt worden sei, mitgeteilt worden: „Wir möchten Sie darauf hinweisen, daß Sie der Verwaltung jede Änderung Ihrer Verhältnisse unverzüglich mitzuteilen haben, die Auswirkungen auf die Zahlung der betreffenden Zulage haben könnte."

Am 20. Dezember 1976 wurde dem Kläger mitgeteilt, daß interne Dienstanweisungen erlassen worden seien, die am 1. Januar 1976 in Kraft getreten seien. Diese Dienstanweisungen und die schriftlichen Erläuterungen dazu stellten klar, daß die Zulage nach Artikel 14 sich auf die Miete bezieht. Es findet sich dort kein Anhaltspunkt, daß Zahlungen auf einer anderen Grundlage möglich sind. Zur gleichen Zeit wurde ihm gesagt, daß er jede Änderung seiner Verhältnisse, die für die Zahlung der Zulage von Bedeutung sein könne, mitzuteilen habe. Am 17. Dezember 1980 erschien eine Neufassung der internen Dienstanweisungen, die dem Kläger offensichtlich übersandt worden ist. Aus ihr ergibt sich ebenfalls, daß sich die Zulage auf die Miete bezieht.

Während der gesamten Zeit war in den Schreiben, die dem Kläger von der Generaldirektion IX wegen der Berechnung der Zulage übersandt wurden, nur von Miete die Rede; er ist wiederholt aufgefordert worden, jede Änderung der Verhältnisse mitzuteilen.

Zugunsten des Klägers spricht meines Erachtens nach dem vorliegenden Beweismaterial folgendes: Der Leiter der Delegation war zweifellos der Ansicht, daß die dem Kläger übertragenen Aufgaben eine Entschädigung für die Aufwands- und Wohnungskosten rechtfertigten. Der Kläger hatte weder dem Leiter der Delegation noch dessen Assistenten verheimlicht, daß er an eine ihm gehörende Firma Miete zahlte, um die Zulage beantragen zu können. Die Miete war angemessen und mag in der Tat geringer als die Miete gewesen sein, die der Kläger für eine passende Wohnung hätte zahlen müssen, die er auf dem freien Markt gemietet hätte, und geringer als der Betrag, den er für die Bedienung des Darlehens, das er für den Hauskauf aufgenommen hatte, hätte aufwenden müssen. Außerdem steht fest, daß gegen den Kläger wegen dieses Vorfalls keine Disziplinarmaßnahmen verhängt wurden; daraus schließe ich, daß man ihren Erlaß für unangemessen gehalten hat.

Andererseits ergibt sich für mich ebenso klar aus den oben angeführten Dokumenten, daß der Kläger wußte oder hätte wissen müssen, daß Anstellungsbehörde im Sinne von Artikel 14 der Generaldirektor für Personal und Verwaltung war. Er allein konnte die Zulage bewilligen, auch wenn der Leiter der Delegation Empfehlungen dazu aussprechen konnte, daß die Gewährung einer Zulage und die fragliche Wohnung angemessen seien. Auch bin ich der Meinung, daß die Kommission Artikel 14 hinsichtlich seines Anwendungsbereichs zwar falsch ausgelegt hat, der Generaldirektor für Personal und Verwaltung aber aufgrund des ihm durch diese Vorschrift eingeräumten Ermessens befugt war, Zulagen nur für Mieten zu bewilligen. Aus den dem Kläger übersandten Dokumenten ergab sich klar, daß — wie er selbst einräumt — nach der Praxis der Kommission Zulagen nur für Mieten gezahlt wurden. Ich teile nicht den Standpunkt

des Klägers, wegen der Billigung des Leiters der Delegation habe hier ein besonderer Fall vorgelegen, für den die allgemeine Praxis nicht gegolten habe. Wenn er seine Lage als besonderen Fall hätte behandelt wissen wollen, hätte er dem Generaldirektor für Personal und Verwaltung Mitteilung machen und versuchen müssen, dessen Genehmigung einzuholen. Fest steht, daß er zu keinem Zeitpunkt die Veränderung der Verhältnisse angegeben hatte, die mit der Beendigung des ursprünglichen Mietverhältnisses mit einer dritten Person und den Vereinbarungen zum Kauf des Hauses durch eine Gesellschaft und Überlassung an ihn selbst eingetreten waren.

Nach meiner Meinung wußte er aufgrund der ihm übersandten Schreiben, daß es für eine andere Zahlung als einen Mietzuschuß keinen rechtlichen Grund gab, da nur Mieten von der Generaldirektion IX anerkannt wurden; zumindest war dies so offensichtlich, daß er es hätte wissen müssen.

Es mag sehr vernünftig gewesen sein, ein Haus zu kaufen; vielleicht wäre es für die Generaldirektion IX sehr vernünftig gewesen, einem offenen Antrag auf einen Zuschuß zu den Finanzierungskosten für den Hauskauf zuzustimmen, wenn solch ein Antrag gestellt worden wäre. Tatsache ist jedoch, daß die Vereinbarung, die getroffen wurde, um eine Gesellschaft zu gründen und der Form halber einen Mietvertrag zu schließen, um die Miete geltend machen zu können — auch wenn das in Washington offen und mit vollem Einverständnis der dortigen Stellen geschah —, deutlich macht, daß dem Kläger bekannt war, daß ihm nur eine Zulage für die Miete und nicht die Kosten des Hauskaufs gewährt worden wäre. Letzteres beabsichtigte er eigentlich; er wußte oder hätte wissen müssen, daß ihm eine solche Zulage nicht gewährt würde, wenn er nicht eine besondere Bewilligung der Generaldirektion IX erhielt, die er niemals beantragte oder bekam.

Das Ergebnis ist unbefriedigend im Hinblick darauf, daß die Idee, lieber zu kaufen statt zu mieten, finanziell vernünftig gewesen sein mag, doch hat der Kläger nach meiner Meinung nicht überzeugend dargetan, daß die Kommission nicht berechtigt war, die Gelder nach Artikel 85 zurückzuverlangen. Ich schlage daher vor, die Klage abzuweisen.

Der Kläger sollte nach meiner Ansicht seine Kosten selber tragen. Meines Erachtens kann man nicht sagen, daß er die Kosten der Verteidigung der Kommission ohne angemessenen Grund oder böswillig verursacht hat. Seiner Klage fehlt nicht „jede Grundlage" (Rechtssache 54/77, Herpels/Kommission, Slg. 1978, 585, 599), da seine Auslegung des Artikels 14 zutreffend war und er unter Berücksichtigung der überzeugenden Argumente seines Prozeßbevollmächtigten einen Anspruch darauf hatte, daß die Angelegenheit untersucht wurde. Daher bin ich der Meinung, daß die Kosten gegeneinander aufzuheben sind.