Schlußanträge des Generalanwalts Herrn Joseph Gand vom 19. Mai 1965 [1]

Herr Präsident, meine Herren Richter!

Herr Claude Brus, ein ehemaliger Beamter der französischen staatlichen Eisenbahngesellschaft (S.N.C.F.), wurde Ende 1958 von der EWG-Kommission in der Gruppe B 8 Gehaltsstufe 4 eingestellt und der Abteilung „Gehälter und Reisekosten" der Personaldirektion zugeteilt. Später wurde er zunächst mit Wirkung vom 1. Dezember 1959 in die Gruppe B 7 Gehaltsstufe 3, dann mit Wirkung vom 1. März 1960 in die Gruppe B 6 Gehaltsstufe 2 höhergestuft. Nach Inkrafttreten des Statuts wurde er durch Verfügung vom 12. November 1962 mit Wirkung vom 1. Januar 1962 in der Besoldungsgruppe B 1 Dienstaltersstufe 3 zum Beamten auf Lebenszeit ernannt und in seiner früheren Tätigkeit als Leiter der Sektion „Gehälter" der Abteilung „Gehälter und Reisekosten" belassen.

Nachdem der Beschluß der Kommission über die Beschreibung der Tätigkeiten und des Aufgabenbereichs für jeden Dienstposten ergangen war, beantragte der Kläger am 4. September 1963, ihn mit Wirkung vom 1. Januar 1962 in die Laufbahn eines Hauptverwaltungsrats, Besoldungsgruppe A 5, einzustufen. Am 18. September 1963 erhielt er den Bescheid, daß sein Antrag eingehend geprüft werde. Er erneuerte den Antrag am 21. Mai 1964 und fragte an, ob das „Unterbleiben eines Bescheides" als Ablehnung seines Gesuchs anzusehen sei. Obwohl ein Schreiben vom 15. Juli 1964 ihm eine baldige Entscheidung seines Falles in Aussicht stellte, reichte er am 28. Oktober die Klage 48/64 ein, mit der er beantragt, die stillschweigende Entscheidung der Kommission aufzuheben, soweit sie es ablehnt, ihn mit Wirkung vom 1. Januar 1962 in der Besoldungsgruppe A 5 zum Beamten auf Lebenszeit zu ernennen, ferner erforderlichenfalls die frühere Entscheidung über seine Ernennung zum Beamten in der Besoldungsgruppe B 1 aufzuheben, schließlich die Kommission zur Zahlung der rückständigen Gehälter nebst Verzugszinsen zu verurteilen.

1 - Aus dem Französischen übersetzt.

Als die Kommission dann seine Beschwerde am 30. November 1964 ausdrücklich abwies, erhob der Kläger am 7. Januar 1965 gegen diese Entscheidung eine neue Klage, die im übrigen seine früheren Anträge wiederholt.

A — Zulässigkeit

Die Verwaltungsbeschwerde ist am 4. September 1963 erhoben, die Klage 48/64, die sich gegen die aus der Haltung der Kommission zu entnehmende stillschweigende Entscheidung richtet, erst am 29. Oktober 1964 in das Register eingetragen worden. Die Beklagte macht daher geltend, diese Klage sei ungeachtet der an den Betroffenen ergangenen beiden Zwischenbescheide verspätet.

Diese Auffassung erscheint nach dem Wortlaut von Artikel 91 Absatz 2 des Statuts zutreffend: „Ergeht auf *den Antrag oder die Beschwerde* einer der in diesem Statut genannten Personen *keine Entscheidung* durch die zuständige Behörde des Organs, so gilt der Antrag oder die Beschwerde mit Ablauf einer zweimonatigen Frist vom Tage der Einreichung an gerechnet als abgelehnt; eine Klage gegen diese Entscheidung ist innerhalb einer weiteren Frist von zwei Monaten zu erheben." Mit anderen Worten: die stillschweigende Entscheidung ist gegeben und die Frist zur Einreichung der Klage vor dem Gerichtshof beginnt zu laufen, wenn auf die Beschwerde zwei Monate nach ihrer Erhebung keine ausdrückliche Entscheidung der Kommission ergangen ist. Im vorliegenden Fall wurde dem Betroffenen in zwei Schreiben, von denen eines weniger, das andere mehr als zwei Monate nach der Beschwerde erging, der Zwischenbescheid erteilt, daß sein Antrag geprüft werde. Diese Schreiben enthielten jedoch keine Entscheidung und blieben somit ohne Einfluß auf die Frist zur Klageerhebung. Sie konnten weder die Dreimonatsfrist nach Artikel 91 Nr. 2 Absatz 1 zur Anfechtung ausdrücklicher Entscheidungen in Gang setzen noch das Zustandekommen einer stillschweigenden, aus der Untätigkeit zu entnehmenden Entscheidung verhindern.

Die Beklagte erhebt dagegen keine Einrede gegen die Zulässigkeit der Klage 1/65, zumindest nicht, soweit sie gegen die Entscheidung vom 30. November 1964 gerichtet ist, mit der die Beschwerde des Klägers ausdrücklich zurückgewiesen wurde. Diese Klage ist innerhalb von drei Monaten nach Erlaß dieser Entscheidung, die Beschwerde ihrerseits innerhalb der Klagefrist nach Erlaß der Beschreibung der Tätigkeiten und des Aufgabenbereichs für jeden Dienstposten erhoben; diese Beschreibung stellt nach Ihrer Rechtsprechung eine wesentliche neue Tatsache dar, die die Prüfung der Einstufung der zu Beamten ernannten Bediensteten erneut ermöglicht. In Übereinstimmung mit den Ausführungen, die der Vertreter der Beklagten in der mündlichen Verhandlung gemacht

hat, glaube ich übrigens, daß keine Veranlassung besteht, auf diesen Fall die in gewissen staatlichen Rechtsordnungen bestehende Regelung auszudehnen, daß in der ausdrücklichen Entscheidung lediglich die Bestätigung der früheren stillschweigenden Entscheidung zu erblicken sei und daher der Erlaß dieser ausdrücklichen Entscheidung keine neue Klagefrist in Gang setze. Wenn also der Kläger die Entscheidung vom 12. November 1962 nicht mehr über seine Ernennung zum Beamten in der Besoldungsgruppe B 1 anfechten kann, bleibt zu prüfen, ob seine Klage insoweit begründet ist, als sie gegen die Ablehnung seines Antrags auf Höherstufung gerichtet ist.

B — Begründetheit

Der Kläger ist in die Besoldungsgruppe B 1 eingestuft, die der Amtsbezeichnung des Verwaltungsamtsrats entspricht, das heißt dem höchsten Dienstrang der Laufbahngruppe B, die nach Artikel 5 (1) des Statuts Dienstposten mit „Sachbearbeitertätigkeit" umfaßt. Er macht geltend, nach der von ihm schon seit der Zeit vor Inkrafttreten des Statuts ausgeübten Tätigkeit sei er in die Laufbahngruppe A einzustufen, und zwar in die Hauptverwaltungsratslaufbahn A 5 / A 4.

Wie Ihnen bekannt ist, entsprechen die Laufbahnen dieser Laufbahngruppe nach dem gleichen Artikel 5 den Dienstposten mit „Weisungsbefugnis oder Referententätigkeit, die Hochschulbildung oder gleichwertige Berufserfahrung erfordern". Wie Sie weiter wissen, ist nach der Dienstpostenbeschreibung, die die Kommission am 29. Juli 1963 erstellt hat, als Hauptverwaltungsrat einzustufen, wer „ein qualifizierter Beamter mit Referententätigkeit oder Kontrolltätigkeit in einem Referat", „Leiter eines Referats einer Abteilung" oder „Leiter eines besonderen Dienstes" ist.

Der Kläger behauptet, als Leiter der Sektion Gehälter der Abteilung Gehälter und Reisekosten erfülle er jedes dieser Tätigkeitsmerkmale.

I.

Die vom Kläger geleitete Sektion hat im wesentlichen die Aufgabe, die Bezüge der Beamten und Bediensteten (Grundgehälter und verschiedene Entschädigungen und Zulagen) festzusetzen; dies geschieht nach den Angaben der Personaldirektion aufgrund der Gehaltstabelle, jedoch hat die Sektion nicht über Streitigkeiten zu entscheiden, die aus der Einstufung oder den Familienverhältnissen der Bediensteten entstehen. Die Beklagte entnimmt hieraus, daß der Leiter der Sektion eine Sachbearbeitertätigkeit ausübe. Ich möchte sofort den vom Kläger hiergegen erhobenen Einwand zurückweisen, von diesem Standpunkt aus könne es überhaupt

keine Referententätigkeit geben, da sämtliche Bedienstete der EWG gleich welchen Ranges nur die Aufgabe hätten, den Vertrag von Rom anzuwenden. Dies ist ein reiner Sophismus, auf den einzugehen sich erübrigt.

Der Kläger ist besser beraten, wenn er sich darzutun bemüht, daß er tatsächlich von Anbeginn Referentenaufgaben erfüllt habe, die weit über die rein routinemäßige Sachbearbeitertätigkeit hinausgingen. In den Akten finden Sie einige von ihm beigebrachte Unterlagen über seine Arbeiten, die der Durchführung und Anwendung der Besoldungsordnung dienten. Drei dieser Dokumente wurden in der mündlichen Verhandlung ausführlich erläutert. Sie will ich hier kurz besprechen.

Es handelt sich zunächst um einen Plan für die Organisation des Gehaltsbüros nach der Maschinenbuchhaltungsmethode, den der Kläger im Oktober 1958 ausarbeitete und worin er das damalige System beschrieb, seine Mängel aufzeigte und konkrete Lösungsvorschläge machte. Dies ist eine interessante Arbeit, aber entgegen der Auffassung des Klägers scheinen einige der Lösungsvorschläge nur bereits in anderen Organen gefundene Lösungen zu wiederholen oder anzupassen, was im übrigen auch ganz normal ist.

Der weiteren handelt es sich um eine Aufzeichnung aus dem Jahre 1959 über die Verwendung von Lochkartenmaschinen durch das Gehaltsbüro, in der die Einstufung des Personals nach buchhalterischen Gesichtspunkten festgelegt und die Angaben bezeichnet sind, die auf den Lochkarten erscheinen müssen. Dies ist eine zutreffende, aber einfache Ableitung aus den im Statut unzweideutig festgelegten Vorschriften. Ich lehne es ab, darin eine Referententätigkeit zu erblicken, ebensowenig wie in den „Anweisungen" vom 8. Mai 1961, auf die in der mündlichen Verhandlung Bezug genommen wurde und die zum Beispiel die Angabe enthalten, daß die Matrikelnummer des Bediensteten auf der Lochkarte stets 4 Ziffern aufweisen muß...

Schließlich sind da noch Aufzeichnungen vom Dezember 1961 für die Vorbereitung der Anwendung des Lochkartensystems im Rahmen des neuen Statuts. Ausgehend vom Wortlaut dieses Statuts stellt der Kläger der zuständigen Abteilung eine Anzahl von rechtlichen oder die Auslegung des Statuts betreffenden Fragen, deren Beantwortung für die Gehaltsauszahlung mit Hilfe von Buchungsmaschinen erforderlich ist. Aber nicht er selbst findet diese Antworten, sondern er fragt danach; seine Arbeit mag auf Gewissenhaftigkeit und Selbständigkeit schließen lassen, sie stellt aber kein eigenschöpferisches Werk dar, keine Referententätigkeit, die gemäß Artikel 5 „Hochschulbildung oder gleichwertige Berufserfahrung" erfordert.

Denn wir dürfen nicht vergessen, daß dies das grundlegende Merkmal ist, das im Statut für die Einstufung in die Laufbahn-

gruppe A verlangt ist. Wenn also der Kläger mit Sachverstand und Eifer — wie die Kommission anerkennt — die Tätigkeit eines Büroleiters ausübt, so ergibt sich doch weder aus seinem eigenen Vorbringen noch aus den vorgelegten Urkunden, daß er mit Referentenaufgaben beauftragt sei. Mag die Zahlung der Gehälter aufgrund der Statutsvorschriften sowohl vom Standpunkt des Organs als auch von dem der Bediensteten aus noch so wichtig sein, im wesentlichen ist sie doch eine Sachbearbeitertätigkeit, und es ist kein Zufall, daß nach einer unbestrittenen Angabe der Beklagten die Beamten, die bei der EGKS und bei Euratom die gleichen Aufgaben wahrnehmen, in die Laufbahngruppe B eingestuft sind.

Um diesen Punkt abzuschließen, möchte ich hier noch auf einen vom Kläger in der mündlichen Verhandlung erstmals gemachten Einwand erwidern. Er beruft sich auf eine Stellenbekanntgabe Nr. 2093, veröffentlicht am 3. März 1965, die eine Hauptverwaltungsratsplanstelle der Besoldungsgruppe A 5 betrifft, deren Inhaber in den verschiedenen Gliederungen des „Gehaltsbüros insbesondere auf dem Gebiet der Besoldung und der Reisekosten Referentenaufgaben zu erfüllen habe." Damit sei eine Tätigkeit wie die des Klägers als zur Besoldungsgruppe A 5 gehörend angesehen. Dieser Einwand greift nicht durch: Zunächst deshalb, weil aus dieser Stellenbekanntgabe nicht hervorgeht, daß die Kommission beabsichtige, dem neuen Bediensteten die gleichen Aufgaben zu übertragen, die der Kläger wahrnimmt. Es ist sehr wohl denkbar, daß im Gehaltsbüro Platz für einen Beamten ist, der mit Referentenaufgaben betraut ist, die sich von der einfachen Gehaltszahlung unterscheiden. Zum zweiten deshalb, weil dieser Beamte, wenn ich recht unterrichtet bin, zufolge der Stellenbekanntgabe auch dem Abteilungsleiter zur Seite stehen sollte. Die Tätigkeit eines stellvertretenden Abteilungsleiters ist aber in der Dienstpostenbeschreibung ausdrücklich der Grundamtsbezeichnung des Hauptverwaltungsrats A 5 / A 4 zugeordnet.

II.

Der Kläger vertritt ferner die Ansicht, er könne die Eigenschaft des „Leiters eines Referats einer Abteilung" für sich in Anspruch nehmen, denn das von ihm geleitete „Gehaltsbüro" sei nicht nur ein Referat der Abteilung „Gehälter und Reisekosten", sondern ihr Hauptreferat. Gewiß hätten Sie diesen Titel in Ihrem Urteil Charles Muller (109/63 und 13/64 vom 16. Dezember 1964) dem Leiter der Sektion „Reisekosten" der gleichen Abteilung verweigert; dies sei aber ein Grund mehr, ihn dem Leiter der Sektion „Gehälter" zuzuerkennen, da die Abteilung sonst keine Untergliederung mit Referatscharakter enthielte.

Sie haben, glaube ich, zu dieser Frage bereits im Urteil Charles Muller wie auch im Urteil Jullien (10/64 vom 24. Februar 1965)

Stellung genommen; nach Ihrer Ansicht sind nicht alle unmittelbaren Untergliederungen einer Abteilung notwendigerweise als Referate im Sinne der Dienstpostenbeschreibung anzusehen und lassen die Ausdrücke „Referat" (A 5 / A 4) und „Verwaltungseinheit" (B 1), da sie nicht für deutlich voneinander zu unterscheidende Begriffe stehen, in ihrer Anwendung auf die verschiedenen Untergliederungen eines Organs vielmehr einen gewissen Beurteilungsspielraum zu, der sich nach der allgemeinen Verteilung der Verantwortungsbereiche in der Verwaltung richtet.

Wie im Falle Jullien verwandten auch hier amtliche Schriftstücke niemals die Bezeichnung „Referat", sondern stets den Ausdruck „Sektion", also absichtlich einen neutralen Ausdruck. Andererseits läßt sich nicht leugnen, daß zwischen den Aufgaben des Klägers und denjenigen des Herrn Charles Muller ihrer Natur nach kein Unterschied besteht. Beide Beamte leiten eine Sektion, deren Titel in der Bezeichnung der Abteilung wiederkehrt. Sie sind beide Vorgesetzte der gleichen Anzahl von Mitarbeitern, die sämtlich den Laufbahngruppen B und C angehören.

Der Kläger kann sich schließlich auch nicht — wie in seiner Klageschrift — darauf berufen, daß er dem Abteilungsleiter unmittelbar unterstellt ist. Diese Tatsache reicht für die Bewertung des Niveaus seiner Planstelle nicht aus und läßt die von ihm geleitete Verwaltungseinheit nicht als Referat im Sinne der Dienstpostenbeschreibung erscheinen. Bekanntlich gibt es Abteilungen, in denen allein der Abteilungsleiter und, falls vorhanden, sein Stellvertreter — den es hier jedoch nicht zu geben scheint — der Laufbahngruppe A angehören, während die übrigen Mitarbeiter einschließlich der Leiter aller Untergliederungen der Abteilung Beamte der Laufbahngruppe B sind.

Abschließend komme ich zu dem Ergebnis, daß nichts entscheidend dafür spricht, daß die vom Kläger geleitete Sektion notwendigerweise als Referat anzusehen sein müsse.

III.

Ist der Kläger dann Leiter eines „besonderen Dienstes"? Diese in der Erwiderung nur angedeutete Auffassung wurde in der mündlichen Verhandlung ausführlich dargelegt. Sie geht davon aus, daß der Kläger die Rechtsvorschriften über die soziale Sicherheit zu studieren und für ihre Durchführung Sorge zu tragen hatte, bis das jetzige Personal des von ihm geleiteten „Sozialbüros" für Hilfskräfte und örtliche Bedienstete eingestellt wurde. Der Kläger beruft sich hier auf die Fähigkeiten, die in der Stellenbekanntgabe Nr. 802 für den ihm unterstellten Beamten, der gegenwärtig diese Arbeit leistet, verlangt wurde. Dieser Beamte sei notwendigerweise ein Spezialist, was zur Folge habe, daß sein Vorgesetzter — der Kläger — Leiter eines besonderen Dienstes sei.

Es obliegt zwar dem Leiter der Sektion, die Aufgaben unter seinen Mitarbeitern zu verteilen; die Kommission, die allein zuständig wäre, Verwaltungseinheiten zu bilden — ob spezialisiert oder nicht —, erkennt aber die Existenz des „Sozialbüros" anscheinend nicht an. Ich will hier auch nicht noch einmal auf die Ausführungen eingehen, die in der mündlichen Verhandlung über die Schwierigkeit des Gebiets der sozialen Sicherheit, das — wie gesagt wurde — „wirkliches Kopfzerbrechen" bereitet — gemacht wurden. Es ist festzustellen, daß der Bedienstete, auf den sich der Kläger beruft, in die Besoldungsgruppe B 3 eingestuft ist und daß von ihm zwar „gründliche Kenntnisse und praktische Erfahrung auf dem Gebiet der Sozialversicherung", andererseits aber doch nur höhere Schulbildung oder gleichwertige Berufserfahrung — die also der Laufbahngruppe B entsprechen — gefordert wurden. Entgegen den gemachten Ausführungen stehen diese beiden Erfordernisse nicht notwendigerweise miteinander im Widerspruch. Gründliche Kenntnisse auf einem begrenzten Gebiet setzen nicht notwendigerweise Hochschulbildung voraus. Ich wäre fast versucht zu sagen: im Gegenteil. Wenn dieser Bedienstete also ein „Spezialist" ist, so bleibt seine Tätigkeit doch im Rahmen der Laufbahngruppe B, und es ergibt sich aus seiner Spezialisteneigenschaft nicht der Schluß, daß sein Vorgesetzter — der Kläger — als Leiter eines „besonderen Dienstes" anzusehen sei. Auch in diesem Punkt scheint mir die Auffassung des Klägers nicht haltbar zu sein.

Um darzulegen, daß seine Tätigkeit der Laufbahngruppe A entspreche, zieht der Kläger — wie Sie wissen — noch ein weiteres Argument heran, nämlich die von der Kommission in den Jahren 1964 und 1965 beim Rat gestellten Anträge, in der Abteilung „Gehälter und Reisekosten" vier Planstellen der Laufbahngruppe B in Planstellen A 5 oder A 6 umzuwandeln. Die Kommission habe damit anerkannt, daß die Leiter der vier Sektionen dieser Abteilung Beamte mit Referenten- oder Kontrolltätigkeit seien. Wie Sie im Urteil Charles Muller ausgeführt haben, kann eine solche Urkunde „*für sich allein* nicht als rechtliche Anerkennung des Anspruchs des Klägers auf die von ihm erstrebte Planstelle gelten." Der Kläger behauptet zwar, er habe die gleiche Stellung wie Herr Muller, und überdies habe er seine Klage nicht ausschließlich auf die Haushaltsanträge der Kommission gestützt.

Ich glaube dagegen, daß die beiden Fälle völlig gleich liegen. In der Rechtssache Muller wurde die gleiche Urkunde herangezogen, auf die sich jetzt der Kläger beruft. Auch Herr Muller hat seine Klage nicht nur auf die Anträge der Kommission gestützt. Erst nach Zurückweisung seines Hauptvorbringens für seine Einstufung in die Laufbahngruppe A haben Sie es in diesem Urteil abgelehnt, die Haushaltsanträge zu berücksichtigen.

Es bleibt noch ein letzter Punkt. Der Kläger hat Sie nachdrücklich darum ersucht, der Beklagten die Vorlage bestimmter Unterlagen aufzugeben, insbesondere der Protokolle der Sitzungen des Monats März 1964, in deren Verlauf die Kommission sich mit seinem Antrag auf Höherstufung, sowie mit den schriftlichen Verfahren C/182.64 und C/183.64 befaßt hat. Anscheinend will er anhand dieser Urkunden nachweisen, daß sich der Standpunkt der Beklagten im Laufe der Bearbeitung seiner Beschwerde geändert habe. Das kann möglich sein. Ich glaube aber nicht, daß es ausreicht, die Vorlage von Urkunden zu rechtfertigen, die innerdienstliche Vorgänge des Organs betreffen. Maßgebend ist die von der zuständigen Behörde getroffene Entscheidung, die hier angefochten wird. Wenn im Verlaufe einer Beratung verschiedene Ansichten geäußert werden, wenn ein zunächst eingenommener Standpunkt im Anschluß an ein von Ihnen gesprochenes Urteil aufgegeben wird, so sind dies Dinge, die sich in jeder kollegial zusammengesetzten Behörde ereignen können und aus denen sich keine Folgerungen irgendwelcher Art herleiten lassen. Obschon die Kommission ein Verwaltungsorgan ist, hat doch auch sie Anspruch auf die Wahrung ihres „Beratungs-Geheimnisses". Ich sehe daher keine Veranlassung, die beantragte Urkundenvorlegung anzuordnen, und glaube, daß die Akten nicht die Annahme rechtfertigen, daß die Entscheidung vom 30. November 1964 über die Beschwerde des Klägers gegen Artikel 5 oder Anhang I des Statuts oder gegen den Beschluß der Kommission vom 29. Juli 1963 verstoßen habe.

Abschließend möchte ich noch hinzufügen, daß der Kläger auch die Verletzung von Artikel 102 Nr. 1 des Statuts geltend gemacht hat mit der Begründung, der Anhang I sei von den Räten der Gemeinschaften gemeinsam beschlossen worden und stelle somit eine Angleichungsmaßnahme im Sinne des Artikels 102 dar. Hiervon kann natürlich keine Rede sein. Die Rüge ist daher zurückzuweisen.

Ich beantrage,

— die Klage 48/64 als unzulässig und die Klage 1/65 als unbegründet abzuweisen

— und die Kosten der beiden Verfahren gemäß Artikel 70 der Verfahrensordnung beiden Parteien aufzuerlegen.