URTEIL DES GERICHTSHOFES (ZWEITE KAMMER)
VOM 16. DEZEMBER 1970 [1]

Maurice Prelle
gegen Kommission der Europäischen Gemeinschaften

Rechtssache 5/70

Leitsätze

1. *Beamte — Regelung der vorübergehenden Verwendung — Anwendung — Voraussetzungen*
2. *Kommission — Innere Organisation der Dienststellen*

1. Die Vorschriften über die vorübergehende Verwendung sind nur auf einen Beamten anwendbar, der vertretungsweise einen Dienstposten einer höheren Besoldungsgruppe als seine eigene verwaltet und dabei eine Tätigkeit ausübt, die von der mit seinem eigenen Dienstposten verbundenen erheblich verschieden ist.

2. Es ist Sache der Kommission, die innere Organisation ihrer Dienststellen zu regeln.

In der Rechtssache 5/70

MAURICE PRELLE, Beamter der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, wohnhaft in Brüssel, Prozeß- und Zustellungsbevollmächtigter: Rechtsanwalt Ernest Arendt, zugelassen am Obergerichtshof des Großherzogtums Luxemburg, wohnhaft in Luxemburg, Centre Louvigny, 34 B IV, rue Philippe-II,

Kläger,

gegen

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, vertreten durch ihren Rechtsberater Peter Gilsdorf als Bevollmächtigten, Zustellungsbevollmächtigter: Herr Emile Reuter, Rechtsberater der Kommission, 4, boulevard Royal, Luxemburg,

Beklagte,

1 — Verfahrenssprache: Französisch.

wegen Aufhebung der Verfügung, mit der es die Kommission abgelehnt hat, dem Kläger ab 24. Juni 1969 die Ausgleichszulage nach Artikel 7 Absatz 2 des Beamtenstatuts zu gewähren, sowie Schadensersatzes

erläßt

DER GERICHTSHOF (Zweite Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten A. Trabucchi, der Richter P. Pescatore (Berichterstatter) und H. Kutscher,

Generalanwalt : A. Dutheillet de Lamothe
Kanzler : A. Van Houtte

folgendes

URTEIL

Tatbestand

I — Sachverhalt

Herr Maurice Prelle, Hauptverwaltungsrat der Besoldungsgruppe A 4 bei der Kommission, wurde 1967 bei der Neugliederung der Dienststellen dieses Organs, die sich an die Fusion der Exekutivorgane anschloß, im juristischen Dienst einem Tätigkeitssektor zugeteilt, zu dem insbesondere die Gebiete Anwendung des EAG-Vertrags, technologische Forschung und Forschungsverträge der EGKS gehören. Bei der Verteilung der Aufgaben auf die vier in diesem Tätigkeitssektor tätigen Bediensteten wurden dem Kläger zusammen mit einem Kollegen die Fragen der Kernforschung, der Verbreitung der Kenntnisse und der Patente sowie der Forschungsverträge der EGKS zugewiesen. Der Kollege des Klägers wurde in die Besoldungsgruppe A 3 befördert und vom 25. April 1969 an aus persönlichen Gründen beurlaubt.
Der Kläger war der Auffassung, er verwalte vorübergehend den Dienstposten seines Kollegen, dessen sämtliche Aufgaben er allein übernommen habe, und beantragte mit Schreiben vom 3. Oktober 1969 bei der Kommission die Ausgleichszulage nach Artikel 7 Absatz 2 des Beamtenstatuts. Da er hierauf keinen ausdrücklichen Bescheid erhielt, erhob er am 6. Januar 1970 Verwaltungsbeschwerde. Am 26. Januar 1970 erhob er gegen die stillschweigende ablehnende Entscheidung der Kommission über seine Verwaltungsbeschwerde Klage. Während des vorliegenden Verfahrens lehnte die Kommission mit einer dem Kläger am 24. Februar zugestellten mit Gründen versehenen Entscheidung vom 18. Februar 1970 seinen Antrag ausdrücklich ab.

II — Verfahren

Die gegen die stillschweigende ablehnende Entscheidung der Kommission

gerichtete Klage ist in der Kanzlei des Gerichtshofes am 26. Januar 1970 eingetragen worden.
Das schriftliche Verfahren ist ordnungsgemäß verlaufen, das Ergehen einer ausdrücklichen Entscheidung der Kommission wurde berücksichtigt.
Der Gerichtshof (Zweite Kammer) hat auf den Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, ohne vorherige Beweisaufnahme in die mündliche Verhandlung einzutreten.
Die Parteien haben in der Sitzung vom 12. November 1970 mündlich verhandelt. Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 19. November 1970 vorgetragen.

III — Anträge der Parteien

Der *Kläger* beantragt,
festzustellen, daß die Kommission der Europäischen Gemeinschaften verpflichtet ist, dem Kläger für die Zeit vom 24. Juli 1969 bis zum 24. April 1970 die Ausgleichszulage nach Artikel 7 Absatz 2 des Beamtenstatuts zu zahlen;
erforderlichenfalls die Kommission hierzu zu verurteilen;
hilfsweise :
festzustellen, daß die Kommission für einen Amtsfehler haftet, aus dem ein Schadensersatzanspruch in der Höhe der im Statut vorgesehenen Zulage oder in jeder anderen vom Gerichtshof „ex æquo et bono" festzusetzenden Höhe entstanden ist, weil sie es unterlassen hat, durch eine ausdrücklich die vorübergehende Verwendung anordnende Verfügung die tatsächliche Lage zu regeln, die unabhängig vom Willen des Klägers dazu geführt hat, daß dieser täglich die Aufgaben seines Kollegen erfüllt;
erforderlichenfalls die Kommission entsprechend zu verurteilen;
in jedem Fall die Kommission zur Tragung sämtlicher Kosten des Verfahrens zu verurteilen.
Die *Beklagte* beantragt,

a) die Klage im Haupt- und Hilfsantrag als unbegründet abzuweisen;

b) den Kläger zur Tragung der Kosten des Verfahrens zu verurteilen.

IV — Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien

Der *Kläger* trägt im wesentlichen folgendes vor :

a) Er nehme während der Abwesenheit seines in die Besoldungsgruppe A 3 eingestuften Kollegen dessen Tätigkeit wahr und verwalte somit vorübergehend dessen Dienstposten. Die Kommission sei verpflichtet gewesen, hieraus gemäß Artikel 7 Absatz 2 des Beamtenstatuts die statutarischen und finanziellen Konsequenzen zu ziehen.

b) Das Statut enthalte bestimmte wesentliche, für alle Beamten ohne Unterschied ihrer dienstlichen Verwendung geltende Regeln :
— die Anstellungsbehörde sei verpflichtet, jeden Beamten in einen seiner Besoldungsgruppe entsprechenden Dienstposten einzuweisen, was bedeute, daß einerseits jedem Beamten notwendigerweise ein Dienstposten zugeteilt werden müsse, und daß andererseits die Tätigkeiten dem Rang der einzelnen Besoldungsgruppen entsprechen müßten und zwei verschiedene, zu verschiedenen Laufbahnen gehörende Besoldungsgruppen in ihrem Rang nicht zusammenfallen könnten.
— Die Anstellungsbehörde sei verpflichtet, die Dienstposten zu beschreiben. Selbst ohne einen ausdrücklichen Akt gebe es Dienstposten, die zumindest durch interne dienstliche Organisationsmaßnahmen „vorgezeichnet" seien.
— Alle Beamten unterlägen dem gleichen Recht; jede Diskriminierung sei verboten.

c) Artikel 7 Absatz 2 des Statuts enthalte eine Ausnahme von der Regel, daß jeder Beamte Inhaber eines Dienstpostens und in einen Dienstposten seiner Besoldungsgruppe eingewiesen

sei und daher grundsätzlich nicht mit Tätigkeiten eines anderen Ranges als dem seiner Besoldungsgruppe betraut werden könne. Hieraus folge, daß die Tätigkeit eines abwesenden Dienstposteninhabers zumindest während einer bestimmten Zeitdauer nur von einem Beamten der gleichen Besoldungsgruppe ausgeübt werden könne. Andernfalls würde das gesamte System der Hierarchie von Tätigkeiten verschiedenen Ranges verkannt, auf dem das Statut beruhe. Die vorübergehende Verwendung sei als Ausnahme von Normen, die diese Hierarchie schützen sollten, zeitlich begrenzt und mit einem finanziellen Ausgleich verbunden. Die Anstellungsbehörde begehe daher stets einen Amtsfehler, wenn sie einen Beamten niederen Ranges mit Aufgaben betraue, die einem höheren Dienstposten zugeordnet sind, ihm aber den finanziellen Ausgleich versage oder die Höchstdauer von einem Jahr nicht einhalte. Ebenso unannehmbar sei die Auslegung, wonach die Anstellungsbehörde lediglich eine ausdrückliche Entscheidung nach Artikel 7 Absatz 2 des Statuts zu unterlassen brauchte, um ihren Verpflichtungen zu entgehen.

d) Außerdem sei keineswegs sicher, daß die Ausgleichszulage eine ausdrückliche Entscheidung der Anstellungsbehörde voraussetze. In Artikel 7 Absatz 2 des Statuts heiße es lediglich, der Beamte „kann vorübergehend mit der Verwaltung eines höheren Dienstpostens... betraut werden", was auch durch die Umstände oder den Zwang der Ereignisse geschehen könne; es sei nicht davon die Rede, daß er dazu „bestimmt" oder „ernannt" werden müßte. Die Zulage werde aufgrund der tatsächlichen Wahrnehmung einer bestimmten Tätigkeit durch einen Beamten einer niedrigeren Besoldungsgruppe gewährt, selbstverständlich abgesehen von dem theoretischen Fall einer „Amtsanmaßung". Eine förmliche Bereinigung der Lage durch eine ausdrückliche, die vorübergehende Verwendung anordnende Verfügung sei zweifellos wünschenswert; die Substanz des Anspruchs auf die Ausgleichszulage liege indessen allein in der tatsächlichen gutgläubigen Wahrnehmung der Tätigkeit durch einen Beamten einer niedrigeren Besoldungsgruppe.
Der Wille, auf die vorübergehende Verwaltung des Dienstpostens zurückzugreifen, sei unausgesprochen aber zwingend daraus zu entnehmen, daß der Inhaber des höheren Dienstpostens aus persönlichen Gründen beurlaubt werde, ohne daß sein Dienstposten besetzt oder gestrichen werde.

e) Die Auffassung der Beklagten, daß die Mitglieder ihres Juristischen Dienstes nicht Inhaber eines bestimmten Dienstpostens seien, widerspreche völlig den allgemeinen Statutsvorschriften.
Die Ungleichbehandlung, deren Opfer diese Beamten auf diese Weise würden, sei ein Anzeichen für eine sowohl mit dem Statut als auch mit einer vernünftigen Personalverwaltung unvereinbaren Willkür. Es sei überdies unrichtig, daß die Rangordnung der Besoldungsgruppen im Juristischen Dienst nicht beachtet werde.

f) Das aus einer „Verwaltungspraxis" hergeleitete Argument erscheine für die Rechtmäßigkeit noch weniger erheblich.

g) Der Amtsfehler der Kommission sei nach den Grundsätzen des Statuts unbestreitbar. Die Unrechtmäßigkeit der Lage, in die sich der Kläger gegen seinen klar ausgedrückten Willen versetzt sehe, werde noch erschwert durch die Verkennung des Grundsatzes der Gleichheit der Beamten. Der Schaden des Klägers bestehe in einem immateriellen Teil und in der Vorenthaltung eines ihm zustehenden finanziellen Anspruchs.
Die *Beklagte* trägt ihrerseits im wesentlichen folgendes vor :

a) In tatsächlicher Hinsicht sei von Bedeutung, daß die Übertragung zusätzlicher Aufgaben auf den Kläger zwangsläufig zu einer gewissen Umverteilung der Arbeit in dem fraglichen Sektor geführt habe, wenn auch der Kläger

nach dem Urlaubsantritt seines Kollegen tatsächlich dessen Aufgaben übernommen habe.

b) In rechtlicher Hinsicht ergebe sich aus dem Wortlaut und Geist von Artikel 7 Absatz 2 des Statuts, daß ein Leistungsanspruch nur entstehen könne, wenn der Beamte nach Artikel 7 Absatz 2 des Statuts durch eine Verfügung der Anstellungsbehörde vorübergehend mit der Verwaltung eines Dienstpostens betraut worden sei. Dies sei offensichtlich vorliegend nicht der Fall.
Die Entscheidung, einen Dienstposten vorübergehend verwalten zu lassen, habe nicht unbeträchtliche Auswirkungen insbesondere auf die Organisation der Dienststellen und könne der obersten Dienstbehörde nicht entzogen werden. Die Gewährung der Ausgleichszulage für die vorübergehende Verwaltung eines Dienstpostens an die bloße „tatsächliche Wahrnehmung der von einem anderen verlassenen Tätigkeiten" zu knüpfen, hieße der Dienstbehörde den Willen der Beamten aufzuzwingen oder den bloßen Zufall walten zu lassen.

c) Unterstellt, daß eine stillschweigende Entscheidung als ausreichend angesehen werden könne, sei festzustellen, daß sich im vorliegenden Fall aus dem Verhalten der Kommission nicht der Wille entnehmen lasse, unter einer ganzen Reihe möglicher Verwaltungsmaßnahmen gerade die Besetzung des betreffenden Dienstpostens im Wege der vorübergehenden Verwendung oder gar die vorübergehende Verwendung des Klägers zu wählen.

d) Der Kläger habe einen Anspruch weder darauf, mit der vorübergehenden Verwaltung des in Rede stehenden Dienstpostens betraut zu werden, noch infolgedessen auf Zahlung der Ausgleichszulage für vorübergehende Verwendung.
Denn Artikel 7 Absatz 2 des Statuts stelle die Entscheidung, ob ein Beamter mit der vorübergehenden Verwaltung eines höheren Dienstpostens zu betrauen sei, ins Ermessen der Anstellungsbehörde. Zweifellos sei die Anstellungsbehörde in der Ausübung dieser Ermessensbefugnis nicht völlig frei, im vorliegenden Fall könne ihr aber kein Verschulden zur Last gelegt werden : Der Kläger könne sich nicht auf eine ständige Praxis berufen, von der in seinem Falle abgewichen worden wäre, auch treffe es nicht zu, daß der Tatbestand des Artikels 7 Absatz 2 des Statuts erfüllt sei und die Anstellungsbehörde sich geweigert habe, diesen Sachverhalt durch eine Entscheidung zu bereinigen.

e) Ferner könne der Kläger auch deswegen nicht beanspruchen, mit der vorübergehenden Verwaltung eines höheren Dienstpostens betraut zu werden, weil ein solcher Dienstposten im vorliegenden Fall nicht bestehe.
Der Juristische Dienst unterscheide sich in seinem Aufbau insofern von den anderen Dienststellen der Kommission, als er nicht hierarchisch in klar abgegrenzte Direktionen, Abteilungen oder Verwaltungseinheiten gegliedert sei. Die Aufgabenverteilung im Juristischen Dienst könne im Beratungssektor wie in dem der Streitsachen geändert und jederzeit den Erfordernissen angepaßt werden, ohne daß dabei auf die Besoldungsgruppe des betroffenen Beamten Rücksicht genommen werden müßte. Die Beschreibung der Dienstposten des Juristischen Dienstes halte sich nicht an „ratione materiæ" festgelegte Aufgaben, sondern gehe von anderen Kriterien aus : der typischen Aufgabenstellung und dem Grad der Verantwortung von Juristen allgemeiner Verwendungsfähigkeit. Das Statut schreibe keineswegs vor, daß alle Dienstposten soweit konkretisiert und genau umschrieben sein müßten, daß sie sich voneinander allein durch die Beschreibung der Tätigkeiten unterscheiden ließen. Eine solche Forderung wäre übrigens unvereinbar mit den Erfordernissen einer lebendigen Verwaltung und würde insbesondere beim Juristischen Dienst zu einer wahren Verknöcherung führen und verhindern, daß er seinen in ihrem Inhalt ständig wechselnden Aufgaben gerecht würde.

Was insbesondere den Unterschied zwischen Juristen der Besoldungsgruppe A 3 und solchen der Besoldungsgruppe A 4 anbelange, so lasse sich dieser nicht auf einen Vergleich der von diesen Beamten ausgeübten verschiedenen Tätigkeiten stützen; er beruhe vielmehr, wie es der Wortlaut der Stellenbekanntgaben für die einzelnen Dienstposten bestätige, auf dem höheren Maß an Verantwortung, das ein Berater der Besoldungsgruppe A 3 im Vergleich zu einem Hauptverwaltungsrat der Laufbahngruppe A 5/A 4 übernehmen können müsse, sowie auf dem Erfordernis einer längeren Berufserfahrung.

f) Die dem Kläger gegenüber ergangene Entscheidung sei Ausdruck einer ständigen Verwaltungspraxis und nicht diskriminierend.

g) Zum Hilfsantrag des Klägers bemerkt die Kommsision, da sie nicht verpflichtet sei, den Kläger mit der vorübergehenden Verwaltung dessen zu betrauen, was er als Dienstposten ansehe, könne für sie keine Rede davon sein, „die tatsächliche Lage ... zu bereinigen". Somit seien im vorliegenden Fall ein Amtsfehler und damit auch die tatbestandlichen Voraussetzungen eines Schadensersatzanspruches nicht gegeben.

Entscheidungsgründe

1 Der Kläger begehrt die Aufhebung der Verfügung, mit der es die Kommission abgelehnt hat, ihm vom 24. Juli 1969 an die in Artikel 7 Absatz 2 des Beamtenstatuts für den Fall der vorübergehenden Verwaltung eines Dienstpostens vorgesehene Ausgleichszulage zu gewähren, und hilfsweise Schadensersatz aufgrund der Haftung der Beklagten dafür, daß sie es unterlassen hat, durch eine ausdrückliche Verfügung die tatsächliche Lage zu bereinigen, die unabhängig vom Willen des Klägers dazu geführt habe, daß dieser täglich die Aufgaben eines aus persönlichen Gründen beurlaubten Kollegen habe wahrnehmen müssen.

Zur Anfechtungsklage

2/4 Nach Artikel 7 Absatz 2 des Beamtenstatuts kann „ der Beamte ... vorübergehend mit der Verwaltung eines Dienstpostens in einer Laufbahn seiner Laufbahngruppe ... betraut werden, die höher ist als seine eigene Laufbahn". Unstreitig hat der Kläger, Hauptverwaltungsrat der Besoldungsgruppe A 4 im Juristischen Dienst der Kommission, zumindest einen wesentlichen Teil der Aufgaben eines aus persönlichen Gründen beurlaubten Kollegen der Besoldungsgruppe A 3 übernommen. Der Kläger meint, er sei vorübergehend mit der Verwaltung eines Dienstpostens einer Laufbahn betraut worden, die höher ist als seine eigene Laufbahn, und habe daher Anspruch auf Zahlung der in der genannten Vorschrift vorgesehenen Ausgleichszulage.

5/7 Außer von anderen Tatbestandsmerkmalen ist nach Artikel 7 Absatz 2 Satz 1 die Ausgleichszulage von der Verwaltung eines Dienstpostens abhängig, der einer höheren Laufbahn als der des mit einer Vertretung

beauftragten Beamten angehört. Diese Vorschrift soll dem Beamten, der vorübergehend mit Aufgaben höherer als seiner gewöhnlichen Verantwortung betraut wird, eine dieser höheren Verantwortung entsprechende Vergütung sichern. Es würde über den Zweck dieser Vorschrift hinausgehen, wollte man die gleiche Zulage einem Beamten gewähren, der zwar vertretungsweise einen Dienstposten einer höheren Laufbahn als seiner eigenen wahrnimmt, dabei jedoch keine Tätigkeit ausübt, die von der mit seinem eigenen Dienstposten verbundenen erheblich verschieden wäre.

8 Nach dem übereinstimmenden Vorbringen der Parteien unterscheidet sich bei der Organisation des Juristischen Dienstes der Kommission und der Aufgabenverteilung innerhalb dieses Dienstes der Dienstposten des Klägers nicht deutlich von dem Dienstposten, den der Kläger vertretungsweise verwaltet.

9 Der Kläger hat daher keinen Anspruch auf die Ausgleichszulage nach Artikel 7 Absatz 2 des Statuts.

Zum Schadensersatzantrag

10/12 Hilfsweise macht der Kläger geltend, die Beklagte habe es bei der Einrichtung des Juristischen Dienstes unterlassen, die Dienstposten hinreichend klar zu umschreiben und jeden Beamten in einen bestimmten, seiner Besoldungsgruppe entsprechenden Dienstposten einzuweisen. Infolge dieses Organisationsmangels sei es einem in diesem Dienst vorübergehend mit der Verwaltung eines Dienstpostens einer höheren als seiner eigenen Laufbahn betrauten Beamten nicht möglich, die ihm normalerweise zustehende Ausgleichszulage zu verlangen. Wegen dieser Unterlassung sei die Beklagte ihm gegenüber haftbar.

13/14 Es ist Sache der Kommission, die innere Organisation ihrer Dienststellen zu regeln. Da zwischen dem Dienstposten des Klägers und dem Dienstposten, den der Kläger vertretungsweise verwaltete, bei der Organisation des Juristischen Dienstes kein deutlicher Unterschied besteht, war die Kommission nicht verpflichtet, den Kläger aufgrund der ihm übertragenen Vertretung neu einzuweisen.

15 Der Hilfsantrag ist daher ebenfalls abzuweisen.

Kosten

16/18 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Der Kläger ist mit seinem Vorbringen

unterlegen. Nach Artikel 70 der Verfahrensordnung tragen jedoch die Organe in Rechtsstreitigkeiten mit Bediensteten der Gemeinschaften ihre Kosten selbst.

Aufgrund der Prozeßakten,
nach Anhörung des Berichtes des Berichterstatters,
nach Anhörung der mündlichen Ausführungen der Parteien,
nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts,
aufgrund des Beamtenstatuts, insbesondere seines Artikels 7,
aufgrund der Protokolle über die Satzung des Gerichtshofes,
aufgrund der Verfahrensordnung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften

hat

DER GERICHTSHOF (Zweite Kammer)

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

1. **Die Klage wird im Haupt- und Hilfsantrag abgewiesen.**
2. **Jede Partei trägt ihre eigenen Kosten.**

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 16. Dezember 1970.

Trabucchi Pesactore Kutscher

Luxemburg, den 16. Dezember 1970

Der Kanzler
A. Van Houtte

Der Präsident der Zweiten Kammer
A. Trabucchi

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS ALAIN DUTHEILLET DE LAMOTHE VOM 19. NOVEMBER 1970 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

Trotz fast fünfundzwanzigjähriger praktischer Tätigkeit in Streitsachen des öffentlichen Dienstes kann ich mich niemals eines gewissen Bedauerns erwehren, wenn ich meine Schlußanträge in einem Rechtsstreit eines höheren Beamten gegen seine Verwaltung stelle.

1 — Aus dem Französischen übersetzt.