SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS JOSEPH GAND VOM 18. JUNI 1970 [1]

Herr Präsident,

meine Herren Richter!

Die Klagen des Herrn Brembati, eines Beamten der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, gegen die Verfügungen über die Festsetzung seiner Dienstaltersstufe und seiner Dienstalterszwischenstufe werden Ihnen Veranlassung geben, sich zu Sinn und Bedeutung der recht komplizierten Bestimmungen von Artikel 46 des Statuts über die Einstufung der beförderten Bediensteten und über die Festsetzung des ihnen zustehenden Gehalts zu äußern.

1. Mit einer ersten Verfügung der Kommission vom 24. Januar 1969 wurde der Kläger, der damals in die Besoldungsgruppe A 5 Dienstaltersstufe 8 (letzte Stufe der Besoldungsgruppe) eingestuft war, mit Wirkung vom 1. Oktober 1968 ohne Änderung der dienstlichen Verwendung in die Besoldungsgruppe A 4 Dienstaltersstufe 4 befördert. Dabei wurde ihm ein Dienstalter in der Stufe vom 1. November 1966, also von 23 Monaten, zuerkannt. Durch ein Schreiben des Generaldirektors für Personal und Verwaltung wurde ihm mitgeteilt, daß ihm für Oktober 1968 gemäß Artikel 46 Absatz 2 letzter Satz das in der Besoldungsgruppe A 5 bezogene Grundgehalt gezahlt werde, da das Grundgehalt seiner neuen Besoldungsgruppe (40 800 bfrs) um 100 Franken niedriger sei als jenes. Ab 1. November, dem Zeitpunkt, an dem er in der Dienstaltersstufe 4 ein Dienstalter von zwei Jahren erreiche, rücke er automatisch in die fünfte Dienstaltersstufe der Besoldungsgruppe A 4 auf und erhalte dann das dieser Dienstaltersstufe entsprechende Grundgehalt von 42 700 bfrs.
Der Kläger hielt diese Berechnungsweise für unvereinbar mit Artikel 46 des Statuts; er wandte sich zunächst beim Generaldirektor für Personal und Verwaltung dagegen und erhob sodann am 11. Juni 1969 beim Präsidenten der Kommission Beschwerde mit dem Antrag, ihn mit Wirkung vom 1. Oktober 1968, dem Beförderungszeitpunkt, in die Dienstaltersstufe 5 der Besoldungsgruppe A 4 einzustufen und ihm eine Dienstalterszwischenstufe zuzuerkennen, die das in der Dienstaltersstufe 8 der Besoldungsgruppe A 5 erreichte Dienstalter berücksichtige. Da er keinen Bescheid erhielt, erhob er am 15. Oktober 1969 die Klage 59/69 gegen die aus diesem Schweigen zu entnehmende stillschweigende ablehnende Entscheidung.
Nach Einreichung dieser Klage verlieh die Kommission jedoch in einer allgemeinen Maßnahme den Beförderungen innerhalb der Laufbahnen für das Haushaltsjahr 1968 Wirksamkeit ab 1. Juli 1968. Demgemäß wurde dem Kläger mitgeteilt, daß er mit einem Dienstalter in der Besoldungsgruppe vom 1. Juli 1968 und einem Dienstalter in der Dienstaltersstufe vom 1. August 1966 in die Besoldungsgruppe A 4 Dienstaltersstufe 4 eingestuft sei. Gemäß der durch die erste Verfügung gegebenen Auslegung des Artikels 46 des Statuts müsse er für Juli 1968 das Gehalt der Besoldungsgruppe A 5 weitererhalten und am 1. August 1968 in die Dienstaltersstufe 5 der Besoldungsgruppe A 4 aufrücken.
Damit war dem Antrag des Klägers zum Teil förmlich entsprochen; aber die ihm gegenüber getroffene Ver-

1 — Aus dem Französischen übersetzt.

fügung war nur die Folge einer allgemeinen, sämtliche Beförderungen innerhalb der Laufbahn betreffenden Maßnahme und beruhte immer noch auf der gleichen Auslegung des Statuts. Herr Brembati erhob daher am 2. Dezember 1969 eine neue Klage — 71/69 —, mit der er die Feststellung begehrt, daß er ab 1. Juli 1968 in die Dienstaltersstufe 5 der Besoldungsgruppe A 4 einzustufen sei und daß die Beklagte bei der Berechnung der ihm zustehenden Gehaltszwischenstufe die in der Besoldungsgruppe A 5 Dienstaltersstufe 8 erreichte Dienstalterszwischenstufe berücksichtigen müsse. Trotz eines offensichtlichen Schreibfehlers in der Erwiderung beharrt der Kläger, wie er Ihnen in der mündlichen Verhandlung bestätigt hat, auf diesen Anträgen.

2. Sie haben zunächst über eine von der Beklagten gegen die zweite Klage erhobene prozeßhindernde Einrede zu entscheiden. Nach Auffassung der Beklagten ist die in dieser Klage angesprochene Verfügung, die lediglich das Datum des Wirksamwerdens der vorangegangenen Verfügung abändere, von dieser vorangegangenen Verfügung nicht unabhängig. Sie bestätige die erste Verfügung zum Teil und körne, soweit sie im Hinblick auf die durch die bestätigte Maßnahme objektiv festgelegte Rechtslage nichts Neues enthalte, nicht zulässigerweise aufgrund von Rügen angefochten werden, die lediglich bereits in der vorangegangenen Verfügung enthaltene Punkte beträfen. Der Kläger könne für seine zweite Klage kein anderes Interesse nachweisen als das mit der ersten Klage geltend gemachte. Die Klage 71/69 sei daher unzulässig.
Diese prozeßhindernde Einrede kann meines Erachtens nicht durchgreifen. Damit, daß gesagt wird, die zweite Verfügung bestätige die erste zum Teil, wird zugleich eingeräumt, daß sie sie zum Teil ändert. Unverändert bleibt die Beförderung in die Besoldungsgruppe A 4 und die Einstufung in die Dienstaltersstufe 4. Was sich ändert, ist der Zeitpunkt des Wirksamwerdens dieser Beförderung und demzufolge das Dienstalter in der Stufe; gerade dieses Dienstalter ist aber streitig. In Wahrheit ist also die erste Klage gegenstandslos geworden. Dagegen kann die zweite Verfügung, die in der ursprünglich streitigen Frage an die Stelle der ersten tritt, durchaus Gegenstand einer Klage sein, selbst wenn diese Verfügung auf eine veränderte Lage (Beförderung ab 1. Juli 1968 und nicht mehr ab 1. Oktober 1968) die gleiche Auslegung von Artikel 46 des Statuts anwenden will. Ich schlage Ihnen daher vor, die Klage 71/69 für zulässig zu erklären.

3. Ich komme nun zur Begründetheit der Klage. Um das Vorbringen der Parteien zu verstehen, müssen wir uns zunächst den Wortlaut von Artikel 46 ins Gedächtnis rufen. Dieser Artikel, der dem Rechtsstreit zugrunde liegt, steht in Kapitel 3 „Beurteilung, Aufsteigen in den Dienstaltersstufen und Beförderung" des Titels III des Statuts.
Er lautet wie folgt :

„Der in einer höheren Besoldungsgruppe ernannte Beamte erhält in seiner neuen Besoldungsgruppe das Dienstalter, das der Dienstalterszwischenstufe entspricht, die der in der bisherigen Besoldungsgruppe erreichten und um den zweijährlichen Steigerungsbetrag der bisherigen Besoldungsgruppe erhöhten Dienstalterszwischenstufe gleichkommt oder unmittelbar über ihr liegt.
Für die Anwendung dieser Vorschrift wird unterstellt, daß jede Besoldungsgruppe nach Dienstaltersmonaten und Gehaltszwischenstufen mit einer Reihe von Dienstalterszwischenstufen ausgestattet ist, die von der ersten bis zur letzten tatsächlichen Dienstaltersstufe um je ein Vierundzwanzigstel des zweijährlichen Steigerungsbetrags dieser Besoldungsgruppe ansteigen.
Auf keinen Fall erhält der Beamte in seiner neuen Besoldungsgruppe ein niedrigeres Grundgehalt, als er in

seiner früheren Besoldungsgruppe erhalten hätte.

Der in einer höheren Besoldungsgruppe ernannte Beamte wird mindestens in die erste Dienstaltersstufe dieser Besoldungsgruppe eingestuft."

Betrachten wir nun die Standpunkte der Parteien.

Konkret gelangt die Beklagte auf folgende Weise zur Einstufung des Klägers: Sie nimmt das der Dienstaltersstufe 8 — der letzten der Besoldungsgruppe A 5 — entsprechende Gehalt, erhöht um den zweijährlichen Steigerungsbetrag dieser Besoldungsgruppe, d.h. 40 900 + 1 700 = 42 600. Sie lehnt es jedoch ab, eine vom Kläger in seiner früheren Besoldungsgruppe erreichte Dienstalterszwischenstufe zu berücksichtigen, weil es nach ihrer Ansicht keine Dienstalterszwischenstufe mehr gibt, wenn der Beamte die letzte Dienstaltersstufe seiner Besoldungsgruppe erreicht hat. Hiervon ausgehend beträgt die unmittelbar über 42 600 liegende Gehaltszwischenstufe in der Tabelle der Dienstalterszwischenstufen der Besoldungsgruppe A 4 42 620,83 was der 23. Dienstalterszwischenstufe nach der Dienstaltersstufe 4 entspricht. Der Kläger wird daher in die Dienstaltersstufe 4 dieser Besoldungsgruppe eingestuft und erhält in dieser Stufe ein Dienstalter von 23 Monaten. Das Grundgehalt dieser Dienstaltersstufe beträgt aber 40 800 bfrs, ist somit um 100 Franken niedriger als das Gehalt, das er in seiner früheren Besoldungsgruppe erhalten hatte. Hier bringt die Beklagte den letzten Satz des zweiten Absatzes von Artikel 46 ins Spiel und gewährt dem Kläger sein früheres Grundgehalt bis zu dem Zeitpunkt weiter, zu dem er in seiner neuen Besoldungsgruppe Anspruch auf ein höheres Grundgehalt als das seiner früheren Besoldungsgruppe hat, d.h. für einen Monat.

Die Auffassung des Klägers geht zunächst dahin, daß er bei dem Dienstalter von mehr als 24 Monaten, das er im Zeitpunkt seiner Beförderung in der 8. und letzten Dienstaltersstufe seiner Besoldungsgruppe hatte, Anspruch auf Berücksichtigung der bereits erreichten monatlichen Vierundzwanzigstel habe, was zur Berechnung seiner Einstufung nach einem Gesamtgrundgehalt von 44 300 Franken führe. Er müsse daher mit einem Dienstalter von 21 Monaten in der Stufe in die Dienstaltersstufe 5 der Besoldungsgruppe A 4 eingestuft werden.

Hilfsweise meint er für den Fall, daß ihm kein Anspruch auf diese Dienstalterszwischenstufe zuerkannt werden sollte, er hätte die Dienstaltersstufe 5 der Besoldungsgruppe A 4 ohne jedes Dienstalter in der Stufe, also 42 700 Franken erhalten müssen, denn Artikel 46 Absatz 2 Satz 2 ändere in den von ihm erfaßten Fällen die sich lediglich aus Absatz 1, von dem er eine ausdrückliche Ausnahme vorsehe, ergebende Einstufung.

Uneinigkeit besteht somit in zwei Punkten, die ich nacheinander untersuchen will: in der Dienstalterszwischenstufe und in der Bedeutung des letzten Satzes von Absatz 2 des streitigen Artikels.

4. Lassen Sie mich gleich sagen, daß meines Erachtens, wie auch die Beklagte meint, nach Erreichen der letzten Dienstaltersstufe einer Besoldungsgruppe sicherlich keine Dienstalterszwischenstufen mehr bestehen. Für seine gegenteilige Ansicht beruft sich der Kläger auf den Wortlaut und Sinn der streitigen Vorschrift.

Die Worte „Dienstalterszwischenstufen..., die von der ersten bis zur letzten tatsächlichen Dienstaltersstufe... ansteigen", zeigten, daß es sich um sämtliche Dienstaltersstufen einschließlich der ersten und der letzten handele. Hätte der Geseltzgeber die letzte Dienstaltersstufe ausschließen wollen, so hätte er geschrieben „von der ersten bis zur vorletzten" oder „zwischen der ersten und der letzten".

Ich gebe zu, daß der Wortlaut zweideutig ist und je nach dem Gesamtzusammenhang oder der ratio legis die letzte Dienstaltersstufe ein- oder ausschließen kann. Interessanter scheint

mir unter dem Gesichtspunkt der Wortinterpretation zu sein, daß da, wo die französische und die italienische Fassung des Artikels 46 von „échelons virtuels" oder „scatti virtuali" sprechen, die deutsche Fassung den Ausdruck „Dienstalterszwischenstufen" verwendet. Dieser Ausdruck läßt sich aber nicht auf Stufen anwenden, die der letzten tatsächlichen Dienstaltersstufe folgen.

Es kommt aber vor allem auf den Sinn der streitigen Vorschrift an. Nach Auffassung des Klägers hat der Verfasser des Statuts es für billig gehalten, den „normalen" Fortgang der Laufbahn des Beamten zu schützen; dieser werde in der ersten Dienstaltersstufe seiner Besoldungsgruppe eingestellt, rücke alle zwei Jahre um eine Dienstaltersstufe auf und werde zwei Jahre nach Erreichung der letzten Dienstaltersstufe in die höhere Besoldungsgruppe befördert. Diese Auffassung läßt den Unterschied völlig unberücksichtigt, den das Statut zwischen dem Aufrücken in den Dienstaltersstufen und dem Aufsteigen in den Besoldungsgruppen macht : Während nach Artikel 44 ersteres automatisch bei Erreichen eines Dienstalters von zwei Jahren erfolgt, wird die Beförderung, die für den Beamten die Ernennung in eine höhere Besoldungsgruppe seiner Laufbahn bewirkt, nach Artikel 45 ausschließlich aufgrund einer Auslese ausgesprochen. Ein in die letzte Dienstaltersstufe seiner Besoldungsgruppe gelangter Bediensteter hat somit keineswegs die Gewähr, daß sein Gehalt weiter steigt oder daß er „normalerweise" nach zwei Jahren in die höhere Besoldungsgruppe befördert wird. Auf diese letzte Dienstaltersstufe lassen sich daher die Bestimmungen des Artikels 46 Absatz 2 über die Dienstalterszwischenstufen nicht anwenden. Diese entsprechen Dienstaltersmonaten, die eine Reihe potentieller Gehaltserhöhungen repräsentieren, welche insoweit gerechtfertigt sind, als der Beamte innerhalb der gleichen Besoldungsgruppe automatisch lediglich aufgrund des Zeitablaufs in eine neue tatsächliche Dienstaltersstufe mit einem höheren Gehalt aufrücken kann. Ist einmal diese letzte Dienstaltersstufe erreicht, so kann er nicht mehr automatisch im Gehalt aufrücken, und die Dienstalterszwischenstufen haben keine Daseinsberechtigung mehr.

Die Ansicht der Kommentatoren ist allerdings geteilt. Während Euler (Europäisches Beamtenstatut, Band II S. 376) das Bestehen von Dienstalterszwischenstufen in der letzten Dienstaltersstufe zu verneinen scheint, bejaht es Holtz (Handbuch des Europäischen Dienstrechts, S. 325). Meines Erachtens ergibt aber der Vergleich der Artikel 44 und 45 des Statuts unzweifelhaft, daß Artikel 46 Absatz 2 so auszulegen ist, daß er für sämtliche tatsächlichen Dienstaltersstufen mit Ausnahme der letzten gilt. Diese Vorschrift ist also damit, daß bei der Einstufung des Klägers in seiner neuen Besoldungsgruppe keine „... in seiner bisherigen Besoldungsgruppe erreichte... Dienstalterszwischenstufe" berücksichtigt wurde, zutreffend angewandt worden, so daß die Hauptthese des Klägers zurückzuweisen ist.

5. Bleibt der zweite Punkt, die Auslegung von Absatz 2 letzter Satz, welcher lautet : „Auf keinen Fall erhält der Beamte in seiner neuen Besoldungsgruppe ein niedrigeres Grundgehalt, als er in seiner früheren Besoldungsgruppe erhalten hätte."

Für den Fall, daß ihm keine Dienstalterszwischenstufen zustehen, räumt der Kläger ein, daß er bei isolierter Anwendung von Artikel 46 Absatz 1 in die vierte Dienstaltersstufe der Besoldungsgruppe A 4 einzustufen wäre, wie es die Beklagte auch getan hat. Er meint aber, diese müsse prüfen, ob die im letzten Satz von Absatz 2 gegebene Garantie beachtet sei; stelle sie fest, daß dem Betroffenen in seiner neuen Besoldungsgruppe ein geringeres Grundgehalt zustehen würde als das, das er in seiner früheren Besoldungsgruppe erhalten hätte, so habe sie ihm das Grundgehalt der nächsthöheren Dienst-

altersstufe ohne Dienstalter in der Stufe zuzuerkennen; denn die streitige Vorschrift sehe eben eine Ausnahme von Absatz 1 vor.

Die Beklagte bestreitet dagegen die Möglichkeit, diese Vorschrift so auszulegen, daß sie die Änderung der aufgrund dieses ersten Absatzes vorgenommenen Einstufung bedingen kann (es sei übrigens zu bemerken, daß Absatz 2 sich als Ausführungsvorschrift zu Absatz 1 darstelle). Sie erblickt hierin eine wirtschaftliche — ihr zufolge übrigens im Beamtenrecht einiger Mitgliedstaaten wiederzufindende — Schutzklausel, die vermeiden solle, daß die Beförderung für die unmittelbare Zukunft zu einer finanziellen Schlechterstellung des Beamten führt, was psychologisch und praktisch kaum vertretbar wäre.

In Wahrheit ist diese Bestimmung wie der gesamte Artikel 46 wenig klar. Die vom Kläger vertretene Auslegung des streitigen Satzes würde aber wohl, wie auch die Beklagte bemerkt, dem dritten Absatz des gleichen Artikels, wonach „der in einer höheren Besoldungsgruppe ernannte Beamte... mindestens in die erste Dienstaltersstufe dieser Besoldungsgruppe eingestuft [wird]", seine Daseinsberechtigung nehmen. Soll er sie behalten, so ist die vom Kläger vertretene Auslegung des zweiten Absatzes unhaltbar.

Im Ergebnis aber veranlassen mich hauptsächlich Vernunftsgründe — daß sich nämlich die Einstufung nach Artikel 46 Absatz 1 bestimmt, der durch eine bloße Schutzklausel ergänzt, aber nicht berichtigt werden kann —, mir die in der angefochtenen Verfügung vertretene Auffassung zu eigen zu machen und damit dem Hilfsvorbringen der Klage nicht zu folgen.

6. Ich habe schließlich noch auf ein rechtliches und auf ein tatsächliches Argument des Klägers einzugehen.

Zunächst habe nach Artikel 62 Absatz 1 des Statuts „der Beamte, soweit nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmt ist, allein aufgrund seiner Ernennung Anspruch auf die Dienstbezüge, die seiner Besoldungsgruppe und seiner Dienstaltersstufe entsprechen". Darin, da ihm zunächst für Oktober 1968 und dann nach Änderung der ersten Verfügung für Juli 1968 das Gehalt der Besoldungsgruppe A 5 Dienstaltersstufe 8 zuerkannt wurde, obwohl er in die Besoldungsgruppe A 4 befördert worden war, liege eine Verletzung dieses Artikels 62.

Hierauf läßt sich entgegnen, daß die in der zitierten Bestimmung angesprochenen Dienstbezüge die sich aus Artikel 46 Absatz 1 ergebenden sind. Absatz 2 Satz 2 des gleichen Artikels, der in einem Fall wie dem vorliegenden die Zahlung des Gehalts der früheren Besoldungsgruppe des Beamten zuläßt, wenn dieses höher ist als das Gehalt der neuen Besoldungsgruppe, ist eben gerade die ausdrückliche andere Bestimmung, von der in Artikel 62 die Rede ist.

Was das vom Kläger nebenher vorgetragene tatsächliche Argument anbelangt, so ist es darauf gestützt, daß ein Beamter, der sich in der gleichen Besoldungsgruppe und Dienstaltersstufe wie der Kläger befand, bei seiner Beförderung nicht in die Dienstaltersstufe 4, sondern mit einer Dienstalterszwischenstufe in die Dienstaltersstufe 5 eingestuft worden ist. Die Beklagte entgegnet, in diesem Fall habe eine dem Betroffenen von der Hohen Behörde der EGKS gewährte Ausgleichszulage berücksichtigt werden müssen. In Ermangelung näherer Einzelheiten über diesen Fall läßt sich weder sagen, welcher Art diese Zulage war, noch ob sie bei der Einstufung zu berücksichtigen war, was auf den ersten Blick nicht selbstverständlich ist. Aber wie dem auch sei, selbst wenn in diesem Fall Artikel 46 unrichtig angewendet worden wäre, könnte der Kläger hieraus keinen Rechtsanspruch herleiten.

Ich schlage Ihnen daher vor, festzustellen, daß die Klage 59/69 in der Hauptsache erledigt ist, und die Klage 71/69 abzuweisen.

Was die Kosten anbelangt, über die Sie

im Falle der Erledigung der Hauptsache nach freiem Ermessen zu entscheiden haben, so erscheint es mir unter Berücksichtigung des recht unklaren Wortlauts der anzuwendenden Vorschrift billig, die gesamten Kosten der Klage 59/69 der Beklagten aufzuerlegen.

Ich beantrage :

— die Klage 59/69 in der Hauptsache für erledigt zu erklären;

— die Klage 71/69 abzuweisen;

— die Kosten der Klage 59/69 der Beklagten aufzuerlegen und die der Klage 71/69 gemäß den Bestimmungen von Artikel 70 der Verfahrensordnung zu verteilen.