SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS KARL ROEMER VOM 21. MÄRZ 1972

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

Der Kläger des Verfahrens, zu dem ich heute Stellung nehme, ist als wissenschaftlicher Beamter der Europäischen Atomgemeinschaft jahrelang im Kernforschungszentrum Ispra tätig gewesen. Durch Schreiben der Generaldirektion Personal und Verwaltung vom 12. Juni 1968 wurde ihm mitgeteilt, die Kommission habe im Rahmen der Änderung ihrer Organisation und im Hinblick auf das neue, für die gemeinsame Kommission geltende Organigramm beschlossen, den Kläger mit Wirkung vom 20. Juni 1968 als Verwaltungsrat in der Generaldirektion Energie in Brüssel zu verwenden. Daraufhin traf Herr de Haan offenbar unverzüglich Vorbereitungen zur Verlegung seines Familienwohnsitzes nach Brüssel. Seinen Angaben zufolge kündigte er durch Einschreibebrief vom 17. Juni 1968 und mit Wirkung vom 15. September 1968 den Vertrag, mit dem er in Ispra ein Haus gemietet hatte. Er strengte gegen seinen Vermieter vor einem italienischen Gericht einen Prozeß auf Rückzahlung eines Darlehens an, das er drei Jahre zuvor für die Dauer von fünf Jahren gewährt hatte und von dessen Rückzahlung anscheinend noch zwei Jahresraten ausstanden. In der Gegend von Brüssel mietete er durch Vertrag vom 29. Juli 1968 für die Dauer von drei Jahren ein Haus zu einem monatlichen Mietzins von 11 000 bfrs. Endlich setzte er sich noch mit zwei Transportunternehmen in Verbindung und legte den zuständigen Dienststellen der Kommission zwei Voranschläge für die Umzugskosten zur Auswahl vor.

Am 2. August 1968 wurde Herrn de Haan jedoch in einem Brief des Direktors der Personalabteilung mitgeteilt, die Versetzung nach Brüssel sei irrtümlich ausgesprochen worden. Diese Information wurde am 5. August vom Leiter der Personalabteilung noch einmal präzisiert und Herr de Haan aufgefordert, in Ispra zu bleiben. Dadurch scheint Herr de Haan in beträchtliche Schwierigkeiten gekommen zu sein. Jedenfalls wies er in zwei Memoranden vom 7. und 8. August 1968 dem Leiter der Personalabteilung gegenüber auf die finanziellen Konsequenzen hin, die für ihn mit der Versetzungsanordnung und ihrer Annullierung verbunden seien. Danach erfuhr er in einer Note des Leiters der Personalabteilung vom 9. August 1968, ein Mitglied der Kommission sei damit einverstanden, daß er „en mission" nach Brüssel gehe und „en attendant que la décision définitive de mutation pourra être prise par la Commission".

Der geplante Umzug fand gleichwohl am 16. August 1968 statt. Vom Herbst dieses Jahres an war Herr de Haan offenbar ständig in Brüssel beschäftigt; nur gelegentlich führten ihn Dienstreisen nach Ispra zurück. Außer seinem Gehalt bezog er regelmäßig Dienstreisetagegelder. Diese Situation dauerte bis zum März 1970 an. In einer Note der Generaldirektion Personal und Verwaltung vom 25. März 1970 wurde Herrn de Haan dann mitgeteilt, er sei zum Hauptverwaltungsrat mit Dienstort „Brüssel" ernannt worden, sein Gehalt werde ab 1. Januar 1970 aus dem Verwaltungshaushalt beglichen und er sei nicht mehr als Beamter der wissenschaftlichen Gruppe anzusehen. Außerdem entfalle die Bezahlung der Dienstreisetagegelder mit Wirkung vom 1. April 1970. Falls er noch nicht umgezogen sei, werde ihm gemäß Artikel 9 von Anhang VII zum Personalstatut die Erlaubnis zum Umzug erteilt. — In der Folgezeit erhielt Herr de Haan Einrichtungsbeihilfe gemäß Artikel 5 von Anhang VII des Personalstatuts. Hinsichtlich der Zahlung der Kosten für den Umzug von Ispra nach Brüssel gab es jedoch Schwie-

rigkeiten. Sein dahin gehender Antrag und seine am 10. November 1970 dem Leiter der Abteilung Individuelle Rechte gegenüber erhobenen Vorstellungen blieben ohne Erfolg. Dazu heißt es in einer an Herrn de Haan gerichteten Note des Leiters der Abteilung Individuelle Rechte vom 13. Januar 1971, ohne Versetzung erfolge keine Erstattung der Umzugskosten. Herr de Haan habe seinen Umzug nach Brüssel auf eigenes Risiko, ohne vorherige Genehmigung und ohne vorherige Einreichung eines Kostenvoranschlages durchgeführt. In Übereinstimmung mit der Ansicht der Finanzkontrolle könnten die Umzugskosten daher nicht erstattet werden.

Mit diesem Bescheid nicht einverstanden, richtete Herr de Haan am 1. März 1971 eine förmliche Beschwerde an die Kommission. Da er darauf keine Antwort erhielt, leitete er schließlich am 29. Juni 1971 ein gerichtliches Verfahren ein.

In seiner Klageschrift sind folgende Anträge formuliert:

1. die stillschweigende Ablehnung der Verwaltungsbeschwerde vom 1. März 1971 für nichtig zu erklären;
2. die Kommission aufgrund von Artikel 9 des Anhangs VII zum Personalstatut zur Zahlung eines Betrages in Höhe von 80 000 bfrs zu verurteilen;
3. hilfsweise: festzustellen, daß ein Amtsfehler der Verwaltung vorliegt, und die Kommission demgemäß zur Leistung von Schadensersatz in Höhe von 80 000 bfrs zu verurteilen.

Was von diesen Anträgen, die nach Ansicht der Kommission allesamt unbegründet sind, zu halten ist, wollen wir nunmehr sehen.

Das Hauptproblem des Falles besteht offensichtlich in der Klärung der Frage, von welchen Voraussetzungen die Erstattung der Umzugskosten nach dem Dienstrecht der Gemeinschaften abhängig ist und welche Hindernisse sich der Erstattung gegebenenfalls in den Weg stellen können. — In diesem Zusammenhang ist zunächst auf Artikel 20 des Personalstatuts hinzuweisen, demzufolge „der Beamte ... am Ort seiner dienstlichen Verwendung oder in solcher Entfernung von diesem Ort Wohnung zu nehmen (hat), daß er in der Ausübung seines Amtes nicht behindert ist". Zu den Umzugskosten selbst bestimmt Artikel 9 von Anhang VII zum Personalstatut: „Die für den Umzug der persönlichen beweglichen Habe verauslagten Beträge einschließlich der Versicherungskosten zur Deckung einfacher Risiken ... werden dem nach Artikel 20 des Statuts zur Verlegung seines Wohnsitzes verpflichteten Beamten erstattet, sofern ihm diese Beträge nicht anderweitig ersetzt werden. Die Beträge werden in den Grenzen eines zuvor genehmigten Kostenvoranschlages erstattet. Den zuständigen Stellen des Organs sind mindestens zwei Kostenvoranschläge vorzulegen. Sind die zuständigen Stellen der Auffassung, daß die vorgelegten Kostenvoranschläge einen angemessenen Betrag übersteigen, so können sie einen anderen Transportunternehmer vorschlagen. Die Erstattung der Umzugskosten, auf die der Beamte Anspruch hat, kann dann auf den Betrag begrenzt werden, den dieser Transportunternehmer in seinem Kostenvoranschlag angegeben hat."

Angesichts der Formulierung dieser Texte erscheint es meines Erachtens nicht unberechtigt, anzunehmen, wesentliches Kriterium für die Erstattung der Umzugskosten sei die Tatsache, daß ein Beamter nach Artikel 20 des Personalstatuts zur Verlegung seines Wohnsitzes verpflichtet war. Es müsse also darin das entscheidende, anspruchsbegründende Element gesehen werden. — Weiterhin läßt sich sagen, daß es offenbar nicht auf eine *Genehmigung* des Umzugs ankommt. Davon ist in Artikel 9 des Anhangs VII nicht ausdrücklich als von einer Anspruchsvoraussetzung die Rede. Das erscheint auch verständlich, denn tatsächlich hätte es keinen rechten Sinn, die Erfüllung einer gesetzlichen Verpflichtung, wie sie in Artikel 20 des Personalstatuts verankert ist, zusätzlich von einer Genehmigung des Dienstherrn abhängig zu machen. — Desgleichen wird

man den im zweiten Teil des Absatzes 1 von Artikel 9 enthaltenen Vorschriften über die Vorlegung und Genehmigung von Kostenvoranschlägen entscheidende Bedeutung nicht beimessen dürfen, sondern sie nur als Ordnungsvorschriften anzusehen haben. Ihr Zweck besteht offenbar allein darin, zur gerechten Bemessung des Erstattungsanspruches beizutragen, die von der Gemeinschaft zu erstattenden Kosten so niedrig wie möglich zu halten. Vielleicht haben sie auch den Sinn, der Verwaltung eine möglichst weitreichende Information über die bei solchen Vorgängen üblicherweise entstehenden Kosten zu geben und damit eine vernünftige Handhabung des Erstattungsrechtes zu gewährleisten. Da zumindest der zuerst genannte Zweck auch auf andere Weise erreicht werden kann (ich erinnere nur an die in Artikel 10 von Anhang VII vorgesehene Möglichkeit der *Schätzung* der Umzugskosten), müßte es tatsächlich völlig unangemessen erscheinen, im Falle einer Nichtbeachtung dieser Ordnungsvorschriften einen Anspruchsverlust anzunehmen. — Schließlich kann nach meiner Ansicht auch die These vertreten werden, daß kein sachlicher Zusammenhang besteht zwischen der Vorschrift des Artikels 9 von Anhang VII und der des Artikels 11 von Anhang VII, also zwischen der Regelung über die Umzugskostenerstattung und der über die Dienstreisekosten. Das läßt sich sagen, weil die beiden genannten Entschädigungen offensichtlich verschiedenartige Zwecke verfolgen. Deshalb hat ja auch die Kommission in Fällen, in denen Beamte zunächst aufgrund eines Dienstreiseauftrages an einem anderen Ort tätig sein mußten und erst danach an diesen Ort umgezogen sind, niemals in Erwägung gezogen, der Anspruch auf Umzugskostenerstattung könne entfallen. Nur im Falle der umgekehrten Konstellation — auf den wir nachher eingehen werden — will sie erstaunlicherweise von einem derartigen Sachzusammenhang ausgehen.

Versucht man, die bisher gewonnenen Erkenntnisse auf den gegenwärtigen Sachverhalt anzuwenden, so ergeben sich zunächst die folgenden Feststellungen. Ort der dienstlichen Verwendung des Klägers war im Jahre 1968 Ispra. Objektiv steht auch fest, daß sich daran im Jahre 1968 nichts geändert hat. Tatsächlich ist seinerzeit ein Widerruf der Versetzungsentscheidung vom 12. Juni 1968 ergangen und ausdrücklich angeordnet worden, der Kläger solle in Ispra bleiben und sich allein aufgrund eines Dienstreiseauftrags, der nach Artikel 11 von Anhang VII nicht zu einer Veränderung des Dienstortes führt, nach Brüssel begeben. Daran hat man sich zweifellos zu halten, selbst wenn feststeht, daß der Kläger danach mit Zustimmung seines Dienstherrn in gleicher Weise in Brüssel tätig geworden ist wie Beamte, deren Dienstort Brüssel ist. — Darüber hinaus steht aber auch fest, daß durch eine ausdrückliche, im Jahre 1970 getroffene Anordnung der Ort der dienstlichen Verwendung des Klägers nach Brüssel verlegt worden ist. Damit ergibt sich, daß der Kläger im dienstlichen Interesse zu einem Wohnsitzwechsel gezwungen worden ist, und so gesehen liegt es durchaus nahe, anzuerkennen, er habe die wesentliche, für die Erstattung der Umzugskosten geltende Voraussetzung erfüllt.

Demgegenüber scheint die Kommission darauf abstellen zu wollen, daß der Kläger im Zeitpunkt des Erlasses der Versetzungsentscheidung (März 1970) bereits nach Brüssel umgezogen war und daß sich folglich nicht sagen lasse, die Versetzungsentscheidung habe zum Umzug *geführt*. Fragen wir uns also weiter, ob es auf diesen zeitlichen Aspekt im gegenwärtigen Fall entscheidend ankommen kann. Mir erscheint dies — um es gleich zu sagen — außerordentlich zweifelhaft und wenig sachgerecht. Immerhin ist insofern bezeichnend, daß Artikel 5 von Anhang VII hinsichtlich der Einrichtungsbeihilfe ähnliche Formulierungen verwendet wie Artikel 9 für die Umzugskostenerstattung („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 . . .“). Gleichwohl hat es die Verwaltung der Kommission nicht abgelehnt, dem schon vor Erlaß der Versetzungsentscheidung nach Brüssel umgezogenen Kläger Einrichtungsbeihilfe zu gewähren. — Auch kann ich mir nicht vorstellen, daß der genannte zeitliche Aspekt für die Umzugskostenerstattung in Fällen eine Rolle spielen würde, in denen zunächst nur ein Dienstreiseauftrag erteilt wird, in denen aber mit einer Versetzung in kurzer Frist zu rechnen ist und deshalb der Umzug schon vor ihrer Anordnung stattfindet. In einem solchen Falle würde für die Umzugskostenerstattung sinnvollerweise doch wohl darauf abgestellt, daß ein sachlicher Zusammenhang zwischen Versetzung und Umzug nicht zu leugnen ist. So könnten sich im übrigen die Dinge auch für den Kläger und die Verwaltung der Kommission im Herbst 1968 präsentiert haben. Tatsächlich liegt die Annahme nicht fern, man habe damals mit einer baldigen Versetzung des Klägers gerechnet und deshalb seinen Umzug stillschweigend geduldet. Davon scheint nicht nur der Generaldirektor für Personal und Verwaltung in seinem Schreiben vom 25. März 1970 auszugehen, wenn er sagt: „Pour le cas où vous *n'auriez pas encore déménagé,* vous êtes en tout cas habilité à déménager . . .“ Dafür sprechen auch Formulierungen des Schreibens des Leiters der Personalabteilung vom 9. August 1968, in denen es heißt: „que vous partiez au siège en mission *en attendant* que la décision définitive de mutation pourra être prise par la Commission“. Hätte sich die angedeutete Erwartung seinerzeit kurzfristig erfüllt, so wäre es also kaum — daran zweifle ich nicht — zu irgendwelchen Einwendungen betreffend die Umzugskostenerstattung gekommen. Erst die Tatsache, daß sich der geschilderte Zustand längere Zeit hingezogen hat (was allein der Verwaltung zuzurechnen ist), hat ihren Widerstand gegen die Umzugskostenerstattung ausgelöst.

Macht man sich diese Zusammenhänge klar, dann muß man aber notgedrungen zu der Annahme gelangen, die Kommission finde es eben einfach schockierend, daß der Kläger trotz Familienwohnsitzes in Brüssel lange Zeit Dienstreisekosten bezogen hat und obendrein auf der Erstattung seiner Umzugskosten besteht. Von der Kommission wird in Wirklichkeit also der Versuch gemacht, in diesem Zusammenhang eine Art Billigkeitsdenken einzuführen und durch Verrechnung mit den Dienstreisekosten zu einem befriedigenden Ausgleich zu gelangen. — Wenn man sich überlegt, ob so tatsächlich argumentiert werden kann, hat man zunächst zwar einzuräumen, daß die Reaktion der Verwaltung nicht völlig unverständlich erscheint. Rein rechtlich betrachtet, habe ich dagegen große Bedenken anzuerkennen, es könne auf diese Weise, d. h. durch bloßen Zeitablauf, die Qualität des Anspruchs auf Umzugskostenerstattung verändert werden und sogar sein Verlust eintreten. In einem Fall wie dem vorliegenden besteht vielmehr, wenn tatsächlich Bedenken von der Art zutage treten, wie sie die Kommission zu sehen glaubt, die einzig saubere Lösung darin, ausschließlich im Bereiche der Dienstreisekosten zu handeln und insofern eine Rückzahlungsanordnung auszusprechen, wenn die Voraussetzungen dafür gegeben sind. Dies ist jedoch jetzt nicht Gegenstand des Streites; auch dürfte mangels genauer Kenntnisse über alle wesentlichen Elemente eine zuverlässige Beurteilung ausgeschlossen sein.

Einiges freilich könnte dazu jetzt schon angemerkt werden. — So ist zunächst einmal von Interesse, daß der Leiter der Abteilung Individuelle Rechte in seiner Note vom 13. Januar 1971 ausdrücklich aussprach: „Il s'ensuit que les frais de mission que vous avez reçus jusqu'au 31 mars 1970 *n'ont pas été indûment versés.*“ Dabei geht er vielleicht von der Erkenntnis aus, daß es für den Anspruch auf Dienstreisekosten nicht auf die effektiven Auslagen ankommt. Außerdem mag für ihn die Einsicht eine Rolle gespielt haben, daß während des Zeitraums, in dem eine Versetzungsentschei-

dung noch nicht vorlag, mit der Möglichkeit gerechnet werden mußte, die Versetzung könne unterbleiben und der Kläger zur Rückkehr nach Ispra gezwungen sein. Die Dienstreisekosten wären also bei dieser Betrachtung als eine Art Risikoausgleich zu bezeichnen. — Sodann ist die besondere Lage zu berücksichtigen, in die der Kläger im Jahre 1968 durch die Versetzungsentscheidung vom 12. Juni und deren Widerruf gebracht worden ist. Die Versetzungsentscheidung hat den Kläger, und zwar mit Recht, zu gewissen Dispositionen veranlaßt, nämlich zur Auflösung des in Ispra bestehenden Mietverhältnisses und zum Abschluß eines Mietvertrages in Brüssel. Nach dem Widerruf der Versetzungsentscheidung hat sich gezeigt, daß dem Kläger, wenn er alle Dispositionen rückgängig gemacht hätte, ein finanzieller Schaden (zumindest im Hinblick auf den Abschluß eines Mietvertrages in Brüssel) entstanden wäre, den er mit großer Wahrscheinlichkeit auf die Kommission hätte abwälzen können. In diesem Lichte müssen namentlich die Formulierungen des Schreibens des Leiters der Personalabteilung vom 9. August 1968 gesehen werden („... les difficultés que vous avez mentionnées ... tombent et ... les notes dont il s'agit sont devenues sans objet"). Es kann also angenommen werden, dieser Beamte habe in den Dienstreisekosten einen gewissen Ausgleich für die dem Kläger durch den Irrtum der Verwaltung entstandenen und in den Memoranden vom 7. und 8. August aufführlich geschilderten finanziellen Folgen gesehen. Sicher ist jedenfalls, daß der Kläger, wenn er sich im Herbst 1968 statutsgemäß verhalten und von einem Umzug abgesehen hätte, im Endeffekt von der Kommission nicht nur Tagegelder und Erstattung der Umzugskosten hätte beanspruchen können, sondern in einem gewissen Umfang auch Schadensersatz, d. h. mehr als die Kommission nunmehr, weil der Umzug vorzeitig erfolgt ist, zu leisten hat. — Wenn schon Billigkeitserwägungen angestellt werden, sollte dies im gegenwärtigen Fall — wie ich meine — nicht unberücksichtigt bleiben. — Schließlich müßte für die Beurteilung der Frage, ob eine Verrechnung der Umzugskosten mit den Dienstreisekosten angemessen erscheint, auch genau bekannt sein, welche Summen der Kläger als Dienstreisekosten erhalten hat und welchen Zwecken sie im einzelnen dienten. Insofern wurden von der Kommission zwar Zahlen genannt; es ist aber anscheinend nicht ganz klar, was davon für den Aufenthalt in Brüssel geleistet worden ist, was sich auf andere Dienstreisen bezieht und was für mehrere vom Kläger nach Ispra unternommene Dienstreisen hätte gezahlt werden müssen, wenn Brüssel als sein Dienstort gegolten hätte. Auch dieser Umstand verbietet es wohl, der Kommission in ihren Deduktionen zu folgen.

Nach all den angeführten Überlegungen, insbesondere in Anbetracht der prinzipiellen Erkenntnis, daß kein sachlicher Zusammenhang zwischen der Erstattung der Umzugskosten und der Gewährung von Dienstreisekosten besteht, bleibt somit nur die Konsequenz, dem Kläger einen Anspruch auf Erstattung seiner Umzugskosten zuzugestehen. Da sich der Kläger außerdem auf den niedrigeren der von ihm eingereichten Kostenvoranschläge stützt, da er unwidersprochen vorgetragen hat, der darin genannte Betrag liege unter dem Niveau der für vergleichbare Umzüge aus Ispra nach Brüssel erstatteten Beträge, und da auch die Kommission nicht geltend gemacht hat, die bezeichnete Summe sei unangemessen hoch, kann dazuhin präzisiert werden, es stehe dem Kläger ein Erstattungsanspruch in Höhe von 80 000 bfrs zu. Sein Klageantrag ist demnach begründet, d. h. es muß die Annullierung der auf seiner Beschwerde stillschweigend ergangenen Ablehnungsentscheidung ausgesprochen und die Kommission zur Zahlung eines Betrages in Höhe von 80 000 bfrs verurteilt werden.

Bei dieser Streitbeurteilung erübrigt es sich, darüber hinaus auf die klägerischen Hilfsanträge einzugehen, die sich auf das Vorliegen eines Amtsfehlers sowie unge-

rechtfertigte Bereicherung stützen. Desgleichen ist es nicht erforderlich, im Interesse der Klärung des Falles die Vorlage der Dokumente anzuordnen, die der Kläger in seinen Schriftsätzen bezeichnet hat.

Zusammenfassend schlage ich nach alledem vor, die von Herrn de Haan eingereichte Klage für begründet zu erklären, die stillschweigende Ablehnung seiner Verwaltungsbeschwerde aufzuheben und die Kommission zur Erstattung der Umzugskosten in Höhe von 80 000 bfrs zu verurteilen. Antragsgemäß hat bei diesem Prozeßausgang die Kommission auch die Kosten des Verfahrens zu tragen.