

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Zweite Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. Die Klage wird abgewiesen.
2. Die Kommission trägt die gesamten Kosten einschließlich der Kosten des Klägers.

Due

Chloros

Grévisse

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 29. Oktober 1981.

Für den Kanzler

J. A. Pompe

Hilfskanzler

Der Präsident der Zweiten Kammer

O. Due

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS  
SIMONE ROZÈS  
VOM 8. OKTOBER 1981 <sup>1</sup>

*Herr Präsident,  
meine Herren Richter!*

Änderungen der dienstlichen Verwendung und Versetzungen, mögen sie im Rahmen der Reorganisation einer

Dienststelle vorkommen oder nicht, sind in letzter Zeit häufig der Ausgangspunkt von Klagen der Beamten, gegen die sich diese Maßnahmen richten. Dies ist vielleicht ein Indiz für einen Mißstand, für den die vorliegende Rechtssache ein weiteres anschauliches Beispiel wäre.

<sup>1</sup> — Aus dem Französischen übersetzt.

I — Am 17. Juli 1979 führte die Kommission eine Reorganisation ihrer Generaldirektion Beschäftigung und soziale Angelegenheiten durch. Diese Reorganisation umfaßte die Einbeziehung der Abteilung „Betriebssicherheit“ der Direktion „Gesundheit und Sicherheit“, deren Chef Herr Arning war, in einen besonderen Dienst, dessen Leitung Herrn Lemoine übertragen wurde; dieser hatte vorher an der Spitze der mit Sicherheitsfragen im Kohlenbergbau und in der Eisen- und Stahlindustrie befaßten Dienststelle gestanden, sein Aufgabenbereich wurde so erweitert. Die auf diese Weise freigewordene Planstelle der Besoldungsgruppe A 3 wurde für den Dienstposten eines Beraters bei derselben Direktion verwendet, der dem Kläger übertragen wurde. Dieser hat gegen die Änderung seiner dienstlichen Verwendung die vorliegende Klage erhoben, die gleichzeitig eine Anfechtungsklage und eine Schadensersatzklage ist.

a) Bevor der Kläger, der Jurist ist, im Jahr 1960 in den Dienst der Kommission trat, war er seit 1953 bei dem deutschen Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung tätig gewesen und bereits Spezialist auf dem Gebiet der Betriebssicherheit. Er wurde erstmals mit Entscheidung vom 18. Dezember 1968 zum Leiter der Abteilung „Betriebssicherheit“ ernannt, bis diese Ernennung durch das Urteil in der Rechtssache Wonnerth vom 10. Dezember 1969 (Rechtssache 12/69, Slg. S. 577) wegen eines Formfehlers aufgehoben wurde. Am 9. August 1970 traf die Kommission eine Entscheidung, die mit der ersten Entscheidung dem Gegenstand und sogar dem Zeitpunkt ihres Inkrafttretens nach identisch war, die aber dieses Mal ordnungsgemäß erging. Die Zuweisung des Dienstpostens des Leiters der Abteilung „Betriebssicherheit“ an den Kläger wurde ein letztes Mal am 31. März 1976 im Rahmen der

Reorganisation der damaligen Generaldirektion soziale Angelegenheiten bestätigt.

Auf diese Reorganisation folgten — zumindest was die Direktion „Gesundheit und Sicherheit“ angeht — zwei weitere in den Jahren 1979 und 1980. Als Ergebnis dieser Entwicklung verringerte sich die Zahl der Abteilungen dieser Direktion von 7 auf 4. Nach den Erklärungen des Leiters dieser Direktion, Dr. Recht, in der mündlichen Verhandlung entsprach diese Reform einem Bedürfnis nach Rationalisierung und nach einem bestmöglichen Einsatz des verfügbaren Personals. Sie sei um so notwendiger gewesen, als die Aktivitäten auf dem Gebiet der Betriebssicherheit mit der Ausarbeitung und der anschließenden Durchführung des Aktionsprogramms der Gemeinschaften für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, das Gegenstand einer Entschließung des Rates vom 29. Juni 1978 gewesen sei, an Umfang zugenommen hätten.

In diesem Zusammenhang — so hat uns Dr. Recht erklärt — stellte sich die Frage, ob der Kläger weiter an der Spitze seiner Abteilung bleiben sollte. Einerseits sei diese von einer zu geringen Größe gewesen, als daß man sie als selbständige Verwaltungseinheit hätte fortbestehen lassen können. Ihre Zusammenfassung mit den anderen für die Betriebssicherheit zuständigen Abteilungen habe daher dem Bemühen um eine effiziente Verwaltungsorganisation entsprochen. Andererseits habe die mehr technische Ausrichtung der einschlägigen Arbeiten der Kommission, wie durch die Orientierungen des Aktionsprogramms von 1978 veranschaulicht werde, es wünschenswert erscheinen lassen, daß die aus der Zusammenfassung hervorgegangene Verwaltungseinheit besser von einem Ingenieur als von einem Juristen geleitet werde. Dies sei der Grund dafür gewe-

sen, Herrn Lemoine, einen Bergingenieur, zu ihrem Leiter zu ernennen. Da es der Direktion im übrigen an Juristen gefehlt habe, sei es natürlich gewesen — so hat Dr. Recht weiter ausgeführt —, dem Kläger die Aufgabe einer allgemeinen Aufsicht über die Tätigkeiten juristischer Art aller Abteilungen zu übertragen; für diese Aufgabe sei der Posten eines Beraters ganz und gar angebracht gewesen. Dies erkläre die Entscheidung, die am 17. Juli 1979 im Rahmen der ersten Reorganisation der Direktion gegenüber dem Kläger getroffen worden sei, die ihrerseits in die Reorganisation der Generaldirektion in ihrer Gesamtheit eingebunden gewesen sei.

b) Der Kläger erhielt von dieser Entscheidung am 31. Juli bei einer Unterredung Kenntnis, die sein Direktor ihm zu diesem Zweck gewährte. Es sei nicht möglich gewesen, den Kläger früher zu benachrichtigen, so hat man uns erklärt, einestheils weil die Übermittlung offizieller Mitteilungen zwischen den Dienststellen in Brüssel und denen in Luxemburg langsam vor sich gehe und andernteils, weil Dr. Recht kurz nach Eingang der Mitteilung der streitigen Entscheidung bei ihm aus dienstlichen Gründen abwesend gewesen sei.

Am 2. August wurde diese Entscheidung dadurch allgemein bekannt, daß an diesem Tag die Nummer der „Verwaltungsmitteilungen“ erschien, die den neuen, am 17. Juli festgelegten Organisationsplan der Generaldirektion enthielt. Am 21. August wandte sich der Kläger schriftlich an einen Mitarbeiter des Kabinetts Vredeling, dem für soziale Fragen zuständigen Mitglied der Kommission, und fragte nach den Gründen für die ihm gegenüber getroffene Entscheidung. Dieses Schreiben blieb bis zum 23. Oktober unbeantwortet. In der Zwischenzeit, am 3. September, hatte der Kläger seine neuen Aufgaben übernommen, und

am 26. September hatte er eine Unterredung mit seinem Generaldirektor führen können.

Erst am 25. September wurde ihm die offizielle Mitteilung über die Änderung seiner dienstlichen Verwendung zugeschickt, die er am 1. Oktober erhielt. Am 25. Oktober legte er eine förmliche Beschwerde nach Artikel 90 Absatz 2 des Statuts ein, die vier Tage später beim Generalsekretariat der Kommission registriert wurde. Da die Kommission nichts von sich hören ließ, was nach Ablauf der statutarischen Frist von vier Monaten die stillschweigende Ablehnung der Beschwerde bedeutet, hat er die vorliegende Klage erhoben, die am 23. Mai 1980 bei der Kanzlei eingetragen worden ist. Zwei Tage vorher war eine förmliche Entscheidung über die Ablehnung seiner Beschwerde ergangen.

II — Der Kläger macht zunächst einen Verstoß gegen Artikel 25 Absatz 2 des Statuts geltend, der bestimmt:

„Jede Verfügung aufgrund des Statuts ist dem betroffenen Beamten unverzüglich schriftlich mitzuteilen. Jede beschwerdende Verfügung muß mit Gründen versehen sein.“

Er ist der Auffassung, im vorliegenden Fall sei weder das Erfordernis der schriftlichen und unverzüglichen Mitteilung noch das der Begründung beachtet worden.

a) Im ersten Punkt ist unstrittig, daß die Entscheidung, die dienstliche Verwendung des Klägers zu ändern, die ja wohl eine Verfügung ist, am 17. Juli getroffen worden ist und daß ihr Adressat die durch die Vorschrift vorgesehene schriftliche Mitteilung davon erst am 1. Oktober 1979 erhalten hat, d. h. fast zweieinhalb Monate nach ihrem Erlass und fast einen Monat nach ihrem Inkrafttreten. Auf den ersten Blick müßte

die Gegenüberstellung dieser beiden Daten für die Feststellung genügen, daß der behauptete Verstoß vorliegt.

Nach Auffassung der Kommission darf man aber dabei nicht stehen bleiben. Man dürfe nicht aus dem Auge verlieren, so meint sie, daß die streitige Entscheidung in den Rahmen der Reorganisation einer ganzen Generaldirektion falle. In einem solchen Fall sei die kollektive Bekanntgabe der sich daraus ergebenden Änderungen der dienstlichen Verwendung in Form der Aufnahme des neuen Organisationsplanes der betroffenen Generaldirektion in die „Verwaltungsmitteilungen“ ausreichend. Die Kommission betont, diese Veröffentlichung sei am 2. August 1979, d. h. innerhalb einer sehr kurzen Frist nach der Entscheidung vom 17. Juli, erfolgt.

Dieser Auffassung kann ich mich nicht anschließen. Meines Erachtens ist der Wortlaut des Artikels 25 Absatz 2, der eine Mitteilung, eine der Natur der Sache nach individuelle Handlung, vorschreibt, vollkommen eindeutig. Dem Vorschlag der Kommission ist daher schwerlich beizupflichten (vgl. die Urteile des Gerichtshofes vom 14. Dezember 1962, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes u. a./Rat, Rechtssachen 16 und 17/62, Slg. S. 961; 9. Oktober 1974, Campogrande u. a./Kommission, Rechtssachen 112, 144 und 145/73, Slg. S. 983, Randnr. 67). Im gleichen Zusammenhang scheint es mir außerdem, daß es darauf hinauslaufen würde, dem Grundsatz, den diese Vorschrift eindeutig zum Ausdruck bringt, seinen Sinn zu nehmen, wenn man der Auslegung der Kommission folgen würde: Dieser Grundsatz würde dadurch toter Buchstabe (Urteil vom 4. Februar 1970, Van Eick/Kommission, Rechtssache 13/69, Slg. S. 11, Randnr. 5).

Hielte man mir entgegen, daß es praktisch nicht möglich sei, diesen Grundsatz zu beachten, würde ich erwidern — wobei ich den Gedanken, den Generalanwalt Capotorti für den Bereich der externen Auswahlverfahren in seinen Schlußanträgen vom 16. November 1978 (verb. Rechtssachen 4, 19 und 28/78, Salerno, Authié und Massangioli, Slg. 1978, 2426) zum Ausdruck gebracht hat, auf Änderungen der dienstlichen Verwendung und Versetzungen übertragen würde —, daß die mit dem großen Umfang der Reorganisation einer Generaldirektion verbundenen negativen Folgen nicht von den Beamten zu tragen sind und daß eine Behörde, die eine Reorganisation ihrer Dienststellen durchführt, die Pflicht hat, sich hierauf derart vorzubereiten, daß sie ihre Aufgabe unter voller Beachtung aller zwingenden Vorschriften erfüllen kann, auch wenn diese Reorganisation zahlreiche Änderungen der dienstlichen Verwendung mit sich bringt.

Die Kommission hat zu ihrer Rechtfertigung noch ein weiteres Argument vorgebracht, nämlich daß man bei der Beurteilung der Rechtmäßigkeit einer Entscheidung in bezug auf die Voraussetzungen der schriftlichen und unverzüglichen Mitteilung die Umstände berücksichtigen müsse, unter denen sie getroffen worden sei. Da dieses Argument dem Verteidigungsvorbringen der Kommission gegenüber beiden Teilen der Rüge gemeinsam ist, ziehe ich es vor, mich dazu erst bei der Prüfung des aus dem Fehlen einer angemessenen Begründung hergeleiteten zweiten Teils der Rüge zu äußern.

b) Ich bin indessen der Auffassung, daß der Kläger kein Interesse daran haben kann, einen Verstoß gegen den Grundsatz der schriftlichen und unverzüglichen Mitteilung geltend zu machen, wenn er in Wirklichkeit durch diesen Verstoß

keinen Nachteil erlitten hat. Sie haben in ständiger Rechtsprechung entschieden, daß sich „ein Beamter, der die Gültigkeit einer Verwaltungsentscheidung bestreitet, nicht auf die Fehlerhaftigkeit des Verfahrens berufen kann, das zu dieser Entscheidung geführt hat, es sei denn, er kann nachweisen, daß er sich ohne diese Fehlerhaftigkeit in einer besseren Position befände“ (Schlußanträge des Generalanwalts Warner in der Rechtssache 25/77, De Roubaix, Slg. 1978, 1096, mit einer Aufstellung der einschlägigen Urteile, die in den Schlußanträgen von Herrn Warner in der Rechtssache 30/78, Distillers, Slg. 1980, 2290, auf den neuesten Stand gebracht ist). Meiner Meinung nach gibt es keinen Grund, diesen Gedanken nicht auch für das auf den Erlaß einer Entscheidung folgende Verfahren gelten zu lassen.

Hätte sich der Kläger in einer besseren Position befunden, wenn die Entscheidung, seine dienstliche Verwendung zu ändern, ihm sofort mitgeteilt worden wäre? Um diese Frage zu beantworten, muß man meiner Ansicht nach die ratio legis des Grundsatzes der unverzüglichen Mitteilung heranziehen.

Anders als man denken könnte, entspricht diese Vorschrift nicht einem verfahrensmäßigen Erfordernis, nämlich dem betroffenen Beamten die Möglichkeit zu geben, sich so früh wie möglich der im Statut vorgesehenen Rechtsbeihilfe zu bedienen. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes ist nämlich die „Mitteilung an den Beamten“, die die Frist für die Einlegung der Verwaltungsbeschwerde in Gang setzt (Artikel 90 Absatz 2) als „eine schriftliche Bekanntgabe an den betroffenen Beamten [zu verstehen], wie dies Artikel 25 für jede Einzelfallregelung verlangt“ (Urteil vom 27. Juni 1973, Kuhl/Rat, Rechtssache 71/72, Randnr. 3, Slg. S. 711; Urteil vom 16. März 1971, Bernardi/Parlament, Rechtssache 48/70, Randnr. 18,

Slg. S. 185; in dieser: Urteilen wird der frühere Artikel 91 des Statuts genannt, der die Frist für die Einlegung der Beschwerde behandelte).

Wenn also die Mitteilung einer Entscheidung im Einzelfall verspätet ist, kann dies keinerlei prozessuale Folgen haben; die Frist für die Einlegung der Beschwerde und, gegebenenfalls, für die Erhebung der Klage wird dadurch nur hinausgeschoben.

Die Erfordernisse einer ordnungsgemäßen Verwaltung, zu denen auch gehört, daß der Adressat einer Entscheidung der erste ist, der davon unterrichtet wird, sowie die elementarsten Regeln der Höflichkeit, die auch in den Beziehungen zwischen einer Verwaltung und ihren Beamten gelten sollten (vgl. dazu das Urteil der Ersten Kammer vom 21. Mai 1981, Kindermann/Kommission, Randnr. 21) scheinen mir eine genügende Rechtfertigung dafür zu sein, die Beachtung dieses Erfordernisses vorzuschreiben.

Was die Verpflichtung zur schriftlichen Mitteilung betrifft, so gibt sie allein dem betroffenen Beamten die Gewißheit, daß ihm gegenüber eine Entscheidung getroffen worden ist, während dies andernfalls nur ein Gerücht sein könnte. Sie ermöglicht es ihm auch — und dies ist nicht weniger wichtig —, den genauen Inhalt der Entscheidung zu erfahren. Es handelt sich also um eine besonders grundlegende Voraussetzung.

III — Die Bedingung, daß eine Verfügung schriftlich ergehen muß, ist zwar notwendig, sie ist jedoch nicht ausreichend, da der letzte Satz des Artikels 25 Absatz 2 darüber hinaus vorschreibt, daß eine solche Entscheidung mit Gründen versehen sein muß. Dies sei aber — so behauptet der Kläger — bei der angefochtenen Entscheidung nicht der Fall.

Um zu beurteilen, ob diese Voraussetzung erfüllt ist, ist die schriftliche Mitteilung dieser Entscheidung vom 25. September 1979 heranzuziehen und nicht die Entscheidung der Kommission vom 17. Juli, bei der es sich um ein internes Schriftstück handelt, dessen Begründung den betroffenen Beamten normalerweise nicht bekannt ist. Diese Mitteilung enthält aber als einzige Erklärung, daß die Kommission ihre Entscheidung gegenüber Herrn Günther Arning „im Rahmen der Maßnahmen zur Reorganisation der Generaldirektion V ‚Beschäftigung und soziale Angelegenheiten,‘ getroffen habe.

a) Der Kläger ist der Meinung, aus dieser Verweisung könne er nicht genau entnehmen, warum die Kommission ihn von seinem Posten als Leiter der Abteilung „Betriebsicherheit“ auf den eines Beraters bei der Direktion „Gesundheit und Sicherheit“ umgesetzt habe. Er ist der Auffassung, nur eine konkrete, auf seine besondere Situation zugeschnittene Begründung genüge den Erfordernissen des Artikels 25 Absatz 2, denn allein eine derartige Begründung ermögliche „die Prüfung . . ., ob die Verfügung einen Fehler enthält, aufgrund dessen ihre Rechtmäßigkeit angefochten werden kann“, und ermögliche „die gerichtliche Nachprüfung“ (Urteil vom 28. Mai 1980, Kuhner/Kommission, Randnr. 15, Slg. S. 1695).

Zu ihrer Verteidigung weist die Kommission auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes zur Begründung von Entscheidungen über Versetzungen und Änderungen der dienstlichen Verwendung hin, insbesondere auf das (oben zitierte) Kuhner-Urteil, die den letzten Stand dieser Rechtsprechung wiedergibt. In diesem Urteil hat der Gerichtshof erklärt: „. . . da es sich um eine notwendig mit der Organisation des Dienstes zusammenhängende, im dienstlichen Interesse

liegende Maßnahme handelt, für die die zuständige Behörde notwendigerweise über einen weiten Beurteilungsspielraum verfügen muß“ (Randnr. 17), muß „die Verpflichtung zur Begründung einer derartigen Maßnahme im Rahmen der Organisation des Dienstes im Zusammenhang mit dem insoweit bestehenden Ermessensspielraum der Anstellungsbehörde und der Geringfügigkeit der Nachteile, die diese Art von Maßnahmen für den betroffenen Beamten mit sich bringen kann, gesehen werden . . .“ (Randnr. 14).

Zwar pflichte ich dieser Auffassung vollständig bei, soweit sie den Umfang des Ermessensspielraums betrifft, über den die Verwaltung bei der Organisation ihrer Dienststellen verfügen muß; was die Geringfügigkeit der Nachteile einer Änderung der dienstlichen Verwendung angeht, neige ich dagegen zu der Auffassung, daß diese Beurteilung nur in materieller Sicht unbestreitbar ist, nicht aber aus der Sicht des Interesses an den neuen Aufgaben und ihrer Bedeutung oder gar der Laufbahnentwicklung des betroffenen Beamten und insbesondere nicht hinsichtlich der Voraussetzungen, unter denen eine solche Maßnahme erlassen wird und die möglicherweise nicht immer objektiv einwandfrei sind.

Dazu kommt noch, daß eine Begründung — selbst wenn man einräumt, daß sie kurz gefaßt sein kann — in jedem Fall hinreichend genau sein muß, um dem betroffenen Beamten, und danach gegebenenfalls dem Gerichtshof, eine Überprüfung zu ermöglichen, worauf gerade auch in dem Urteil in der Rechtsache Kuhner hingewiesen wird (Randnr. 15. bereits zitiert), vgl. auch das Urteil des Gerichtshofes vom 15. Juli 1960, von Lachmüller u. a./Kommission, verb. Rechtssachen 43, 45 und 48/59 Slg. S. 990). Ich bin aber nicht der Meinung, daß die schlichte Bezugnahme auf die

Reorganisation einer Generaldirektion diese Mindestvoraussetzung erfüllt.

b) Zwar trifft es zu, daß die Überprüfung der Begründung nach ihrer ständigen Rechtsprechung nicht nur unter Berücksichtigung des Schriftstücks, durch das die streitige Entscheidung mitgeteilt wurde, vorzunehmen ist, sondern daß dabei auch die Umstände in Betracht zu ziehen sind, unter denen die Entscheidung erging und dem Betroffenen zur Kenntnis gebracht wurde, sowie die ihr zugrunde liegenden dienstlichen Schreiben und sonstigen Mitteilungen, vorausgesetzt, daß sie den Kläger über die für die fragliche Entscheidung maßgeblichen Gründe eindeutig unterrichteten (Urteil in der Rechtssache Kuhner, bereits zitiert, Randr. 15, Slg. S. 1695; vgl. auch die Urteile vom 14. Juli 1977, Geist/Kommission, Rechtssache 61/76, Randnr. 23, Slg. S. 1432, und vom 12. Oktober 1978, Ditterich/Kommission, Rechtssache 86/77, Randnr. 40, Slg. S. 1866).

Während die Anwendung dieser Grundsätze Sie im Fall Kuhner dazu veranlaßt hatte, die angefochtene Entscheidung als ausreichend begründet anzusehen, bringen mich die tatsächlichen Umstände in der vorliegenden Rechtssache zu der entgegengesetzten Lösung. Zunächst hat der Kläger — im Gegensatz zu Herrn Kuhner — nicht „mehrfach Gelegenheit gehabt, von den Gründen . . . der beabsichtigten Auflösung des von ihm geleiteten besonderen Dienstes Kenntnis zu nehmen“ (Urteil in der Rechtssache Kuhner, Slg. S. 1685), da er erst bei seiner Unterredung mit Dr. Recht von der Entscheidung, seine dienstliche Verwendung zu ändern, erfahren und eine erste Begründung dieser Entscheidung erhalten hat.

Außerdem gehen — anders als es bei der Reorganisation des statistischen Amtes,

die die Änderung der dienstlichen Verwendung von Herrn Kuhner zur Folge hatte, der Fall war (Slg. S. 1685) — die Gründe der angefochtenen Entscheidung nicht aus dem Protokoll der Sitzung der Kommission von 17. Juli 1979 hervor, in dem lediglich folgendes bestimmt wird:

„Es wurde als rationeller angesehen, alle die Sicherheit betreffenden Fragen in einer Dienststelle zusammenzufassen, mit deren Leitung Herr Lemoine betraut werden soll.“

Schließlich geht — im Gegensatz zu Herrn Kuhner, der in seiner Verwaltungsbeschwerde auf das Protokoll der Sitzung der Kommission Bezug nimmt, in der die Reorganisation des statistischen Amtes beschlossen wurde (Slg. S. 1685 und Randnr. 16, S. 1695-1696) — aus den Akten nicht hervor, daß der Kläger von diesem Schriftstück Kenntnis gehabt hätte, bevor es von der Kommission als Anlage zu ihrer Klagebeantwortung vorgelegt worden ist.

Zwar meint die Kommission, es habe für den Kläger keine Überraschung sein können, daß die Reorganisation der Generaldirektion Beschäftigung und soziale Angelegenheiten zu einer Änderung seiner dienstlichen Verwendung führen würde. Wie alle Verantwortlichen der Direktion „Gesundheit und Sicherheit“ sei er nämlich bei der Ausarbeitung des Aktionsprogramms der Gemeinschaften für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, das seinen Ausdruck in der Entschließung des Rates vom 29. Juli 1978 hätte finden sollen, beteiligt gewesen. Da bei diesem Programm die Betonung auf der technischen Seite dieser Probleme gelegen habe, habe es notwendigerweise zur Folge haben müssen, daß der Kläger an der Spitze seiner Abteilung durch einen Ingenieur ersetzt wurde, worüber Herr Günther Arning nicht habe im unklaren sein können. Er habe davon um so mehr überzeugt sein müs-

sen, als seine Abteilung eine sehr kleine Verwaltungseinheit gewesen sei und die Kommission sich, wie allgemein bekannt, den Schlußfolgerungen des Spierenburg-Berichts gewissermaßen um einige Monate voreilend, zwecks Rationalisierung der Verwaltung darum bemüht habe, die sehr kleinen Abteilungen dadurch zu beseitigen, daß sie sie mit anderen Abteilungen der gleichen Größe zusammengefaßt oder sie in größere Verwaltungseinheiten integriert habe.

Der Kläger erwidert darauf, die von der Kommission erwähnten Besprechungen hätten im wesentlichen die Abteilung „Arbeitsmedizin und Arbeitshygiene“ und insbesondere deren Unterabteilung „Toxikologie, Biologie und Überwachung der gesundheitlichen Auswirkungen“, nicht aber das besondere Gebiet „Betriebsicherheit“ betroffen. Er fügt hinzu, bei diesen Besprechungen sei es niemals um Fragen der Gliederung und um Personen gegangen.

Gesetzt den Fall, die Argumentation der Kommission — die eine psychologische Untersuchung erfordert, aus der man keinerlei Sicherheit gewinnen kann — sei anzuerkennen, so gewinne ich aus dieser Diskussion die Überzeugung, daß Zweifel daran bestehen, ob der Kläger notwendigerweise in seinem Innern wissen mußte, daß die beabsichtigte Reorganisation die Auflösung der von ihm geleiteten Abteilung nach sich ziehen würde. Ist schon in diesem Punkt ein Zweifel angebracht, so muß er es noch mehr bei der Frage sein, ob der Kläger notwendigerweise daran denken mußte, daß er infolge der Auflösung der Abteilung zum Berater bei der Direktion ernannt werden würde, was ja genau den Gegenstand der streitigen Entscheidung darstellt. Meiner Meinung nach muß dieser Zweifel, ausgehend von der — restriktiven — einschlägigen Rechtsprechung des Gerichtshofes, dem Kläger zugute kom-

men. Selbst wenn man die Umstände berücksichtigt, unter denen die Entscheidung erging und dem Kläger zur Kenntnis gebracht wurde, kann man meiner Meinung nach nicht sagen, daß dieser über die für die Entscheidung maßgeblichen Gründe eindeutig unterrichtet war.

IV — Nach Auffassung des Klägers ist die Entscheidung, seine dienstliche Verwendung zu ändern, aus einem zweiten Gesichtspunkt nichtig, da die Kommission bei ihrem Erlaß die Fürsorgepflicht, die ihr gegenüber ihren Beamten obliege, verletzt habe.

Im Urteil in der Rechtssache Kuhner ist die Fürsorgepflicht als die „Verpflichtung“ definiert worden, „nach der die Verwaltung bei dem Erlaß von Maßnahmen nicht nur das dienstliche Interesse, sondern auch das Interesse des Beamten daran, nicht in seiner Laufbahn beeinträchtigt zu werden, berücksichtigen [muß]“ (Randnr. 18). Im Kuhner-Urteil wird außerdem bemerkt, daß „dieser Begriff, der freilich im Beamtenstatut nicht verwandt wird, das Gleichgewicht zwischen den wechselseitigen Rechten und Pflichten widerspiegelt, welches das Statut in den Beziehungen zwischen der Behörde und dem Beamten geschaffen hat“ (Randnr. 22). Und noch genauer: „Dieses Gleichgewicht erfordert insbesondere, daß die Behörde bei der Entscheidung über die Stellung eines Beamten, im vorliegenden Fall seiner Einweisung in eine bestimmte Planstelle, alle Tatsachen berücksichtigt, die geeignet sind, sie in ihrer Entscheidung zu leiten, und dabei nicht nur das dienstliche Interesse, sondern auch dasjenige des betroffenen Beamten berücksichtigt“ (Randnr. 22).

Der Kläger behauptet, die Kommission habe ihre Fürsorgepflicht ihm gegenüber dadurch verletzt, daß sie zu dem Zeitpunkt, als sie beschlossen habe, ihn von

seinen Aufgaben als Leiter der Abteilung „Betriebssicherheit“ zu entbinden, weder seine lange Erfahrung auf seinem Spezialgebiet noch seine durch seine Beurteilungen bescheinigten Fähigkeiten auf diesem Gebiet berücksichtigt habe, so daß diese Entscheidung seine Ehre und seinen guten Ruf im beruflichen Bereich beeinträchtigt.

Meiner Meinung nach stehen diese Vorwürfe nicht im Zusammenhang mit Verletzungen der Fürsorgepflicht, so wie Sie diese definiert haben. Zunächst ist klar, daß es nicht Sache des Gerichtshofes ist, sich dadurch an die Stelle der Verwaltung zu setzen, daß er sich zur Zweckmäßigkeit einer Entscheidung zur Änderung der dienstlichen Verwendung äußert, wozu der Kläger Sie mit seinem Vorbringen aufzufordern scheint (vgl. dazu die Schlußanträge des Generalanwalts Reischl in der Rechtssache 61/76, Geist/Kommission, Slg. 1977, 1441, auf die er in seinen Schlußanträgen in der Rechtssache 60/80, Kindermann/Kommission, Bezug nimmt).

Außerdem sehe ich nicht, in welcher Hinsicht der Übergang von den Aufgaben des Leiters einer Abteilung auf die eines Beraters die Ehre und den guten Ruf des davon betroffenen Beamten beeinträchtigen könnte, vorausgesetzt zumindest, daß dieser Übergang formal einwandfrei vor sich geht.

V — Mit seiner dritten und letzten Rüge wirft der Kläger der Kommission vor, sie habe seine dienstliche Verwendung geändert, ohne ihn vorher zu konsultieren. In seiner Klageschrift hat er diese Unterlassung als Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör angesehen, sie aber im Anschluß an das Urteil in der Rechtssache Kuhner als Verstoß gegen den Grundsatz der ordnungsgemäßen Verwaltung bezeichnet.

a) Im Kuhner-Urteil haben Sie nämlich zu einer gleichlautenden Rüge ausgeführt:

„Man kann im vorliegenden Fall nicht vom Anspruch auf ‚rechtliches Gehör‘ sprechen, sondern lediglich von einem allgemeinen Grundsatz ordnungsgemäßer Verwaltung, nach dem, von besonderen Ausnahmen abgesehen, eine Verwaltung, die — sogar rechtmäßig — Maßnahmen zu treffen hat, die die Interessen der Betroffenen schwer beeinträchtigen, diesen Gelegenheit zur Stellungnahme geben muß. Die angefochtene Entscheidung, die dem Kläger alle Vorteile seiner Besoldungsgruppe und seiner Grundamtsbezeichnung beläßt, ist nicht so gerichtet, daß sie die Beachtung anderer als der in Artikel 90 des Statuts zum Schutz der Interessen der Beamten und sonstigen Bediensteten vorgeschriebenen Formvorschriften, zu denen erforderlichenfalls die gerichtliche Nachprüfung durch den Gerichtshof hinzutritt, notwendig machen könnte“ (Randnr. 25, Slg. S. 1698).

Aus dieser Randnummer der Entscheidungsgründe geht hervor, daß Sie einen Unterschied zwischen den Maßnahmen, die den Beamten schwer beeinträchtigen, und den anderen Maßnahmen machen. Wenn es sich um die ersteren handelt, ist die Verwaltung verpflichtet, auch wenn die Maßnahmen rechtmäßig sind, den Betroffenen zu ermöglichen, ihren Standpunkt darzulegen. Dagegen können die anderen beschwerenden Akte rechtmäßig ohne vorherige Konsultation vorgenommen werden. Wenn der Betroffene also von seinem Vorgesetzten nicht über die Entscheidung, die im Hinblick auf ihn bevorsteht, unterrichtet worden ist, kann er, selbst wenn er — wäre er unterrichtet worden — gute Gründe hätte anzunehmen, daß die bevorstehende Entscheidung rechtswidrig ist, seinen Standpunkt nicht geltend machen,

bevor die Entscheidung ergeht. Um eine Änderung des Standpunktes der Verwaltung zu bewirken, kann er nur a posteriori tätig werden und bei der Anstellungsbehörde eine förmliche Beschwerde nach Artikel 90 Absatz 2 des Statuts einlegen. Bleibt sie ohne Erfolg, so kann er nur noch eine Klage erheben.

b) Offen gesagt scheint mir die Unterscheidung, auf die dieser Unterschied in der Regelung beruht, nicht über jede Kritik erhaben.

Generalanwalt Mayras hat in seinen Schlußanträgen in der Rechtssache Kuhner darauf hingewiesen, daß einige Mitgliedstaaten — abgesehen vom Vereinigten Königreich und Irland, die kein Verwaltungsrecht in dem Sinne haben, wie es auf dem Kontinent verstanden wird — „Verfahren vorgesehen haben, durch die . . . dem Beamten die Möglichkeit eingeräumt wird, entweder selbst oder durch seine Vertreter angehört zu werden“ (Slg. 1980, 1710). Dies ist, so stellte Herr Mayras fest, in der Bundesrepublik Deutschland, den Niederlanden, Luxemburg und Frankreich der Fall. Für das französische Recht erlaube ich mir, zu der von meinem Vorgänger zitierten Rechtsprechung das Urteil des Plenums des Conseil d'État vom 4. März 1977, Rondeau (Gazette du Palais 1978, Rechtsprechung S. 247-249, Anmerkung Moderne) hinzuzufügen, durch das die Verpflichtung zur Anhörung der paritätischen Verwaltungskommission auf Versetzungen von nicht dem allgemeinen Statut der öffentlichen Verwaltung unterliegenden Beamten ausgedehnt worden ist, wenn diese Versetzungen einen „besonders spürbaren Verlust an Zuständigkeiten bei dem neuen Dienstposten verglichen mit dem früheren Dienstposten“ nach sich ziehen.

Es scheint mir, daß in den Beziehungen zwischen den Verwaltungen der Organe

der Gemeinschaft und ihren Beamten die Anhörung der Beamten vor ihrer Versetzung oder der Änderung ihrer dienstlichen Verwendung ebenfalls eine Notwendigkeit ist, die rechtlich zu sanktionieren die vorliegende Rechtssache Gelegenheit gibt.

Wie bei anderen Beamten, die früher gegen ähnliche Entscheidungen Klage erhoben haben, besteht einer der Punkte, durch den der Kläger am stärksten betroffen worden ist, gerade darin, daß seine Vorgesetzten nicht mit ihm über seine Situation im Rahmen der Reorganisation der Dienststelle, zu der er gehörte, gesprochen haben. Dies ergibt sich hinreichend deutlich aus seinem Schreiben vom 21. August 1979, in dem er — ohne das dies bestritten worden wäre — berichtet hat, daß er während seiner Unterredung mit Dr. Recht am 31. Juli diesen befragt habe, ob es nicht richtiger gewesen wäre, wenn man sich mit ihm über seine Situation unterhalten hätte, bevor die streitige Entscheidung getroffen wurde. Auch hat er in seiner Verwaltungsbeschwerde vom 26. Oktober 1979 mit den folgenden Worten sehr gut zusammengefaßt, worum es in der Diskussion geht:

„Das zwischen der Kommission und ihren Bediensteten, nicht zuletzt den höheren Beamten zu fordernde Vertrauensverhältnis sollte es nicht zulassen, daß eine Maßnahme dieser Art durchgeführt wird, ohne daß sie vorher mit den Betroffenen erörtert und eine gemeinsame und allseits zufriedenstellende Lösung gesucht und nach Möglichkeit gefunden wird. Ich lehne es ab, im internen Spiel etwa als Kegel betrachtet und gesetzt zu werden.“

Ich bin außerdem der Auffassung, daß zwar zu den Pflichten, die eine Verwaltung unbestreitbar gegenüber ihren Beamten hat, die Pflicht gehört, ihre Dienststellen so zu organisieren, daß sie

die ihr übertragenen Aufgaben erfüllen kann, daß aber eine Verwaltung als Ausgleich dafür auch die Pflicht hat zu versuchen, die Zustimmung des betroffenen Beamten zu erreichen, bevor sie eine für seine Laufbahn so wichtige Entscheidung wie eine Änderung der dienstlichen Verwendung oder eine Versetzung trifft. Wie auch Herr Mayras in seinen Schlußanträgen in der Rechtssache Kuhner (Slg. S. 1711) angemerkt hat, ist der Gegensatz zwischen den genau formulierten Garantien, die für die Beamten bei Beurteilungen und Beförderungen bestehen, und dem völligen Fehlen einer Garantie bei Versetzungen und Änderungen der dienstlichen Verwendung verblüffend, obwohl die subjektive und die objektive Bedeutung dieser letztgenannten Maßnahmen im Berufsleben der Beamten einen solchen Unterschied in der Behandlung wohl nicht rechtfertigen.

Es ist jedoch festzustellen, daß die Verwaltung, auch wenn keine Einigung mit dem Beamten erzielt werden kann, dessen dienstliche Verwendung ändern kann, wenn dies dem dienstlichen Interesse entspricht (Urteil vom 24. Februar 1981, Carbognani und Coda Zabetta/Kommission, verb. Rechtssachen 161 und 162/80, Randnr. 28); sie sollte ihn aber zumindest vorher angehört haben. Aus dem bei dieser Gelegenheit entstehenden Dialog könnten sich unter Umständen neue, der Verwaltung bis dahin unbekanntes Gesichtspunkte ergeben, die diese dazu veranlassen könnten, die von ihr beabsichtigte Entscheidung abzuändern. Doch selbst wenn dies nicht der Fall sein sollte, bin ich der Auffassung, daß die Verpflichtung zur vorherigen Unterrichtung geeignet wäre, das Verhältnis zwischen der Verwaltung und ihren Beamten, das ein Vertrauensverhältnis sein muß, wie kürzlich Generalanwalt Reischl betont hat (Schlußanträge vom 19. März 1981 in der Rechtssache 60/80, Kindermann/Kommission), zu verbessern.

Wenn die Beamten in dieser Form über die wahren Gründe der ihnen gegenüber beabsichtigten Entscheidungen aufgeklärt und nicht mehr vor vollendete Tatsachen gestellt würden, hätten sie wohl weniger Anlaß, Vorverfahren und Rechtsstreitigkeiten nach den Artikeln 90 und 91 des Statuts in Gang zu setzen. In jedem Fall wären sie nicht mehr gezwungen, darauf zurückzugreifen, um den Inhalt und die Begründung dieser Entscheidungen zu erfahren. Mit anderen Worten scheint mir die Anerkennung einer Verpflichtung zur Anhörung vor einer Änderung der dienstlichen Verwendung oder einer Versetzung geeignet, Rechtsstreitigkeiten zu vermeiden.

c) Dieses Bemühen um Vorbeugung scheint mir vollkommen zu der Verpflichtung zur ordnungsgemäßen Verwaltung zu passen, die in der Rechtsprechung des Gerichtshofes in verschiedenen Fällen in Ermangelung einer Vorschrift im Statut als Rechtsgrundsatz anerkannt worden ist. Nach diesem Grundsatz ist die Verwaltung verpflichtet, unter anderem

— alle zweckdienlichen Maßnahmen zu ergreifen, um festzustellen, ob schwere, seine berufliche Ehrenhaftigkeit bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben betreffende Anschuldigungen gegen einen Beamten, die ein Dienstvorgesetzter erhebt, begründet sind (Urteil vom 11. Juli 1974, Guillot/Kommission, Rechtssache 53/72, Randnr. 3, Slg. S. 803),

— sich nach einem auf einer Absprache mit der Personalvertretung beruhenden Vermerk zu richten, in dem Grundsätze für die Veranstaltung von internen Auswahlverfahren aufgestellt werden (Urteil vom 29. September 1976, Giuffrida/Rat, Rechtssache 105/75, Randnr. 17, Slg. S. 1403),

— alle vorläufigen, den Dienstbetrieb des Organs nicht beeinträchtigenden Maßnahmen zu ergreifen, um einen Beamten in die Lage zu versetzen, seine persönlichen Schwierigkeiten zu meistern (Urteil vom 9. November 1978, Verhaaf/Kommission, Rechtsache 140/77, Randnr. 12, Slg. S. 2124).

Wenn die vorherige Unterrichtung des Beamten in allen Fällen geboten ist, so bestehen schließlich meiner Meinung nach besondere Gründe dafür, ihr Fehlen im vorliegenden Fall mit einer Sanktion zu belegen. Diese Gründe ergeben sich aus der langen Erfahrung des Klägers auf seinem Spezialgebiet, der Dauer seiner Tätigkeit als Leiter der Abteilung „Betriebsicherheit“ und seinen durch seine Beurteilungen bescheinigten Qualitäten als Leiter dieser Abteilung.

Diese Umstände, zu denen noch die Herabstufung dieser Abteilung zu einem besonderen Dienst trotz der Erweiterung ihres Aufgabenbereiches hinzukommt, machen die streitige Entscheidung um so kritikwürdiger und die Reaktion ihres Adressaten um so verständlicher.

Nach allem bin ich der Meinung, daß die Entscheidung der Kommission vom 17. Juli 1979, durch die die dienstliche Verwendung des Klägers von Leiter der Abteilung „Betriebsicherheit“ in Berater bei der Direktion „Gesundheit und Sicherheit“ der Generaldirektion „Beschäftigung und soziale Angelegenheiten“ abgeändert worden ist, wegen der folgenden Formmängel aufgehoben werden muß: Verstoß gegen Artikel 25 Absatz 2 des Statuts insoweit, als diese Entscheidung einerseits nicht schriftlich und unverzüglich ihrem Adressaten mitgeteilt worden ist und andererseits nicht den Mindestanforderungen an eine angemessene Begründung entspricht; Verstoß gegen den Grundsatz der ordnungsgemäßen Verwaltung insoweit, als der Ent-

scheidung keine Anhörung des Betroffenen vorausgegangen ist.

VI — Es ist nun nur noch zu prüfen, ob der Antrag des Klägers, die Kommission dazu zu verurteilen, ihm als Ersatz für den angeblich erlittenen immateriellen Schaden eine europäische Rechnungseinheit (ECU) zu zahlen, begründet ist. Seiner Meinung nach hat er durch die Umsetzung von dem Posten eines Abteilungsleiters, insbesondere einer Abteilung, die er viele Jahre lang geleitet habe, auf den eines Beraters einen immateriellen Schaden wegen der Beeinträchtigung seiner Ehre und seines Ansehens erlitten, denn er sei dadurch in Mißkredit gebracht worden und bleibe es auch weiterhin. Etwas anderes könnte seiner Meinung nach nur gelten, wenn er sich um einen Beraterposten beworben hätte oder wenn er sich wenigstens mit einer solchen Änderung seiner dienstlichen Verwendung einverstanden erklärt hätte.

Die Voraussetzung dafür, daß einem solchen Antrag — der als Schadensersatzantrag anzusehen ist — stattgegeben werden kann, ist nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes, daß die Verwaltung beim Erlaß der streitigen Entscheidung einen Amtsfehler begangen hat und aus dieser Amtspflichtverletzung dem Kläger ein Schaden entstanden ist (Urteil vom 13. Juli 1972, Heinemann/Kommission, Rechtssache 79/71, Randnr. 9, Slg. S. 590).

Es versteht sich aber von selbst, daß das Vorbringen des Klägers keinen Beweis dafür liefert, daß die Kommission ihm gegenüber eine Amtspflichtverletzung begangen hätte. Im Rahmen ihrer Befugnisse bei der Organisation ihrer Dienststellen ist die Verwaltung selbstverständlich berechtigt, die dienstliche Verwendung eines Beamten selbst gegen dessen

Willen zu ändern und ihn wie im vorliegenden Fall von der einen der Grundamtsbezeichnung seiner Besoldungsgruppe entsprechenden Stelle auf eine andere umzusetzen (Urteil vom 28. Mai 1980, Kuhner aaO, Randnr. 20, Slg. S. 1696-1697). Der Erlaß der streitigen Entscheidung als solche kann daher nicht als Amtspflichtverletzung angesehen werden.

Dagegen ergibt sich aus den Voraussetzungen, unter denen sie ergangen ist, ein rechtsfehlerhaftes Verhalten der Verwaltung. Meiner Meinung nach hat sich die Kommission dadurch, daß sie dem Kläger keine Gelegenheit gegeben hat, zu der ihm gegenüber beabsichtigten Entscheidung Stellung zu nehmen, daß sie ihm später keine Möglichkeit gegeben hat, zu erfahren, aus welchen Gründen im einzelnen diese Entscheidung getroffen worden war, und daß sie es unterlassen hat, ihm die Entscheidung schriftlich

und unverzüglich mitzuteilen, mehrere Versäumnisse zuschulden kommen lassen, für die sie haftbar gemacht werden muß.

Diese Umstände erklären auch, daß der Kläger sich durch die streitige Entscheidung, bei der er sich bis zu den offiziellen Beschwichtigungen der Erwiderung auf seine Beschwerde zu Recht fragen konnte, ob sie nicht auf sein persönliches Verhalten oder auf Mängel in seiner beruflichen Leistung gestützt war, persönlich in seiner Ehre beeinträchtigt gefühlt hat. Man versteht auch, daß er von den Gerüchten und den Fragen getroffen worden ist, die die streitige Entscheidung unter den Voraussetzungen, unter denen sie ergangen ist, nach sich gezogen hat. Meiner Ansicht nach läßt sich daher nicht leugnen, daß der Kläger wirklich einen immateriellen Schaden erlitten hat.

Der symbolische Schadensersatz, den er fordert, scheint mir daher gerechtfertigt.

Aufgrund der vorstehenden Überlegungen beantrage ich abschließend,

- die Entscheidung der Kommission vom 17. Juli 1979 aufzuheben, durch die der Kläger zum Berater bei der Direktion „Gesundheit und Sicherheit“ der Generaldirektion „Beschäftigung und soziale Angelegenheiten“ ernannt worden ist,
- die Kommission zu verurteilen, ihm eine Rechnungseinheit als Ersatz für den erlittenen immateriellen Schaden zu zahlen,
- der Kommission nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung die Kosten aufzuerlegen.