

2. Der Rat trägt die Kosten des Verfahrens.

Galmot

Everling

Kakouris

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 19. Januar 1984.

Der Kanzler

Der Präsident der Dritten Kammer

P. Heim

Y. Galmot

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS  
G. FEDERICO MANCINI  
VOM 15. DEZEMBER 1983 <sup>1</sup>

*Herr Präsident,  
meine Herren Richter!*

1. In dem von Ihnen zu entscheidenden Fall stehen sich eine Beamtin und die Gemeinschaftsverwaltung gegenüber: Erstere verlangt die Zahlung der Haushaltszulage, letztere verneint ihre Zahlungsverpflichtung. Der Rechtsstreit beschränkt sich auf ein Auslegungsproblem: Sie haben nämlich zu entscheiden, ob dem Bediensteten, dem gemäß Artikel 2 Absatz 4 des Anhangs VII des Beamtenstatuts die Zulage für eine einem unterhaltsberechtigten Kind „gleichgestellte“ Person gewährt wird, außerdem nach Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe c desselben Anhangs die Haushaltszulage gewährt werden kann. Der Fall ist von besonderem Interesse, da keine Präzedenzfälle vorliegen.

Der Sachverhalt ist folgender: Fräulein Gabriella Erdini, Beamtin des Rates, beantragte am 23. Juli 1981 beim Direktor der Verwaltung dieses Organs die Zahlung der Haushaltszulage aufgrund des genannten Artikels 1 Absatz 2 Buchstabe c. Zur Begründung des Antrags führte sie an, daß ihre Mutter, die bereits seit dem 1. November 1978 einem unterhaltsberechtigten Kind im Hinblick auf die Zahlung der entsprechenden Zulage gleichgestellt worden war, von ihr nicht nur wirtschaftlich abhängig sei, sondern auch unter ihrem Dach lebe; sie, Fräulein Erdini, habe die Lasten eines Familienvorstands zu tragen. Mit Schreiben vom 25. September 1981 teilte ihr der Direktor der Verwaltung mit, ihrem Antrag könne nicht stattgegeben werden, und zwar aus folgenden Gründen:

a) Die Gleichstellung eines Familienmitglieds mit einem unterhaltsberechtig-

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

ten Kind im Hinblick auf die Zulage gemäß Artikel 2 begründe nicht auch automatisch den Anspruch auf die Haushaltszulage;

- b) die Verfügung, ihr die Zulage für die Mutter zu zahlen, sei besonderer Natur gewesen, und ihr könne keine weitere, ebenso besondere Verfügung wie die über die Gewährung der Haushaltszulage gemäß Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe c folgen.

Mit einem zweiten Schreiben vom 5. Juli 1982 bekräftigte der Direktor der Verwaltung seine Ablehnung. Fräulein Erdini legte dann am 22. September 1982 eine Verwaltungsbeschwerde gemäß Artikel 90 Absatz 2 des Beamtenstatuts ein und beantragte die Zahlung der Haushaltszulage; der Generalsekretär des Rates lehnte aber mit Schreiben vom 17. Februar 1983 diesen Antrag ab und führte an, daß die Mutter von Fräulein Erdini über eigene Einkünfte verfüge und daß die positive Bescheidung ihres Antrags eine Ungleichbehandlung von Beamten bedeuten würde. Somit hat Fräulein Erdini am 22. April 1983 Klage erhoben. Sie beantragt, die ablehnenden Entscheidungen vom 5. Juli 1982 und 17. Februar 1983 aufzuheben und festzustellen, daß ihr mit Wirkung vom Zeitpunkt der Einreichung des Antrags die Haushaltszulage zusteht, da in ihrem Fall die in Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe c des Anhangs VII niedergelegten Voraussetzungen vorlägen, sowie dem Rat die Kosten aufzuerlegen. Der Rat beantragt, die Klage abzuweisen und der Klägerin die Kosten aufzuerlegen.

2. Eine Bemerkung zur Zulässigkeit der Klage: Nach Ansicht des Rates kann von den am 5. Juli 1982 vom Direktor der Verwaltung und am 17. Februar 1983 vom Generalsekretär erlassenen Verwaltungsentscheidungen, deren Aufhebung die Klägerin begehre, nur die letztere ge-

richtlich angefochten werden, da nur sie den Willen der Anstellungsbehörde verkörpere. Träfe diese Auffassung zu, so wären aber meines Erachtens nicht nur die Anfechtung der in dem Schreiben vom 5. Juli 1982 enthaltenen Entscheidung, sondern alle drei Klageanträge unzulässig. Unterstellt man nämlich, die fragliche Maßnahme sei nicht beschwerend im Sinne von Artikel 90 Absatz 2 des Beamtenstatuts, so hätte gegen sie auch keine Beschwerde eingelegt werden können; die Unzulässigkeit dieser Beschwerde hätte dann auch die Unzulässigkeit der Klage zur Folge. Richtig ist aber, daß die Einrede der Beklagten nicht begründet ist. Das Schreiben vom 5. Juli 1982 ist mit anderen Worten eine Maßnahme, gegen die eine Beschwerde zulässig ist.

So scheint es mir zu sein, weil auch dieses Schreiben den Willen der Verwaltung zum Ausdruck brachte, dem Antrag von Fräulein Erdini nicht stattzugeben, und für die Klägerin also eine Beschwer darstellte. Dies wird durch den Gerichtshof bestätigt: Das Urteil vom 24. Februar 1981 in den verbundenen Rechtssachen 161 und 162/80, Carbognani und Coda Zabetta/Kommission (Slg. 1981, 543, Randnummern 12 bis 14 der Entscheidungsgründe) verneint, daß sich die Mitteilung eines Generaldirektors an einen Beamten in der Regel darauf beschränkt, eine von der Anstellungsbehörde zu erlassende Entscheidung vorzubereiten; der Inhalt des Schreibens und die Position seines Verfassers — so der Gerichtshof — erlauben es im Gegenteil, das Schreiben als eine endgültige und jedenfalls autonome Entscheidung der zuständigen Behörde anzusehen. Daß dies in unserem Fall so ist — mit anderen Worten: daß der Direktor der Verwaltung im vorliegenden Fall die Meinung der Anstellungsbehörde zum Ausdruck brachte — scheint mir auf der Hand zu

liegen. Im übrigen teilte auch der Generalsekretär diese Meinung; in seinem Schreiben vom 17. Februar 1983 erkannte er ausdrücklich den beschwerenden Charakter des Schreibens vom 5. Juli 1982 und daher auch dessen Anfechtbarkeit im Verwaltungsverfahren an.

Sind diese Überlegungen zutreffend, so erscheint die Beschwerde ordnungsgemäß und die nachfolgende Klage zulässig.

3. Ich komme zur Begründetheit der Klage. Wie bereits ausgeführt, handelt es sich bei der Bestimmung, deren Anwendung begehrt wird, um Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe c des Anhangs VII. Er lautet wie folgt: „Anspruch auf die Haushaltszulage hat: . . . c) aufgrund einer besonderen, mit Gründen versehenen und auf beweiskräftige Unterlagen gestützten Verfügung der Anstellungsbehörde: der Beamte, der die Voraussetzungen nach den Buchstaben a) und b) zwar nicht erfüllt [d. h. nicht verheiratet, verwitwet, geschieden, rechtswirksam getrennt lebend oder ledig ist und ein oder mehrere unterhaltsberechtigende Kinder hat], jedoch tatsächlich die Lasten eines Familienvorstands zu tragen hat.“

Die Entscheidung über die Anwendbarkeit dieser Bestimmung im vorliegenden Fall erfordert es, ihre Reichweite zu ermitteln; insbesondere ist festzustellen, ob oder unter welchen Voraussetzungen nach dieser Bestimmung die Haushaltszulage einem Beamten zu gewähren ist, der bereits die Zulage für eine mit einem Kind gleichgestellte Person erhält. Es ist also zu klären, welche Beziehung zwischen den Voraussetzungen der Haushaltszulage und denen der Bestimmung über die Kinderzulage besteht. Lassen Sie mich nunmehr auch diese letztgenannte Bestimmung, nämlich Artikel 2 Absatz 4 des Anhangs VII, verlesen: „Dem unterhaltsberechtigten Kind kann

ausnahmsweise durch besondere, mit Gründen versehene und auf beweiskräftige Unterlagen gestützte Verfügung der Anstellungsbehörde jede Person [d. h. eine Person, die nicht das eheliche, uneheliche oder an Kindes Statt angenommene Kind des Beamten oder seines Ehegatten ist] gleichgestellt werden, der gegenüber der Beamte gesetzlich zum Unterhalt verpflichtet ist und deren Unterhalt ihn mit erheblichen Ausgaben belastet.“

Die Gegenüberstellung der zwei Bestimmungen wirft eine Reihe von Fragen auf. Können die Zulage für eine „gleichgestellte“ Person und die Haushaltszulage nebeneinander bestehen? Wenn ja, begründet die Gewährung der ersteren auch immer und automatisch einen Anspruch auf die letztere? Wenn diese automatische Wirkung zu verneinen ist, welche anderen Voraussetzungen müssen vorliegen, damit der Bezieher der Zulage für eine „gleichgestellte“ Person auch die Haushaltszulage erhält? Ich möchte gleich betonen, daß nach meinem Dafürhalten das Nebeneinanderbestehen beider Zulagen möglich, jedoch nicht automatisch ist. Die Gesichtspunkte, die sich auf den Wortlaut und dem Gesamtzusammenhang beziehen und die mich zu diesem Standpunkt geführt haben, stimmen mit den Voraussetzungen der beiden Leistungen überein.

Lassen Sie mich mit der Haushaltszulage beginnen. Das Statut macht ihre Gewährung davon abhängig, daß der Beamte tatsächlich die Lasten eines Familienvorstands zu tragen hat. Diese Voraussetzung beinhaltet ihrerseits zwei Erfordernisse: a) das Vorliegen einer Familiengruppe, der der Beamte vorsteht; b) die Übernahme der entsprechenden Kosten durch diesen Beamten. Was das unter a) beschriebene Erfordernis bedeutet, ist schnell dargelegt. Damit nach den Bestimmungen des Statuts und nach der all-

gemeinen Lebenserfahrung von einer Familie im weiteren Sinn, d. h. unter Einbeziehung der Eltern und jedenfalls von Personen, die nicht Ehegatte oder Kinder sind, die Rede sein kann, ist das Zusammenleben ihrer Mitglieder unerlässlich; wenn also der Elternteil in einem Altenheim untergebracht ist und der Beamte die entsprechenden Kosten trägt, bilden diese beiden *keine* Familiengruppe. Für die entscheidende Bedeutung des Zusammenlebens im Hinblick auf die Haushaltszulage spricht übrigens auch ein präziser systematischer Gesichtspunkt.

Artikel 8 Absatz 1 des Anhangs VII bestimmt nämlich, daß der Beamte für sich und, soweit er Anspruch auf die Haushaltszulage hat, für seinen Ehegatten und die unterhaltsberechtigten Personen im Sinne des Artikels 2 (also auch für die von Absatz 4 erfaßten Personen) Anspruch auf Vergütung der Reisekosten vom Ort der dienstlichen Verwendung zum Herkunftsort hat. Nun erfordert es der damit hergestellte Zusammenhang zwischen Zulage und Reisekosten eindeutig, daß das Familienmitglied (also der Elternteil), dessen Kosten erstattet werden, in der Wohnung des Beamten lebt, d. h. mit diesem eine echte Familie im weiteren Sinn bildet. Das ist aber noch nicht alles. Die Bestimmung bestätigt außerdem, daß das Statut von den zwei möglichen Arten der Unterstützung von älteren Personen — Eingliederung in die Familie oder Übernahme der Kosten, die aus ihrer Aufnahme in ein geeignetes Heim entstehen — die erstere privilegiert oder — besser gesagt — fördert. Ich habe gesagt „bestätigt“, weil die Gewährung der Haushaltszulage nur an diejenigen Beamten, der diese Art der Unterhaltsleistung wählt, ein noch treffenderer und bedeutsamerer Hinweis in diesem Sinne ist.

Das zweite Erfordernis besteht, wie ich ausgeführt habe, in der Tragung der Lasten, die sich aus dem Zusammenleben ergeben. Das Statut fordert, daß diese Lasten *tatsächlich* getragen werden: Es verwendet also ein Adjektiv, das die Vorstellung einer beständigen, jedoch nicht zwingend allumfassenden und auch nicht notwendigerweise drückenden Verpflichtung hervorruft. Mit anderen Worten: Das Statut verlangt für den Anspruch auf die Haushaltszulage nicht, daß der Beamte die gesamten Kosten trägt. Es reicht aus, daß er einen bedeutenden Teil übernimmt, auch wenn ihm dies keine schwerwiegenden Opfer abverlangt, und es für den restlichen Teil der mit ihm lebenden Person überläßt, sich, wenn sie kann, mit eigenen Mitteln zu unterhalten.

Ganz anders sind die Voraussetzungen, von denen Artikel 2 Absatz 4 des Anhangs VII die Gewährung der anderen Zulage abhängig macht. Hier wird ein Zusammenleben nicht verlangt. Deshalb ist es erforderlich, daß der Beamte gegenüber der „gleichgestellten“ Person gesetzlich zum Unterhalt verpflichtet ist und daß deren Unterhalt ihn mit „erheblichen“ Ausgaben belastet. Es sei hinzugefügt, daß die Gewährung dieser Zulage stets besonderen Charakter hat und, wie sich aus den Worten „*kann* ... gleichgestellt werden“ (d. h. von der Verwaltung) ergibt, für sie ein Ermessensspielraum besteht.

Das beklagte Organ meint nun, daß dieser Spielraum auch im Fall der Haushaltszulage bestehe. Damit bin ich nicht einverstanden. Abgesehen davon, daß die maßgebliche Bestimmung nämlich nicht von einer Ausnahmerechtsverfügung spricht, enthält sie auch nicht das Verb „können“ im Hinblick auf die Entscheidung der Verwaltung; sie verwendet vielmehr die Worte „Anspruch auf die Haushaltszulage hat“, was sicherlich nicht an eine

Beurteilungsfreiheit denken läßt. Auch trifft nicht zu — diese Ansicht vertritt aber der Rat —, daß der Ermessenscharakter der Verfügung, mit der die Haushaltszulage gewährt wird, durch ihre „besondere“ Natur und durch die Verpflichtung, sie mit Gründen zu versehen, belegt wird. Zwischen der Begründungspflicht und dem Ermessensspielraum besteht kein Zusammenhang; weder impliziert die Begründungspflicht einen Ermessensspielraum, noch schließt sie ihn aus. Bekanntlich hat die Begründungspflicht dann besondere Bedeutung, wenn die Entscheidung einen Einzelfall betrifft und wenn eine Ad-hoc-Bewertung erforderlich ist. Ad-hoc-Bewertung bedeutet aber sicherlich nicht Ermessensspielraum.

Zusammenfassend läßt sich also feststellen, daß wir einerseits das Erfordernis des Zusammenlebens, die Übernahme ständiger, aber nicht schwerwiegender Lasten, den normalen und zwingenden Charakter der Verfügung und andererseits die bloße Abhängigkeit vom Unterhalt, die Übernahme erheblicher Ausgaben, die gesetzliche Unterhaltspflichtung sowie den Ausnahme- und Ermessenscharakter der Verfügung haben. Mir scheint, daß sich die Voraussetzungen für die beiden Zulagen hinreichend voneinander unterscheiden, so daß sie nebeneinander gewährt werden können. Allerdings schließen es gerade die Unterschiede bei der notwendigen Feststellung der erforderlichen Voraussetzungen für jede einzelne Leistung aus, daß beide automatisch nebeneinander zu gewähren sind.

4. Der Beklagte wendet sich jedoch gegen die hier vorgenommene Auslegung von Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe c unter einem weiteren Gesichtspunkt: Sie könne nämlich eine Ungleichbehandlung von Beamten zur Folge haben. Sie begünstige den Beamten, der mit der Person lebe,

für deren Lebensunterhalt er Sorge, gegenüber demjenigen Beamten, der die Kosten für die Unterbringung der zu unterhaltenden Person in einem geeigneten Heim oder jedenfalls außerhalb des familiären Bereichs trage. Da aber diese beiden Fälle gleich seien, müßten sie auch in gleicher Weise behandelt werden; in beiden Fällen sei es daher zumindest in der Regel nicht möglich, die Haushaltszulage zu gewähren.

Auch hier bin ich anderer Ansicht. Wie ich bereits ausgeführt habe, fördert das Beamtenstatut die Eingliederung der betagten Eltern, die über keine oder nur über unbedeutende Geldmittel verfügen, in die Familiengruppe. Aber auch derjenige, der diese Ansicht nicht teilt, muß einräumen, daß die beiden vom Rat beschriebenen Fälle nicht gleich sind: Die Aufnahme einer betagten Person in die Familie ist in den meisten Fällen unter sozialen Gesichtspunkten nützlicher und in wirtschaftlicher Hinsicht kostspieliger (man denke an die Notwendigkeit einer größeren Wohnung, an die ärztlichen und pflegerische Versorgung usw.) als die Unterbringung in einem Heim. Wenn dies so ist, dann ist eine unterschiedliche Behandlung dieser beiden Fälle nicht nur gerechtfertigt, sondern geboten.

5. Somit bleibt nur noch zu prüfen, ob in unserem Fall die Voraussetzungen für die Gewährung der Haushaltszulage an die Klägerin vorliegen. Meines Erachtens kann dies nur bejaht werden.

Es besteht zunächst eine „Familie“ in dem in Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe c diesem Wort beigelegten weiteren Sinn: Es ist unstrittig — der Beklagte hat dies nämlich nicht bestritten —, daß die Mutter von Fräulein Erdini seit 1978 ständig im Haus der Tochter in Brüssel lebt. Auch steht fest, daß die Klägerin die Lasten eines Familienvorstands zu tragen

hat. Es ist nämlich zweifellos so, daß die Mutter nur über ein bescheidenes monatliches Einkommen verfügt, das so gering ist, daß es zumindest bis 1982 die Gewährung der Zulage für eine „gleichge-

stellte“ Person gerechtfertigt hat; es liegt also auf der Hand, daß ein großer Teil der mit dem Unterhalt der Familie verbundenen Kosten von der Tochter getragen wird.

6. Aufgrund dieser Überlegungen schlage ich dem Gerichtshof vor, dem Antrag stattzugeben, den Fräulein Gabriella Erdini mit ihrer Klage vom 22. April 1983 gegen den Rat der Europäischen Gemeinschaften gestellt hat, und deshalb festzustellen, daß die Klägerin vom beklagten Organ mit Wirkung vom 23. Juli 1981 — dem Zeitpunkt der Einreichung des entsprechenden Antrags bei der Verwaltung — die Zahlung der Haushaltszulage gemäß Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe c des Anhangs VII des Beamtenstatuts verlangen kann.

Da der Rat unterlegen ist, sind ihm die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.