URTEIL DES GERICHTSHOFES (ERSTE KAMMER)
VOM 22. OKTOBER 1975 [1]

Martin Meyer-Burckhardt
gegen Kommission der Europäischen Gemeinschaften

Rechtssache 9/75

Leitsätze

1. Beamte — Anfechtungsklage — Schadensersatzklage — Fehlende Unterscheidung — Klagefrist
(Beamtenstatut, Art. 90, Art. 91)

2. Beamte — Schadensersatzklage — Grund — Dienstverhältnis — Rechtsgrundlage
(Beamtenstatut, Art. 90, Art. 91)

1. Da die Artikel 90 und 91 des Beamtenstatuts zwischen Anfechtungsklage und Schadensersatzklage hinsichtlich des Verwaltungsvorverfahrens und des gerichtlichen Verfahrens nicht unterscheiden, steht es dem Betroffenen frei, wegen der Selbständigkeit der verschiedenen Klagearten eine von beiden oder beide gemeinsam zu wählen; er muß jedoch innerhalb von drei Monaten nach der Ablehnung seiner Beschwerde den Gerichtshof anrufen.

2. Ein im Dienstverhältnis wurzelnder Schadensersatzprozeß zwischen einem Beamten und dem Organ, dem er angehört oder angehörte, liegt im Rahmen des Artikels 179 des Vertrages sowie der Artikel 90 und 91 des Statuts; er fällt insbesondere hinsichtlich seiner Zulässigkeit weder in den Anwendungsbereich der Artikel 178 und 215 des Vertrages noch in den des Artikels 43 der Satzung des Gerichtshofes der EWG.

In der Rechtssache 9/75

MARTIN MEYER-BURCKHARDT, Direktor a. D. der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, wohnhaft in Horben, Bundesrepublik Deutschland, Prozeßbevollmächtigter: Rechtsanwalt Heinz Niederhausen, Freiburg, Zustellungsbevollmächtigter: Rechtsanwalt Ernest Arendt, Luxemburg, 34 b, rue Philippe II,

gegen

Kläger,

1 — Verfahrenssprache: Deutsch.

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, Brüssel, vertreten durch ihren Rechtsberater Peter Gilsdorf als Bevollmächtigten, unterstützt von Herrn Meinhard Hilf, Mitglied des Juristischen Dienstes, Zustellungsbevollmächtigter: Herr Mario Cervino, Rechtsberater der Kommission, Luxemburg, Place de la Gare,

Beklagte,

wegen Schadensersatzes,

erläßt

DER GERICHTSHOF (Erste Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten R. Monaco, der Richter J. Mertens de Wilmars (Berichterstatter) und A. O'Keeffe,

Generalanwalt: J. P. Warner
Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Der Sachverhalt und das Vorbringen der Parteien im mündlichen Verfahren lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt und Verfahren

1. Der Kläger, früher Beamter in der Bundesrepublik Deutschland und seit 1. Juli 1958 im Dienst der Europäischen Gemeinschaft, wurde am 30. Juni 1967 wegen Invalidität in den Ruhestand versetzt. Er fühlt sich dadurch beschwert, daß nach den Rechtsvorschriften der Bundesrepublik über die Altersversorgung der Beamten in bestimmten Fällen die Möglichkeit der Kumulierung eines von der Gemeinschaft gewährten Ruhegehalts und eines deutschen Ruhegehalts beschränkt oder sogar ganz ausgeschlossen wird. Diese Beschränkung ist offenbar besonders kraß, wenn es sich um ein von der Gemeinschaft gewährtes Ruhegehalt wegen Dienstunfähigkeit handelt und der Beamte die Höchstversorgung erhält. In diesem Falle ruht die deutsche Altersversorgung von 75 % der ruhegehaltsfähigen Dienstbezüge bis auf einen 12 % der ruhegehaltsfähigen Dienstbezüge entsprechenden Betrag, sofern der Betroffene

bei Inkrafttreten des Änderungsgesetzes bereits Versorgungsempfänger war. Dies ergibt sich aus § 160 b Absatz 1 Bundesbeamtengesetz in Verbindung mit Artikel X Absatz 2 des Fünften Gesetzes zur Änderung beamtenrechtlicher und besoldungsrechtlicher Vorschriften vom 19. Juli 1968 (Bundesgesetzblatt I 1968, S. 848). Die deutschen Behörden wendeten die Neuregelung für die Zeit vom 1. Oktober 1968 bis zum 30. Juni 1972 auf die deutschen Versorgungsbezüge des Klägers an.

2. Der Kläger hält die betreffenden Vorschriften des deutschen Rechts für unvereinbar mit dem Gemeinschaftsrecht, insbesondere mit Artikel 5 des Vertrages und dem Beamtenstatut, vor allem mit dessen Artikel 78, und hat deshalb gegen die teilweise Einbehaltung seines deutschen Ruhegehalts Klage zum Verwaltungsgericht Freiburg erhoben. Dieses hat mit Urteil vom 28. Juni 1973 die Klage abgewiesen, nachdem es der Anregung, ein Ersuchen um Vorabentscheidung an den Gerichtshof zu richten, nicht gefolgt war; die Vorlage hätte es dem deutschen Gericht nach Ansicht des Klägers sicher erlaubt, im Anschluß an die beantragte Auslegung die behauptete Unvereinbarkeit festzustellen.

Der Kläger hat den Rechtsstreit im Wege der Sprungrevision vor das Bundesverwaltungsgericht gebracht, das noch nicht entschieden, aber erst kürzlich in seinem Urteil *Ganschow* vom 24. Februar 1972 in einem gleich gelagerten Fall für Recht erkannt hat, die fraglichen Vorschriften seien mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar. In dieser Entscheidung hatte das Bundesverwaltungsgericht ebenfalls die Meinung vertreten, ein Vorlagebeschluß sei nicht veranlaßt.

3. Der Kläger hat den durch die Einbehaltung von 63 % seines deutschen Ruhegehalts erlittenen Schaden für die Zeit vom 1. Oktober 1968 bis zum 30. Juni 1972 auf 122 486,88 DM beziffert.

4. Am 23. Mai 1973 hat der Kläger folgenden Antrag an die Kommission gerichtet: „Die Kommission möge das Verfahren gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag gegen die Bundesrepublik Deutschland führen, und zwar mit dem Ziel, die vom Bundesverwaltungsgericht der Bundesrepublik Deutschland geübte Verletzung des Artikels 177 Absatz 3 EWG-Vertrag zu beenden."

Die Kommission hat diesen Antrag mit Bescheid vom 18. Oktober 1973 abgelehnt, nachdem der Kläger bereits am 1. Oktober 1973 eine Beschwerde gemäß Artikel 90 Absatz 2 des Beamtenstatuts erhoben hatte. Diese Beschwerde wurde mit Bescheid vom 7. Februar 1974 zurückgewiesen.

Am 18. April 1974 hat der Kläger einen neuen Antrag im Sinne des Artikels 90 des Statuts an die Kommission gerichtet, der diesmal darauf abzielte, aufgrund des Artikels 215 EWG-Vertrag Ersatz des Schadens zu erlangen der ihm durch die Weigerung oder Unterlassung der Kommission entstanden sei, gegen die Bundesrepublik ein Verfahren nach Artikel 169 einzuleiten.

Der Antrag ist am 7. November 1974 abgelehnt worden.

Eine am 9. September 1974 eingeschriebene Beschwerde ist unbeantwortet geblieben.

Am 22. Januar 1975 hat der Kläger die vorliegende Klage erhoben, die am 31. Januar 1975 in das Register der Kanzlei eingetragen wurde.

II — Anträge der Parteien

Der Kläger beantragt, der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften möge erkennen:

— Die Beklagte wird verurteilt, an den Kläger 122 486,88 DM zu zahlen Zug um Zug gegen Abtretung der Forderung gleicher Höhe, die dem Kläger gegen die Bundesrepublik Deutschland zusteht, geltend gemacht im vor

dem Bundesverwaltungsgericht anhängigen Rechtsstreit.

Für den Fall, daß der Gerichtshof die Klage als verfrüht ansieht, beantragt der Kläger, den vorliegenden Rechtsstreit auszusetzen.

Die Kommission beantragt,

— die Klage als unzulässig, hilfsweise unbegründet, abzuweisen;

— den Kläger zur Tragung der Verfahrenskosten zu verurteilen.

III — Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien

1. Der Kläger stützt seine Schadensersatzklage auf die endgültige Weigerung der Kommission, ihm im Rechtsstreit gegen die deutschen Behörden Beistand zu gewähren; damit habe sie Artikel 24 des Beamtenstatuts verletzt und dem Kläger zugleich einen Schaden zugefügt. Die Kommission sei als Hüterin des Vertrages gehalten gewesen, gegen die Bundesrepublik Deutschland aufgrund von Artikel 169 des Vertrages einzuschreiten, um die zweifache Verletzung von Verpflichtungen gegenüber der Gemeinschaft zu unterbinden.

Die Bundesrepublik Deutschland habe sich zunächst einer Verletzung des Artikels 5 Absatz 2 des Vertrages und des Artikels 78 des Beamtenstatuts schuldig gemacht. Die Anwendung des § 160 b Absatz 1 erster und zweiter Satz des Bundesbeamtengesetzes auf Ruhestandsbeamte der Europäischen Gemeinschaften verletze Artikel 5 des Vertrages, weil dadurch die Verwirklichung des Zieles gefährdet werde, den Gemeinschaften die Mitarbeit von Bediensteten zu sichern, die in bezug auf Unabhängigkeit, Befähigung, Leistung und Integrität höchsten Ansprüchen genügen und unter den Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Gemeinschaften auf möglichst breiter geographischer Grundlage auszuwählen sind.

Die angegriffene gesetzliche Bestimmung schwäche auch die Wirkung des Artikels 78 des Statuts ab und bedeute eine doppelte Diskriminierung, weil sie erstens nur Beamte und zweitens solche betreffe, die wegen Invalidität aus dem Dienst ausgeschieden seien.

Da die Kommission keine Schritte unternommen habe, um dieser Situation abzuhelfen, seien die betroffenen Beamten darauf beschränkt geblieben, vor den deutschen Verwaltungsgerichten Klage gegen die Bundesrepublik zu erheben.

Der Kläger führt den Fall des früheren Kommissionsbeamten Hans Ganschow an, dessen Klage auf Nichtanwendung des § 160 b Absatz 1 Bundesbeamtengesetz wegen Unvereinbarkeit mit dem Beamtenrecht der Gemeinschaft zunächst vom erstinstanzlichen Gericht und dann vom Bundesverwaltungsgericht abgewiesen worden sei. Keines dieser beiden Gerichte habe es für erforderlich gehalten, dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften gemäß Artikel 177 des Vertrages eine Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen.

Die vom Kläger selbst beim Verwaltungsgericht Freiburg erhobene Klage sei mit Urteil vom 28. Juni 1973 ebenfalls abgewiesen worden. Daraufhin sei Sprungrevision beim Bundesverwaltungsgericht eingelegt worden, über die noch nicht entschieden sei. Da er aus dem Urteil dieses Gerichts in der Sache Ganschow geschlossen habe, daß es kein Ersuchen nach Artikel 177 an den Gerichtshof richten werde, habe er darum gebeten, das Revisionverfahren so lange auszusetzen, bis der Gerichtshof über die vorliegende Klage entschieden habe.

Die zweite Verletzung der Vertragspflichten der Bundesrepublik ergibt sich nach Ansicht des Klägers daraus, daß das Bundesverwaltungsgericht ein Vorgehen nach Artikel 177 des Vertrages abgelehnt hat. Die Verkennung des Artikels 177 durch das Bundesverwaltungsgericht, das von einer Anrufung des Gerichtshofes abge-

sehen habe, weil die streitigen Normen des Gemeinschaftsrechts von vornherein klar und nicht zweifelhaft seien, hätte ebenfalls zu einem Verfahren wegen Vertragsverstoßes führen müssen. Die Weigerung, ein solches Verfahren einzuleiten, stelle ein fehlerhaftes Verhalten der Kommission dar.

Die voraussichtliche Zurückweisung der gegenwärtig vor dem Bundesverwaltungsgericht anhängigen Revision bedeute für den Kläger den Verlust seines Anspruchs gegen die Bundesrepublik Deutschland, ihm die von seinem deutschen Ruhegehalt einbehaltenen 122 486,88 DM auszuzahlen. Dieser Schaden sei in dem Augenblick effektiv geworden, in dem ihm die Kommission den erbetenen Beistand endgültig versagt habe.

2. Die *Kommission* bestreitet in ihrer Klagebeantwortung die Zulässigkeit der Klage.

Sie prüft zunächst deren formelle Seite. Soweit der Kommission ein Verstoß gegen Artikel 24 des Beamtenstatuts vorgeworfen werde, könne die Schadensersatzklage gegen das Organ in seiner Eigenschaft als Dienstherr allein auf Artikel 91 Absatz 1 des Beamtenstatuts in Verbindung mit Artikel 179 EWG-Vertrag gestützt werden. Eine Heranziehung des Artikels 215 Absatz 2 sei bei Ansprüchen im Rahmen des beamtenrechtlichen Dienstverhältnisses nur vorbehaltlich der zusätzlichen Verfahrensvorschriften der Artikel 90 und 91 des Beamtenstatuts möglich. Soweit der Kläger seinen Schadenersatzanspruch auch auf eine allgemeine Pflichtverletzung der Kommission zurückführen wolle, die nicht das Dienstverhältnis zwischen Kläger und Kommission berühre, könne die Klage wohl in der Tat als auf Artikel 215 Absatz 2 des EWG-Vertrags gestützt zu beurteilen sein.

a) Was die Schadensersatzklage im Rahmen des Beamtenstatuts anlangt, räumt die Kommission ein, daß die Klage rein formell die Voraussetzungen des Artikels 90 des Statuts erfüllt. Dennoch sei sie unzulässig, denn sie stelle den Versuch einer Umgehung der Klagefristen dar, da es der Kläger unterlassen habe, auf die ablehnenden Bescheide der Kommission vom 18. Oktober 1973 und 7. Februar 1974 fristgerecht Klage zum Gerichtshof zu erheben. Die Ablehnung des Antrags vom 23. Mai 1973 sei daher unanfechtbar geworden, und der Kläger könne sich nicht „auf dem Weg über einen Schadensersatzanspruch eine neue Klagemöglichkeit verschaffen" (EuGH 12. Dezember 1967 — Collignon 4/67 — Slg. 1967, 488 ff., 499). Die Rechtsprechung des Gerichtshofes über die selbständigen Klagevoraussetzungen der Schadensersatzklage (EuGH 2. Dezember 1971 — Schöppenstedt, 5/71 — Slg. 1971, 975) könne nicht herangezogen werden, weil es dort um die Frage gegangen sei, ob eine Haftungsklage zulässig sein könne, obwohl eine Klage aufgrund der Artikel 173 oder 175 vom System her ausgeschlossen gewesen sei. Hier dagegen handele es sich darum, ob eine Schadensersatzklage zulässig sei, obwohl der Kläger die Frist habe verstreichen lassen, um im Klagewege die Handlung oder Unterlassung, die er geltend mache und die seiner Schadensersatzklage zugrunde liege, vor den Gerichtshof zu bringen.

Abgesehen davon sei die Schadensersatzklage in jedem Fall unzulässig, denn sie sei verspätet. Nach dem Vorbringen des Klägers habe es die Kommission pflichtwidrig unterlassen, wegen der Verkündung des Änderungsgesetztes vom 19. Juli 1968 zum Bundesbeamtengesetz vorzugehen. Der erste Schadensersatzantrag datiere aber erst vom 18. April 1974 und sei deshalb aufgrund des Artikels 43 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG unzulässig. Sollte der „Antrag" vom 18. April 1974 dagegen als Beschwerde im Sinne des Artikels 90 Absatz 2 des Beamtenstatuts qualifiziert werden, dann sei die in diesem Artikel vorgesehene Dreimonatsfrist auch nicht eingehalten worden, weil der Kläger von der behaupteten Unterlassung der Kommission schon seit dem Jahre 1973 Kenntnis gehabt habe.

b) Soweit die Schadensersatzklage auf Artikel 215 des EWG-Vertrags gestützt werde, sei sie ebenfalls unzulässig, weil sie, wie vorgetragen worden sei, im Hinblick auf die in Artikel 43 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG vorgesehene Frist verspätet sei. Das gelte jedoch nur insoweit, als der Kommission vorgeworfen werde, wegen Verkündung des Gesetzes vom 19. Juli 1968 nicht gegen die Bundesrepublik vorgegangen zu sein. Soweit der Vorwurf dagegen eine mögliche Verletzung des Artikels 177 des Vertrages durch die Gerichte der Bundesrepublik betreffe, sei die Frist wohl eingehalten worden.

Nach Ansicht der Kommission gibt es jedoch schwerwiegendere Gründe für die Unzulässigkeit der Klage.

Ein erster Grund hierfür sei aus dem Umstand herzuleiten, daß die Prüfung der Begründetheit einer von einem einzelnen auf die Weigerung der Kommission, das Verfahren nach Artikel 169 einzuleiten, gestützten Untätigkeits- oder Schadensersatzklage zu einer Beurteilung des Verhaltens eines Mitgliedstaates durch den Gerichtshof führen würde, ohne daß er von der Kommission oder einem anderen Mitgliedstaat angerufen worden wäre, und ohne daß der beschuldigte Staat zuvor Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten hätte. Zweitens ergebe sich die Unzulässigkeit aus der Tatsache, daß Artikel 169 das allgemeine Interesse der Gemeinschaften und nicht die Interessen von Privatpersonen schützen wolle, weshalb seine etwaige Verletzung keine Schadensersatzansprüche für den einzelnen auslösen könne. Die besondere Rolle des Artikels 169 erkläre außerdem, warum der vom Gerichtshof in der vorgenannten Rechtssache 5/71 (Schöppenstedt) aufgestellte Grundsatz nicht auf den vorliegenden Fall ausgedehnt werden könne. Es sei ein grundlegender Unterschied, ob der Gerichtshof im Rahmen einer Schadenersatzklage die Rechtmäßigkeit einer materiellen Maßnahme eines Gemeinschaftsorgans überprüfe, die einer Anfechtung durch den einzelnen nicht zugänglich sein sollte, oder ob er inzidenter die Rechtmäßigkeit des Verhaltens eines Mitgliedstaats zu überprüfen habe, ohne daß diesem die verfahrensmäßigen Sicherungen nach Artikel 169 des Vertrages erhalten blieben. Die Kommission ist ferner der Auffassung, die Klageschrift genüge, insbesondere was den Schaden anlange, nicht den Anforderungen des Artikels 38 der Verfahrensordnung.

Die Kommission prüft dann die Begründetheit und geht in erster Linie auf den Vorwurf ein, sie sei zur Einleitung eines Verfahrens wegen Vertragsverletzung gegen die Bundesrepublik verpflichtet gewesen. Ihrer Ansicht nach haftet sie nur dann, wenn erwiesen sei, daß sie in rechtswidriger Weise eine Vorschrift des Gemeinschaftsrechts verletzt habe, die — wenn auch nicht ausschließlich — den Schutz der Interessen des Klägers bezwecke. Keine dieser Voraussetzungen sei jedoch erfüllt.

Zunächst trägt die Kommission vor, Artikel 169 räume ihr in beiden darin vorgesehenen Verfahrensabschnitten einen bestimmten Ermessensspielraum bei der Entscheidung ein, ob sie gegen einen Mitgliedstaat ein Verfahren wegen Vertragsverstoßes einleiten wolle. Sie wolle nicht ausschließen, daß es extreme Fälle geben könne, in denen sie aufgrund des Gemeinschaftsinteresses verpflichtet sei, die Aufsichtsklage zu erheben, aber selbst in einem solchen Fall könne es sich nur um eine nicht einklagbare Verpflichtung handeln.

Im übrigen bezwecke Artikel 169 des Vertrages nicht den unmittelbaren Schutz Einzelner. Die Mitgliedstaaten hätten sich in den Verträgen ausschließlich den Klagen anderer Mitgliedstaaten und denen der Kommission ausgesetzt. Selbst im Rahmen eines Vorlageverfahrens gehöre eine Verletzung der Aufsichtspflichten der Kommission nicht zu den Vorschriften, auf die sich der einzelne inzidenter berufen könne.

Wollte man Artikel 169 des Vertrages als eine Vorschrift ansehen, die zumindest

auch den Interessen einzelner zu dienen bestimmt sei, so könne eine Rechtspflicht allenfalls dann in Betracht kommen, wenn ein Mitgliedstaat in eindeutiger Weise gegen den Vertrag verstoßen habe, so daß das der Kommission eingeräumte Ermessen zusammenschrumpfe. Die Regelung des deutschen Bundesbeamtengesetzes stelle jedoch keinen offensichtlichen Vertragsverstoß dar.

Zur Einleitung des Verfahrens nach Artikel 177 bemerkt die Kommission, diese Vorschrift solle im Zusammenwirken des Gerichtshofes der Gemeinschaften mit den einzelstaatlichen Gerichten die einheitliche Auslegung und Anwendung des Gemeinschaftsrechts gewährleisten. Der einzelne habe keine Möglichkeit, das Vorlageverfahren zu beantragen, geschweige denn über Artikel 169 des EWG-Vertrags zu erzwingen. Die Kommission habe sich ein Vorgehen nach Artikel 169 des Vertrages vorbehalten, um das Zusammenwirken der Gerichte im Rahmen des Artikels 177 des Vertrages sicherzustellen; dabei könne es sich aber nur um eine äußerste Maßnahme handeln, die etwa dann zu ergreifen sei, wenn die Gerichte eines Mitgliedstaats in ständiger Rechtsprechung die Voraussetzungen des Ersuchens um Vorabentscheidung derart verkennen würden, daß eine Außerkraftsetzung des Mechanismus des Artikels 177 befürchtet werden müsse. Dies sei hier jedoch nicht der Fall.

Zur Verletzung der Beistandspflicht nach Artikel 24 des Statuts bemerkt die Kommission, diese Vorschrift solle den Beamten den Beistand der Gemeinschaften sichern, wenn sie aufgrund ihrer Dienststellung oder ihres Amtes Opfer einer strafbaren Handlung würden. Das betreffende deutsche Gesetz könne nicht als „Anschlag auf ... das Vermögen" des Klägers oder als Akt einer kriminellen, strafwürdigen Unrechtsgesetzgebung bezeichnet werden. Ferner setze der Schadensersatzanspruch nach Artikel 24 Absatz 2 voraus, daß der Betroffene keinen Ersatz vom Schädiger habe erlangen können; dem Kläger stehe hier jedoch der Rechtsweg gegen die Bundesrepublik offen. Der mögliche Rechtsirrtum, den ein nationales Gericht, hier das Bundesverwaltungsgericht, begehe, indem es kein Verfahren nach Artikel 177 des Vertrages einleite, falle ebenfalls nicht unter den Anwendungsbereich des Artikels 24.

Hilfsweise prüft die Kommission, inwieweit die Vorschriften des Bundesbeamtengesetzes mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sind. Sie ist der Auffassung, § 160 b Bundesbeamtengesetz wolle die Kumulierung der Höchstversorgung verhindern.

Die Klage könne nicht auf die Urteile vom 16. Dezember 1960 (Humblet, 6/60 — Slg. 1960, 1165) und vom 3. Juli 1974 (Brouerius van Nidek, 7/74 — Slg. 1974, 757) gestützt werden, denn die teilweise Einbehaltung des nationalen Ruhegehalts sei nicht vergleichbar mit der Besteuerung laufender Gehaltsbezüge. Das Gemeinschaftsrecht enthalte keinen Grundsatz des Inhalts, daß das innerstaatliche Versorgungsrecht für Beamte so ausgestaltet werden müsse, daß der zur Gemeinschaft überwechselnde Beamte jedes denkbaren Nachteils enthoben oder sogar im Vergleich zu anderen einzelnen Beamten bevorzugt werde.

3. In seiner *Erwiderung* verdeutlicht der Kläger die Grundlage seiner Klage: Die Vertragsverletzung, gegen die die Kommission vorzugehen unterlassen habe, bestehe darin, daß das Bundesverwaltungsgericht mit Unterstützung der Bundesregierung Artikel 177 Absatz 3 unrichtig auslege und es aufgrund dieser unrichtigen Auslegung ablehnen werde, dem Gerichtshof zwei erhebliche Fragen des Gemeinschaftsrechts zur Vorabentscheidung vorzulegen. Die erste Frage, die hätte gestellt werden müssen, gehe dahin, ob das Beamtenstatut so auszulegen sei, daß Beamte aus allen Mitgliedstaaten, die sich in vergleichbarer Lage befinden, Dienst- und Versorgungsbezüge in tatsächlich gleicher Höhe erhalten müßten. Der Kläger möchte diese Frage bejaht sehen und stützt sich dabei

auf die Begründungserwägungen des Statuts der Beamten der Europäischen Gemeinschaften, welche die Ziele des Statuts definieren, die im Urteil vom 16. Dezember 1960 (Humblet, 16/60) präzisiert worden seien. Aus diesem Grunde dürften die Sätze 1 und 2 des § 160 b Absatz 1 Bundesbeamtengesetz auf Ruhestandsbeamte der Europäischen Gemeinschaften nicht angewendet werden.

Falls die erste Frage verneint werde, stelle sich bezüglich der Auslegung des Artikels 78 des Beamtenstatuts (Verordnung Nr. 31 (EWG) vom 18. Dezember 1961, ABl. Nr. 45 vom 14. Juni 1962) eine zweite Frage. Sie gehe dahin, ob der Anspruch auf die EG-Invalidenpension eines Beamten, der im Dienst der Gemeinschaft voll dienstunfähig geworden sei, auch nur mittelbar dadurch beeinträchtigt werden dürfe, daß der Mitgliedstaat an die Existenz der EG-Invalidenpension die Rechtsfolge der totalen Suspension der nationalen Versorgungsansprüche des Beamten knüpfe. Der Kläger schlägt eine negative Antwort vor und kritisiert die Auslegung des § 160 Absatz 1 des Bundesbeamtengesetzes durch die Kommission, welche die Ansicht vertrete, diese Vorschrift habe zum Ziel, eine doppelte Höchstversorgung von Beamten, die teils im Dienst der Bundesrepublik, teils im Dienst einer zwischen- oder überstaatlichen Einrichtung gestanden hätte, zu vermeiden. Diese Analyse der Kommission sei unrichtig, denn die Vorschrift erfasse auch Ruhegehälter unterhalb der Höchstversorgung und gelte nicht für solche deutschen Beamten, die zwar die Gemeinschaft mit einem EG-Ruhegehalt, aber nicht wegen Dienstunfähigkeit verlassen hätten.

Der Kläger meint, das Vorbringen zur Unzulässigkeit der Schadensersatzklage, soweit diese auf das unterbliebene Einschreiten der Kommission gegen das Bundesgesetz vom 19. Juli 1968 gestützt sei, liege neben der Sache. Die Klageschrift gründe sich darauf, daß die Kommission nicht gegen die Verletzung des Artikels 177 des Vertrages durch die Bundesrepublik Deutschland eingeschritten sei.

In dieser Hinsicht macht der Kläger deutlich, daß seine Klage auf Artikel 215 des Vertrages abhebe, denn Artikel 91 des Beamtenstatuts könne nicht als Rechtsgrundlage für Schadensersatzklagen dienen. Daß die Schadensersatzklage ein selbständiger Rechtsbehelf sei, habe der Gerichtshof im Urteil vom 28. April 1971 (Lütticke, 4/69 – Slg. 1971, 325, 336) sowie in einer Reihe weiterer Urteile ausgeführt (EuGH 2. Dezember 1971 – Schöppenstedt, 5/71 – Slg. 1971, 975, 984; EuGH 13. Juli 1972 – Heinemann, 79/71 – Slg. 1972, 579, 590; EuGH 13. Juni 1972 – Compagnie d'Approvisionnement, 9 und 11/71 – Slg. 1972, 391, 404; EuGH 24. Oktober 1973 – Merkur, 43/73 – Slg. 1973, 1055, 1070; EuGH 2. Juli 1974 – Holtz und Willemsen, 153/73 – Slg. 1974, 675, 693).

Wenn es zutreffe – was der Kläger bestreitet –, daß dem Gerichtshof im Wege des Ersuchens um Vorabentscheidung nur Fragen zur Auslegung solchen Gemeinschaftsrechts unterbreitet werden könnten, das für den einzelnen unmittelbare Rechte begründe, so sei diese Voraussetzung doch in jedem Fall bei Artikel 24 des Beamtenstatuts und Artikel 7 des Vertrages erfüllt. Ferner bedeute die Erhebung einer auf vertragswidriges Verhalten der Kommission gestützten Schadensersatzklage noch lange nicht, daß die Kommission als Hüterin des Vertrages mit Klagen überzogen werde; vielmehr werde dadurch einer zu laxen Haltung der Kommission gegenüber den Vertragsverletzungen der Mitgliedstaaten entgegengewirkt. Insoweit unterstreicht der Kläger, daß die Haltung des Bundesverwaltungsgerichts von der Bundesregierung unterstützt werde, was beweise, wie schwerwiegend das Verhalten und wie notwendig ein Einschreiten seitens der Kommission sei.

4. In ihrer *Gegenerwiderung* stellt die Kommission fest, daß der Kläger nach wie vor nicht eindeutig klargestellt habe,

ob er seine Schadensersatzklage auf Artikel 179 des Vertrages in Verbindung mit dem Beamtenstatut oder auf Artikel 215 Absatz 2 des Vertrages stütze. Die Kommission räumt ein, daß, wenn die Klage auf Artikel 215 gestützt werde, die Verjährungsfrist von fünf Jahren noch nicht verstrichen sei, soweit der Kläger sich nur noch auf die Verletzung des Artikels 177 des Vertrages durch das Bundesverwaltungsgericht beziehe. Wenn der Kläger seine Klage auf das Beamtenstatut stütze, könne er sich wegen der Zulässigkeit der Klage nicht auf das Urteil des Gerichtshofes vom 13. Juli 1972 (Heinemann/Kommission, 79/71 — Slg. 1972, 579, 590) berufen, in welchem eine Schadensersatzklage für zulässig erklärt worden sei, „da für [sie] nicht die Frist des Artikels 91 des Statuts gilt". In dieser Rechtssache habe der Gerichtshof nämlich ausdrücklich darauf abgestellt, daß die erhobene Schadensersatzklage nicht auf die Rechtswidrigkeit einer Maßnahme, sondern auf die Erteilung einer unrichtigen Auskunft gestützt gewesen sei. In seinem Urteil vom 21. Februar 1974 (Kortner-Schots u. a./Rat, Kommission und Parlament, 33/73 — Slg. 1974, 177, 188) habe der Gerichtshof klargestellt, wenn die angebliche Rechtswidrigkeit von behördlichen Verfügungen den Anlaß für ein Schadensersatzbegehren bilde, finde sich die Klagegrundlage ausschließlich in Artikel 179 des Vertrages; die Klage sei dann nach Artikel 90 und 91 des Statuts fristgebunden.

Da der Kläger den Gerichtshof nicht innerhalb von drei Monaten nach der endgültigen Ablehnung seines Antrags mit Schreiben der Kommission vom 7. Februar 1974 angerufen habe, sei die vorliegende Schadensersatzklage nicht zulässig.

Ganz allgemein sei die auf Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens nach Artikel 169 durch die Kommission gerichtete Klage auch deshalb unzulässig, weil der Kläger zum einen keinen Rechtsanspruch auf die Einleitung eines solchen Verfahrens habe und weil ihm Artikel 177 zum anderen auch kein Recht auf Anrufung des Gerichtshofes einräume.

Zur Begründetheit der Klage vertritt die Kommission die Ansicht, die vom Kläger gegen § 160 b des Bundesbeamtengesetzes vorgebrachten Angriffe beruhten auf unrichtigen Vorstellungen oder gingen weit über den ihn betreffenden Teil der Regelung hinaus. Auch der im Gemeinschaftsrecht bestehende Grundsatz der Gleichbehandlung könne die absolute Gleichheit der den Beamten in ihren Heimatstaaten gewährten Bezüge nicht sicherstellen. Die zweite vom Kläger formulierte Frage lasse außer acht, daß seine Versorgung aufgrund des Gemeinschaftsrechts nicht angetastet werde. Der deutsche Gesetzgeber sei von dem allgemeinen Grundsatz ausgegangen, daß aus öffentlichen Mitteln im Ergebnis für ein Arbeitsleben auch nur eine Höchstversorgung gewährt werden solle.

Die Parteien haben in der öffentlichen Sitzung vom 10. Juli 1975 ihr Vorbringen aus dem schriftlichen Verfahren ergänzt.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 18. September 1975 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Die Klage ist auf die Verurteilung der Kommission zur Zahlung von 122 486,88 DM zum Ersatz des Schadens gerichtet, den die Kommission dem Kläger nach seinem Vorbringen durch ihre Weigerung verursacht hat, gegen die Bundesrepublik Deutschland ein Verfahren nach Artikel 169 des Vertrages einzuleiten.

2 Der Kläger, früher Beamter der Bundesrepublik und dann der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, bestreitet vor den deutschen Gerichten die Vereinbarkeit bestimmter Rechtsvorschriften der Bundesrepublik mit dem Gemeinschaftsrecht, weil sie zur Folge hätten, daß sein deutsches Ruhegehalt für den Zeitraum vom 1. Oktober 1968 bis zum 30. Juni 1972 wegen des Zusammentreffens mit dem Ruhegehalt der Gemeinschaft spürbar vermindert werde. Nach der Abweisung seiner Klage durch das Urteil des Verwaltungsgerichts Freiburg vom 28. Juni 1973 brachte der Kläger den Rechtsstreit im Wege der Sprungrevision vor das Bundesverwaltungsgericht, das im Zeitpunkt der Verkündung des vorliegenden Urteils noch nicht entschieden hat.

3 Bereits am 23. Mai 1973 hatte der Kläger jedoch — nachdem er von einem früheren Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 24. Februar 1972 in einer Rechtssache erfahren hatte, in der er nicht Partei war, die er jedoch für gleichgelagert hält und in der das Gericht seiner Ansicht nach um eine Vorabentscheidung nach Artikel 177 des Vertrages hätte ersuchen müssen — einen Antrag nach Artikel 90 des Beamtenstatuts an die Kommission gerichtet dahin, die Kommission möge mit dem Ziel, die angeblich vom Bundesverwaltungsgericht geübte „Verletzung des Artikels 177 Absatz 3 EWG-Vertrag zu beenden", das Verfahren nach Artikel 169 EWG-Vertrag gegen die Bundesrepublik führen. Der Antrag wurde zuerst stillschweigend, dann ausdrücklich abgelehnt; die daraufhin eingereichte Beschwerde, die auf dasselbe Ziel gerichtet war, wurde mit Bescheid vom 7. Februar 1974 ebenfalls zurückgewiesen. Ohne daß er hiergegen Klage beim Gerichtshof erhoben hätte, richtete der Kläger am 18. April 1974 einen neuen Antrag, diesmal auf Gewährung von Schadensersatz, an die Kommission, der nach stillschweigender Ablehnung und einer am 7. November 1974 ausdrücklich abgelehnten Beschwerde zur vorliegenden Schadensersatzklage geführt hat.

4 Der Kläger behauptet, Ursache des Schadens, für den er Ersatz verlange und dessen Höhe der Verminderung entspreche, die sein deutsches Ruhegehalt wegen der fraglichen deutschen Rechtsvorschriften erfahren habe, sei die Unterlassung der Kommission, wegen des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts vom 24. Februar 1972 ein Verfahren gegen die Bundesrepublik einzuleiten. Insoweit macht er geltend, die seine Rechtsstellung beeinträchtigenden deutschen Rechtsvorschriften seien mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbar, und eine Vorabentscheidung des Gerichtshofes über die Auslegung des Beamtenstatuts hätte, wenn dieser darum ersucht worden wäre, den deutschen Gerichten die Feststellung der behaupteten Unvereinbarkeit erlaubt.

5 Nach Ansicht der Kommission ist die Klage unzulässig, und zwar unabhängig davon, ob ihre Grundlage in Artikel 179 des Vertrages in Verbindung mit dem Beamtenstatut oder in Artikel 215 des Vertrages zu sehen sei.

6 Der Kläger beruft sich zur Begründung seiner Klage gleichzeitig auf die Artikel 178 und 215 des Vertrages sowie auf Artikel 179 und das Beamtenstatut. Zur Prüfung der Zulässigkeit ist daher zu klären, auf welche Vorschriften die Klage zu stützen war.

7 Nach Artikel 179 des Vertrages ist der Gerichtshof für alle Streitsachen zwischen der Gemeinschaft und deren Bediensteten innerhalb der Grenzen und nach Maßgabe der Bedingungen zuständig, die im Statut der Beamten festgelegt sind oder sich aus den Beschäftigungsbedingungen für die Bediensteten ergeben. Nach Artikel 91 des Beamtenstatuts gehören zu diesen Streitsachen auch solche vermögensrechtlicher Art, in denen der Gerichtshof im übrigen die Befugnis zu unbeschränkter Ermessensnachprüfung einschließlich der Befugnis zur Aufhebung oder Änderung der getroffenen Maßnahmen hat. Daher liegt ein im Dienstverhältnis wurzelnder Schadensersatzprozeß zwischen einem Beamten und dem Organ, dem er angehört oder angehörte, im Rahmen des Artikels 179 des Vertrages sowie der Artikel 90 und 91 des Statuts; er fällt insbesondere hinsichtlich seiner Zulässigkeit weder in den Anwendungsbereich der Artikel 178 und 215 des Vertrages noch in den des Artikels 43 der Satzung des Gerichtshofes der EWG.

8 Der Kläger stützt seine Klage vor allem darauf, daß die Kommission Artikel 24 des Statuts über die Beistandspflicht der Organe gegenüber ihren Bediensteten verletzt habe. Außerdem hat er durch die Einreichung eines Antrags und einer Beschwerde selbst den von den Artikeln 90 und 91 aufgezeigten Weg eingeschlagen. Die Zulässigkeit der Klage ist daher anhand der beiden letztgenannten Bestimmungen zu prüfen.

9 Die Kommission macht insoweit geltend, die Klage sei unzulässig, denn der Kläger habe gegen die mit Bescheid der Kommission vom 7. Februar 1974 ausgesprochene Ablehnung seiner ersten Beschwerde vom 1. Oktober 1973 nicht innerhalb der in Artikel 91 Absatz 3 des Statuts vorgesehenen Dreimonatsfrist Klage beim Gerichtshof erhoben und könne diese Unterlassung nicht auf dem Weg über die vorliegende Schadensersatzklage ungeschehen machen. Dem hält der Kläger entgegen, die Schadensersatzklage stelle gegenüber der Anfechtungsklage einen selbständigen Rechtsbehelf dar, der

seinen eigenen Zulässigkeitsvoraussetzungen unterworfen sei; daraus folge, daß seine Klage, die er innerhalb der Dreimonatsfrist nach Ablehnung der gegen die Verweigerung des beantragten Schadensersatzes gerichteten Beschwerde erhoben habe, zulässig sei.

10 Zwar sind Anfechtungsklage und Schadensersatzklage zwei verschiedene Rechtsbehelfe; doch wird zwischen ihnen bei Streitsachen zwischen Beamten und den Organen hinsichtlich des Verwaltungsvorverfahrens und des gerichtlichen Verfahrens in den Artikeln 90 und 91 des Status kein Unterschied gemacht. In diesem Zusammenhang ist bedeutsam, daß weder in Artikel 178 des Vertrages noch in den Artikeln 90 und 91 des Statuts bestimmt wird, welche Klage gegen die Ablehnung der Verwaltungsbeschwerde gegeben ist. Voraussetzung für die Zuständigkeit des Gerichtshofes ist nach Artikel 91 unabhängig von der Rechtsnatur der Klage allein, daß es sich um eine Streitsache über die Rechtmäßigkeit einer den Kläger beschwerenden Maßnahme handelt.

11 Daher konnte der Kläger bereits nach der Ablehnung seiner Beschwerde vom 1. Oktober 1973 durch den Bescheid der Kommission vom 7. Februar 1974 innerhalb der Dreimonatsfrist den Gerichtshof mit einer Streitsache über die Rechtmäßigkeit einer ihn beschwerenden Maßnahme sowie über die daraus sich etwa ergebenden vermögensrechtlichen Folgen befassen. Hervorzuheben ist, daß der Kläger seinen Schadensersatzanspruch gerade auf die behauptete Rechtswidrigkeit der Ablehnung seiner Beschwerde gründet und damit einräumt, daß die Feststellung dieser Rechtswidrigkeit zusammen mit dem Schadensersatzantrag Streitgegenstand sind. Wegen der Selbständigkeit der verschiedenen Klagearten stand es ihm frei, eine von beiden oder beide gemeinsam zu wählen; in jedem Fall mußte er aber seine Klage innerhalb der Frist von drei Monaten nach der Ablehnung seiner Beschwerde vom 1. Oktober 1973 erheben.

12 Die Klage vom 22. Januar 1975, die am 31. Januar 1975 in das Register der Kanzlei eingetragen worden ist, wahrt diese Frist nicht.

13 Vorsorglich ist noch darauf hinzuweisen, daß die Klage auch dann verspätet wäre, wenn sie ihre Grundlage in Artikel 215 des Vertrages finden könnte und nicht den Verfahrensvorschriften der Artikel 90 und 91 des Statuts unterworfen wäre, denn sie hätte dann nicht die in Artikel 43 der EWG-Satzung vorgesehenen Fristen gewahrt. Da der an das Organ gerichtete Schadenser-

satzantrag am 30. April 1974 eingeschrieben worden ist und das Organ nicht innerhalb der in Artikel 175 Absatz 2 vorgesehenen Frist von zwei Monaten Stellung genommen hat, hätte die Klage innerhalb einer weiteren Frist von zwei Monaten erhoben werden müssen; dies ist jedoch nicht geschehen. Selbst wenn die am 9. September 1974 eingeschriebene und am 7. November 1974 zurückgewiesene Beschwerde gegen die Ablehnung des Schadensersatzantrags als Antrag nach Artikel 43 der Satzung des Gerichtshofes der EWG anzusehen wäre, würde sich im Ergebnis nichts ändern.

14 Die Klage ist daher als unzulässig abzuweisen.

Kosten

15 Der Kläger ist mit seinem Vorbringen unterlegen. Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Nach Artikel 70 der Verfahrensordnung tragen jedoch die Organe in Rechtsstreitigkeiten mit Bediensteten der Gemeinschaften ihre Kosten selbst.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Erste Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Klage wird abgewiesen.**

2. **Jede Partei trägt ihre eigenen Auslagen.**

Monaco Mertens de Wilmars O'Keeffe

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 22. Oktober 1975.

Der Kanzler

A. Van Houtte

Der Präsident der Ersten Kammer

R. Monaco