SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS FRANCESCO CAPOTORTI VOM 14. MAI 1981 [1]

Inhaltsverzeichnis

1. Gegenstand der Rechtssachen und Gliederung der Ausführungen 1514

2. Ablauf der Verfahren in den Versorgungssachen: A — Rechtssache 153/79; B — Rechtssache 154/79; C — Rechtssache 33/80; D — Rechtssache 67/80. 1514

3. Ablauf der Verfahren in den Rechtssachen betreffend die Überweisung eines Teils der Dienstbezüge ins Ausland: A — verb. Rechtssachen 783 und 786/79; B — Rechtssache 817/79; C — Rechtssache 828/79; D — Rechtssache 1253/79.... 1517

4. Ablauf des Verfahrens in der Rechtssache 72/80 betreffend die Zulage, die anstelle der aufgehobenen Trennungszulage trat 1519

5. Ablauf der Verfahren betreffend den auf die Dienstbezüge der Beamten mit Dienstort in Italien anwendbaren Berichtigungskoeffizienten: A — Rechtssache 158/79; B — Rechtssachen 543/79 und 799/79; C — Rechtssache 737/79 1519

6. Inhalt der angegriffenen Verordnungen: A — Verordnungen Nrn. 3085 und 3086/78; B — Verordnung Nr. 3087/78 1521

7. Prüfung der Zulässigkeit in der Rechtssache 153/79: Die Einwendung, allgemeine Maßnahmen könnten von Beamten nicht unmittelbar angegriffen werden 1525

8. Fortsetzung: Die Einwendung, es fehle an einer beschwerdefähigen beschwerenden Maßnahme 1528

9. Fortsetzung: Die Einwendung des mangelnden Rechtsschutzinteresses 1529

10. Prüfung der Zulässigkeit in der Rechtssache 154/79: Einwendungen: a) Fehlen einer beschwerenden Maßnahme; b) die Klage lasse sich weder auf die Artikel 90 und 91 Beamtenstatut noch auf die Artikel 173 und 184 EWG-Vertrag zurückführen 1531

11. Prüfung der Zulässigkeit in der Rechtssache 33/80: Einwendungen im Hinblick auf die Klagen gegen die Kommission: a) Die angefochtenen Maßnahmen seien keine solche der Anstellungsbehörde, b) allgemeine Maßnahmen könnten von Beamten nicht angefochten werden, c) die Schadensersatzklage sei als Folge der Unzulässigkeit der ihr zugrunde liegenden Anfechtungsklage ebenfalls unzulässig, b) für den Schadensersatzantrag fehle es an einer vorherigen Verwaltungsbeschwerde 1531

12. Fortsetzung: Einwendungen im Hinblick auf die Klagen gegen den Rat: a) Es fehle an einer vorherigen Verwaltungsbeschwerde, b) der Rat sei nicht die Anstellungsbehörde, c) allgemeine Maßnahmen könnten von Beamten nicht angefochten werden, d) die Schadensersatzklage sei als Folge der Unzulässigkeit der ihr zugrunde liegenden Anfechtungsklage ebenfalls unzulässig 1533

1 — Aus dem Italienischen übersetzt.

13. Prüfung der Zulässigkeit in der Rechtssache 167/80: Einwendungen im Hinblick auf die Klagen gegen die Kommission: a) Allgemeine Maßnahmen könnten von Beamten nicht unmittelbar angefochten werden, b) das beklagte Organ sei nicht Anstellungsbehörde, c) es liege keine beschwerende Maßnahme vor 1534

14. Fortsetzung: Einwendungen im Hinblick auf die Klage gegen das Parlament: Rechtshängigkeit; die Verwaltungsbeschwerde sei nicht rechtzeitig eingelegt worden 1535

15. Prüfung der Zulässigkeit in den verb. Rechtssachen 783 und 886/79: Einwendungen im Hinblick auf die Klage gegen die Kommission: Allgemeine Maßnahmen könnten von Beamten nicht angefochten werden, die angefochtene Maßnahme sei auch nicht möglicherweise beschwerend, es fehle an einer vorherigen Verwaltungsbeschwerde, die Schadensersatzklage sei als Folge der Unzulässigkeit der ihr zugrunde liegenden Anfechtungsklage ebenfalls unzulässig; Einwendungen im Hinblick auf die Klage gegen den Rat: Das beklagte Organ sei nicht Anstellungsbehörde, die Schadensersatzklage sei als Folge der Unzulässigkeit der ihr zugrunde liegenden Anfechtungsklage ebenfalls unzulässig 1536

16. Prüfung der Zulässigkeit in der Rechtssache 158/79: Einwendungen: Verfristung der Anfechtung; die angefochtene Maßnahme sei rein bestätigend; Verspätung der vorherigen Verwaltungsbeschwerde; die Schadensersatzklage sei als Folge der Unzulässigkeit der ihr zugrunde liegenden Anfechtungsklage ebenfalls unzulässig 1538

17. Prüfung der Zulässigkeit in den Rechtssachen 543/79 und 799/79: Einwendungen im Hinblick auf die Klage gegen die Kommission: Fehlen einer vorherigen Verwaltungsbeschwerde; Verspätung der Beschwerde; die angefochtene Maßnahme sei rein bestätigend; Einwendungen im Hinblick auf die Klage gegen den Rat: Verweis auf die Erwägungen in der Rechtssache 33/80 1539

18. Prüfung der Zulässigkeit in der Rechtssache 737/79: Einwendungen: a) Fehlen einer vorherigen Verwaltungsbeschwerde, b) die Zahlungsklage sei als Folge der Unzulässigkeit der ihr zugrunde liegenden Anfechtungsklage ebenfalls unzulässig, c) aus demselben Grunde sei auch die Klage auf Feststellung, daß die Voraussetzungen für die Anpassung des Berichtigungskoeffizienten vorgelegt hätten, sowie darauf unzulässig, daß der Rat verpflichtet sei, die Berichtigungskoeffizienten zu ändern 1541

19. Materielle Prüfung in den Rechtssachen betreffend die Überweisung eines Teils der Dienstbezüge ins Ausland (817/79, 828/79 und 1253/79). Die gerügten Mängel: Verletzung wesentlicher Formvorschriften, Verletzung allgemeiner Grundsätze, Ermessensmißbrauch 1542

20. Die Verletzung wesentlicher Formvorschriften. Entgegen Artikel 10 Beamtenstatut unterbliebene Anhörung der Personalvertretung und des Statusbeirats. Entgegen Artikel 24 Fusionsvertrag unterbliebene Anhörung des Parlaments und entgegen Artikel 110 Beamtenstatut unterbliebene Anhörung des Statusbeirats 1543

21. Unterbliebene Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Rechnungshofes. Fehlende Angabe von Gründen 1548

22. Die Verletzung des Grundsatzes der Gleichbehandlungen der Beamten 1549

23. Die Verletzung des Grundsatzes des Vertrauensschutzes 1550

24. Die Verletzung wohlerworbener Rechte 1552

25. Die Verletzung des Grundsatzes, wonach die Dienstbezüge der Gemeinschaftsbeamten nicht gekürzt werden könnten 1553

26. Die Verletzung der „grundlegenden Bedingungen" des Dienstverhältnisses 1555

27. Die Verletzung des Grundsatzes des gebundenen Ermessens 1556

28. Der Ermessensmißbrauch 1556

29. Rechtssache 72/80 betreffend die Zulage, die anstelle der aufgehobenen Trennungszulage trat. Prüfung der Zulässigkeit. Prüfung der Begründetheit 1557

30. Anträge 1560

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Die zahlreichen Rechtssachen, auf die sich diese Schlußanträge beziehen, haben eines gemeinsam: Sie wurden durch Klagen von aktiven und ehemaligen Gemeinschaftsbeamten eingeleitet, die sich gegen die negativen Auswirkungen der Ratsverordnungen Nrn. 3085, 3086 und 3087/78 vom 21. Dezember 1978 auf die Dienstbezüge und Versorgungsleistungen wenden. Ich werde später auf den Inhalt dieser drei Rechtsvorschriften zurückkommen; zunächst merke ich nur an, daß sich die Verordnungen Nrn. 3085 und 3086/78, mit denen die Währungsparität bzw. die Berichtigungskoeffizienten geändert wurden, negativ auf die Höhe der Versorgung, auf die Überweisung eines Teiles der Dienstbezüge ins Ausland und auf die Zulage auswirkten, die anstelle der aufgehobenen Trennungszulage trat, während mit der Verordnung Nr. 3087/78 zur Anpassung des Berichtigungskoeffizienten, der auf die Dienst- und Versorgungsbezüge der in Italien dienstlich verwendeten oder ansässigen Beamten anwendbar ist, diese Anpassung nur mit Wirkung vom 1. Januar 1978 vorgenommen wurde, obwohl auch der unmittelbar vorhergehende Zeitraum durch einen hohen Inflationssatz der Lira gekennzeichnet war.

Ich werde zunächst den Ablauf der Verfahren schildern und dabei die fraglichen Rechtssachen in vier Gruppen einteilen, die die Versorgung, die Überweisung eines Teils der Dienstbezüge in fremder Währung, die anstelle der Trennungszulage getretene Zulage sowie den Berichtigungskoeffizienten für Italien im Zeitraum vom 1. Januar 1978 bis zum 31. März 1979 betreffen. Anschließend werde ich auf die Einwendungen gegen die Zulässigkeit eingehen, die die beklagten Organe in einigen Rechtssachen erhoben haben, und schließlich zu den materiellen Fragen Stellung nehmen, die in der mündlichen Verhandlung erörtert wurden und die in den die Überweisung eines Teiles der Dienstbezüge ins Ausland betreffenden Rechtssachen sowie der einzigen Rechtssache bereits geprüft werden können, die die anstelle der Trennungszulage getretene Zulage betrifft. Bei dieser letztgenannten Rechtssache werde ich die Zulässigkeit und die Begründetheit zusammen prüfen.

2. Zur ersten der von mir genannten Gruppen (Versorgung) gehören die Rechtssachen 153/79 (Bowden), 154/79 (Biller), 33/80 (Albini) und 167/80 (Curtis). Die Sachverhalte lassen sich wie folgt zusammenfassen:

A — Gordon Craigie Bowden, David Harris, Alexander George Macrae, Kenneth Ashley, George Page, Anthony Seymour, Eric Lewis Snowdon, Peter Annis Walker, Roy Lawton Walker und Thomas Brian Wilson, Beamte der Kommission, haben zwischen dem 2. März und dem 31. August 1979 bei der Kommission Beschwerden gegen die Verordnung Nr. 3086/78 des Rates sowie gegen die mit dieser verbundene Verordnung Nr. 3085/78 eingereicht und beantragt, die Kommission solle anerkennen, daß ihnen beim Ausscheiden aus dem Dienst, hilfsweise, soweit alle übrigen Voraussetzungen des Statuts erfüllt seien, eine Versorgung in der Höhe zustehe, die sie erhalten hätten, wäre die Verordnung Nr. 3086/78 nicht erlassen worden.

Die Kommission wies alle diese Beschwerden mit Rundschreiben (ein Muster liegt der Klagebeantwortung vom 26. Oktober 1979 als Anlage bei) zurück. Anschließend verklagten die Kläger die Kommission mit Schriftsatz vom 28. September 1979 vor dem Gerichtshof mit dem Antrag, die Verordnungen Nrn. 3085 und 3086/78 des Rates wegen Verstoßes gegen wesentliche Formvorschriften und wegen Verletzung wohlerworbener Rechte für ihnen gegenüber unanwendbar zu erklären und folglich die abweisende Beschwerdeentscheidung des Organs aufzuheben.

B — Im März 1979 legten Stephen Biller, Roy Douglas Brown, Harold Burnham, Frank Carmody, David Millar, Teresa Maria Myskow, Michael Julian Barham Palmer, David R. H. Phillips, Rosamund Smith, John Peter Scott Taylor, Shirley Ward und Marjorie Wood, Beamte des Europäischen Parlaments, bei diesem gemäß Artikel 90 Beamtenstatut Beschwerde gegen die Verordnung Nr. 3086/78 des Rates ein, wobei sie ausführten, die mit dieser Verordnung eingeführte Änderung des Berichtigungskoeffizienten führe zu einer Kürzung der Versorgung, die sie erhalten hätten, hätten sie beim Ausscheiden aus dem Dienst ihren Wohnsitz im Vereinigten Königreich genommen, und beantragten, die Anstellungsbehörde solle die Unantastbarkeit des Versorgungsanspruchs anerkennen, der hinsichtlich des vor dem Inkrafttreten der neuen Verordnung bereits zurückgelegten Dienstes erwachsen sei. Mit Beschwerde vom 30. Juni 1979 focht weiter Dunstan Curtis, ehemaliger Bediensteter des Europäischen Parlaments, derzeit Versorgungsempfänger mit Wohnsitz im Vereinigten Königreich, die Verordnung Nr. 3086/78 an, wobei er einen ähnlichen Antrag wie die vorgenannten Kläger stellte.

Mit vier von Generalsekretär Opitz unterzeichneten Bescheiden teilte das Parlament allen Klägern (mit Ausnahme von Curtis) im Juli 1979 mit, ihre Beschwerden seien unzulässig, da sie sich gegen eine Verordnung des Rates richteten, deren Anwendung nicht im Ermessen des Organs liege. In der Folge erhoben Biller und die anderen zwölf genannten Beamten am 3. Oktober 1979 gemeinsame Klage zum Gerichtshof, wobei sie die Rechtswidrigkeit der Verordnung Nr. 3086/78 und der mit ihr verbundenen Verordnung Nr. 3085/78 aus einer ganzen Reihe von Fehlern (Verletzung wesentlicher Formvorschriften, Verletzung wohlerworbener Rechte, Verletzung des Grundsatzes des Vertrauensschutzes, Unzuständigkeit, Mißachtung des Beamtenstatuts, Ermessensmißbrauch) herleiten und beantragten, der Gerichtshof solle deren Unanwendbarkeit ihnen gegenüber feststellen und folglich die abweisende Beschwerdeentscheidung des Organs aufheben.

C — Zwischen dem 1. und dem 20. März 1979 wandten sich Secondina Castorini, Nevia Corradini, Francesco De Benedictis, Giuseppe Imparato, Mario Mari, Lydia Quadrio und Giovanni Ugo, sämtlich ehemalige Beamte der Kommission, derzeit Versorgungsempfänger mit Wohnsitz in Italien, an die Kommission. Sie trugen vor, die Verordnungen Nrn. 3085 und 3086/78 des Rates hätten ab Oktober 1978 zu einer Kürzung ihrer jeweiligen Versorgung geführt; diese Verordnungen seien rechtswidrig wegen Ermessensmißbrauches, Tatsachenirrtums und Verfahrensmängeln, und deshalb ihnen gegenüber unanwendbar. Die Kläger beantragten, die Kommission soll dem Rat „geeignete Änderungen" der angefochtenen Bestimmungen vorschlagen. Mit Rundschreiben vom 12. Juli 1979 (Anlage 3 zur Klage) teilte die Kommission den Betroffenen mit, sie halte die fraglichen Verordnungen für rechtmäßig und werde keine Änderungen vorschlagen. Angesichts dieser negativen Stellungnahme reichten die genannten ehemaligen Beamten (mit Ausnahme von Imparato) sowie Renato Albini, Alberto Castagnoli und Alice Trigona, auch sie ehemalige Gemeinschaftsbeamte, derzeitige Versorgungsempfänger mit Wohnsitz in Italien, bei der Kommission jeweils einen eigenen Antrag ein (der mit „Beschwerde" im Sinne von Artikel 90 Absatz 2 Beamtenstatut überschrieben war), mit dem sie die im genannten Rundschreiben vom 12. Juli 1979 enthaltene Entscheidung anfochten. Da die Kommission ihre Haltung nicht änderte, erhoben die ehemaligen Beamten, die Beschwerde eingereicht hatten (sowie Imparato, der nur im vergangenen März einen Schriftsatz eingereicht hatte), mit Schriftsatz vom 24. Januar 1980 Klage zum Gerichtshof, mit der sie in erster Linie die Aufhebung, zumindest die Unanwendbarerklärung der Verordnungen Nrn. 3085 und 3086/78 sowie hilfsweise beantragten, das beklagte Organ zu verurteilen, den Klägern eine Ausgleichszulage für die durch die genannten Rechtsvorschriften verursachte Kürzung ihrer Versorgung zu zahlen.

D — Mit an das Europäische Parlament gerichteter Beschwerde vom 8. Januar 1980 focht Dunstan Curtis die Verordnungen Nrn. 3085 und 3086/78 des Rates sowie den Bescheid der Kommission vom 22. Oktober 1979 an, mit dem ihm mitgeteilt worden war, seine Versorgung werde gemäß der Verordnung Nr. 3085/78 ab November 1979 monatlich fortschreitend von 19 351 BFR im September 1979 auf 8 398 BFR nach Abschluß der Kürzungen im Juli 1980 gekürzt. Er bestätigte die bereits mit der genannten Beschwerde vom 30. Juni 1979 (oben erwähnt unter B) gestellten Anträge und focht darüber hinaus nur das genannte Schreiben der Kommission vom 22. Oktober 1979 an, das er für eine Handlung zur Ausführung der Verordnung Nr. 3085/78 und daher einer eigenständigen Anfechtung im Verfahren des Artikels 90 Beamtenstatut für zugänglich hielt. Mit eigenem Schreiben ebenfalls vom 8. Januar 1980 legte Curtis auch bei der Kommission Beschwerde ein, mit der er ebenfalls die Verordnungen Nrn. 3085 und 3086/78 sowie das Schreiben vom 22. Oktober 1979 anfocht. Da weder Parlament noch Kommission diesen Beschwerden abhalfen, erhob Curtis am 18. Juli 1980 Klage gegen beide Organe mit dem Antrag, die beiden erwähnten Verordnungen auf ihn nicht anzuwenden, da sie rechtswidrig sowie mit den bereits in der oben unter B erwähnten Sammelklage genannten Mängel behaftet seien, hilfsweise, die Mitteilung der Kommission vom 22. Oktober 1979 und die stillschweigenden Ablehnungen der beiden Beschwerden aufzuheben. Der Kläger beantragte weiter, die beklagten Organe zu verurteilen, ihm

den Betrag zuzüglich Zinsen zu zahlen, der ihm als Versorgung zugestanden hätte, wären mit den genannten Verordnungen keine Kürzungen vorgenommen worden.

In allen vier zur ersten Gruppe gehörenden Klagen, mit denen ich mich bis jetzt befaßt habe, hat das eine oder andere beklagte Organ Einwendungen gegen die Zulässigkeit erhoben. Folglich hat die mündliche Verhandlung entweder nur diesen Aspekt der Streitsache betroffen (Rechtssachen Bowden, Albini und Curtis) oder die Zulässigkeit und die Begründetheit, soweit der Stand des schriftlichen Verfahren dies erlaubte (Rechtssache Biller). In diesen Schulungsanträgen beschränkte ich mich für alle Rechtssachen dieser Gruppe auf Fragen der Zulässigkeit: Ich behalte mir daher vor, in der Rechtssache Biller (154/79) in eigenen Schlußanträgen auf die Begründetheit einzugehen, wenn der Gerichtshof sich zu den Verfahrensrügen ausgesprochen haben wird.

3. Die zweite Gruppe von Rechtssachen (Überweisungen eines Teils der Dienstbezüge ins Ausland) umfaßt die Rechtssachen 783 und 786/79 (Venus und Obert), 817/79 (Buyl), 828/79 (Adam) und 1253/79 (Battaglia). Zum Sachverhalt ist nur folgendes vorzutragen.

A — Am 26. März 1979 haben die Bediensteten auf Zeit der Kommission Gerhard Venus und Wolfgang Obert, die beim „Joint European Torus" (JET) in Culham, Vereinigtes Königreich, beschäftigt sind, bei der Kommission Beschwerde mit dem Antrag eingereicht, auf sie die Verordnungen Nrn. 3085 und 3086/78 nicht anzuwenden, da diese infolge der Änderung der Wechselkurse jedenfalls insoweit eine rechtswidrige Kürzung des tatsächlichen Werts der Dienstbezüge mit sich brächten, als es die gemäß Artikel 17 des Anhangs VII zum Beamtenstatut ausgeführten Überweisungen ins Ausland betreffe. Mit Rundschreiben vom 12. Juli 1979 hat die Kommission diese Anträge negativ beschieden. Mit am 22. bzw. am 26. Oktober 1979 eingereichten Schriftsätzen haben Venus und Obert in der Folge Kommission und Rat vor dem Gerichtshof verklagt. Sie beantragten, die Entscheidung der Kommission aufzuheben, wonach ihnen gegenüber die in der Verordnung Nr. 3085/78 für die Überweisung eines Teils der Bezüge ins Ausland vorgesehenen Wechselkurse Anwendung fänden, folglich auszusprechen, daß auf diese Überweisungen weiterhin die in den Anstellungsverträgen festgesetzten Wechselkurse Anwendung fänden, und die Kommission zu verurteilen, ihnen das infolge der Neuregelung entgangene Entgelt zu ersetzen.

Die beiden Klagen wurden mit Beschluß vom 13. Dezember 1979 verbunden. Nachdem beide beklagten Organe die Unzulässigkeit der Klagen geltend gemacht hatten, eröffnete der Gerichtshof die mündliche Verhandlung nur für die Erörterung dieses Aspekts.

B — Zwischen dem 25. und dem 27. Juni 1979 legten Roger Buyl und neunzehn andere Beamte der Kommission mit Dienstort in Geel, Belgien, bei der Kommission Beschwerde gegen die Anwendung der Verordnungen Nrn. 3085 und 3086/78 ein, wobei sie die höheren Aufwendungen für die Devisenüberweisungen eines Teils ihrer Dienstbezüge ins Ausland rügten und vortrugen, daraus folge eine rechtswidrige Kürzung ihrer tatsächlichen Gesamtbezüge. Die Kommission beschied sie mit Rundschreiben vom 28. September 1979 abschlägig. In der Folge erhoben Buyl und die anderen Beamten am 17. Dezember 1979 Klage gegen die Kommis-

sion mit dem Antrag, die Entscheidungen über ihre Dienstbezüge für April 1979 aufzuheben und für unanwendbar zu erklären sowie die Beklagte zu verurteilen, ihnen von diesem Monat an die Differenz zwischen den nach dem seitherigen Recht berechneten und den genannten Verordnungen gewährt würden. In dieser Rechtssache wurde sowohl im schriftlichen Verfahren wie in der mündlichen Verhandlung auf die Begründetheit eingegangen.

C — Am 12. Juni 1979 legte Robert Adam, Beamter der Kommission mit Dienstort Ispra (Italien), Beschwerde gegen die Anordnung ein, auf ihn die Verordnungen Nrn. 3085 und 3086/78 anzuwenden, wobei sein Vorbringen dem bereits besprochenen der Beschwerde Buyl (unter B) ähnelt. Die Kommission wies diese Beschwerde mit dem bereits genannten Rundschreiben vom 28. September 1979 zurück. In der Folge erhob Adam (mit Schriftsatz vom 10. Dezember 1979, eingereicht am 21. Dezember 1979) Klage, in der er vortrug, daß die (angebliche) Entscheidung der Kommission in ihrem Schreiben vom 28. September 1979 nicht ordnungsgemäß zugestellt worden sei und den Sachverhalt falsch würdige, sowie, daß die Verordnung Nr. 3085/78 ihrerseits wesentliche Formvorschriften verletzte und mangelhaft begründet sei. Aufgrund dessen beantragte er, die abweisende Beschwerdeentscheidung aufzuheben, da die Verordnungen Nrn. 3085 und 3086/78, auf denen diese Entscheidung beruhe, unter Verletzung abgeleiteten Gemeinschaftsrechts, unter Ermessensmißbrauch und unter Verletzung wesentlicher Formvorschriften zustande gekommen seien, die Kürzung des ihm seit April 1979 in italienischen Lire ausgezahlten Teils der Dienstvergütung für rechtswidrig zu erklären, die auf den höheren Aufwendungen für die Auslandsüberweisungen beruhe, und sowohl seinen Anspruch darauf festzustellen, weiterhin die im März 1979 in italienischen Lire und in fremder Währung ausgezahlten Teile seiner Vergütung unverändert zu erhalten, bis die Kürzungen durch Gehaltserhöhungen (mit Ausnahme der durch die Änderungen der Kaufkraft verursachten) aufgezehrt seien, als auch seinen Anspruch, die seit März 1979 erfolgten Zahlungen berichtigt zu sehen.

Da die Kommission in ihrer Klagebeantwortung die Unzulässigkeit der Klage nicht geltend machte, ordnete der Gerichtshof an, daß in der mündlichen Verhandlung auch zur Begründetheit verhandelt werde.

D — Am 22. Juni 1979 legte Dino Battaglia, auch er Beamter der Kommission beim Forschungszentrum in Ispra (Italien), Beschwerde dagegen ein, daß ihm gegenüber die Verordnungen Nrn. 3085 und 3086/78 angewandt würden, wobei er dieselben Rügen vorbrachte wie Adam in seiner Beschwerde (unter C). Die Kommission beschied ihn ebenfalls mit dem bereits erwähnten Rundschreiben vom 28. September 1979 abschlägig. Daraufhin erhob Battaglia am 20. Dezember 1979 Klage vor dem Gerichtshof gegen die Kommission, worin er vortrug, die Verordnungen Nrn. 3085 und 3086/78 verletzten wesentliche Formvorschriften, wohlerworbene Rechte und den Gleichbehandlungsgrundsatz; folglich sei auch die Entscheidung fehlerhaft, mit der die Verwaltung in Ausführung dieser Verordnungen seine Dienstbezüge für April 1979 festgesetzt habe. Aufgrund dessen beantragte der Kläger, die in seiner Gehaltsabrechnung für April 1979 enthaltene Einzelfallentscheidung für nichtig und die Verordnungen Nrn. 3085 und 3086/78 ihm gegenüber für unanwendbar zu erklären und das beklagte Organ zu verurteilen, alle Maß-

nahmen zu ergreifen, die erforderlich seien, um die negativen Auswirkungen der vorgenannten Verordnungen auf den Kläger bis zum Erlöschen aller seiner gesetzlichen oder vertraglichen, im Rahmen des Artikels 17 des Anhangs VII zum Beamtenstatut im Ausland zu erfüllenden Zahlungsverpflichtungen auszugleichen.

Die Beklagte rügte die Zulässigkeit der Klage nicht, so daß der Gerichtshof anordnen konnte, daß in der mündlichen Verhandlung auf die Begründetheit der Sache einzugehen sei.

4. Die Rechtssache 72/80 (Ariola) betrifft als einzige die Auswirkungen der Verordnung Nr. 3085/78 auf Artikel 106 Beamtenstatut, wo sich die Zulage geregelt findet, die anstelle der Trennungszulage trat.

Dieses Verfahren begann mit einer Beschwerde, die Marco Airola, Beamter am Forschungszentrum in Ispra (Italien), am 21. Juni 1979 bei der Kommission einreichte. Er focht die Gehaltsabrechnung für April 1979 und die folgenden Monate mit der Begründung an, der Betrag der ihm gemäß Artikel 106 Beamtenstatut zustehenden Zulage in belgischen Franken sei infolge des Inkrafttretens der Verordnung Nr. 3085/78 entgegen Artikel 106 Satz 2 gekürzt worden, der jede Änderung dieser Zulage verbiete. Er habe deshalb Anspruch auf Auszahlung des Betrages, der in fehlerhafter Anwendung der neuen Regelung einbehalten worden sei. Die Kommission beschied ihn mit Schreiben vom 21. November 1979 abschlägig. Am 7. März 1980 erhob Ariola folglich Klage gegen die Kommission, wobei er vortrug, die ablehnende Beschwerdeentscheidung sei unter Verletzung abgeleiteten Gemeinschaftsrechts, des Grundsatzes der Gleichbehandlung der Beamten sowie von wohlerworbenen Rechten ergangen. Aufgrund dessen beantragte er, a) die Entscheidung der Kommission vom 21. November 1979 aufzuheben, b) festzustellen, daß die Kürzung der Zulage nach Artikel 106 in belgischen Franken rechtswidrig sei und daß der Betroffene Anspruch auf den unveränderten ursprünglichen Betrag in belgischen Franken sowie darauf habe, daß auf diesen Betrag die nach Maßgabe der Verordnungen Nrn. 3085 und 3086/78 aktualisierten Wechselkurse angewandt würden, c) festzustellen, daß ihm die infolge der Aktualisierung des Wechselkurses seit 15. Februar 1976 entstandenen Gehaltsrückstände zustünden.

Da die Beklagte keine Einwendungen gegen die Zulässigkeit erhoben hat, ist in dieser Rechtssache auch in der mündlichen Verhandlung auf die Begründetheit eingegangen worden.

5. Die Auswirkungen der Verordnung Nr. 3087/78 auf die Dienstbezüge der Beamten mit Dienstort in Italien sind Gegenstand einer letzten Gruppe von Rechtsstreitigkeiten, nämlich der Rechtssachen 158/79 (Roumengous), 543/79 (Birke), 737/79 (Battaglia) und 799/79 (Bruckner). In zwei Rechtssachen (543/79 und 799/79) wurde auch die Frage einer Überweisung eines Teils der Dienstbezüge ins Ausland aufgeworfen, die den ausschließlichen Streitgegenstand in anderen Rechtssachen darstellt, deren Entwicklung ich bereits beschrieben habe (783 und 786/79, 817/79, 828/79, 1253/79).

Ich komme denn kurz zum Sachverhalt.

A — Mit an die Kommission gerichteter Beschwerde vom 11. April 1979 focht Monique Roumengous Carpentier, Beamtin der Kommission mit Dienstort Ispra (Italien), die Auszahlung ihrer Vergütung nach der Verordnung Nr. 3087/78 an, weil die mit dieser Verord-

nung verfügte Anpassung des Berichtigungskoeffizienten erst mit Wirkung vom 1. Januar 1978 in Kraft getreten sei und daher die Jahre 1976 und 1977 nicht erfasse. Die Kommission wies diese Beschwerde mit dem bereits genannten Rundschreiben vom 12. Juli 1979 zurück. Infolgedessen erhob Roumengous am 11. Oktober 1979 Klage mit der Begründung, die Verordnung Nr. 3087/78 des Rates sowie die Anordnung, mit der die Kommission im April 1979 diese Verordnung auf die Betroffene angewandt habe, seien wegen Verletzung abgeleiteten Rechts, Sachverhaltsentstellung, Ermessensmißbrauchs und Verstoßes gegen wesentliche Formvorschriften rechtswidrig. Sie beantragte folglich festzustellen, daß die Verordnung Nr. 3087/78 auf sie keine Anwendung finde, die Auszahlungsanordnung für ihre Gehaltsrückstände — die aufgrund des geänderten Berichtigungskoeffizienten ab 1. Januar 1978, nicht ab 1. Januar 1976 berechnet worden seien — aufzuheben und auszusprechen, daß ihr der Erhöhung des Berichtigungskoeffizienten für die Jahre 1976 und 1977 entsprechende Betrag zuzüglich Zinsen zustehe.

Die Kommission hält die Klage für unzulässig. Der Gerichtshof hat die mündliche Verhandlung nur hinsichtlich der Zulässigkeit der Klage eröffnet.

B — Am 29. März 1979 hat Anton Birke, Gemeinschaftsbeamter mit Dienstort Ispra (Italien), bei der Kommission zwei Beschwerden eingereicht, mit denen er zunächst rügt, daß infolge der Anwendung der Verordnungen Nrn. 3085 und 3086/78 sein Effektivgehalt erheblich gekürzt worden sei, und weiter, daß die Verordnung Nr. 3087/78 die Erhöhung des Berichtigungskoeffizienten nicht auch auf die Jahre 1976 und 1977 ausgedehnt habe. Mit einer weiteren im Juli 1979 (zusammen mit zahlreichen anderen Beamten gleichen Dienstorts) eingereichten Beschwerde wandte sich Birke gegen die Anwendung der Verordnungen Nrn. 3085 und 3086/78 auf seine Bezüge, insbesondere im Hinblick auf die Auswirkungen, die diese Verordnungen auf die Überweisung eines Teils der Dienstbezüge ins Ausland hätten. Eine entsprechende Beschwerde reichte ebenfalls im Juni 1979 ein anderer Beamter, Günter Bruckner, auch er mit Dienststelle am Zentrum in Ispra, ein.

Die Kommission stellte ihre Haltung mit zwei Rundschreiben vom 12. Juli und vom 26. September 1979 klar, mit denen sie die Anträge der Beamten ablehnte. Mit am 11. Oktober 1979 (Birke) bzw. am 12. November 1979 (Bruckner) eingereichten Schriftsätzen erhoben diese daraufhin Klage gegen die Kommission und gegen den Rat und beantragten, a) die Vergütungsmitteilungen für die Monate Januar bis April 1979 sowie die Beschwerdeentscheidungen vom 12. Juli und vom 26. September 1979 aufzuheben, b) für Recht zu erkennen, daß die Kläger Anspruch auf eine Vergütung hätten, die die Kaufkraft in der Provinz Varese, hilfsweise in der Provinz Rom seit 1976 berücksichtige, c) für Recht zu erkennen, daß den Klägern seit einschließlich April 1979 ein Vergütungsanspruch zustehe, der mindestens dem entspreche, was die Kläger bis einschließlich März 1979 in italienischer Lire unter Berücksichtigung der Überweisungen ins Ausland gemäß Artikel 17 Anhang VII zum Beamtenstatut ausbezahlt erhalten hätten, jedoch erhöht um den Prozentsatz der ab April 1979 vorgenommenen Gehaltsanpassung, d) hilfsweise zu erkennen, daß die Anpassung der Dienstbezüge an die neue Rechtssituation der Verordnungen Nrn. 3085 und 3086/78 in einer Übergangszeit zu erfolgen habe aus (effektiven) künftigen Gehaltserhöhungen, e) äußerst hilfsweise zu ent-

scheiden, daß die Neuregelung auf die Dienstbezüge der Kläger mit denselben Modalitäten Anwendung finde, die Artikel 4 der Verordnung Nr. 3085/78 für die Versorgung vorsehe (und daher vom 1. Oktober, nicht vom 1. April 1979 an, wobei die Kürzung über einen Zeitraum von zehn Monaten gestaffelt werde), f) in jedem Fall für Recht zu erkennen, daß die Kommission den Betrag der den Klägern geschuldeten Vergütung entsprechend den vorstehenden Punkten berichtigen müsse, und sie gemeinsam mit dem Rat zur Zahlung des Differenzbetrages zwischen dem Geleisteten und dem Geschuldeten zuzüglich Zinsen zu verurteilen.

Der Rat beantragte, beide Klagen als unzulässig abzuweisen, sofern sie gegen ihn gerichtet seien; die Kommission machte nur gegenüber der Klage Birke deren Unzulässigkeit geltend. Der Gerichtshof eröffnete die mündliche Verhandlung in beiden Rechtssachen nur über die Zulässigkeit.

C — Am 11. April 1979 reichte Dino Battaglia, dessen Dienststelle das Forschungszentrum in Ispra (Italien) ist, zusammen mit anderen Beamten eine Beschwerde bei der Kommission ein. Er rügte, daß ihm zusammen mit den Dienstbezügen für Januar 1979 die auf der mit der Verordnung Nr. 3087/78 verfügten Anpassung des Berichtigungskoeffizienten für Italien beruhenden Rückstände nur ab 1. Januar 1978 und nicht ab 1. Januar 1976 gezahlt worden seien, und beantragte, die Kommission solle die Maßnahmen treffen, die erforderlich seien, um den in den Jahren 1976 und 1977 eingetretenen Kaufkraftverlust auszugleichen. Diese Beschwerde wurde mit Rundschreiben der Kommission vom 12. Juli 1979 abschlägig beschieden. In der Folge erhob Battaglia Klage gegen die Kommission mit der Begründung, die ablehnende Beschwerdeentscheidung und die Anwendung der Verordnung Nr. 3087/78 auf seinen Fall seien rechtswidrig; er beantragte, a) die Entscheidung des beklagten Organs aufzuheben, wonach ihm die in der Verordnung Nr. 3087/78 vorgesehenen Rückstände ab 1. Januar 1978, nicht ab 1. Januar 1976 gewährt worden seien und in der sie ohne Berücksichtigung der Lebenshaltungskosten in der Provinz Varese berechnet worden seien, b) ihm gegenüber die Verordnung Nr. 3087/78 insoweit für unanwendbar zu erklären, als sie ihre Rückwirkung auf den 1. Januar 1978 beschränke, c) festzustellen, daß dem Kläger für die Jahre 1976 und 1977 ein Gehaltsausgleich zustehe, der auf der Grundlage der Lebenshaltungskosten in der Provinz Varese zu berechnen und um Zinsen zu erhöhen sei, d) hilfsweise, die Beklagte zum Schadensersatz zu verurteilen, e) äußerst hilfsweise, festzustellen, daß Voraussetzungen für die Anpassung der Vergütungen bereits im Jahre 1976 bestanden hätten und daß der Rat deshalb verpflichtet gewesen sei, die Maßnahmen zu ergreifen, die geeignet gewesen wären, den Beamten den Bezug ihrer Gehälter gemäß den Artikeln 64 und 65 Beamtenstatut ohne Diskriminierung sicherzustellen.

Die Kommission erhob förmlich Einwendungen gegen die Zulässigkeit; folglich hat der Gerichtshof die mündliche Verhandlung nur insoweit eröffnet.

6. Nunmehr möchte ich auf die Rechtsvorschriften eingehen, in deren Rahmen alle diese Rechtsstreitigkeiten entstanden sind. Wie wir gesehen haben, liegen allen diesen Rechtsstreitigkeiten die Folgen des Inkrafttretens dreier Verordnungen des Rates zugrunde: der Verordnungen Nrn. 3085, 3086 und 3087/78 vom 21. Dezember 1978.

A — Mit der *Verordnung Nr. 3085/78* wurden zwei Bestimmungen geändert: Artikel 63 Beamtenstatut und Artikel 17 des Anhangs VII zum Beamtenstatut. Nach Artikel 63 Absatz 3 alter Fassung wurden die Dienstbezüge, die in einer anderen Währung als in belgischen Franken ausgezahlt wurden, auf der Grundlage der vom Internationalen Währungsfonds angenommenen Paritäten berechnet, die am 1. Januar 1965 gegolten hatten. Nach Artikel 63 Absatz 2 neuer Fassung hingegen werden „die Dienstbezüge, die in einer anderen Währung als in belgischen Franken ausgezahlt werden, ... auf der Grundlage der Wechselkurse berechnet, die für die Ausführung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Gemeinschaften am 1. Juli 1978 angewandt worden sind." Nach Absatz 3 wird „dieser Zeitpunkt anläßlich der jährlichen Überprüfung des Besoldungsniveaus gemäß Artikel 65 geändert; der Rat beschließt dabei auf Vorschlag der Kommission mit der ... qualifizierten Mehrheit."

Diese Änderung hatte im wesentlichen eine Aktualisierung der Wechselkurse zur Folge. Von den vom Internationalen Währungsfonds angenommenen Paritäten, die auf das Jahr 1965 zurückgingen und deshalb nicht mehr aktuell waren, wurde zu Paritäten übergegangen, die den Wechselkursen auf dem Markt erheblich näher kommen (wenn sie mit diesen auch nicht übereinstimmen). Diese Berichtigung war erforderlich geworden, weil sich aufgrund der seit Mitte der siebziger Jahre beschleunigten Inflation die Paritäten des Währungsfonds zu weit von der Wirklichkeit der Kurse auf dem Devisenmarkt entfernt hatten: Es genügt der Hinweis darauf, daß auf ihrer Grundlage ein belgischer Franken 12,5 italienischen Lire entsprach (heute ist er mehr als 30 wert), um sich über die Verzerrungen klar zu werden, zu denen die Beibehaltung der alten Kurse Anlaß gegeben hätte.

Diese Änderung der Wechselkurse ging mit einer Anpassung der Berichtigungskoeffizienten einher, die mit der *Verordnung Nr. 3086/78* vorgenommen wurde. Um den Zusammenhang zwischen Wechselkursen und Berichtigungskoeffizienten zu verstehen, muß man sich vor Augen halten, daß nach Artikel 64 Beamtenstatut „auf die Dienstbezüge der Beamten, die auf belgische Franken lauten, ... ein Berichtigungskoeffizient angewandt [wird], der *je nach den Lebensbedingungen am Ort der dienstlichen Verwendung* 100 v. H. oder einen höheren oder niedrigeren Hundertsatz beträgt". Nach Artikel 65 Absatz 2 beschließt der Rat „im Falle einer erheblichen Änderung der Lebenshaltungskosten ... Maßnahmen zur Angleichung der Berichtigungskoeffizienten und gegebenenfalls über deren Rückwirkung". Da nun in der Besoldungsstruktur ein starres Element, nämlich die auf das Jahr 1965 zurückgehenden und deshalb von den Tageskursen erheblich abweichenden Paritäten des Internationalen Währungsfonds, enthalten war, sah sich der Rat veranlaßt, die Berichtigungskoeffizienten als die einzige Variable, die geeignet war, den Beamten mit Dienstort in Ländern, deren Währung durch die Inflation geschwächt war — diese sahen sich durch einen Wechselkurs des belgischen Franken benachteiligt, der erheblich unter dem Marktkurs festgelegt war — Dienstbezüge zu sichern, die der Kaufkraft nach denen von Beamten mit Dienstort in Belgien entsprachen, zu diesem Zweck zu verwenden. Demzufolge wurde beispielsweise für Italien ein hoher Berichtigungskoeffizient festgesetzt, obwohl die Lebenshaltungskosten in Italien unter denen in Belgien lagen.

Mit der Verordnung Nr. 3086/78 wollte der Rat diese Situation bereinigen, da

ihn die Änderung der Wechselkurse in die Lage versetzte, den Berichtigungskoeffizienten wieder zu dem Zweck zu verwenden, den ihm das Beamtenstatut ursprünglich zugewiesen hatte. Deswegen wurden mit der genannten Verordnung, ausgehend von einem gleichermaßen für Belgien wie für Luxemburg auf Hundert festgesetzten Koeffizienten, höhere Koeffizienten für Länder mit höheren Lebenshaltungskosten und niedrigere Koeffizienten für Länder festgesetzt, in denen die Lebenshaltungskosten niedriger waren.

Nach der neuen Regelung blieb das jeweilige Gehaltsniveau in anderer Währung als in belgischen Franken im wesentlichen unverändert, weil die (für Länder wie Italien) aufgrund der neuen Parität eintretende Erhöhung durch die entsprechende Senkung der neuen Berichtigungskoeffizienten ausgeglichen wurde. Hingegen trat eine höchst fühlbare Kürzung der in belgischen Franken ausgezahlten Versorgung in den Fällen ein, in denen der Betroffene diese Form der Auszahlung gemäß Artikel 45 Absatz 3 des Anhangs VIII zum Beamtenstatut gewählt hatte, wenn es sich um ehemalige Beamte mit Wohnsitz in Schwachwährungsländern wie dem Vereinigten Königreich oder Italien handelte. Die Höhe dieser Versorgung wurde nämlich früher auf der Grundlage des Berichtigungskoeffizienten des Wohnsitzlandes berechnet, der, wie darzulegen ich mich bemüht habe, künstlich hoch war; das wurde auf der anderen Seite nicht (negativ) durch die Paritäten des Internationalen Währungsfonds ausgeglichen, weil der Berechtigte von der ihm in Artikel 45 des Anhangs VIII zum Beamtenstatut eingeräumten Möglichkeit Gebrauch gemacht hatte, die Auszahlung in der Währung des Sitzlandes seines Organs (und somit in belgischen Franken) zu verlangen. Um die negativen Auswirkungen zu mäßigen, die die neue Regelung für Versorgungsempfänger mit Wohnsitz in Schwachwährungsländern hatte, wurde in Artikel 4 der Verordnung Nr. 3085/78 bestimmt, daß „für Ruhegehälter und Vergütungen, deren Nettobetrag sich gegenüber dem bisherigen System verringert", die neue Regelung erst ab 1. Oktober 1979 gilt; „nach diesem Zeitpunkt wird der Unterschied zwischen den sich aus der Anwendung dieser Verordnung ergebenden Nettobeträgen und den im September 1979 bezogenen Nettobeträgen monatlich um ein Zehntel verringert".

Mit der Verordnung Nr. 3085/78 wurde weiter — wie bereits gesagt — Artikel 17 des Anhangs VII zum Beamtenstatut geändert, der die Überweisung eines Teiles der Dienstbezüge ins Ausland betrifft. Nach Artikel 17 Absatz 2 alter Fassung konnte ein Beamter einen bestimmten Teil seiner Bezüge regelmäßig (d. h. Monat für Monat) entweder in der Währung des Landes, dessen Staatsangehöriger er war, oder in der Währung des Mitgliedstaats, in dem sich sein Wohnsitz befand oder sich ein unterhaltsberechtigtes Mitglied seiner Familie ständig aufhielt, überweisen lassen; nach Artikel 17 Absatz 4 wurden diese Überweisungen „zu dem am Tage der Überweisung geltenden amtlichen Wechselkurs ausgeführt", der mit der nach Artikel 63 (in der ebenfalls mit Verordnung Nr. 3085/78 aufgehobenen Fassung) maßgeblichen Parität des Internationalen Währungsfonds übereinstimmte. Artikel 17 Absatz 2 neuer Fassung enthält einige Änderungen; insbesondere kann der Beamte nunmehr Überweisungen auch vornehmen „in der Währung des Landes seiner vorherigen dienstlichen Verwendung oder des Landes, in dem das Organ, dem er angehört, seinen Sitz hat, sofern es sich um einen Beamten handelt, der außerhalb des Hoheitsgebiets der

Gemeinschaften dienstlich verwendet wird"; weiter kann er „unabhängig von den genannten regelmäßigen Überweisungen" (also über diese hinaus) „ausnahmsweise für ordnungsgemäß begründete Fälle die Genehmigung erhalten, Beträge überweisen zu lassen, über die er in den" (oben) „genannten Währungen verfügen möchte". Von Bedeutung für die vorliegenden Rechtssachen ist jedoch Absatz 3, wonach „die Überweisungen ... auf der Grundlage der in Artikel 63 Absatz 2 des Statuts genannten Wechselkurse" — also der neuen Wechselkurse, die sich aus Artikel 63 in der Fassung der Verordnung Nr. 3085/78 ergeben — „erfolgen; auf die überwiesenen Beträge wird der Koeffizient angewandt, der sich aus dem Verhältnis zwischen dem Berichtigungskoeffizienten für das Land, in dessen Währung der Betrag überwiesen wird, und dem Berichtigungskoeffizienten für das Land der dienstlichen Verwendung des Beamten ergibt". Es ist darauf hinzuweisen, daß dieses Verhältnis für die Währung von Ländern mit hoher Inflationsrate wie Italien und das Vereinigte Königreich zu Wechselkursen führt, die in etwa in der Mitte zwischen den auf das Jahr 1965 zurückliegenden Paritäten des Internationalen Währungsfonds und den geltenden Paritäten liegen. Ungeachtet dessen führt die neue Regelung der Überweisungen zu erheblich höheren Aufwendungen für diese insofern, als der Beamte höhere Beträge in der Währung des Ortes seiner dienstlichen Verwendung aufwenden muß, um den gleichen Betrag in fremder Währung zu erhalten, den er bisher ins Ausland überwiesen hatte.

B — Die *Verordnung Nr. 3087/78* schließlich betrifft nur Beamte und sonstige Bedienstete der Gemeinschaft, die ihren Dienstort in Italien haben, sowie Versorgungsberechtigte, die in Italien ihren Wohnsitz zu nehmen erklärt haben. Sie hat zum Ziel, den „Berichtigungskoeffizient für Italien entsprechend den Ergebnissen der vom Statistischen Amt der Europäischen Gemeinschaften durchgeführten Untersuchungen" anzupassen (einzige Begründungserwägung). Nach Artikel 1 wird dieser Koeffizient für die Beamten und die Versorgungsberechtigten mit Wirkung vom 1. Januar 1978 auf 146,4 festgesetzt; natürlich wird mit Wirkung von diesem Zeitpunkt der frühere, auf der Verordnung Nr. 1461/78 beruhende Koeffizient aufgehoben (Artikel 2). Die Geltung dieser neuen Regelung beschränkt sich jedoch auf 15 Monate. Wir haben bereits gesehen, daß am 1. April 1979 die Verordnung Nr. 3086/78 in Kraft trat, mit der sämtliche Berichtigungskoeffizienten geändert wurden und die insbesondere den auf die Dienstbezüge der Beamten mit Dienstort in Italien (und für in Italien wohnhafte Versorgungsberechtigte) auf 74,3 festgesetzt wurde.

Die sich aus der Anwendung der Verordnung Nr. 3087/78 ergebende Problematik unterscheidet sich folglich weitgehend von derjenigen, die aus den Verordnungen Nrn. 3085 und 3086/78 erwuchs, die auf unbestimmte Zeit wirksam sind. Die Verordnung Nr. 3087/78 gehört nämlich zu der Methode der Berechnung der Dienstbezüge (und der Versorgung), wie sie vor den Änderungen aufgrund der Verordnungen Nrn. 3085 und 3086/78 angewandt wurde; folglich betreffen die Streitigkeiten, zu denen sie Anlaß gab, die Vergangenheit, nämlich den Zeitraum vor dem 1. April 1979. Es ist zugleich darauf hinzuweisen, daß insoweit im wesentlichen zwei Streitpunkte bestehen: die Grenzen der Rückwirkung des neuen Koeffizienten (die die Betroffenen sich weiter gezogen gewünscht hätten) und die Kriterien, nach Maßgabe derer dieser Koeffizient an den zwischenzeitlichen Änderungen

der Lebenshaltungskosten gemessen wurde.

7. Ich wende mich nunmehr den Fragen der Zulässigkeit zu. Einige von ihnen sind mehrere Rechtssachen gemeinsam; gleichwohl werde ich sie von Fall zu Fall prüfen, um die jeweils vertretenen Auffassungen sowie die tatsächlichen Besonderheiten berücksichtigen zu können, wo diese erheblich erscheinen. Ich werde dieselbe Reihenfolge einhalten, nach der ich den Verfahrensablauf beschrieben habe; ich beginne somit mit den Versorgungssachen.

In der Rechtssache 153/79 (Bowden) hat die Kommission in erster Linie eingewandt, der Antrag, die Verordnungen Nrn. 3085 und 3086/78 für den Kläger gegenüber unanwendbar zu erklären, stelle sich als Anfechtung von allgemeinen Maßnahmen durch einen Beamten dar; eine solche Anfechtung sei nach dem Aufbau des EWG-Vertrags ausgeschlossen. Gehen wir zunächst als Arbeitshypothese davon aus, daß die Klage gegen die genannten Ratsverordnungen, nicht gegen Einzelfallentscheidungen über die Anwendung gerichtet sei (auf diesen tatsächlichen Aspekt des Rechtsstreits werde ich noch zurückkommen). Auf der Grundlage der genannten Hypothese ist festzustellen, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang eine derartige Klage zulässig ist.

Nach der Auffassung der Kläger ist Artikel 90 Absatz 2 Beamtenstatut dahin gehend auszulegen, daß die Verwaltungsbeschwerde auch gegen eine Maßnahme mit allgemeiner Tragweite, beispielsweise eine Verordnung, gegeben ist. Diese Ansicht stützten sie darauf, daß die fragliche Bestimmung den Zeitpunkt, von dem an die Beschwerdefrist läuft, (unter dem ersten Gedankenstrich) wie folgt regelt: „Die Frist beginnt am Tag der Bekanntmachung der Maßnahme, wenn es sich um eine allgemeine Maßnahme handelt." Die ausdrückliche Bezugnahme auf die Anfechtbarkeit von „allgemeinen" Maßnahmen zeige, daß gegen sie Beschwerde eingelegt werden könne. Diese Auslegung, die dem Schutz der einzelnen diene, entspreche dem Grundsatz, daß Bestimmungen, die den einzelnen Rechtsbehelfen zugestünden, im Zweifelsfalle weit auszulegen seien.

Die Statutsbestimmungen über den Rechtsschutz haben ihre Rechtsgrundlage in Artikel 179 EWG-Vertrag, wonach „der Gerichtshof ... für alle Streitsachen zwischen der Gemeinschaft und deren Bediensteten innerhalb der Grenzen und nach Maßgabe der Bedingungen zuständige [ist], die im Statut der Beamten festgelegt sind oder sich aus den Beschäftigungsbedingungen für die Bediensteten ergeben". In der Rechtsprechung des Gerichtshofes wurde diese Bestimmung immer dahin gehend ausgelegt, daß die in ihr den Beamten gegenüber der Verwaltung zugestandenen Klagemöglichkeiten ausschließlichen Sondercharakter hätten, also in dem Sinne, daß den Beamten nur die Rechtsbehelfe zustünden, die in Artikel 179 und den mit ihm verbundenen abgeleiteten Normen vorgesehen seien, und daß daher die anderen Rechtsschutzmöglichkeiten, die der Vertrag allgemein den einzelnen zugestehe, nicht gegen die Verwaltung ergriffen werden könnten. Es genügt, hierzu auf das Urteil vom 17. Februar 1979 in der Rechtssache 48/76 (Reinarz, Slg. 1977, 291) zu verweisen.

Dies vorausgeschickt bin ich der Meinung, daß der von den Klägern vorgeschlagenen Auslegung des Artikels 90 Beamtenstatut nicht gefolgt werden kann. Daß Artikel 90 Absatz 2, wie wir gesehen haben, auf „eine allgemeine Maßnahme" Bezug nimmt, kann kein ernsthaftes Argument dafür darstellen, allgemeine Maßnahmen für unmittelbar

anfechtbar zu halten; die fragliche Stelle ist nach ihrem Zusammenhang im genannten Artikel und nach anderen Bestimmungen des Vertrages in anderer Weise auszulegen. Soweit Artikel 90 auf die Anfechtbarkeit einer allgemeinen Maßnahme Bezug nimmt, will er in Wirklichkeit auf die der Form nach allgemeinen, aber dem Inhalt nach einzelne betreffenden Entscheidungen hinweisen, deren Anfechtbarkeit ausdrücklich im Rahmen des Artikels 173 Absatz 2 EWG-Vertrag vorgesehen ist. Diese Auffassung findet sich durch eine andere Stelle in Artikel 90, genauer im ersten Teil des Absatzes 2, bestätigt, wonach die Beamten sich mit einer Beschwerde gegen eine sie beschwerende „Entscheidung" der Anstellungsbehörde wenden können: Die Verwendung des Ausdrucks „Entscheidung" soll offenkundig bedeuten, daß die Anfechtbarkeit auf Maßnahmen beschränkt ist, die zwingend Einzelfallcharakter haben. Das Vorbringen der Kläger berücksichtigt diese Stelle der Bestimmung nicht, obwohl sie gerade die anfechtbare Maßnahme definiert, und hält sich statt dessen bei der erwähnten Bestimmung über den Fristablauf auf, die einen besonderen Aspekt der Rechtsschutzregelung betrifft, um hieraus Schlußfolgerungen für die allgemeine Frage des Begriffs der anfechtbaren Maßnahme zu ziehen. Ein solcher Versuch ist klar widersprüchlich und wenig überzeugend.

Die Kläger berufen sich weiter auf Artikel 184 EWG-Vertrag, wonach bekanntlich „jede Partei in einem Rechtsstreit, bei dem es auf die Geltung einer Verordnung des Rates oder der Kommission ankommt, vor dem Gerichtshof die Unanwendbarkeit dieser Verordnung aus den in Artikel 173 Absatz 1 genannten Gründen geltend machen" kann (das sind Unzuständigkeit, Verletzung wesentlicher Formvorschriften, Verletzung des EWG-Vertrags oder einer bei seiner Durchführung anzuwendenden Rechtsnorm, Ermessensmißbrauch). Diese Bestimmung stütze die Auffassung von der unmittelbaren Anfechtbarkeit von Verordnungen durch Beamte. Meines Erachtens jedoch fallen die Klagen von Beamten gegen die Verwaltung wegen dienstrechtlicher Fragen nicht unter diese Bestimmung. Das läßt sich mit mehreren Argumenten zeigen.

Wir haben bereits gesehen, daß die Beamten nach der feststehenden Rechtsprechung des Gerichtshofes nur über den im Beamtenstatut oder in anderen auf Artikel 179 EWG-Vertrag gestützten abgeleiteten Normen vorgesehenen Rechtsschutz verfügen. Das reichte aus, um die Möglichkeit auszuschließen, daß man sich auf Artikel 184 im Zusammenhang mit einem Rechtsstreit zwischen einem Gemeinschaftsorgan und seinen Beamten oder ehemaligen Beamten über bestimmte Aspekte des Dienstverhältnisses oder damit zusammenhängende Probleme stützen könnte. Selbst wenn man diese Erwägung außer acht läßt, so bleibt doch die Auffassung, aus Artikel 184 lasse sich die unmittelbare Anfechtbarkeit von Verordnungen durch einzelne herleiten, gleichermaßen unhaltbar. Artikel 184 sieht nämlich keine selbständige Klagemöglichkeit vor, sondern regelt nur die *Inzidenzprüfung* der Rechtmäßigkeit, also die Untersuchungen, die im Rahmen eines Verfahrens stattfinden, daß hauptsächlich die Rechtmäßigkeit anderer Maßnahmen zum Gegenstand hat und seinerseits form- und fristgerecht eingeleitet wurde. Der Wortlaut der Bestimmung ist insoweit hinreichend klar, da als Voraussetzung der Geltendmachung der Unanwendbarkeit einer allgemeinen Maßnahme ein Rechtsstreit verlangt wird, „bei dem es auf die Geltung einer Verordnung des Rates oder der Kommission ankommt". Außerdem ergibt sich

aus Artikel 173 Absatz 2 deutlich, daß eine natürliche oder juristische Person eine Entscheidung, die als Verordnung ergangen ist, *nur* dann anfechten kann, wenn diese Form nicht der wahren Natur der Maßnahme entspricht und es sich in Wirklichkeit um eine Entscheidung handelt, die diese Person „unmittelbar und individuell" betrifft. Der Grundsatz ist daher, daß einzelne Verordnungen nicht anfechten können, und Artikel 184 bestätigt dies: In dieser Bestimmung ist gerade zu dem Zweck, die negativen Auswirkungen des genannten Grundsatzes abzuschwächen, die Möglichkeit vorgesehen, die Rechtswidrigkeit einer allgemeinen Maßnahme geltend zu machen und prüfen zu lassen, soweit dies im Rahmen eines ordnungsgemäß eingeleiteten Rechtsstreits geschieht.

Zur Stützung ihrer Auffassung, Verordnungen könnten unmittelbar angegriffen werden, haben sich die Kläger weiter auf Artikel 173 Absatz 2 EWG-Vertrag gestützt (wonach „jede natürliche oder juristische Person ... gegen die an sie ergangenen Entscheidungen ... Klage erheben [kann], die, obwohl sie als Verordnung ... ergangen sind, sie unmittelbar und individuell betreffen"). Der ausschließliche Sondercharakter der genannten Regelung des Artikels 179 für Beamtenklagen gegen die Organe reicht auch hier als Argument dagegen aus, diese Art von Klagen unter Artikel 173 zu fassen. Hinzuzufügen ist, daß Artikel 173 Absatz 2 Verordnungen betrifft, die ihrem Wesen nach Einzelfallentscheidungen sind, während den Maßnahmen, die uns hier beschäftigen und die von seiten der Beamten angreifbar sein sollen, zweifelsfrei allgemeine Bedeutung zukommt. Jedenfalls scheint es mir unmöglich, Artikel 173 Absatz 2 auf Streitigkeiten zwischen Beamten und Organen entsprechend anzuwenden: Daß einzelne Maßnahmen, die ihrer Form nach Verordnungen sind, anfechten können, stellt eine Ausnahme vom Grundsatz der Unanfechtbarkeit der Verordnungen dar; Ausnahmenormen können aber nicht analog angewandt werden.

Im Bewußtsein all dieser Schwierigkeiten haben die Kläger hilfsweise vorgebracht, auch wenn man der Auffassung folge, allgemeine Maßnahmen seien nicht unmittelbar angreifbar, bleibe noch immer in jedem Einzelfall festzustellen, ob bestimmte Maßnahmen trotz ihrer allgemeinen Geltung die Rechtssphäre bestimmter einzelner anders betreffen als die anderer; in derartigen Fällen müsse den einzelnen die Möglichkeit zugestanden werden, die Verordnungen unmittelbar anzugreifen.

Auch diese Auffassung vermag ich nicht zu teilen. Von einer allgemeinen Maßnahme spricht man, wenn sie für objektiv bestimmte Fälle gilt und Rechtsfolgen für Personengruppen begründet, die generell und abstrakt umrissen sind (vgl. Randnr. 6 der Entscheidungsgründe des Urteils vom 26. Februar 1981 in der Rechtssache 64/80, Giuffrida und Campogrande/Rat, noch nicht veröffentlicht). Daß bestimmte Gruppen unterschiedlich oder unmittelbarer betroffen werden, reicht nicht für die Verneinung der allgemeinen und abstrakten Wirkung der Maßnahme aus, die ihr Gehalt regelt. Handelt es sich somit um eine Verordnung über die Bezüge von Gemeinschaftsbeamten, so macht der Umstand, daß bestimmte Beamtengruppen nach Maßgabe objektiver Umstände (Dienstort, Dienstalter, Aufgaben) anders betroffen werden als andere, die Verordnung noch nicht zu einer Einzelfallentscheidung. Der Gerichtshof hat hierzu kürzlich Stellung genommen und ausgeführt, daß eine Verordnung ihren Charakter als solche nicht schon dadurch verliert, „daß sich die Rechtssubjekte, für die sie in einem bestimmten Zeitpunkt gilt, nach Zahl oder

sogar Identität mehr oder weniger genau bestimmen lassen, solange feststeht, daß diese Geltung sich ... aus einer in dem Rechtsakt objektiv umschriebenen Rechts- oder Sachlage in Verbindung mit der Zielsetzung dieses Aktes ergibt" (vgl. Randnr. 7 der Entscheidungsgründe des genannten Urteils vom 26. Februar 1981, Giuffrida und Campogrande).

8. Nach Auffassung der Kommission ist die Klage in der Rechtssache 153/79 (Bowden) weiter in Ermangelung einer beschwerdefähigen beschwerenden Maßnahme unzulässig. Nach Artikel 91 Beamtenstatut ist nämlich „eine Klage beim Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften nur unter folgenden Voraussetzungen zulässig: — Bei der Anstellungsbehörde muß zuvor eine Beschwerde im Sinne von Artikel 90 Absatz 2 ... eingereicht ... worden sein"; nach dieser Bestimmung hinwiederum kann eine Beschwerde eingelegt werden gegen eine „beschwerende Maßnahme", die ihrerseits eine solche der Anstellungsbehörde zu sein hat. An einer solchen beschwerenden Maßnahme der Anstellungsbehörde fehlt es nach dem Vorbringen der Kommission im vorliegenden Fall; das stehe aber gemäß Artikel 90 in Verbindung mit Artikel 91 Beamtenstatut der Klage entgegen.

Der Einwand scheint mir begründet. Zu Beginn dieser Rechtssache hatte die Kommission noch keine Maßnahmen zur Ausführung der Verordnungen Nrn. 3085 und 3086/78 gegenüber den Klägern, sämtlich aktive Beamte, ergriffen. Gleichwohl haben die Betroffenen Beschwerde eingelegt, um die Anwendung der beiden Verordnungen auf die ihnen künftig zustehende Versorgung zu verhindern und zu erreichen, daß sie zu dem Zeitpunkt, zu dem ihnen jeweils ein Versorgungsanspruch zustehen würde, den Betrag erhielten, den sie ohne Erlaß der neuen Regelung erhalten hätten. Die Beschwerden hatten somit keine Entscheidung (oder unterlassene Entscheidung) der Anstellungsbehörde zum Gegenstand, die die Kläger beschwert hätte. Der Sachverhalt fällt somit offenkundig nicht unter Artikel 90 Absatz 2 Beamtenstatut; der Einwand erscheint somit begründet.

Dem halten die Kläger entgegen, die Kommission habe die Beschwerden zurückgewiesen, indem sie den Beschwerdeführern das Rundschreiben vom 12. Juli 1970 habe zukommen lassen. Hervorzuheben ist hierzu zunächst, daß dieses Rundschreiben eine Antwort auf die im März 1979 von allen Klägern mit Ausnahme von Seymour eingereichten Beschwerden darstellt; dieser hatte seine Beschwerde erst am 31. August 1979 eingereicht (vgl. Anhang I zur Klageschrift). Hiervon abgesehen ist zu prüfen, ob die in dem Rundschreiben vom 12. Juli 1979 enthaltene Entscheidung tatsächlich eine beschwerende Maßnahme im Sinne von Artikel 90 Absatz 2 Beamtenstatut darstellt. Dies ist meines Erachtens nicht der Fall.

Der Auffassung der Kläger steht zunächst der Wortlaut von Artikel 90 Absatz 2 Beamtenstatut entgegen, wonach die Beschwerde gegen eine den Beamten beschwerende Entscheidung (oder unterlassene Entscheidung) der Anstellungsbehörde gerichtet sein muß. Die beschwerende Entscheidung muß daher der Verwaltungsbeschwerde *vorhergehen*. Im vorliegenden Fall hingegen könnte man die beschwerende Maßnahme — in klarem Widerspruch zu Wortlaut und Sinn der genannten Norm — in einer Stellungnahme der Verwaltung sehen, die der Beschwerde *nachfolgte*.

Weiter enthüllt eine Prüfung der Wesensmerkmale einer beschwerenden Maßnahme, daß die Antwort der Kommission solche nicht aufweist. Nach der

Rechtsprechung des Gerichtshofes sind als beschwerend Maßnahmen anzusehen, die geeignet sind, unmittelbar eine bestimmte Rechtslage zu beeinträchtigen (vgl. Urteile vom 1. Juli 1964 in der Rechtssache 26/63, Pistoj/Kommission, Slg. 1964, 735, vom 1. Juli 1964 in der Rechtssache 78/63, Huber/Kommission, Slg. 1964, 787, vom 10. Dezember 1969 in der Rechtssache 32/68, Grasselli/Kommission, Slg. 1969, 505, und vom 11. Juli 1974 in den verb. Rechtssachen 177/73 und 5/74, Reinarz/Kommission, Slg. 1974, 819). Eine Verordnung kann bereits wegen ihres allgemeinen und abstrakten Charakters diese Definition nicht erfüllen. Greift somit ein Beamter eine Verordnung an mit dem Antrag, die Verwaltung solle sie künftig außer acht lassen, sobald die Voraussetzungen für ihre Anwendung ihm gegenüber gegeben seien, so stellt dies keine Beschwerde im Sinne des Artikels 90 Absatz 2 Beamtenstatut dar; damit sind auch die Prozeßvoraussetzungen nach Artikel 91 nicht erfüllt.

Die Rechtsprechung des Gerichtshofes bestätigt meine Auslegung der Statutsbestimmungen. Ich verweise insbesondere auf das genannte Urteil vom 10. Dezember 1969 in der Rechtssache 32/68 (Grasselli/Kommission), woraus (Randnrn. 10 und 11 der Entscheidungsgründe) sich ergibt, daß in Fällen, in denen eine Artikel 90 Absatz 2 Beamtenstatut nicht entsprechende Beschwerde eingelegt wird, auch die nachfolgende Klage gegen die die Beschwerde abweisende Entscheidung des Organs ebenso unzulässig ist wie die Beschwerde selbst. Verhielte es sich anders, so wäre es — wie die Kommission zu Recht vorgetragen hat — ein leichtes, die in Artikel 90 festgelegten Voraussetzungen für die Zulässigkeit von Beschwerden (den Beamten beschwerende Einzelfallentscheidung der Anstellungsbehörde, Beachtung der Fristen) durch die Einlegung einer nicht vorschriftsgemäßen Beschwerde zu umgehen und dann vor Gericht die abweisende Beschwerdeentscheidung anzufechten.

9. Bei der Klage Bowden verneint die Kommission weiter ein *Rechtsschutzinteresse*. Da es sich bei den Klägern um aktive Beamte handle und diese nur beantragten, die Verpflichtung der Kommission festzustellen, die Neuregelung der Versorgungsberechnung ihnen gegenüber in dem Zeitpunkt nicht anzuwenden, in dem ihnen Versorgungsansprüche zustehen würden, führe die Neuregelung nicht zu einem *gegenwärtigen* Vermögensschaden; deshalb bestehe kein Rechtsschutzinteresse.

Auch dieser Einwand scheint mir durchzugreifen.

Ich habe bereits (in meinen Schlußanträgen in der Rechtssache 148/79, Korter/Rat, vorgetragen in der Sitzung vom 28. Januar 1981, noch nicht veröffentlicht) ausgeführt, daß „das Rechtsschutzinteresse [vor-]liegt ..., wenn die beim Gerichtshof beantragte Entscheidung ein Mittel darstellt, welches geeignet ist, das (nach dem Vortrag des Klägers) durch das Verhalten der Gegenpartei verletzte materielle Interesse zu befriedigen". Man muß sich daher zunächst fragen, ob die Kläger im vorliegenden Fall die Verletzung eines materiellen Interesses durch die Gegenpartei vorgetragen haben. Das ist meines Erachtens bereits deswegen zu verneinen, weil die Kommission die von den Klägern angegriffenen Verordnungen nicht auf diese angewandt hat. Ich habe bereits die Gründe vorgetragen, wegen derer das die Beschwerden zurückweisende Rundschreiben der Verwaltung nicht als Einzelfallmaßnahme über die Anwendung angesehen werden kann; ich beschränke mich daher darauf, hierauf zu verweisen.

Haben die Kläger somit kein gegenwärtiges Rechtsschutzinteresse, bleibt festzustellen, ob sie Träger eines „potentiellen" Interesses sind. Bekanntermaßen hat der Gerichtshof ein derartiges Interesse für zulässig erachtet: Ich verweise beispielshalber auf das Urteil vom 29. Oktober 1975 in den verbundenen Rechtssachen 81 bis 84/74 (Marenco u. a./Kommission, Slg. 1975, 1247), wo in einem Prozeß über die Rechtmäßigkeit der Ernennung einer Gruppe von Beamten das Klageinteresse auch einzelnen zugesprochen wurde, die sich auf die Stellenausschreibung hin nicht beworben hatten, weil sie, „falls die Verwaltung ein Auswahlverfahren innerhalb des Organs veranstaltet hätte, sich für Dienstposten hätten melden können". Wer aber ein gegenwärtiges oder potentielles Rechtsschutzinteresse geltend macht, muß gleichzeitig behaupten, aufgrund der angefochtenen Einzelfallmaßnahmen einen Schaden erlitten zu haben; somit ist das Rechtsschutzinteresse immer unmittelbar von dem Vorliegen einer möglicherweise beschwerenden Maßnahme abhängig. In anderen Worten, selbst wenn man vom potentionellen Interesse spricht, so muß doch die es verletzende Maßnahme bereits vorliegen und den Charakter einer Einzelfallmaßnahme haben. Wie wir gesehen haben, steht im vorliegenden Fall keinerlei Einzelfallmaßnahme in Aussicht, die (auch nur potentiell) die Rechte der Kläger verletzten könnte.

Diese Sicht des Problems findet sich durch das Urteil vom 1. Februar 1979 in der Rechtssache 17/78 (Deshormes/Kommission, Slg. 1979, 189) bestätigt. Der Rechtsstreit betraf damals die Ruhegehaltsansprüche eines aktiven Beamten; der Gerichtshof erklärte die Klage für zulässig, wobei er (Randnr. 10 der Entscheidungsgründe) ausführte: „Es trifft zwar zu, daß die Ruhegehaltsansprüche vor der Versetzung in den Ruhestand (einem zukünftigen und ungewissen Ereignis) lediglich potentielle ... Rechte sind. Es liegt jedoch gleichwohl auf der Hand, daß eine Verwaltungsmaßnahme, mit der beschlossen wird, daß eine bestimmte Dienstzeit bei der Berechnung der ruhegehaltsfähigen Dienstjahre nicht berücksichtigt werden kann, die Rechtsstellung der Betroffenen auch dann sofort und unmittelbar berührt, wenn sie erst später zur Ausführung gelangt." Der Gerichtshof hat also „potentielle" Interessen anerkannt, indem er als beschwerend eine Maßnahme der Verwaltung angesehen hat, die erst Jahre später ausgeführt werden sollte; er hat jedoch das Rechtsschutzinteresse klar an eine bestimmte Maßnahme geknüpft, die die Rechtsstellung des Beamten „sofort und unmittelbar" beeinflussen kann.

Die Kläger wollen ihre Rechtsschutzinteressen für die Zeit vor dem Ausscheiden aus dem Dienst und dem Erwerb ihrer Ruhegehaltsansprüche mit dem Erfordernis der Sicherheit rechtlicher Beziehungen dartun; sie qualifizieren die eingereichte Klage als Feststellungsklage. Das genügt meines Erachtens jedoch nicht, um die Hindernisse zu umgehen und die Klage für zulässig zu erachten: Vielmehr ist es erforderlich festzustellen, ob auch Feststellungsklagen zu dem Rechtsschutzsystem gehören, das die Rechtsordnung dem Gemeinschaftsbeamten gegen die Verwaltung zur Verfügung stellt, und bejahendenfalls, welche Voraussetzungen diese erfüllen müssen.

Ich habe bereits (in meinen Schlußanträgen in der genannten Rechtssache 48/76, Reinarz/Kommission, Slg. 1977, auf Seite 301) ausgeführt, „daß für alle Streitsachen, die von einer Person anhängig gemacht werden, welche sich auf ihre Eigenschaft als Bediensteter oder ehemaliger Bediensteter der Gemeinschaft beruft und eine im Rahmen der für die Bediensteten der Gemeinschaft

geltenden Regelung zu klärende Frage aufwirft, ausschließlich das in Artikel 179 EWG-Vertrag und in den Artikeln 90 und 91 des Status geregelte Verfahren gilt, und zwar nicht nur dann, wenn beantragt wird, eine Maßnahme für nichtig zu erklären, sondern auch, wenn Schadensersatz begehrt wird". Der gleiche Gedankengang gilt für Feststellungsklagen, die meines Erachtens in dem den Beamten zugestandenen Rechtsschutzsystem nur im Rahmen der Artikel 179 EWG-Vertrag und 90 und 91 Beamtenstatut vorstellbar sind. Folglich müssen auch sie die in den genannten Bestimmungen aufgestellten Voraussetzungen erfüllen und daher mit der Anfechtung einer Einzelfallmaßnahme der Verwaltung verbunden sein, die geeignet ist, die Rechtsstellung des Beamten zu beeinträchtigen. Da dem nicht so ist, ist die Klage unzulässig; dem Interesse der Kläger an der Feststellung des Rechts kommt keinerlei Bedeutung zu, da auch eine Feststellungsklage mangels der genannten Voraussetzungen unzulässig ist.

10. Die Klage in der Rechtssache 154/79 (Biller) hält das Parlament für unzulässig, a) weil keine den Kläger beschwerende Maßnahme vorliege, und deshalb wegen Verstoßes gegen Artikel 90 Absatz 2 Beamtenstatut, und b) weil sich die Klage weder auf die Artikel 90 und 91 Beamtenstatut noch auf die Artikel 173 und 184 EWG-Vertrag zurückführen lasse.

Zu a) merke ich an, daß das Parlament keine Einzelfallmaßnahmen zur Durchführung der Verordnungen Nrn. 3085 und 3086/78 gegenüber den Klägern (mit Ausnahme von Curtis) erlassen hat und daß diese in der vorliegenden Rechtssache zwei Rechtsnormen unmittelbar angegriffen haben. Das Parlament hat die Beschwerden der Betroffenen mit von Generalsekretär Opitz unterzeichneten Schreiben vom Juli 1979 abschlägig beschieden; dieses Schreiben könne jedoch gerade wegen ihrer Natur als Beschwerdeentscheidungen nicht als beschwerende Maßnahme im Sinne des Beamtenstatuts angesehen werden. Ich halte die Klagen daher unter diesem Gesichtspunkt für unzulässig: Es sei mir gestattet, insoweit auf die Erwägungen zu verweisen, die ich zur Zulässigkeit der Klage Bowden angestellt habe.

Auch aus dem vom Parlament angeführten Punkt b) ist die Klage unzulässig. Es handelt sich hier im wesentlichen um die von der Kommission in der Rechtssache 153/79 vorgebrachten Argumente: Ich verweise deshalb auch hier auf meine früheren Ausführungen.

Curtis hingegen hat bereits eine andere Klage (167/80) gegen Kommission und Parlament eingereicht, deren Streitgegenstand ebenfalls seine Versorgung nach der mit den Verordnungen Nrn. 3085 und 3086/78 eingeführten neuen Regelung ist. Mit dieser Klage werde ich mich noch befassen; in diesem Zusammenhang werde ich auch die Auswirkungen der Maßnahmen zur Durchführung der genannten Verordnungen im Einzelfall, die seinersteis nur gegenüber Curtis getroffen wurden, auf die verfahrensrechtliche Stellung des Parlaments prüfen. Jedenfalls ist die von diesem Beamten zusammen mit zwölf Kollegen eingereichte Klage 154/79 aus den bereits angezeigten Gründen als unzulässig zu erachten.

11. In der Rechtssache 33/80 (Albini u. a./Kommission und Rat) macht das beklagte Organ in erster Linie die Unzulässigkeit der auf Aufhebung oder auf Nichtanwendung der Verordnungen Nrn. 3085 und 3086/78 gegenüber den Klägern gerichteten Klage geltend, und zwar aus zwei Gründen: a) die Klage

richte sich gegen Maßnahmen, die nicht von der Anstellungsbehörde getroffen worden seien; b) die angefochtenen Maßnahmen seien allgemeine Maßnahmen.

Beide Gründe scheinen mir zuzutreffen. Bekanntermaßen erließ die Verordnungen Nrn. 3085 und 3086/78 der Rat, während Anstellungsbehörde im vorliegenden Fall die Kommission ist, da alle Kläger ehemalige Beamte der Kommission sind. Der Grundsatz, daß Beamtenklagen nur gegen Maßnahmen der Ausstellungsbehörde gerichtet werden können, folgt aus dem Beamtenstatut, nach dessen Artikel 91 Absatz 2 „eine Klage beim Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften ... nur unter folgenden Voraussetzungen zulässig [ist]: — Bei der Anstellungsbehörde muß zuvor eine Beschwerde ... eingereicht ... worden sein" und aus dessen Artikel 90 Absatz 2 sich klar ergibt, daß die fragliche Beschwerde gegen eine Maßnahme der Anstellungsbehörde gerichtet sein muß. Nach dieser Bestimmung kann Gegenstand der Anfechtung daher nur eine Maßnahme der Anstellungsbehörde sein. In diesem Sinne hat sich kürzlich der Gerichtshof mit Beschluß vom 4. Oktober 1979 in der Rechtssache 48/79 (Ooms u. a./Kommission, Slg. 1979, 3121) ausgesprochen: „Im Rahmen von Artikel 179 EWG-Vertrag erhobenen Klagen von Beamten [sind] gegen die Anstellungsbehörde zu richten; sie müssen sich gegen Handlungen oder Unterlassungen dieser Behörde richten", andernfalls sie unzulässig sind.

Es ist nicht erforderlich, daß ich die zum allgemeinen Charakter der angefochtenen Maßnahme bereits im Zusammenhang mit den verfahrensrechtlichen Aspekten der Rechtssache Bowden vorgebrachten Erwägungen wiederhole. Wir haben gesehen, daß die Verordnungen nicht zu den Maßnahmen, gegen die die Beamten Anfechtungsklage gemäß Artikel 179 EWG-Vertrag oder Artikel 91 Beamtenstatut erheben können, und auch nicht zu denjenigen gehören, gegen die einzelne gemäß Artikel 173 Absatz 2 EWG-Vertrag oder dadurch klagen können, daß sie sich in erster Linie auf Artikel 184 berufen.

Weiter hat die Kommission die Unzulässigkeit des Antrags auf Schadensersatz zum Ausgleich der Kürzung des Ruhegehalts geltend gemacht. Die Unzulässigkeit der Anfechtungsklage gegen die beiden Verordnungen habe die Unzulässigkeit der Schadensersatzklage zur Folge, weil diese die Ungültigkeit der Handlungen voraussetze, deren Aufhebung in erster Linie verlangt werde. Diesem Einwand ist meines Erachtens zu folgen. Bekanntermaßen hat der Gerichtshof nach Artikel 91 Absatz 1 Beamtenstatut in vermögensrechtlichen Streitigkeiten zwischen der Gemeinschaft und ihren Beamten auch die Befugnis zur unbeschränkten Ermessensnachprüfung; diese Befugnis steht dem Gerichtshof jedoch nur in Fällen zu, in denen ein Rechtsstreit im Sinne des Artikels 91 Absatz 1 Satz 1 vorliegt, somit ein Streit zwischen der Verwaltung und Beamten, der durch eine beschwerende Maßnahme der Verwaltung gegenüber dem Beamten ausgelöst wurde (vgl. in diesem Sinne das Urteil vom 10. Dezember 1969 in der Rechtssache 32/68, Grasselli/Kommission, Slg. 1969, 505). Im vorliegenden Fall hängt der Schadensersatzantrag unmittelbar mit der Anfechtungsklage in der Hauptsache zusammen: Beide beruhen auf der vorgeblichen Rechtswidrigkeit der beiden Verordnungen Nr. 3085 und 3086/78; beide sollen den durch die Anwendung dieser Verordnungen auf die Kläger entstehenden Vermögensschaden beheben helfen. Es scheint mir daher sinnvoll zusein, die Unzulässigkeit der Anfechtungsklage auf die Schadenser-

satzklage zu erstrecken. Andernfalls könnten die Beamten das Hindernis der Unzulässigkeit der Anfechtungsklage ohne Schwierigkeiten durch die Einreichung einer Schadensersatzklage umgehen. Die Rechtsprechung des Gerichtshofes bestätigt meine Auffassung (vgl. Urteile vom 15. Dezember 1966 in der Rechtssache 59/65, Schrechenberg/Kommission, Slg. 1966, 815, vom 12. Dezember 1967 in der Rechtssache 4/67, Collignon/Kommission, Slg. 1967, 487, vom 24. Juni 1971 in der Rechtssache 53/70, Vinck/Kommission, Slg. 1971, 601, und vom 21. Februar 1974 in den Rechtssachen 15 bis 33/73 und 52/73, Kortner u. a./Rat, Kommission und Parlament, Slg. 1974, 177).

Weiter hält die Kommission die Schadensersatzklage mangels einer vorangegangenen Verwaltungsbeschwerde für unzulässig. Diese Auffassung scheint mir nicht zuzutreffen: Ersatzansprüche müssen nicht im Zeitpunkt der Beschwerde vorgebracht werden und werden es auch in der Praxis nicht. Das widerspricht Artikel 91 Absatz 2 Beamtenstatut nicht: Eine Entsprechung zwischen dem Gegenstand der Beschwerde und demjenigen der Klage ist meines Erachtens bereits gegeben, wenn in beiden Verfahrensabschnitten (vor der Verwaltung und vor dem Gericht) die Rechtswidrigkeit derselben Maßnahme behauptet wird. Eine engere Auslegung von Artikel 91 Absatz 2 scheint mir weder von dessen Wortlaut her geboten, der gerade auf die Identität der angefochtenen beschwerenden Maßnahme Bezug nimmt, noch von seinem Sinne her, der für jede Streitigkeit ein Rechtsschutzsystem mit zwei Instanzen sichern soll, zunächst auf Verwaltungs-, dann auf gerichtlicher Ebene. Meines Erachtens kann deshalb ein Schadensersatzantrag, der, wie bereits hervorgehoben, notwendig mit der Anfechtungsklage eines Beamten gegen eine beschwerende Maßnahme verbunden ist, immer dann ordnungsgemäß erhoben werden, wenn in der Beschwerde die Ungültigkeit derselben Maßnahme vorgetragen worden war, die später gerichtlich angefochten wurde.

12. Auch der Rat hat in der Rechtssache 33/80 vorgebracht, die Klage sei aus mehreren Gründen unzulässig.

a) Zur Anfechtungsklage gegen die Verordnungen Nrn. 3085 und 3086/78 hat er vor allem vorgetragen, die Kläger hätten beim Rat zuvor keine Beschwerde eingereicht. Das stimmt. Sämtliche Kläger haben ausschließlich bei der Kommission Beschwerden eingereicht und anschließend Klage gegen die Kommission als auch gegen den Rat erhoben. Das führt zur Unzulässigkeit der Klage gegen den Rat: Eine der in Artikel 91 Beamtenstatut aufgeführten Zulässigkeitsvoraussetzungen für eine Klage ist die vorherige Erhebung der Beschwerde.

b) Weiter sei die Klage unzulässig, weil der Rat nicht Anstellungsbehörde sei. Auch das scheint mir zuzutreffen. Es steht fest, daß sämtliche Kläger ehemalige Beamte der Kommission sind und daß der Rat deswegen nicht ihre Anstellungsbehörde ist, ich habe auch bereits gezeigt, daß die Beamten im Rahmen des Artikels 179 EWG-Vertrag Klage nur gegen Maßnahmen der Anstellungsbehörde erheben können.

c) Gegen die Zulässigkeit der Anfechtungsklage gegen die Verordnungen wendet der Rat weiter ein, die Beamten könnten allgemeine Maßnahmen nicht unmittelbar angreifen. Das stimmt, wie bereits dargelegt; dem Einwand ist daher stattzugeben.

d) Das Vorbringen des Rates zur Unzulässigkeit der Schadensersatzklage

schließlich entspricht demjenigen der Kommission, das ich bereits geprüft habe. Ich verweise daher auf die Ergebnisse, zu denen ich auf Grundlage dieser Prüfungen gelangt bin.

13. In der Rechtssache 167/80 (Curtis/ Kommission und Parlament) hält die Kommission den Hauptantrag, die Verordnungen Nrn. 3085 und 3086/78 gegenüber dem Kläger nicht anzuwenden, für unzulässig, da Beamte allgemeine Maßnahmen nicht unmittelbar angreifen dürften und da insbesondere ein solcher Angriff nicht auf Artikel 184 EWG-Vertrag gestützt werden könne. Ich teile diese Ansicht, wie ich bereits bei der Erörterung der Verfahrensfragen in der Rechtssache Bowden dargelegt habe.

Auch der Antrag auf Aufhebung des Rundschreibens der Kommission vom 22. Oktober 1979 ist nach deren Auffassung unzulässig, weil sie einerseits im konkreten Fall nicht Anstellungsbehörde sei und weil andererseits die Klage nicht unmittelbar gegen eine den Beamten möglicherweise beschwerende Maßnahme gerichtet sei.

Der erste dieser beiden Gründe greift durch. Der Kläger ist ehemaliger Beamter des Parlaments; seine Anstellungsbehörde ist somit das Parlament. Die Kommission kann sicherlich nicht allein deshalb als Anstellungsbehörde angesehen werden, weil sie aus rein haushaltstechnischen Gründen die Versorgungsbezüge an alle ehemaligen Gemeinschaftsbeamten unabhängig davon zählt, bei welchem Organ diese Dienst taten. Daß die Klage gegen die Anstellungsbehörde zu richten und andernfalls unzulässig ist, ist unstreitig, wie ich bereits aufgezeigt habe.

Der zweite Grund scheint mir hingegen nicht zuzutreffen. Mit dem Rundschreiben der Kommission vom 22. Oktober 1979 wurde dem Betroffenen die Berechnung seiner neuen Versorgungsbezüge übermittelt. Die Kommission trägt vor, dieses Papier habe nur der Unterrichtung gedient und somit keine Maßnahme zur Ausführung der Verordnung Nr. 3085/78 in einem Einzelfall dargestellt, somit keine Curtis beschwerende Entscheidung. Nun wird in der Rechtsprechung des Gerichtshofes bekanntermaßen zwischen erklärenden Maßnahmen und Entscheidungen unterschieden; nach dieser Rechtsprechung sind nur die zweiten geeignet, einen Schaden zu verursachen. Insbesondere wurden nicht als Entscheidung angesehen die Antwort, mit der die Verwaltung dem Betroffenen mitteilt, sein Antrag werde geprüft (Urteil vom 17. Februar 1972 in der Rechtssache 40/71, Richez/Paris/Kommission, Slg. 1972, 73), und das Schreiben, mit dem die Dienststelle eines Organs dem Betroffenen den Inhalt einer Entscheidung zur Kenntnis bringen, die notwendig förmlich zu ergehen hatte (Urteil vom 5. Dezember 1963, in den Rechtssachen 35/62 und 16/63, Leroy/Hohe Behörde, Slg. 1963, 423). Ich halte diese Entscheidungen jedoch nicht für Präzedenzfälle, die hier einschlägig wären.

Mit dem Schreiben vom 22. Oktober 1979 teilte die Kommission (als Beauftragte des Rates für die Zahlung der Versorgungsbezüge, in Ausführung des Haushalts) dem Kläger mit, in welcher Weise sie die Verordnung Nr. 3085/78 ihm gegenüber in der Zeit von Oktober 1979 bis Juli 1980 ausführen werde. Dieses Schreiben folgte der Gehaltsabrechnung für Oktober — die Versorgung war ungefähr eine Woche zuvor gezahlt worden —, aus der sich die erste Kürzungsrate ergab, aber nicht die weitere Entwicklung der Kürzung der Bezüge. Hingegen waren in dem Schreiben vollständige Angaben über die Ausführung der Verordnung Nr. 3085/78 im besonderen Fall des Klägers enthalten; somit

läßt sich sagen, daß die Entscheidung der Verwaltung über die Ausführung der Verordnung dem Kläger gegenüber diesem mit diesem Schreiben mitgeteilt wurde. Verhält es sich so, ist das Schreiben als beschwerende Maßnahme anzusehen: Die Beschwerde würde sich in Zukunft in Stufen realisieren, bestand aber bereits potentiell und rechtfertigte daher die unmittelbare Klageerhebung.

Die Kommission meint, der Kläger hätte die Gehaltsabrechnung für Oktober anfechten müssen, das einzige Papier, das eine möglicherweise beschwerende Einzelfallentscheidung enthalte. Diese Abrechnung hatte allerdings Teilcharakter, da sie nur die erste der zehn zunehmenden monatlichen Kürzungen wiedergab und keine Bezugnahme auf die Verordnung Nr. 3085/78 enthielt. In Anbetracht dessen bin ich nicht der Ansicht, daß die unterbliebene Anfechtung der Gehaltsabrechnung die Möglichkeit ausgeschlossen hätte, das Schreiben vom 22. Oktober anzugreifen, das die gesamte zeitliche Entwicklung der Ausführung der Verordnung Nr. 3085/78 gegenüber dem Kläger schilderte.

Ich muß kaum hinzufügen, daß die mögliche Zurückweisung des Einwandes, der auf dem Fehlen einer beschwerenden Maßnahme beruht, nicht zur Zulässigkeit der Klage von Curtis gegen die Kommission führt, wenn man den Einwand der Komission für begründet hält, sie sei im vorliegenden Fall nicht Anstellungsbehörde.

Bleibt zu sagen, daß die Kommission auch den höchst hilfsweise gestellten Antrag für unzulässig hält, die die Beschwerde ablehnende Entscheidung aufzuheben. Insoweit hat das beklagte Organ mit seinem Vorbringen Recht, es handle sich nicht um eine beschwerende Maßnahme: Ich verweise auf meine Ausführungen zu dieser Frage im Zusammenhang mit der Rechtssache 153/79.

14. In der Rechtssache 167/80 hat weiter das Europäische Parlament die Unzulässigkeit unter zwei Gesichtspunkten geltend gemacht. Zunächst habe die Klage von Curtis denselben Inhalt wie diejenige — unter der Nr. 154/79 eingetragene —, die er zusammen mit anderen Beamten früher eingereicht habe: Somit sei der Einwand der Rechtshängigkeit gegeben. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes führt die Rechtshängigkeit zur Unzulässigkeit und ist gemäß Artikel 92 Verfahrensordnung von Amts wegen zu beachten (vgl. Urteil vom 17. Mai 1973 in den verb. Rechtssachen 58 und 75/72, Perinciolo/Rat, Slg. 1973, 511). Wenn sich aber wie im vorliegenden Fall zwei Rechtssachen im gleichen Verfahrensabschnitt befinden, können sie im Hinblick auf die Entscheidung verbunden werden; damit entfällt offenkundig der Einwand der Unzulässigkeit. Im übrigen halte ich diesen Einwand jedenfalls für unbegründet, weil die beiden Klagen nicht identisch sind: In der Rechtssache 154/79 wird nur die Aufhebung der Verordnungen Nrn. 3085 und 3086/78 beantragt, während in der Rechtssache 167/80 auch das Schreiben der Verwaltung vom 22. Oktober 1979 angefochten wird; weiter ging der ersten Klage eine Beschwerde gegen die Verordnung Nr. 3086/78 vorher, während die zweite von einer eigenen, am 8. Januar 1980 eingereichten Beschwerde ausgeht.

Weiter soll die Unzulässigkeit nach Auffassung des Parlaments in der verspäteten Einreichung (am 8. Januar 1980, wie wir gesehen haben) der Beschwerde liegen. Der Kläger sei von den Folgen der Neuregelung mit Schreiben der Verwaltung vom 4. September 1979 unterrichtet worden; deshalb sei die Dreimonatsfrist für die Einreichung der Beschwerde von diesem Zeitpunkt an gelaufen (und folglich am 4. Dezember 1979 abgelaufen). Diese Auffassung ist unbegründet. Das

Schreiben vom 4. September 1979 stellte keine möglicherweise beschwerende Maßnahme dar: Es handelte sich um ein Rundschreiben, das allgemeine Informationen über die Folgen der Neuregelung auf die Versorgungsbezüge enthielt. Die Anfechtbarkeit dieses Schreibens ließe sich zu Recht unter Berufung auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes zu den sogenannten erklärenden Maßnahmen verneinen, die ich bereits bei der Prüfung der Natur des Schreibens angezogen habe, das die Kommission am 22. Oktober 1979 an den Kläger richtete. Hervorzuheben ist hier, daß zwischen den beiden Schreiben vom 4. September und vom 22. Oktober ein grundlegender Unterschied besteht: Das erste ist allgemein und abstrakt und fügt in diesem Sinne den Verordnungen nichts hinzu, auf die es sich bezieht, während das zweite die Ausführung dieser Verordnungen gegenüber einzelnen darstellt und daher als Entscheidung anzusehen ist, die beschwerend in die Rechtsstellung einzelner eingreift.

Somit sind beide vom Parlament vorgebrachten Einwendungen gegen die Zulässigkeit der Klage unbegründet; folglich ist die Klage von Curtis gegen das Parlament als zulässig zu erachten.

15. Ich wende mich nunmehr zwei Rechtssachen zu, die zu der Gruppe gehören, die die Überweisung eines Teils der Dienstbezüge ins Ausland betrifft, den verbundenen Rechtssachen 783 und 786/79 (Venus und Obert/Kommission und Rat). Im Rahmen dieser Gruppe haben die Gemeinschaftsorgane nur in diesen beiden Rechssachen die Zulässigkeit beanstandet.

Zunächst ist hervorzuheben, daß die Kläger in erster Linie die Entscheidung der Kommission angefochten haben, auf ihre auf der Grundlage von Artikel 17 des Anhangs VII zum Beamtenstatut berechneten Überweisungen eines Teiles der Dienstbezüge ins Ausland die in der Verordnung Nr. 3085/78 vorgesehenen Wechselkurse anzuwenden. In ihrer Erwiderung haben die Kläger klargestellt, sie hätten die Entscheidung der Kommission anfechten wollen, die in dem Schreiben vom 12. Juli 1979 oder — anscheinend hilfsweise — in dem Rundschreiben vom 4. April 1979 enthalten gewesen sei.

Die Kommission trägt in erster Linie vor, sollte die Klage als gegen die Verordnungen Nrn. 3085 und 3086/78 gerichtet ausgelegt werden, so müsse sie für unzulässig erklärt werden, weil Beamte Verordnungen nicht unmittelbar angreifen könnten. Meines Erachtens trifft diese Auslegung der Klage nicht zu, wobei ich auch die Klarstellungen berücksichtige, die die Kläger (in der genannten Erwiderung) im Hinblick auf die Bezeichnung der Maßnahmen erbracht haben, die Gegenstand der Anfechtungsklage sind. Sollte man hingegen die Klage für tatsächlich gegen die Verordnungen gerichtet erachten, so wäre der Einwand aus den Überlegungen heraus begründet, die ich bereits wiederholt dargelegt habe.

Zu dem gleichen Ergebnis muß man meines Erachtens gelangen, wenn man als Streitgegenstand das Rundschreiben ansieht, das die Verwaltung des Joint European Torus am 4. April 1979 an das gesamte Euratom-Personal versandte, das bei dem Gemeinschaftsunternehmen JET beschäftigt war. In diesem Schreiben wurde mitgeteilt, daß die Überweisung von Devisen ins Ausland beginnend mit der Überweisung von Teilbeträgen aus der Gehaltszahlung für April 1979 auf der Grundlage anderer als der für den Vormonat angewandten Wechselkurse erfolgen würde; im Anhang wurden die seit 1. April 1979 in Kraft befindlichen neuen Bestimmungen über die Berechnung der ins Ausland zu überweisenden

Gehaltsteile wiedergegeben. Meines Erachtens enthält ein solches Schreiben keine Entscheidung: Es übermittelt nur ganz allgemeine Informationen, die für das gesamte Personal gelten, und beinhaltet somit nicht die Ausführung einer allgemeinen Maßnahme gegenüber einzelnen, wie sie für eine möglicherweise die Rechtsstellung des einzelnen beschwerende, nach dem Beamtenstatut anfechtbare Maßnahme unerläßlich ist. In diesem Zusammenhang verweise ich auf meine früheren Ausführungen zum Begriff der beschwerenden Maßnahme im Rahmen der Regelung der Beamtenklagen im Statut.

Auch wenn man sich dafür entscheidet, die Klage als gegen das Rundschreiben vom 12. Juli 1979 gerichtet anzusehen, ändert sich am Ergebnis nichts. Mit diesem Schreiben beschied die Kommission gleichzeitig eine große Anzahl von Beschwerden, die sämtlich die Anwendung der Verordnungen Nrn. 3085, 3086 und 3087/78 betrafen, und lieferte ziemlich genaue Erklärungen zur Neuregelung der Wechselkurse, und zwar auch im Hinblick auf Artikel 17 des Anhangs VII (der, wie wir wissen, die Überweisung eines Teiles der Bezüge ins Ausland betrifft). Auch dieses Schreiben ist allgemein und kann deshalb aus den bereits für das Schreiben vom 4. April 1979 wiedergegebenen Gründen keine beschwerende Maßnahme darstellen. Hinzuzufügen ist, daß dieses Schreiben als Beschwerdeentscheidung aus den Gründen in keinem Fall die angefochtene Entscheidung darstellen kann, die ich bereits bei der Erörterung der Klage Bowden klargestellt habe.

Im vorliegenden Fall läßt sich nicht bestreiten, daß die Kommission gegenüber den Kägern Maßnahmen zur Ausführung der Neuregelung der Auslandsüberweisungen in einem Einzelfall erlassen hat: Ich denke an die Entscheidungen, die sich aus den Gehaltsabrechnungen für April 1979 und die folgenden Monate ergeben. Diese Bezüge waren tatsächlich unter Berücksichtigung der neuen — bei gleichem Fremdwährungsbetrag erhöhten — Aufwendungen für die Überweisung eines Teils der Bezüge berechnet worden. Ließen sich folglich die Klagen als gegen die Einzelfallentscheidungen gerichtet auslegen, die sich aus den Gehaltsberechnungen ergeben, so wäre der Einwand der Unzulässigkeit überwunden, der auf der fehlenden Anfechtung einer beschwerenden Maßnahme beruht. Versucht man jedoch, diesen Weg einzuschlagen, so begegnet man einem neuen, unüberwindlichen Hindernis: dem Fehlen einer vorherigen Beschwerde. Die sich aus den Gehaltsabrechnungen ergebenden Entscheidungen stammen nämlich vom April 1979, während die Beschwerden vom März 1979 datieren; sie liegen also zeitlich vor den Entscheidungen. Man kommt somit zwangsläufig zu dem Schluß, daß die Klagen von Venus und Obert sowie die ihnen vorhergegangenen Verwaltungsbeschwerden keine anfechtbare Entscheidungen zum Gegenstand hatten und somit als unzulässig zu erachten sind.

Was schließlich das Schicksal der von den Klägern erhobenen Schadensersatzklage anbetrifft, so bestätige ich meine früheren Ausführungen: Es spiegelt die Unzulässigkeit der Anfechtungsklage wieder.

Der Rat sieht die angefochtenen Maßnahmen in den monatlichen Gehaltsabrechnungen für April 1979; auch er macht die Unzulässigkeit der Anfechtungs- und der Schadensersatzklage geltend, wobei er zur ersten bemerkt, er sei nicht Anstellungsbehörde der Kläger, die Beamte der Kommission seien, zur zweiten aber, daß die Schadensersatzklage mit der Anfechtungsklage unmittelbar verbunden sei, so daß deren Unzulässig-

keit sich notwendig hier wiederhole. Diese beiden Auffassungen habe ich in diesen meinen Schlußanträgen bereits behandelt; ich beschränke mich daher darauf, die Einwendungen des Rates als begründet anzuerkennen.

16. Aus verfahrensrechtlicher Sicht bleiben nun noch die Rechtssachen zu behandeln, die den auf die Dienstbezüge der Beamten mit Dienstort in Italien anwendbaren Berichtigungskoeffizienten betreffen: die Rechtssachen 158/79, 543 und 799/79 sowie 737/79.

Ich beginne mit der Rechtssache 158/79 (Roumengous/Kommission). Die Unzulässigkeit der zugrunde liegenden Klage wird sowohl hinsichtlich der Anfechtung der Abrechnung der im Januar 1979 geleisteten Nachzahlungen als auch hinsichtlich des Antrags auf Ersatz des durch die Ausführung der Verordnung Nr. 3087/78 entstandenen Schadens geltend gemacht.

Hinsichtlich des ersten Einwands ist darauf hinzuweisen, daß die Klägerin a) die Anpassung des Berichtigungskoeffizienten, die sie für unangemessen und fehlerhaft hält, sowie b) die ungenügende Rückwirkung dieser Anpassung rügt, die sich auf die Zeit ab 1. Januar 1978 beschränkte, während sie nach Ansicht der Betroffenen auch auf die beiden vorangegangenen Jahre 1976 und 1977 hätte erstreckt werden müssen.

Hinsichtlich der Rüge zu a) trägt das beklagte Organ vor, für das Halbjahr Juli bis Dezember 1978 sei sie unzulässig mit der Folge, daß der für dieses Halbjahr festgesetzte Berichtigungskoeffizient im vorliegenden Rechtsstreit außer Betracht bleiben müsse. Die Anpassung des Koeffizienten für dieses Halbjahr sei nämlich mit der Verordnung Nr. 3084/78 des Rates erfolgt, mit der Verordnung Nr. 3087/78 sei der Koeffizient nur für das erste Halbjahr 1978 festgesetzt worden; die Klägerin habe sich darauf beschränkt, mit ihrer Beschwerde wie mit ihrer Klage die Wirkungen der Verordnung Nr. 3087/78 anzufechten. Hierzu ist zu bemerken, daß Klage und Beschwerde sich zwar nur auf die Verordnung Nr. 3087/78 beziehen, daß sie aber offenkundig die Anpassung des Berichtigungskoeffizienten für das ganze Jahr 1978 angreifen, und sei es auch nur, weil die Abrechnung der Nachzahlungen vom Januar 1979 angefochten wird, die das ganze Jahr 1978 betrifft. Zweifelsfrei war es somit der Wille der Klägerin, die Anpassung des Koeffizienten für das ganze Jahr anzugreifen; daß sie die Rechtsquelle falsch bezeichnet hat, auf der diese Anpassung beruht, kann meines Erachtens nicht dazu führen, den Umfang der Klage in einer Weise zu beschränken, die mit dem klaren Willen der Klägerin unvereinbar ist. Was die unter b) wiedergegebene Rüge anbetrifft, so hält die Kommission sowohl den Antrag auf Anpassung des in den beiden Jahren 1976 und 1977 angewandten Koeffizienten wie den Antrag für unzulässig, den nach Maßgabe der Verordnung Nr. 3087/78 angepaßten Berichtigungskoeffizienten auf diese beiden Jahre auszudehnen. Hierfür bringt sie zwei Gründe vor: Die im Januar 1979 erfolgte Abrechnung der Nachzahlungen bestätige die monatlich erfolgten Gehaltsabrechnungen für die beiden Jahre 1976 und 1977 (sowie die früheren Abrechnungen) und sei daher nicht selbständig anfechtbar; jedenfalls aber seien die Beschwerden gegen die Gehaltsabrechnungen für diese beiden Jahre nicht rechtzeitig eingereicht worden. Der erste dieser beiden Gründe scheint mir ungemein gekünstelt. In Wirklichkeit betreffen weder die Verordnung Nr. 3087/78 noch die zu ihrer Ausführung getroffenen Abrechnungen der Nachzahlungen den Berichtigungskoeffizienten für die Zeit vor dem 1. Januar 1978. Willkürlich

ist es, aus diesem schlichten tatsächlichen Umstand den stillschweigenden Willen abzuleiten, den für die davor liegende Zeit geltenden Koeffizienten zu bestätigen. Für richtiger halte ich es, sich darauf zu beschränken anzuerkennen, daß die Verordnung Nr. 3087/78 wie die zu ihrer Ausführung erlassenen Maßnahmen die vor dem 1. April 1978 erfolgten Gehaltsabrechnungen in keiner Weise betreffen.

Der zweite der vorgenannten Gründe scheint mir hingegen zuzutreffen. Die Betroffene hätte gegen die in den streitigen beiden Jahren erfolgten Gehaltsabrechnungen sofort Verwaltungsbeschwerde erheben und rügen müssen, daß der Berichtigungskoeffizient nicht ausreiche. Da aber eine derartige Beschwerde nicht rechtzeitig erhoben wurde, ist zu fragen, ob der Erlaß der Verordnung Nr. 3087/78, mit der ein neuer Koeffizient mit bestimmter Rückwirkung festgesetzt wurde, die gesamte Frage wieder aktualisierte und es der Betroffenen gestattete, Beschwerde auch gegen Gehaltsabrechnungen zu erheben, die weitere zwei Jahre zurück erfolgten. Ich halte eine derartige Auffassung nicht für vertretbar; sie würde die Bestimmung des Statuts bedeutunglos machen, wonach binnen relativ kurzer Frist zunächst eine Verwaltungsbeschwerde einzureichen ist. Dieser Bestimmung liegt das Erfordernis der Sicherheit der Beziehungen zwischen Beamten und Verwaltung zugrunde; offenkundig wäre dieses Erfordernis gefährdet, würde man den Gedanken einer solchen Wiedereinsetzung in den vorigen Stand nähertreten. Wie wenig sinnvoll dieser Gedanke ist, ergibt sich bereits daraus, daß er es den Beamten ermöglichen würde, die Frage des Berichtigungskoeffizienten *ohne zeitliche Beschränkung* wieder aufzuwerfen; das ist offenkundig unannehmbar, weil es in völligem Widerspruch dazu steht, daß eine vorherige Verwaltungbeschwerde vorgeschrieben ist.

Zusammenfassend halte ich die Klage auf Anpassung des Berichtigungskoeffizienten nur für das Jahr 1978 für zulässig, für insgesamt unzulässig jedoch insoweit, als die Verordnung Nr. 3087/78 auf die beiden Jahre 1976 und 1977 ausgedehnt werden soll.

Weiter hält das beklagte Organ, wie bereits gesagt, die Schadensersatzklage für unzulässig. Die Klägerin hat beantragt, ihr den Betrag zuzusprechen, der sich aus der Erhöhung des Berichtigungskoeffizienten von 6,4 % auch für die Bezüge aus den Jahren 1976 und 1977 ergibt, zuzüglich der Erhöhungen, die sich aus der Berücksichtigung der gegenüber Rom höheren Lebenshaltungskosten in Varese ergeben, sowie der Zinsen. Hervorzuheben ist, daß sich dieser Antrag, wie sich aus seiner eindeutigen Formulierung ergibt, nur auf den Schaden bezieht, der aus der unterbliebenen Anwendung des in der Verordnung Nr. 3087/78 angepaßten Berichtigungskoeffizienten auf die beiden Jahre 1976 und 1977 beruhen soll. Ich halte diese Einwendung für begründet, da die Anfechtungsklage gegen die Gehaltsabrechnungen meines Erachtens für die beiden Jahre 1976 und 1977 unzulässig ist und da die Unzulässigkeit der Anfechtungsklage nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes sich auf die Zulässigkeit der Schadensersatzklage auswirkt, wenn es sich wie im vorliegenden Fall um miteinander eng verbundene Beamtenklagen handelt. Hierzu kann ich auf meine Ausführungen zu entsprechenden Einwendungen verweisen.

17. Auch die Klage in der Rechtssache 543/79 (Birke/Kommission und Rat) hat die Kommission unter verschiedenen Gesichtspunkten für unzulässig erachtet.

Bevor ich auf die einzelnen Einwendungen eingehe, möchte ich erwähnen, daß Birke bei der Kommission seinerzeit drei Beschwerden eingereicht hat. Zwei von ihnen, beide am 26. März 1979 eingetragen, betreffen die Anwendung der Verordnungen Nrn. 3085 und 3086/78 (betreffend das ab April 1979 ausgezahlte Gehalt) bzw. der Verordnung Nr. 3087/78 (mit der der Berichtigungskoeffizient für die Zeit vom 1. Januar 1978 bis zum 31. März 1979 erhöht wurde). Die dritte, im Juni 1979 eingereichte Beschwerde betrifft die Verordnungen Nrn. 3085 und 3086/78, insbesondere das Sonderproblem der Aufwendungen für die Devisenüberweisungen. Der Antrag zur Anwendung der Verordnung Nr. 3087/78 besteht aus zwei Punkten: Ausdehnung der Rückwirkung der fraglichen Verordnung auf die beiden Jahre 1976 und 1977 und Überprüfung des auf die Gehälter in den Jahren 1976 bis 1978 angewandten Berichtigungskoeffizienten (als Bezugspunkt seien die Lebenshaltungskosten in der Provinz Varese, hilfweise in der Provinz Rom zu nehmen).

Die Kommission merkt an, die Beschwerde vom 26. März 1979 betreffend die Verordnung Nr. 3087/78 habe nur die Ausdehnung der Rückwirkung im Auge, wende sich hingegen in keiner Weise gegen die Methode für die Erhebung der Änderungen der Lebenshaltungskosten und daher für die Bestimmung des Umfangs der Erhöhung des Berichtigungskoeffizienten; folglich sei die Klage hinsichtlich des Antrags auf Überprüfung des Koeffizienten auf der Grundlage der Änderungen der Lebenshaltungskosten unzulässig. Dieser Einwand scheint mir begründet. Die Beschwerde hinsichtlich der Verordnung Nr. 3087/78 betrifft nicht den von der Kommission festgestellten Umfang der Erhöhung der Lebenshaltungskosten, sondern nur die Nachzahlungen für die Jahre 1976 und 1977; in seinem Beschwerdeantrag hat Birke klargestellt, daß er gegen die Unvollständigkeit der Nachzahlungen vom 15. Januar 1978 vorzugehen gedenke. Im übrigen ist bekannt, daß nach Artikel 91 Beamtenstatut ein wesentlicher Zusammenhang zwischen dem Beschwerde- und dem Klagegegenstand in dem Sinne bestehen muß, daß der strittige Punkt der Verwaltung im Wege der Beschwerde zu unterbreiten ist, so daß die Verwaltung selbst in die Lage versetzt wird, in den Streit einzugreifen und ihn zu lösen, bevor er vor Gericht gelangt. Im vorliegenden Fall war das der Kommission mit der Beschwerde unterbreitete Problem nur dasjenige der Nachzahlungen. Bei diesem Stand der Dinge scheint mir die Klage insoweit unzulässig zu sein, als sie die Überprüfung der Beurteilungen des Umfangs der Erhöhung der Lebenshaltungskosten betrifft. Eine andere Auslegung des Artikels 91 Beamtenstatut würde die Funktion der notwendigen vorherigen Beschwerde vereiteln, die es gerade ist, den Parteien — Beamten und Organ — die Möglichkeit zu eröffnen, vom Streit Kenntnis zu nehmen und ihn auf Verwaltungsebene zu lösen.

Weiter hält die Kommission den die Verordnung Nr. 3087/78 betreffenden Antrag insoweit für unzulässig, als er die Ausdehnung der Nachzahlungen auf die Zeit vor dem 1. Januar 1978 betrifft, wobei sie anmerkt, die am 26. März 1979 gegen das Unterlassen der Nachzahlungen auch für die Jahre 1976 und 1977 eingereichte Beschwerde sei verspätet, was zur Unzulässigkeit der Klage führe. Diese sei weiter unzulässig, weil die Gehaltsabrechnung vom Januar 1979, die den Betrag der Nachzahlungen nur für die Zeit ab 1. Januar 1978 umfaßt habe, der Sache nach die monatlichen Abrechnungen für die Zeit vor dem 1. Januar 1978 bestätigt habe; es handele sich so-

mit um eine Maßnahme, mit der die früheren Entscheidungen bestätigt worden seien und die deshalb nicht selbständig anfechtbar sei. Ähnliche Einwendungen hat die Kommission im Rahmen der Rechtssache 158/79 erhoben; ich habe sie dort bereits erörtert. Ich bin zum Schluß gekommen, daß die Beschwerde gegen die für die beiden Jahre 1976 und 1977 unterbliebenen Nachzahlungen, die nach dem Erlaß der Verordnung Nr. 3087/78 erhoben wurde, in der Tat verspätet ist, während die Auffassung, die Gehaltsabrechnung habe für die genannten beiden Jahre bestätigende Wirkung hinsichtlich der Vergütungen, nicht überzeugt. Dieses Ergebnis gilt auch im vorliegenden Fall.

Bleibt zu sagen, daß der Rat sowohl in der Rechtssache 543/79 als auch in der Rechtssache 799/79 (Bruckner/Kommission und Rat) die Unzulässigkeit der Klage unter verschiedenen Gesichtspunkten geltend gemacht hat, die mit den in der Rechtssache 33/80 (Albini u. a./ Kommission und Rat) vorgebrachten übereinstimmen. Wie wir bei der Prüfung der Rechtssache Albini gesehen haben, treffen alle diese Gesichtspunkte zu; es genügt, auf die dortige Erörterung zu verweisen.

18. In der Rechtssache 737/79 (Battaglia/Kommission) hat das beklagte Organ die Unzulässigkeit der Klage unter Bezugnahme auf die verschiedenen Anträge geltend gemacht, die betreffen a) die Aufhebung der Berechnung der im Januar 1979 erfolgten Nachzahlungen, b) die Zahlung der Gehaltsunterschiede, die geschuldet wären, würde dem vorhergehenden Antrag stattgegeben, c) hilfsweise den Ersatz des Schadens, den die Kommission dem Kläger durch die Verletzung des Diskriminierungsverbots und der Fürsorgepflicht zugefügt habe, d) äußerst hilfsweise die Feststellung, daß die in Artikel 65 Beamtenstatut aufgeführten Voraussetzungen für die Anpassung des Berichtigungskoeffizienten vorlägen und daß der Rat verpflichtet sei, sie für die Zeit ab 1. Januar 1976 vorzusehen.

Zum Anfechtungsantrag ist klarzustellen, daß er sich wie in der Rechtssache 158/79 auf die nicht ausreichende Überprüfung des Berichtigungskoeffizienten und die ungenügende Rückwirkung der Anpassung stützt. Die Kommission wendet wie bereits in der Rechtssache 158/79 in erster Linie ein, die Berechnung der Nachzahlungen für das zweite Halbjahr 1978 sei nicht Gegenstand des Rechtsstreits. Ich kann diese Auffassung aus den bereits dargelegten Gründen nicht teilen. In zweiter Linie wendet die Kommission hinsichtlich des Verlangens, daß auf die Jahre 1976 und 1977 der in der Verordnung Nr. 3087/78 festgesetzte Berichtigungskoeffizient angewandt werde, das Fehlen einer vorherigen Verwaltungsbeschwerde und die bestätigende Natur der angefochtenen Maßnahme ein. Diese Einwendung scheint mir nur in ihrer ersten Hälfte begründet; ich verweise auf meine Ausführungen hierzu bei der Behandllung der Rechtssache 158/79.

Zum Antrag auf Zahlung dieser Beträge, die infolge der Aufhebung der Berechnung der Nachzahlungen vom Januar 1979 geschuldet seien, trägt die Kommission vor, die Unzulässigkeit des Anfechtungsantrags spiegele sich in diesem Antrag wider. Diese Einwendung ist begründet. Ich bin deshalb der Meinung, daß dieser Antrag insoweit zulässig ist, als ich den Anfechtungsantrag für zulässig erachtet habe, also beschränkt auf die Frage der Überprüfung des Berichtigungskoeffizienten für das Jahr 1978. Der Antrag auf Zahlung der Gehaltsunterschiede ist nur die Ergänzung zum Anfechtungsantrag, da der Gerichtshof

in Streitigkeiten zwischen den Beamten und der Verwaltung auch das Ermessen unbeschränkt nachprüfen kann.

Den Schadenersatzantrag hält die Kommission für unzulässig, weil er unmittelbar mit dem Anfechtungsantrag verbunden und dieser seinerseits unzulässig sei. Hierzu verweise ich auf mein Vorbringen zur Rechtssache 33/80. Meines Erachtens ist auch der Schadensersatzantrag in den Grenzen zulässig, in denen dies der Anfechtungsantrag ist.

Den reinen Feststellungsantrag schließlich hält die Kommission für unzulässig, weil zu den den Beamten gegenüber der Verwaltung in Artikel 179 EWG-Vertrag eingeräumten Rechtsbehelfen Feststellungsklagen nicht gehörten. Dieser Einwendung sind wir bereits in anderen Rechtssachen begegnet, auf die sich meine heutigen Schlußanträge beziehen, und ich wiederhole, daß ich sie für begründet erachte. Die Feststellungsklage eines Beamten kann kein selbständiger Rechtsbehelf sein; die stattgebende Entscheidung muß unumgänglich mit der Rechtswidrigkeit einer Einzelfallentscheidung der Gemeinschaft verbunden sein. Ich verweise auf meine früheren Ausführungen hierzu. Hinzuweisen ist darauf, daß der Feststellungsantrag im vorliegenden Fall ersatzweise in dem Sinn gestellt ist, daß er als Hilfsantrag im Fall der Abweisung der anderen Anträge auf Aufhebung der Gehaltsabrechnung von Januar 1979 und hilfsweise auf Schadensersatz gestellt ist, das bedeutet, daß der Kläger ihn als selbständigen Rechtsbehelf verwenden wollte. Bei diesem Stand der Dinge ist der fragliche Antrag als unzulässig zu erachten.

Insbesondere der Antrag festzustellen, daß der Rat verpflichtet sei, für die rechtzeitige Anpassung der Berichtigungskoeffizienten nach Maßgabe der Änderungen der Lebenshaltungskosten Sorge zu tragen, kann meines Erachtens nicht auf das Urteil des Gerichthofes vom 19. März 1975 in der Rechtssache 28/74 (Gillet/Kommission, Slg. 1975, 463) gestützt werden, wo in Randnr. 16 der Entscheidungsgründe anerkannt wird, daß „der Rat das Statut den wirtschaftlichen Gegebenheiten anzupassen und deshalb nach Mitteln zu suchen [hat], um die etwaigen Nachteile derjenigen Beamten auszugleichen, die in einem Land mit stark abgewerteter Währung wohnen". Daß der Gerichtshof in diesen Entscheidungsgründen davon spricht, der Rat *habe* dies zu tun, kann meines Erachtens nicht als Feststellung einer *Verpflichtung* angesehen werden. Der genannte Präzedenzfall ist daher nicht geeignet, die Ergebnisse zu ändern, zu denen ich oben im Hinblick auf die Unzulässigkeit der reinen Feststellungsklage gelangt bin.

19. Damit ist die Prüfung der Verfahrensfragen abgeschlossen. Ich komme nunmehr zur materiellen Seite der Rechtssachen 817/79 (Buyl/Kommission), 828/79 (Adam/Kommission) und 1253/79 (Battaglia/Kommission). In der mündlichen Verhandlung wurde zwar auch die materielle Seite der Rechtssachen Biller (154/79) und Airola (72/80) erörtert; in der erstgenannten Rechtssache habe ich mir jedoch eigene Schlußanträge vorbehalten, falls dies nach der Entscheidung des Gerichtshofes über die Zulässigkeit erforderlich sein sollte, während ich die zweitgenannte später sowohl unter ihren verfahrensrechtlichen wie unter ihren materiellen Aspekten behandeln werde.

Die drei eben genannten Rechtssachen haben gemeinsame Züge. Die Kläger sind sämtlich Beamte der Kommission; sie haben die Berechnung der ihnen im April 1979 ausgezahlten Dienstbezüge mit der Begründung angefochten, diese seien infolge des für die Überweisung

eines Teils der Bezüge in andere Länder aufzuwendenden höheren Betrages gekürzt worden. Hierzu merke ich an, daß mit der Verordnung Nr. 3085/78 zwei Bestimmungen des Beamtenstatuts geändert wurden: Artikel 63, der die Währungsparität betrifft, und Artikel 17 des Anhangs VII, der die Überweisung eines Teils der Bezüge ins Ausland betrifft. Um meine Ausführungen zu dieser Rechtsvorschrift nicht zu wiederholen, beschränke ich mich auf die Bemerkung, daß der für die Überweisung von Devisen aufzuwendende Betrag aufgrund der neuen Regelung erheblich gestiegen ist und daß dieser Anstieg ungeachtet des mit Artikel 17 Absatz 3 eingeführten besonderen Berichtigungskoeffizienten besonders fühlbar für Beamte mit Dienstort in Schwachwährungsländern war. Für einen Beamten beispielsweise, der in Italien Dienst tut, veränderte sich der Wechselkurs der Lira gegenüber dem belgischen Franken von 12,50 auf 21 Lire für einen Franken; dieser Satz ist freilich immer noch erheblich günstiger als der Tagessatz, der ungefähr 30 Lire für einen Franken entspricht.

Die Kläger halten die monatlichen Gehaltsabrechnungen für April 1979 — die ersten Entscheidungen zur Ausführung der neuen Regelung in Einzelfällen — sowie die Verordnungen, auf denen diese beruhen (also die Verordnungen Nrn. 3085 und 3086/78) unter vielen Gesichtspunkten für mangelhaft, insbesondere a) wegen Verletzung wesentlicher Formvorschriften, b) wegen Verletzung mehrerer allgemeiner Grundsätze der Gemeinschaftsrechtsordnung (des Grundsatzes der Gleichbehandlung, des Grundsatzes des Vertrauensschutzes, des Grundsatzes des Schutzes wohlerworbener Rechte, des Grundsatzes, daß Bezüge von Gemeinschaftsbeamten nicht gekürzt werden dürften, des Grundsatzes des gebundenen Ermessens sowie schließlich des Grundsatzes, daß die Verwaltung die Grundbedingungen des Dienstverhältnisses zu beachten habe) und c) wegen Ermessensmißbrauches. Ich werde die Rügen in dieser Reihenfolge prüfen.

20. Zunächst ist die Frage zu erörtern, ob die Verordnungen Nrn. 3085 und 3086/78 unter Verletzung wesentlicher Formvorschriften zustande kamen. Nach Auffassung der Kläger sind diese beiden Rechtsnormen, auf die sich die streitgegenständlichen Einzelfallentscheidungen vom April 1979 stützen, in einem regelwidrigen Verfahren erlassen worden, weil das Europäische Parlament, der Statutsbeirat und die Personalvertretung nicht gehört worden seien.

Vorab ist klarzustellen, daß das Gemeinschaftsrecht Bestimmungen über den Erlaß von Vorschriften, die die Anhörung des Europäischen Parlaments (sowie des Gerichtshofes) und des Statutsbeirats verlangen, enthält, soweit es sich um Änderungen des Beamtenstatuts und der Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten handelt. Nach Artikel 24 des Vertrages zur Einsetzung eines gemeinsamen Rates und einer gemeinsamen Kommission der Europäischen Gemeinschaften erläßt nämlich „der Rat ... auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung der anderen beteiligten Organe mit qualifizierter Mehrheit das Statut der Beamten ... und die Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten". In Artikel 10 Absatz 2 Beamtenstatut hinwiederum ist vorgesehen, daß der Statutsbeirat (der aus Vertretern der Organe der Gemeinschaften und Vertretern ihrer Personalvertretungen besteht) „von der Kommission zu allen Vorschlägen für eine Änderung des Statuts angehört" wird. Zweifelsfrei konnte daher die Verordnung Nr. 3085/78, die die Änderung einer Anzahl

von Statutsbestimmungen zum Gegenstand hat, nicht erlassen werden, ohne daß die Kommission den Statutsbeirat und ohne daß der Rat das Parlament und den Gerichtshof zu den Vorschlägen der Kommission gehört hätte. Tatsächlich wird in der Präambel zu dieser Verordnung auch vermerkt, daß diese drei Stellungnahmen erfolgt seien.

Ganz anders verhält es sich rechtlich mit der Verordnung Nr. 3086/78, da mit diesen Statutsbestimmungen über die Berichtigungskoeffizienten (Artikel 64 und 65 Absatz 2 sowie Artikel 82 Beamtenstatut; Artikel 20 Absatz 1 und Artikel 64 der Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten) ausgeführt werden sollten und es sich somit in der Rangordnung der gemeinschaftlichen Rechtsquellen um eine dem Beamtenstatut nachgeordnete Quelle handelt. Augenscheinlich betreffen Artikel 24 Fusionsvertrag und Artikel 10 Absatz 2 Beamtenstatut die Verordnung Nr. 3086/78 nicht. Gleichwohl könnte man daran denken, daß für diese Verordnung Artikel 110 Beamtenstatut gelte, wonach „die allgemeinen Durchführungsbestimmungen zu diesem Statut ... von jedem Organ nach Anhörung seiner Personalvertretung und nach Stellungnahme des Statutsbeirats (Art. 10) erlassen [werden]". Diese Auffassung ist jedoch nicht haltbar, bedenkt man, daß Artikel 110 allgemeine Durchführungsbestimmungen betrifft, die im eigenen Wirkungskreis zu erlassen jedem Organ obliegt, um das Beamtenstatut durchzuführen (also einen Ausfluß der besonderen Rechtsschutzhoheit eines jeden Organs), während die Verordnung Nr. 3086/78 vom Rat in Ausübung seiner allgemeinen Rechtssetzungsbefugnis erlassen wurde und Bestimmungen enthält, die gleichmäßig gegenüber dem Personal aller Organe anzuwenden sind. Die auf die mangelnde Anhörung der Personalvertretung und des Statutsbeirats gestützten Rügen gegen die Verordnung Nr. 3086/78 sind somit unbegründet, und ohne Rechtsgrund wäre die Behauptung, zu einer Verordnung dieser Art müßten das Parlament und der Gerichtshof gehört werden.

Wie erklärt es sich nun, daß die Kläger das Fehlen der Stellungnahmen von Parlament und Statutsbeirat zur Verordnung Nr. 3085/78 rügen, wo doch in deren Präambel festgestellt wird, daß diese Stellungnahmen erfolgt seien?

In Wirklichkeit bestreiten die Kläger nicht, daß die Anhörung statthatte. Sie bemerken nur, daß Parlament und Beirat zu einem Änderungsentwurf gehört worden seien, der sich von dem im Dezember 1978 angenommenen Text erheblich unterschieden habe, nämlich zu dem dem Rat am 1. April 1977 von der Kommission unterbreiteten Vorschlag (vgl. ABl. C 99 vom 27. April 1977, S. 5) über die Einführung der Europäischen Rechnungseinheit in das Statut der Beamten der Europäischen Gemeinschaften und die Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten. Ihres Erachtens hätte der Text von 1978 aufgrund seiner Unterschiede gegenüber dem Text des Vorjahres Gegenstand einer neuen Anhörung sein müssen.

Der Gerichtshof hat das für die Anhörung des Parlaments geltende Recht bereits im Urteil vom 15. Juli 1970 in der Rechtssache 41/69 (Chemiefarma/Kommission, Slg. 1970, 661) untersucht. Es handelte sich darum festzustellen, ob die vom Rat an einem Verordnungsentwurf der Kommission vorgenommenen Änderungen zu einer erneuten Anhörung des Parlaments verpflichteten. Der Gerichtshof entschied, daß der Rat, wenn er das Parlament zu einem Verordnungsentwurf gehört habe, es nicht erneut zu hören brauche, wenn die Änderung den Verordnungsentwurf im ganzen nicht *in*

seiner Substanz berühre. Das entspricht dem Erfordernis, dem Parlament Gewähr für die Möglichkeit zu bieten, seine Stellungnahme abzugeben, ohne das Verfahren des Erlasses von Verordnungen unnötig zu komplizieren. In neuerer Zeit hat der Gerichtshof die Notwendigkeit betont, daß „das Parlament seiner Auffassung *tatsächlich* Ausdruck verleiht", wenn seine Anhörung vorgeschrieben ist (Urteile vom 29. Oktober 1980 in den Rechtssachen 138/79, Roquette Frères/Rat, besonders Randnr. 34 der Entscheidungsgründe, und 139/79, Maizena/Rat, insbesondere Randnr. 35 der Entscheidungsgründe, noch nicht veröffentlicht). Der Kern des Problems liegt somit für jeden Einzelfall in der Feststellung, ob die Änderungen am ursprünglichen Entwurf der Kommission soweit gehen, daß sie die erste Anhörung als überholt und irrelevant erscheinen lassen; ist dies der Fall, muß das Parlament erneut gehört werden, um seiner eigenen Auffassung wirksam Ausdruck verleihen zu können.

Betrachten wir unter diesen Gesichtspunkten das Verfahren zum Erlaß der Verordnung Nr. 3085/78. Der am 1. April 1977 vorgelegte Vorschlag der Kommission (ABl. C 99 vom 22. April 1977, S. 5) sah vor, Artikel 63 Beamtenstatut dahin gehend zu ändern, daß die Dienstbezüge der Gemeinschaftsbeamten auf Europäische Rechnungseinheiten, nicht mehr auf belgische Franken lauten (vgl. Artikel 1 des Vorschlags); weiter sollte Artikel 17 des Anhangs VII zum Beamtenstatut dahin gehend geändert werden, daß auf die überwiesenen Devisenbeträge der Koeffizient angewandt wird, der sich aus dem Verhältnis zwischen dem Berichtigungskoeffizienten für das Land, in dessen Währung die Überweisung ausgeführt wird, und dem Berichtigungskoeffizienten für das Land der dienstlichen Verwendung ergibt. Anzumerken ist, daß die Kommission einen entsprechenden Vorschlag zur Änderung des Artikels 17 des Anhangs VII bereits am 13. Juni 1974 vorgelegt hatte (ABl. C 88 vom 26. Juli 1974, S. 25).

In der endgültigen Fassung der Verordnung Nr. 3085/78 im Jahre 1978 gab man den Gedanken auf, die Europäische Rechnungseinheit für die Dienstbezüge einzuführen, hielt aber an dem Grundgedanken der Änderung fest, also an der Notwendigkeit, von der Parität des Internationalen Währungsfonds abzugehen und auf die Dienstbezüge realistische, im wesentlichen mit den Tageskursen übereinstimmende Wechselkurse anzuwenden. Nach Artikel 63 Absatz 2 in der geänderten Fassung werden „die Dienstbezüge, die in einer anderen Währung als in belgischen Franken ausgezahlt werden, ... auf der Grundlage der Wechselkurse berechnet, die für die Ausführung des gesamten Haushaltsplans der Europäischen Gemeinschaften ... angewandt worden sind". Die Einführung der Europäischen Rechnungseinheit und die Bezugnahme auf die für den Gemeinschaftshaushalt verwendeten Wechselkurse verfolgen dasselbe Ziel: zu vermeiden, daß die in lokaler Währung ausgezahlten Dienstbezüge weiterhin auf der Grundlage überholter und künstlicher Wechselkurse berechnet würden.

Der Hauptunterschied zwischen den beiden Lösungen besteht darin, daß bei einer allgemeinen Einführung der Europäischen Rechnungseinheit auch die in belgischen Franken gezahlten Bezüge in Rechnungseinheiten hätten ausgedrückt werden müssen, während nach dem tatsächlich eingeführten System die Bezüge in belgischen Franken die Bezugsgröße für die in anderer Währung gezahlten Dienstbezüge bleiben. Bekanntermaßen wird aber der Gemeinschaftshaushalt in Europäischen Rechnungseinheiten erstellt; die für die Ausführungen des

Haushaltsplans verwandten Wechselkurse entsprechen somit dem Verhältnis zwischen der Europäischen Rechnungseinheit und den nationalen Währungen. Deshalb hat meines Erachtens die neuerdachte technische Lösung (Rückgriff auf die für den Gemeinschaftshaushalt verwandten Wechselkurse, nicht aber auf die Europäische Rechnungseinheit) die Regelung der in anderen Währungen als in belgischen Franken gezahlten Dienstbezüge *wirtschaftlich* nicht geändert.

Somit kommen wir zu Artikel 17 des Anhangs VII. Die Regelung der Berechnung des Berichtigungskoeffizienten für die Überweisung eines Teiles der Dienstbezüge ins Ausland nach dem ursprünglichen Vorschlag ist dieselbe wie diejenige, die schließlich angenommen wurde. Der einzige Unterschied besteht daher in dem Ersatz der Europäischen Rechnungseinheit durch die für den Haushalt verwandten Wechselkurse, von der ich eben gesprochen habe. Das bedeutet, daß bereits der Vorschlag von 1977 die höheren Aufwendungen für die Überweisungen zur Folge gehabt hätte, die mit der Verordnung Nr. 3085/78 endgültig festgeschrieben wurden.

Die übrigen Unterschiede zwischen den beiden Fassungen gehen sicherlich nicht an die Substanz. Ich habe bereits ausgeführt, daß Artikel 17 des Anhangs VII durch die Verordnung Nr. 3085/78 nicht nur hinsichtlich der Wechselkurse und der anwendbaren Berichtigungskoeffizienten geändert wurde, sondern auch unter anderen Gesichtspunkten, indem die Möglichkeit von Überweisungen „in der Währung des Landes seiner (des Beamten) vorherigen dienstlichen Verwendung oder des Landes, in dem das Organ, dem er angehört, seinen Sitz hat, sofern es sich um einen Beamten handelt, der außerhalb des Hoheitsgebiets der Gemeinschaften dienstlich verwendet wird" (Artikel 17 Absatz 2 Buchstabe a dritter Gedankenstrich) sowie die Möglichkeit vorgesehen wurde, unter bestimmten objektiven Umständen auch Überweisungen vornehmen zu lassen, die den Betrag der Auslandszulage oder der Expatriierungszulage übersteigen. Diese beiden Änderungen waren in dem Vorschlag von 1977 nicht enthalten. Es handelt sich dabei um Aspekte der Überweisungsregelung, die gegenüber der zentralen Änderung, der Einführung der neuen Wechselkurse und der neuen Berichtigungskoeffizienten, offensichtlich nur geringe Bedeutung haben.

Bei diesem Stand der Dinge komme ich zu dem Ergebnis, daß die vom Rat angenommene Fassung, was die Regelung der Überweisungen eines Teils der Dienstbezüge ins Ausland (den Gegenstand der hier geprüften Rechtssachen) betrifft, keine wesentlichen Änderungen gegenüber dem ursprünglichen Vorschlag der Kommission enthält. Eine erneute Stellungnahme des Parlaments war daher nicht unentbehrlich; man kann daher heute nicht davon ausgehen, daß die Verordnung Nr. 3085/78 unter diesem Gesichtspunkt fehlerhafterweise ohne Anhörung des Parlaments erlassen worden sei. Entsprechende Erwägungen gelten auch für die angeblich fehlende Anhörung des Statutsbeirats.

Die Kläger haben auch vorgetragen, die Kommission habe das Parlament ungenügend und irreführend unterrichtet, als sie ihm im Jahre 1977 den ersten Vorschlag zur Änderung des Statuts übersandt und dabei zugesichert habe, die neue Regelung der Wechselkurse werde nicht zu einer Kürzung der Bezüge der Beamten führen. Tatsächlich kann man bereits in dem im Namen des Haushaltsausschusses erstellten Bericht (Dok. 218/77 vom 7. Juli 1977, EP 49.101/endg.) lesen (S. 9, Nr. 13), daß der Berichterstatter (der Abgeordnete Cointat) „die Zusicherungen der Kommission

[akzeptiert], nämlich daß ihre Vorschläge die Rechte der Beamten und sonstigen Bediensteten in bezug auf die tatsächlichen Werte ihrer Dienstbezüge, Versorgungsbezüge, Zulagen usw. in keiner Weise beeinträchtigen werden". Im Rahmen der Erörterung (immer noch zu dem gleichen Argument) in der Sitzung des Parlaments vom 7. Juli 1977 erklärte das Mitglied der Kommission, Tugendhat, die neue Regelung verfolge das Ziel „der finanziellen Neutralität" (ABl., Anhang Nr. 219, Juli 1977, ausführliche Sitzungsberichte vom 4. bis 8. Juli 1977, S. 295). Ähnliche Auffassungen finden sich in der Entschließung, mit der das Parlament seine Stellungnahme zum Vorschlag der Kommission abgab; in der fünften Begründungserwägung wird nämlich festgestellt: „Die Kommission hat zugesichert, daß ihre Vorschläge die Beamten und sonstigen Bediensteten der Europäischen Gemeinschaften hinsichtlich der Bezüge und sonstigen Zahlungen in keiner Weise schädigen wird" (ABl. C 183 vom 1. August 1977, S. 55).

Zu berücksichtigen ist jedoch, daß die Haltung der Kommission zu der besonderen Frage der Aufwendungen für die Überweisungen eines Teils der Bezüge ins Ausland weniger klar, um nicht zu sagen ausweichend war. In der Sitzung des Europäischen Parlaments vom 7. Juli 1977 (ABl., Anhang Nr. 219, Juli 1977, aaO, S. 296) hat Tugendhat nur erklärt: „Die Kommission hat sich ferner mit dem Problem der Übertragungen beschäftigt . . .; ein Vorschlag für eine Abänderung des Personalstatuts wird zur Zeit geprüft", ein Vorschlag, der seines Erachtens gebilligt werden müsse. In Wahrheit war die neue Regelung wirklich neutral nur für die Bezüge, die vollständig in anderer Währung als in belgischen Franken an Beamte mit Dienstort in anderen Ländern als in Belgien und Luxemburg gezahlt wurden. Unstreitig haben diese Beamte nach der Änderung der Wechselkurse und der Berichtigungskoeffizienten im April 1979 (dem Zeitpunkt der erstmaligen Anwendung der Neuregelung) dieselben Bezüge — in lokaler Währung — erhalten wie im Vormonat auf der Grundlage der alten Regelung. Für die Überweisungen eines Teils der Bezüge ins Ausland verhielt es sich anders, weil die Aufwendungen hierfür in bestimmten Schwachwährungsländern wie Italien, Irland und dem Vereinigten Königreich erheblich stiegen.

Jedenfalls glaube ich sagen zu können, daß das Parlament über alle Gesichtspunkte der Neuregelung hinreichend unterrichtet wurde; das scheint mir entscheidend. Ich habe bereits hervorgehoben, daß die Fassung des Artikels 17 des Anhangs VII in dem Vorschlag von 1977 die gleichen Erhöhungen der Aufwendungen mit sich gebracht hätte, wie sie dann aus der Verordnung Nr. 3085/78 folgten. Hinsichtlich dessen, was sonst an Informationen zur Verfügung stand, verweise ich darauf, daß zu den Anhängen zu dem dem Haushaltsausschuß vom Abgeordneten Cointat vorgelegten Bericht nicht nur eine Tabelle über die Aufwendungen für Devisenüberweisungen aus Deutschland und Holland gehörte, (vgl. Bericht, aaO, S. 19), sondern auch eine weitere Tabelle über dieselben Aufwendungen für Devisenüberweisungen aus Italien, Großbritannien, Deutschland, Dänemark und Frankreich (aaO S. 20). Die Abgeordneten konnten sich daher sehr wohl über die höheren Aufwendungen klar werden, wenn sie diese Unterlagen prüften, ganz zu schweigen davon, daß sie Sachverständigengutachten hätten verlangen können, wären sie nicht in der Lage gewesen, die genauen Folgen der neuen Regelung zu erfassen, die hauptsächlich technischen Inhalts war. Meines Erachtens war das Parlament folglich in der Lage, seine Auffassung wirksam kund zu tun.

21. In den Rechtssachen 828/79 und 1253/79 rügen die Kläger weiter, im Rechtsschutzverfahren für die Verordnung Nr. 3085/78 seien der Wirtschafts- und Sozialausschuß und der Rechnungshof nicht gehört worden. Ihre Auffassung beruht auf dem Gedanken, daß der bereits wiedergegebene Artikel 24 Fusionsvertrag sich auch auf den Rechnungshof und den Wirtschafts- und Sozialausschuß beziehe, wenn er von den „anderen beteiligten Organen" spreche, die vor dem Erlaß oder der Änderung von Statutsbestimmungen zu hören seien.

Dieser Auffassung kann ich nicht folgen. Ich sehe keine hinreichenden Gründe dafür, daß mit dem Ausdruck „Organe", der in den Verträgen zur Gründung der Gemeinschaft ausschließlich für den Rat, die Kommission, das Parlament und den Gerichtshof gebraucht wird, in diesem Fall auch die Stellen bezeichnet werden sollten, die im Rahmen der Gemeinschaft Beamte beschäftigen. Eine solche Auslegung täte dem Wortlaut der Bestimmung Gewalt an und wäre weder aus systematischer Sicht noch vom Ziel des genannten Artikels 24 her gerechtfertigt. Es scheint mir sinnvoll, nur den wirklichen Gemeinschaftsorganen eine besonders hervorgehobene eigene Rolle beim Erlaß und der Überarbeitung des Beamtenstatuts zuzubilligen.

Diese von mir vertretene Auffassung findet ihre Bestätigung in der kürzlich mit Verordnung Nr. 3076/77 des Rates vom 21. Juni 1977 (ABl. L 157 vom 28. Juni 1977, S. 1) vorgenommenen Änderung des Artikels 1 Beamtenstatut. Mit dieser Verordnung wurde folgender Absatz 2 angefügt: „Der Wirtschafts- und Sozialausschuß und der Rechnungshof werden *bei der Anwendung des Statuts* den Organen der Gemeinschaft gleichgestellt, soweit nichts anderes bestimmt ist." Dies zeigt, daß der Gemeinschaftsgesetzgeber, wenn er beliebige Stellen den Gemeinschaftsorganen *gleichstellen* wollte, dies ausdrücklich und auf ein bestimmtes Rechtsgebiet beschränkt getan hat. Daraus läßt sich ableiten, daß sich in Ermangelung von Sonderbestimmungen der Begriff „Organe" im primären und abgeleiteten Gemeinschaftsrecht auf die in den Verträgen als solche betrachteten Stellen bezieht. Folglich berührt die unterbliebene Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Rechnungshofes die Gültigkeit der Verordnung Nr. 3085/78 nicht.

Adam schließlich trägt vor, daß eine Verletzung wesentlicher Formvorschriften auch insoweit vorliege, als die Verordnungen Nrn. 3085 und 3086/78 *nicht hinreichend mit Gründen versehen* seien. Ich halte diese Rüge nicht für begründet. Nach der zweiten Begründungserwägung zur Verordnung Nr. 3085/78 hat es sich als notwendig erwiesen, die Bestimmungen des Statuts über die Währungsparitäten zu ändern, die bei „den Einzelheiten der Überweisung eines Teils der Bezüge eines Beamten in ein anderes als das Dienstland zu verwenden sind".[1] Diese Feststellung scheint mir, so kurz sie auch ist, die Verpflichtung nach Artikel 190 EWG-Vertrag ausreichend zu erfüllen, Rechtsakte mit Gründen zu versehen, insbesondere wenn man sie zu den ausdrücklichen Stellungnahmen in Beziehung setzt, die in der Präambel genannt werden. Auch die Begründung der Verordnung Nr. 3086/78 scheint mir auszureichen:

Ihre einzige Begründungserwägung bezieht sich auf die Änderung der Bestim-

1 — *Anm. des Übersetzers:* so die deutsche Fassung der genannten Begründungserwägung; die Übersetzung der italienischen Fassung würde lauten wie folgt: „... hat es sich als notwendig erwiesen, nicht nur die Bestimmungen des Statuts über die Währungsparitäten zu ändern, ..., sondern auch die Einzelheiten der Überweisung eines Teils der Bezüge in ein anderes als das Dienstland".

mungen des Beamtenstatuts über die bei der Anwendung des Statuts zu verwendenden Währungsparitäten und die darauf beruhende Notwendigkeit, die auf die Dienst- und Versorgungsbezüge angewandten Berichtigungskoeffizienten anzupassen.

22. Zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, die durch die Verordnungen Nrn. 3085 und 3086/78 verletzt sein sollen, gehört zunächst das Gebot der Gleichbehandlung der Beamten. Die Kläger tragen vor, die Übergangsbestimmungen des Artikels 4 Absatz 3 der Verordnung Nr. 3085/78 solle die Anwendung der neuen Regelung gegenüber Versorgungsempfängern zeitlich abstufen, um die negativen Folgen einer plötzlichen Änderung ihrer wirtschaftlichen Lage zu vermeiden. Wie ich bereits erwähnt habe, gilt nach Artikel 4 „für Ruhegehälter und Vergütungen, deren Nettobetrag sich gegenüber dem bisherigen System verringert, ... diese Verordnung jedoch erst ab 1. Oktober 1979. Nach diesem Zeitpunkt wird der Unterschied zwischen den sich aus der Anwendung dieser Verordnung ergebenden Nettobeträgen und den im September 1979 bezogenen Nettobeträgen monatlich um 1/10 verringert". In der Verordnung sind hingegen keine Übergangsmaßnahmen für die Anwendung der neuen Regelung auf die Bezüge und auf die Überweisungen eines Teils der Bezüge ins Ausland vorgesehen. Diese Ungleichbehandlung verletze den Gleichbehandlungsgrundsatz.

Meines Erachtens hingegen läßt sich dieser Grundsatz in unserem Fall nicht anziehen. Nach der feststehenden Rechtsprechung des Gerichtshofes verbietet es dieser Grundsatz, gleiche oder gleichartige Rechtslagen unterschiedlich zu regeln, soweit eine unterschiedliche Behandlung nicht objektiv gerechtfertigt ist. Ich verweise auf die jüngsten Urteile hierzu: das Urteil vom 19. Oktober 1977 in den verb. Rechtssachen 117/76 und 16/77 (Ruckdeschel/Hauptzollamt Hamburg-St. Annen, Slg. 1977, 1753) wonach ganz allgemein der allgemeine Gleichheitssatz verlangt, vergleichbare Sachverhalte nicht unterschiedlich zu behandeln, mit der Einschränkung jedoch, daß eine objektiv gerechtfertigte Differenzierung zulässig ist (Randnr. 7 der Entscheidungsgründe), die Urteile vom 25. Oktober 1978 in der Rechtssache 125/77 (Koninklijke Scholten Honig/Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten, Slg. 1978, 1991, Randnrn. 26 und 27 der Entscheidungsgründe) und in den Rechtssachen 103 und 145/77 (Royal Scholten Honig/Intervention Board for Agricultural Produce, Slg. 1978, 2037, Randnrn. 26 und 27 der Entscheidungsgründe), wo dasselbe Kriterium angewandt wurde, das Urteil vom 20. Oktober 1977 in der Rechtssache 5/76 (Jänsch/Kommission, Slg. 1977, 1817), wo besonders zur Besoldung der Beamten der Standpunkt vertreten wird, eine auf objektive Merkmale gestützte Differenzierung der Behandlung verletze den Grundsatz der Gleichbehandlung nicht (Randnr. 19 der Entscheidungsgründe), das Urteil vom 13. Juli 1978 in der Rechtssache 114/77 (Jacquemart/Kommission, Slg. 1978, 1697), das diese Auffassung nochmals hinsichtlich der Besoldung der Beamten bestätigt (vgl. Randnr. 24 der Entscheidungsgründe).

Im vorliegenden Fall sollen aktive gegenüber Ruhestandsbeamten diskriminiert worden sein. Die beiden Gruppen befinden sich jedoch angesichts der Unterschiede zwischen den Dienstbezügen der aktiven Beamten und denen der Ruhestandsbeamten nicht in gleichartigen Situationen. Diese Unterschiede beruhen auf den unterschiedlichen Funktionen der beiden Formen von Bezügen: Entgelt bei den Dienstbezügen, Versorgung bei

den Versorgungsbezügen. Im übrigen regelt das Beamtenstatut die beiden Sektoren unterschiedlich, die Dienstbezüge in den Artikeln 62 bis 70, die Versorgung in den Artikeln 77 bis 83.

Um den tiefgreifenden Unterschied zwischen den beiden Sektoren zu verstehen, genügt es zu bedenken, daß der Beamte, der im Ausland Dienst tut, sein Wohnland nicht wählen kann (diese Wahl wird von seiner Verwaltung getroffen) und daher unausweislich den Kriterien für die Berechnung seiner Dienstbezüge (Währung, Berichtigungskoeffizient) an seinem Wohnort unterworfen ist, während der Ruhestandsbeamte seine Wahl treffen und auf diese Weise die Berechnungskriterien für die Versorgung beeinflussen kann. Nach Artikel 82 Absatz 1 Unterabsatz 2 Beamtenstatut unterliegen die Versorgungsbezüge nämlich „einem Berichtigungskoeffizienten, der gemäß Artikel 64 und 65 Absatz 2 für das Land der Gemeinschaften, in dem der Versorgungsberechtigte seinen Wohnsitz *zu nehmen erklärt,* festgesetzt wird".

Berücksichtigt man weiter die konkrete Tragweite der mit der Verordnung Nr. 3085/78 eingeführten Änderungen des Beamtenstatuts und die Auswirkungen der Neuregelung — die auf realistische Wechselkurse und auf Berichtigungskoeffizienten gestützt ist, die die unterschiedlichen Lebenshaltungskosten berücksichtigen —, so findet man die Feststellung bestätigt, daß die Ruhestandsbeamten den aktiven Beamten nicht gleichgestellt werden können und daß insbesondere die in der Verordnung Nr. 3085/78 zum Schutz der Ruhestandsbeamten eingefügten Übergangsbestimmungen besonderen objektiven Erfordernissen dieser Gruppe entsprechen, die sich bei den aktiven Beamten nicht finden. Wie wir gesehen haben, führt die Neuregelung bei denjenigen an ehemalige Beamte gezahlten Versorgungsbezügen um eine Kürzung von ungefähr 50 %, die auf der Grundlage der vorhergehenden Regelung ihren Wohnort in Schwachwährungsländern gewählt hatten und sich die Versorgung in belgischen Franken auszahlen ließen. Die Regelung ließ hingegen das Niveau der Dienstbezüge der aktiven Beamten abgesehen von den erhöhten Aufwendungen für die Überweisung eines Teils der Dienstbezüge in andere Länder unberührt; und auch diese höheren Aufwendungen wirken sich auf die Gesamtbezüge der aktiven Beamten in Schwachwährungsländern in bei weitem geringerem Umfang aus als die Kürzung der Versorgungsbezüge. Wenn eine zeitliche Abstufung der Kürzung der Versorgungsbezüge somit gerechtfertigt erscheint, weil es sich um eine insgesamt sehr erhebliche Kürzung handelt, so war eine Abstufung der Wirkung der Neuregelung insoweit nicht in gleichem Maße erforderlich, als es sich um die Auswirkungen der Aufwendungen für die Devisenüberweisungen aus den monatlichen Bezügen der aktiven Beamten handelte.

Schließlich erscheinen mir die beiden Situationen auch aufgrund einer weiteren Erwägung nicht vergleichbar. Die Vorteile, die das Beamtenstatut den Beamten bei der Überweisung von Devisen gewährt, gehören meines Erachtens wegen ihrer Unbeständigkeit nicht zu den Bezügen, wie ich noch näher darlegen werde. Das stellt noch weiter klar, daß die Kürzung der Versorgung mit den erhöhten Aufwendungen für die Überweisung eines Teils der Dienstbezüge in andere Länder nicht vergleichbar ist.

23. Eine weitere Rüge gegen die Rechtsquellen der Neuregelung der Devisenüberweisungen ist die der *Verletzung des Grundsatzes des Vertrauensschutzes.* Die Beamten, die für viele Jahre einen Teil ihrer Dienstbezüge auf der

Grundlage der vorherigen Regelung zu Wechselkursen ins Ausland überwiesen hatten, die für Bewohner von Schwachwährungsländern besonders günstig waren, konnten — so sagt man — auf die Beibehaltung dieser Regelung und der damit verbundenen Vorteile vertrauen. Die vom Rat im Jahre 1978 ohne Übergangsmaßnahmen, die die negativen Auswirkungen hätten mildern können, eingeführten Änderungen hätten dieses Vertrauen verletzt und seien deshalb rechtswidrig.

Hier ist darauf hinzuweisen, daß nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes nur das Vertrauen relevant ist, das sich auf Versicherungen der Gegenseite stützen kann. Ich verweise auf das Urteil des Gerichtshofes vom 5. Juni 1973 in der Rechtssache 81/72 (Kommission/Rat, Slg. 1973, 575), in dem der Gerichtshof eine Verletzung des berechtigten Vertrauens der Beamten gegenüber der Verwaltung anerkannt hatte, weil der Rat, der sich verpflichtet hatte, bei der Ausübung der ihm in Artikel 65 Beamtenstatut hinsichtlich der Dienstbezüge eingeräumten Befugnisse eine bestimmte Methode einzuhalten, die die Berücksichtigung einer Gruppe von Faktoren verlangte, die später unter Mißachtung dieser Methode handelte. Es ist daher zu prüfen, ob sich die Verwaltung im vorliegenden Fall derart verhalten hat, daß sie Anlaß zu der begründeten Erwartung gab, die Devisenüberweisungen würden immer nach derselben, durch nicht zu vernachlässigende Wechselkursvorteile gekennzeichneten Methode vorgenommen werden.

Die Regelung der festen, an die Paritäten des Internationalen Währungsfonds gebundenen Wechselkurse wurde in einer Zeit relativer Währungsstabilität eingeführt; während der ersten Jahre ermöglichte sie es deshalb den Beamten mit Wohnsitz in Schwachwährungsländern nicht, Sondervorteile zu ziehen. Die zunehmende Abwertung mancher Währungen machte diese Paritäten nach und nach immer wirklichkeitsfremder und ließ die Notwendigkeit erkennen, die Regelung zu ändern. Ich habe bereits früher gesagt, daß die Kommission einen ersten Vorschlag zur Änderung des Artikels 17 des Anhangs VII zum Beamtenstatut im Jahre 1974 vorgelegt hatte; danach sollte der auf die Dienstbezüge anzuwendende Berichtigungskoeffizient dem Durchschnitt des Koeffizienten des Dienstortes des Beamten und demjenigen des Zielortes der Devisen entsprechen. Die Annahme dieses Vorschlags hätte unter Beibehaltung der Paritäten des Internationalen Währungsfonds zu einer erheblichen Erhöhung der Aufwendungen für die Überweisungen geführt, weil der Koeffizient des Dienstortes für die Schwachwährungsländer sehr hoch war, insbesondere grundsätzlich höher als der Koeffizient des Bestimmungslandes der überwiesenen Beträge; der Durchschnittswert wäre daher unter dem Koeffizienten des Dienstortes gelegen, die Aufwendungen für einen gleichen Betrag an auszuführenden Devisen wären gestiegen. Dieselbe Änderung des Artikels 17 des Anhangs VII wurde erneut im Jahr 1977 vorgeschlagen, dieses Mal aber durch die Verwendung der Europäischen Rechnungseinheit für die Berechnung der Dienstbezüge der Beamten begleitet von der Einführung realistischer Wechselkurse. Die Annahme realistischer Wechselkurse hatte logisch zwingend die Änderung der Berichtigungskoeffizienten zur Folge, insbesondere die Aufgabe der früher sehr hohen Koeffizienten für Länder mit niedrigen Lebenshaltungskosten, da die Annahme der Tageskurse es überflüssig machte, sich des Berichtigungskoeffizienten zu bedienen, um Berichtigungen vorzunehmen, die solange unumgänglich waren, als die Paritäten des Internationalen Währungsfonds beibehal-

ten wurden. Der Berichtigungskoeffizient wurde somit auf seine statutgemäße Funktion zurückgeführt, die Dienstbezüge an die Lebenshaltungskosten am Dienstort anzupassen. Das Endergebnis aller dieser Änderungen war es — auch nachdem der Vorschlag von 1977 durch die Fassung der Verordnung Nr. 3085/78 ersetzt worden war —, die Aufwendungen für die Überweisungen etwas unter denen zu halten, zu denen die schlichte Anwendung der neuen Paritäten geführt hätte, jedenfalls aber über denjenigen nach der früheren Regelung.

All das zeigt, daß die höheren Aufwendungen für die Überweisungen sicherlich nicht überraschend von einem Tag auf den anderen eingetreten sind. Hinzuzufügen ist, daß die Kommission mit Rundschreiben vom Mai 1978 (Anhang 2 zum Schriftsatz der Kommission vom 13. März 1980 in der Rechtssache 828/79) den Beamten angezeigt hatte, welche Auswirkungen die Neuregelung der Auszahlung der Dienstbezüge auf der Grundlage der Europäischen Rechnungseinheit und der tiefgreifenden Änderung der Berichtigungskoeffizienten auf die Dienstbezüge haben würde; insbesondere wurde darauf hingewiesen, daß die Neuregelung der Überweisungen (die hinreichend klar beschrieben wurde) zur Beseitigung aller Vorteile führen würde (S. 4 des genannten Schreibens). Dieselben Informationen hatte die Kommission dem Europäischen Parlament in ihrer Antwort vom 12. Oktober 1978 auf die schriftliche Anfrage des Abgeordneten Ripamonti (Anfrage Nr. 412/78 vom 30. Juli 1978) gegeben. Bei diesem Anlaß wurde ausgeführt, die Änderung des Systems der Überweisungen sei im Einvernehmen mit den Vertretern des Personals bereits im Jahre 1974 vorgeschlagen worden; sie sei notwendig, „weil die aufgrund des derzeitigen Statuts vorgeschriebenen alten Wechselkurse ersetzt werden" müßten. Im selben Zusammenhang führte die Kommission aus: „Die neuen Kurse, bei denen die jüngsten Währungsentwicklungen berücksichtigt worden sind, bewirken eine umfassende Bereinigung, die der wirtschaftlichen Bedeutung der Überweisungen entspricht. Für einige Beamte könnte sich daraus eine Verringerung des Nominalbetrages ihrer verfügbaren Dienstbezüge ergeben." (ABl. C 267 vom 10. November 1978, S. 18).

Bei diesem Stand der Dinge scheint mir die Auffassung sehr gewagt, die Kläger seien von der Verwaltung zu der Annahme verleitet worden, die Regelung der Überweisungen werde unverändert bleiben. Im Gegenteil waren die Beamten durch eine Reihe sehr genauer Hinweise davon unterrichtet worden, daß diese Regelung geändert werden sollte. Es kann daher meines Erachtens nicht gerügt werden, daß mit den Verordnungen Nrn. 3085 und 3086/78 das Vertrauen der Beamten in die Beibehaltung der früheren rechtlichen Regelung verletzt worden wäre, da dieses Vertrauen nicht absolut gerechtfertigt war.

24. Die Kläger rügen weiter, da die Verordnungen Nrn. 3085 und 3086/78 zu höheren Aufwendungen für die Überweisungen geführt hätten, sei ihr Recht auf Fortbestand der Vorteile verletzt worden, die die frühere Regelung ihnen in diesem Zusammenhang gesichert habe. Ich glaube jedoch nicht, daß sich die Auffassung vertreten läßt, durch die fraglichen Verordnungen seien *wohlerworbene Rechte* verletzt worden.

Von wohlerworbenen Rechten könnte man nur sprechen, wenn der anspruchsbegründende Tatbestand sich unter der Herrschaft einer Norm verwirklicht hätte, die den später von der Gemeinschaftsbehörde vorgenommenen Änderungen vorangegangen wäre; das wurde in dem Urteil vom 19. März 1975 in der

Rechtssache 28/74 (Gillet/Kommission, Slg. 1975, 463, Randnr. 5 der Entscheidungsgründe) klargestellt. In derselben Rechtssache hat Generalanwalt Mayras in seinen Schlußanträgen zu Recht folgendes ausgeführt: „Die Gemeinschaftsverwaltung darf ... jederzeit die Regeln des Statuts so ändern, wie sie es im dienstlichen Interesse für geboten hält, vorausgesetzt, daß die Änderungen von der zuständigen Stelle, also dem Rat, getroffen werden, und sie zum Nachteil der Bediensteten keine rückwirkende Kraft besitzen". Zweifelsfrei läßt sich ausschließen, daß den Verordnungen Nrn. 3085 und 3086/78 Rückwirkung verliehen werden sollte; sie regeln klar nur Zukünftiges. Ebenso läßt sich ausschließen, daß der genannte Artikel 17 des Anhangs VII in der vor der Änderung von 1978 geltenden Fassung den Beamten zeitlich unbegrenzt und unabhängig von den Währungsschwankungen derart Gewähr für die Beibehaltung der Wechselkurse des Internationalen Währungsfonds für die Überweisungen von Teilen ihrer Dienstbezüge bieten sollte, daß daraus ein entsprechendes Recht der Beamten entstanden wäre; nichts am Wortlaut dieser Bestimmung rechtfertigte eine solche Auslegung, und im übrigen wäre eine Bestimmung dieser Art absurd und unsinnig. In Wahrheit verwirklichte sich Monat für Monat mit der Überweisung der Devisen jedesmal erneut ein Tatbestand, der den Anspruch des Beamten darauf begründete, daß diese Überweisung auf der Grundlage der im Zeitpunkt der Erteilung des Überweisungsauftrags geltenden Regelung durchgeführt werde. Daher verletzt die neue Regelung, wenn sie auch einige Vorteile beseitigt, die die vorhergehende Regelung den Beamten gewährt hatte, keine wohlerworbenen Rechte.

25. Die Unantastbarkeit der nach der alten Überweisungsregelung erlangten Vorteile muß nach Ansicht der Kläger noch aus einem weiteren Grund anerkannt werden. Diese Vorteile, die auf sehr günstigen Wechselkursen beruhten, stellten einen Teil der Dienstbezüge dar; ihre Beseitigung führe daher zu einer Kürzung der Dienstbezüge. Das widerspreche einem allgemeinen Grundsatz des Gemeinschaftsrechts, wonach die Dienstbezüge der europäischen Beamten in keinem Falle, nicht einmal durch allgemeine Maßnahmen, gekürzt werden könnten.

Dieser Auffassung kann nicht gefolgt werden. Der angebliche allgemeine Grundsatz der Unkürzbarkeit der Bezüge kann weder aus dem europäischen Beamtenstatut noch aus den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten abgeleitet werden. In Betracht käme insoweit einerseits nur Artikel 65, wonach der Rat jährlich die Dienstbezüge anhand eines Berichts der Kommission überprüft, dem ein vom Gemeinsamen statistischen Amt aufgestellter gemeinsamer Index zugrunde liegt. Bei dieser Gelegenheit prüft der Rat, ob im Rahmen der Wirtschafts- und Sozialpolitik der Gemeinschaften eine Angleichung der Bezüge angebracht ist (Artikel 65 Absatz 1), und beschließt im Falle einer erheblichen Änderung der Lebenshaltungskosten Maßnahmen zur Angleichung der Berichtigungskoeffizienten und gegebenenfalls über deren Rückwirkung (Artikel 65 Absatz 2). Diese Bestimmung betrifft somit zwei unterschiedliche Punkte, einerseits die Anpassung der Dienstbezüge, andererseits Änderungen der Berichtigungskoeffizienten.

Der letztgenannte Punkt hat nichts zu tun mit der angeblichen Unantastbarkeit der effektiven Dienstbezüge; die Änderungen der Berichtigungskoeffizienten haben vielmehr nach dem Beamtenstatut das alleinige Ziel, zu vermeiden, daß die Kaufkraft der Dienstbezüge aufgrund

von Änderungen der Lebenshaltungskosten abnimmt. Die Ausdrücke in Artikel 65 weiter, die das Recht der Anpassung der Dienstbezüge betreffen (Änderungen der statistischen Indizes, Ausrichtung der Wirtschafts- und Sozialpolitik der Gemeinschaften), betreffen Erscheinungen, die sowohl zur Erhöhung wie zur Kürzung der Dienstbezüge führen können.

Nach Artikel 65 Absatz 1 Unterabsatz 2 Satz 2 werden vom Rat insbesondere „etwaige Erhöhungen der Gehälter im öffentlichen Dienst sowie die Erfordernisse der Gewinnung von Personal" berücksichtigt. Hier hatte der Gemeinschaftsgesetzgeber klar nur Fälle im Auge, die ausschließlich Erhöhungen der Besoldung rechtfertigen können; ich glaube aber nicht, daß man aus einem solchen noch dazu im Zusammenhang der Vorschrift nebensächlichen Satz Argumente dafür herleiten kann, daß diese die Kürzung der Bezüge verbiete. Erst recht nicht kann man in dem Ausdruck „Angleichung", der in Absatz 1 für die Änderungen der Bezüge verwendet wird, den Gedanken der Erhöhung der Bezüge ausgedrückt finden. Ich merke nebenbei an, daß auch in Absatz 2 im Zusammenhang mit der Berichtigung der Berichtigungskoeffizienten von Angleichung gesprochen wird; zweifelsfrei könnten diese Berichtigungen sich in dem (derzeit zugegebenermaßen wenig wahrscheinlichen) Fall einer Senkung der Lebenshaltungskosten auch im Sinne einer Kürzung auswirken. Hieraus läßt sich ableiten, daß der Ausdruck „Angleichung" Änderungen in beide Richtungen bezeichnen kann.

Diese Erwägungen bringen mich zu dem Schluß, daß das Beamtenstatut die Kürzung der Dienstbezüge nicht verbietet; selbst wenn es aber ein Verbot dieser Art enthielte, so wäre der Rat doch immer in der Lage davon abzuweichen, da eine Verordnung in der Normenhierarchie denselben Rang einnimmt wie das Beamtenstatut. Somit bleibt festzustellen, ob in der Gemeinschaftsrechtsordnung ein auf den Mitgliedstaaten gemeinsame Grundsätze gestützter allgemeiner Grundsatz besteht, der die Kürzung von Beamtengehältern verböte.

Soweit mir bekannt ist, kennen nur die italienische und die luxemburgische Rechtsordnungen Bestimmungen dieser Art zugunsten der Beamten. In Italien ist in Artikel 227 des Einheitstextes vom 3. März 1934, Nr. 383, (dieser bezieht sich nur auf Beamte der örtlichen Verwaltungen, ist aber von der Rechtsprechung im Wege der Auslegung auf alle Beamten ausgedehnt worden) bestimmt, daß die „bereits erzielten" Dienstbezüge nicht zum Nachteil der öffentlichen Bediensteten geändert werden können. Anzumerken ist jedoch, daß es sich um eine in einem einfachen Gesetz enthaltene Regel ohne Grundlage in der Verfassung handelt, so daß nichts dem im Wege steht, durch ein späteres einfaches Gesetz die Dienstbezüge zu kürzen, wie dies kürzlich auch der Consiglio di Stato bestätigt hat (vgl. Consiglio di Stato, Sezione V, 7. Juli 1978, Nr. 830). Für Luxemburg bestimmt das Gesetz vom 16. April 1979, daß ein Beamter für seine gesamte Dienstzeit ein wohlerworbenes Recht auf die Dienstbezüge hat, die er auf der Grundlage einer gesetzlichen Bestimmung erhält. Auch hierzu kann man anmerken, daß das luxemburgische Gesetz, in dem es vom „wohlerworbenen Recht" spricht, die Beamten vor Bestimmungen schützt, die die Dienstbezüge rückwirkend ändern würden, nicht aber vor solchen, die nur für die Zukunft gelten; außerdem kann man auch hinsichtlich dieser Bestimmung wiederholen, daß sie keine verfassungsmäßige Verankerung hat. In den Rechtsordnungen der übrigen Länder der Gemeinschaft finden sich keine Bestimmungen, die der Kür-

zung der Dienstbezüge der öffentlichen Bediensteten entgegenstünden.

Aus den nationalen Rechtsordnungen läßt sich somit der angebliche Grundsatz der Unantastbarkeit der öffentlichen Bezüge nicht herleiten. Selbst hiervon abgesehen bin ich der Auffassung, daß ein solcher Grundsatz, würde er in der Gemeinschaftsrechtsordnung bestehen, für die Entscheidung der vorliegenden Rechtssache ohne Bedeutung wäre. Meines Erachtens fallen nämlich die mit der Überweisung eines Teils der Dienstbezüge ins Ausland verbundenen Vorteile nicht unter den Begriff der Dienstbezüge. Bekanntermaßen muß man bei den dem Arbeitnehmer zustehenden vermögenswerten Leistungen unterscheiden zwischen solchen, die aufgrund ihres kontinuierlichen obligatorischen Charakters zur Vergütung gehören, und solchen, die zwar die Vergütung ergänzen, dennoch aber keine Vergütung im technischen Sinne darstellen, weil sie zufällig oder außergewöhnlich und daher unbeständig sind.

Nun haben die mit den Überweisungen, mit denen ich mich eben beschäftigt habe, verbundenen Vorteile meines Erachtens nicht diesen kontinuierlichen und obligatorischen Charakter, der erforderlich wäre, wollte man sie als integrierenden Bestandteil der Vergütung betrachten. Sie werden nicht allen Beamten gewährt, sondern nur diejenigen, die Devisen ins Ausland zu überweisen beantragen, mehr noch, auch unter denen, die solche Überweisungen beantragen, gibt es Unterschiede, die mit der jeweiligen Höhe der beantragten Überweisungen zusammenhängen, ohne von den Überweisungen über die Höhe der Auslandszulage hinaus zu sprechen, die geradezu Ausnahmecharakter haben und in jedem Einzelfall von der Verwaltung gestattet werden müssen (Artikel 17 Absatz 2 Buchstabe c des Anhangs VII). Es handelt sich somit um Vorteile, die nicht kontinuierlich sein können, auch weil sie — in den Fällen des Artikels 17 Absatz 2 Buchstaben b und c — von veränderlichen Voraussetzungen abhängen.

Die Kläger Adam und Battaglia beantragen hilfsweise, die fraglichen Vorteile als eine Art Schadensersatz ad personam aufrechtzuerhalten, der dann nach und nach von zukünftigen Gehaltserhöhungen aufgezehrt werden solle. Diesem Antrag kann nicht stattgegeben werden, vor allem wegen der Überlegung, daß ein Anspruch des Beamten auf Aufrechterhaltung der der alten Regelung der Überweisungen innewohnenden Vorteile nicht besteht. Im übrigen wäre es nicht zulässig, einerseits Beamte, die in den Genuß dieses Schadensersatzes allein wegen des zufälligen Umstandes gelangten, daß sie rechtzeig die Überweisung eines bestimmten Teils ihrer Dienstbezüge ins Ausland beantragt hätten, und andererseits Beamte, die diese Behandlung nicht erhalten könnten, weil sie den genannten Antrag nicht rechtzeig gestellt oder nur die Überweisung eines geringeren Devisenbetrages beantragt hätten, unterschiedlich zu behandeln.

26. Abgesehen davon, daß die Änderung der Regelung der Überweisung eines Teils der Dienstbezüge zu einer rechtswidrigen Kürzung derselben führe, läßt der Kläger Battaglia (Rechtssache 1253/79) vortragen, sie stelle eine derart tiefgreifende Umwälzung des Beamtenstatuts dar, daß sie die Entscheidung des Beamten beeinflusse, sich diesem Statut zu unterwerfen. Dieses Vorbringen ist nicht stichhaltig. Da die Rechtsstellung der Gemeinschaftsbeamten auf Verordnungen gegründet ist, nicht auf Vertrag, kann man sich nicht auf den Begriff der Verletzung der grundlegenden Bedingungen des Arbeitsverhältnisses berufen, der bekanntermaßen, wie auch der An-

walt von Battaglia anerkennt, im Hinblick auf vertragliche Arbeitsbeziehungen entwickelt wurde.

27. Der Kläger Buyl (Rechtssache 817/79) macht geltend, die Änderung der Regelung der Überweisung eines Teils der Dienstbezüge verletzt den *Grundsatz des gebundenen Ermessens.* Mit dem Ausdruck „gebundenes Ermessen" bezieht man sich im allgemeinen auf Fälle, in denen die Verwaltung aufgrund zwingenden Rechts gehalten ist, beim Vorliegen bestimmter Umstände eine bestimmte Entscheidung zu treffen, ohne eine Wahlmöglichkeit zu haben. Nun scheint mir der Rat beim Erlaß der Verordnungen Nrn. 3085 und 3086/78 nicht verpflichtet gewesen zu sein, Entscheidungen zu treffen, die von den in diesen Verordnungen enthaltenen abweichen. Wie die Kommission zu Recht bemerkt, wäre es, um die Auffassung vom gebundenen Ermessen zu belegen, erforderlich gewesen, das Vorliegen höherrangiger Rechtsgrundsätze aufzuzeigen, an die sich die Verwaltung bei ihrem Handeln hätte halten müssen. Dies ist jedoch nicht geschehen; wir haben gerade gesehen, daß im vorliegenden Fall kein höherrangiger Rechtsgrundsatz verletzt wurde.

28. Die Kläger Battaglia (Rechtssache 1253/79) und Adam (Rechtssache 828/789) tragen weiter vor, die Verordnungen Nrn. 3085 und 3086/78 seien *ermessensmißbräuchlich* zustandegekommen. Insbesondere zu der mit Verordnung Nr. 3085/78 eingeführten Änderung des Artikels 17 des Anhangs VII bemerke ich, daß nichts die Annahme gestattet, der Rat habe mit seiner Entscheidung in diesem Sinne von seinen Befugnissen einen unangemessenen oder falschen Gebrauch gemacht. Weiter haben die Kläger ihre Rüge in keiner Weise substantiiert. Zur Bestimmung der neuen Berichtigungskoeffizienten, von denen die Verordnung Nr. 3086/78 handelt, rügen die Kläger im wesentlichen, diese seien nicht auf der Grundlage der Änderungen der Lebenshaltungskosten erfolgt, sondern nach rein mathematischen Kriterien und mit dem alleinigen Ziel, die Höhe der Bezüge gegenüber dem Vormonat unverändert beizubehalten.

Zu diesem Vorbringen ist nur zu bemerken, daß die Bezüge für März 1978 kraft der in der Verordnung Nr. 3084/78 vorgesehenen Berichtigungskoeffizienten an die Lebenshaltungskosten angeglichen worden waren; wenn somit die seit 1. April 1978 angewandten neuen Berichtigungskoeffizienten das Gehaltsniveau nicht verändert haben, so ist doch festzuhalten, daß sie technische Instrumente darstellten, die geeignet waren, die Entsprechung zwischen Dienstbezügen und Lebenshaltungskosten aufrechtzuerhalten. Mit anderen Worten, wenn die neuen Koeffizienten auch auf der Grundlage einer rein mathematischen Berechnung festgesetzt wurden, so kommt es doch entscheidend darauf an, daß das Ergebnis den Erfordernissen des Artikels 64 Beamtenstatut entsprach. Da im übrigen die neuen Wechselkurse eingeführt worden waren, gab es keine andere Möglichkeit, als den Koeffizienten arithmetisch zu berichtigen, um die Dienstbezüge unverändert zu belassen.

Soweit man überhaupt von Ermessensmißbrauch sprechen kann, so nur im Hinblick auf die Anwendung, die Rat und Kommission viele Jahre von dem genannten Artikel 64 gemacht haben, indem sie ihn zurechtbogen, damit er ihm fremde Erfordernisse befriedige. Bis April 1979 haben die Organe den Berichtigungskoeffizienten, der nicht als Instrument zum Ausgleichen künstlicher Währungsparitäten gedacht war, in wahrhaft fehlerhafter Weise angewandt, um die negativen Auswirkungen der Paritäten des Internationalen Währungsfonds auf

die in schwacher Währung gezahlten Dienstbezüge auszugleichen. Wenn Rat und Kommission sich heute mit den genannten Verordnungen auf die normale Anwendung des Artikels 64 Beamtenstatut hin orientiert haben, so glaube ich nicht, daß man ihnen zu Last legen kann, ermessensmißbräuchlich gehandelt zu haben.

29. Somit bin ich mit der materiellen Prüfung der Rechtssachen 817/79, 828/79 und 1253/79 am Ende. Zu behandeln bleibt noch die Rechtssache 72/80 (Airola/Kommission) in verfahrensmäßiger und materieller Hinsicht. Der Kläger bringt gegen die Beklagte zwei Rügen vor, die sich beide auf die Auswirkungen der Neuregelung der Währungsparitäten im Zusammenhang mit Artikel 106 Beamtenstatut beziehen, der den Betrag betrifft, der anstelle der Trennungszulage trat. Er rügt in erster Linie, daß in der Zeit von Februar 1976 bis März 1978 auf die ihm gezahlte Zulage kein aktualisierter Wechselkurs angewandt wurde, in zweiter Linie, daß die rechtliche Neuregelung der Verordnung Nr. 3085/78 im April 1979 nicht auf die zur Bestimmung des Betrages der Zulage anzuwendenden Wechselkurse ausgedehnt wurde.

Die Kommission hat die Klage in der Klagebeantwortung vom 5. Mai 1980 (vgl. S. 11), wenn auch ganz allgemein, für unzulässig gehalten. Meines Erachtens muß zwischen den beiden Punkten unterschieden werden, in denen sich der Antrag äußert. Der Antrag auf Neuberechnung der Zulage für die Zeit vom Februar 1976 bis März 1978 unter Berücksichtigung aktualisierter Wechselkurse ist meines Erachtens unzulässig, weil seinerzeit gegen die monatlichen Gehaltsabrechnungen, in denen die Zulage niedriger als geschuldet berechnet worden war, keine Beschwerden erhoben wurden. Der Kläger hat die fragliche Rüge nämlich erst in seiner am 28. Juni 1979 eingereichten Beschwerde und somit nach Ablauf von mehr als drei Monaten seit der letzten Auszahlung (derjenigen für März 1979) eingereicht, die dieser erste Punkt der Klage betrifft. Hierzu ist darauf hinzuweisen, daß die Dienstbezüge gemäß Artikel 16 Absatz 1 des Anhangs VII zum Beamtenstatut den Beamten am 15. Tag jeden Monats gezahlt werden, so daß die Vergütungsmitteilung für März als den Betroffenen bis zum 15. März 1979 übersandt anzusehen ist. Wenn die Kommission diesen Formmangel in ihrer Klagebeantwortung auch nicht ausdrücklich gerügt hat, so kann der Gerichtshof ihn doch beachten: Nach ständiger Rechtsprechung ist die Zulässigkeit der Klage „von Amts wegen zu prüfen" (vgl. Urteil vom 17. März 1976 in den verb. Rechtssachen 77 und 85/75, Lesieur Cotelle et Associés, Slg. 1976, 391, Randnr. 12 der Entscheidungsgründe).

Was hingegen den Antrag hinsichtlich der mit Abrechnung vom April 1979 berechneten Zulage betrifft, so sind keine Gründe ersichtlich, die gegen die Zulässigkeit sprächen. In diesem Fall ging der Klage eine entsprechende Beschwerde voraus, die ihrerseits rechtzeitig eingelegt wurde.

Materiell hängt die Entscheidung des Streites wesentlich von der Auslegung des Artikels 106 Beamtenstatut ab.

Ich muß kurz auf die Vorgeschichte dieser Bestimmung eingehen und darauf hinweisen, daß vor dem Inkrafttreten des Beamtenstatuts (am 1. Januar 1962) die Gemeinschaftsbeamten der Kommission eine besondere Zulage, die sogenannte „Trennungszulage", in Höhe von 20 % des Grundgehalts erhielten, wenn ihr Dienstort sich mehr als 70 Kilometer vom jeweiligen Herkunftsort entfernt befand. Das Beamtenstatut von 1962 besei-

tigte diese Zulage und ersetzte sie durch die Auslandszulage, die jedoch nicht mehr an die Entfernung, sondern an den Umstand geknüpft war, daß der Dienst in einem anderen Staat als dem Herkunftsstaat zu leisten ist. Nach Artikel 106 jedoch erhält ein Beamter, der nach der vorherigen Regelung die Trennungszulage erhielt und der die Voraussetzungen für die Gewährung der neuen Auslandszulage nicht erfüllt, „den Betrag, den er nach der vor Inkrafttreten des Statuts geltenden Besoldungsregelung als Trennungszulage erhalten hätte". Weiter heißt es dort: „Dieser Betrag darf künftig aus keinem Anlaß geändert werden."

Der Kläger, seit Juli 1960 Beamter der Kommission bei Euratom, hatte seinerzeit die Trennungszulage nicht erhalten. Erst ab 1. Februar 1973 wurde ihm wie anderen Beamten, die vor dem 31. Dezember 1961 bei Euratom beschäftig gewesen waren, das Recht auf die Ersatzzulage nach Artikel 106 zuerkannt. Diese wurde immer in einem Lire-Betrag ausgezahlt, der demjenigen ebenfalls in Lire ausgedrückten Betrag gleich war, der ihm aus einem entsprechenden Anlaß im Jahr 1960 hätte gezahlt werden müssen. Auch seit April 1979 wurde dieser Betrag trotz des Inkrafttretens der Verordnungen Nrn. 3085 und 3086/78, mit denen neue Wechselkurse und neue Berichtigungskoeffizienten eingeführt worden waren, unverändert gelassen.

Ariola trägt nun vor, die Berechnung der ihm zustehenden Zulage hätte unter Zugrundelegung des Betrags der ursprünglichen Trennungszulage in belgischen Franken berechnet werden müssen; dieser Betrag hätte dann bis März 1979 nach Maßgabe der Tageskurse und seit April 1979 nach Maßgabe der in der Verordnung Nr. 3085/78 festgesetzten Wechselkurse in Lire umgerechnet werden müssen.

Gegen diese Auffassung wendet die Kommission ein, soweit nach Artikel 106 ein Beamter, dem eine Trennungszulage zugestanden hatte und der die Auslandszulage nicht erhalten konnte, „den Betrag [erhält], den er nach der vor Inkrafttreten des Statuts geltenden Besoldungsregelung als Trennungszulage erhalten hätte", sei auf den Betrag *in örtlicher Währung* Bezug genommen worden", der als Trennungszulage gezahlt worden sei. Dies sei auch der Betrag der Ersatzzulage; er dürfe nach Artikel 106 Satz 2 „künftig" (also nach dem Inkrafttreten des Beamtenstatuts) „aus keinem Anlaß geändert werden". Die Aktualisierung der Wechselkurse würde hingegen in Widerspruch zu Artikel 106 Satz 2 zu einer Erhöhung der Zulage führen.

Zur Unterstützung ihrer Auffassung führt die Kommission aus, nach der vor dem Beamtenstatut geltenden Regelung — auf die man sich beziehen müsse, um den Maßstab für die derzeitige Zulage nach Artikel 106 festzustellen — hätten die Beamten ein bestimmtes, in belgischen Franken ausgedrücktes Gehalt erhalten, das jedoch nach Maßgabe des Dienstortes in verschiedenen Währungen ausgezahlt worden sei. Nach dieser Regelung habe es keine Berichtigungskoeffizienten gegeben; die Umrechnung der Dienstbezüge aus belgischen Franken in die örtliche Währung sei ausschließlich nach den offiziellen Paritäten erfolgt, die im wesentlichen mit den Marktparitäten übereingestimmt hätten. Die Unabänderlichkeit des ursprünglichen Betrages der Trennungszulage lasse sich nur wahren, wenn man den derzeitigen Betrag der Ersatzzulage an denjenigen Betrag in Lire binde, der vor 1962 als Trennungszulage gezahlt worden sei. Die Beklagte fügt an, im vorliegenden Fall sei die Ersatzzulage dem Kläger von Anfang an immer in Lire ausgezahlt worden: Auch deswegen könne ihr „Einfrieren" nur auf den Betrag in Lire bezogen werden.

Hierzu ist anzumerken, daß der belgische Franken bis zum Inkrafttreten des Beamtenstatuts die Währung war, in der die Dienstbezüge der Beamten festgesetzt waren; die Umrechnung in örtliche Währung erfolgte wie auch heute noch nur aufgrund des Dienstortes des Beamten. Die Berechnung der Dienstbezüge in belgischen Franken entsprach und entspricht auch heute noch nicht nur Gründen des Haushalts, sondern auch, und das in erster Linie, dem Erfordernis, die Gleichbehandlung der Beamten zu gewährleisten. Was nun zugunsten der Auffassung des Klägers spricht, ist gerade das Erfordernis, die Gleichbehandlung zu wahren, die als Kriterium zur Auslegung des Artikels 106 heranzuziehen ist.

Um sich über die diskriminierenden Wirkungen der von der Kommission vertretenen Auslegung dieses Artikels Rechenschaft zu geben, muß man sich zwei Beamte vorstellen, die, der eine mit Dienstort in Deutschland, der andere in Italien, vor 1962 die Trennungszulage erhalten hatten. Gehen wir davon aus, daß beide damals eine Trennungszulage von 1000 belgischen Franken erhielten, die zu dem am 20. Juni 1961 geltenden offiziellen Wechselkurs (1 DM = 12,61 BFR; 100 Lire = 8,7 BFR; ich habe die von der Kommission als Anhang III zu ihrem Schriftsatz vom 25. Juli 1980 vorgelegte Aufstellung der Wechselkurse verwendet) in örtliche Währung umgerechnet wurden. Die Zulage hätte sich somit auf 79,30 DM bzw. auf 11 494 Lire belaufen. Heute würden dieselben Beamten nach der Auffassung der Kommission dieselben Beträge in Mark bzw. in Lire erhalten, obwohl der Wechselkurs und auch das Verhältnis der Kaufkraft dieser beiden Währungen sich in der Zwischenzeit erheblich geändert hat (11 500 Lire entsprechen heute wenig mehr als 23 Mark). Im Ergebnis erhielten also die beiden Beamten, die ursprünglich — über den belgischen Franken — eine gleiche Zulage erhielten (eine Zulage also, die ihnen dieselbe Kaufkraft bot), zwei in Wirklichkeit völlig unterschiedliche Zulagen: Der Beamte mit Wohnsitz in Deutschland erhielte mehr als den dreifachen Wert dessen, was der Beamte mit Wohnsitz in Italien erhielte.

Meines Erachtens läßt sich eine Auffassung nicht vertreten, die wie diejenige der Kommission zu derartig diskriminierenden Ergebnissen führt. Um eine derartige Unangemessenheit zu vermeiden, muß man die Zulage auf den belgischen Franken zurückführen, den einzigen Maßstab, der Gewähr für die Gleichbehandlung der Beamten bietet. Auf den belgischen Franken ist für die Umrechnung in die verschiedenen Währungen der offizielle Kurs anzuwenden, somit der in der Verordnung Nr. 3085/78 angegebene; es handelt sich dabei um einen beweglichen Kurs, der sich der Währungsfluktuation anpaßt, wie auch der Kurs beweglich war, aufgrund dessen im Jahr 1961 die Trennungszulage (wie auch die anderen Bestandteile der Dienstbezüge) von belgischen Franken in die örtlichen Währungen umgerechnet wurde.

Die Kommission führt kein überzeugendes Argument gegen den Gleichheitsgrundsatz als Leitkriterium für die Auslegung des Artikels 106 an. Es ist sicher nicht stichhaltig auszuführen, daß es der Gemeinschaftsbehörde freigestanden hätte, die fragliche Zulage nicht in das Beamtenstatut zu übernehmen; es genügt der Hinweis darauf, daß bei der Regelung dieser Zulage, da sie einmal übernommen worden war, die allgemeinen Grundsätze des Systems zu beachten waren, somit auch derjenigen der Gleichbehandlung der Beamten. Ebensowenig stichhaltig ist das Argument, daß der Währungsverfall angesichts der festgeschriebenen Unabänderlichkeit vorher-

sehbar gewesen sei und daß Artikel 106 letztlich eine Übergangsvorschrift darstelle; zu betonen ist vielmehr, daß der Währungsverfall auf jeden Fall alle Beamten in derselben Lage im selben Umfang treffen muß. In ihrem Schriftsatz vom 25. Juli 1980 weist die Kommission auf die Schwierigkeiten hin, in denen sie sich befände, müßte sie im Falle der Zurückweisung ihrer Auffassung nicht nur die an Beamte in Schwachwährungsländern gezahlte Zulage nach Artikel 106 erhöhen, sondern auch die an Beamte mit Dienstort in Starkwährungsländern gezahlte senken. Dieses Vorbringen ist meines Erachtens weit davon entfernt, die Auffassung der Kommission zu stützen; es zeigt vielmehr, wie tiefgreifend bereits die Ungleichbehandlung von Beamten bei der Anwendung des Artikels 106 ist.

Der Kläger trägt weiter vor, die Kommission habe, indem sie ihm im April 1979 die Zulage nach Artikel 106 zu niedrig ausgezahlt habe, zwei andere allgemeine Grundsätze verletzt, nämlich den der Unantastbarkeit der wohlerworbenen Rechte und den des Vertrauensschutzes. Diese Rügen sind nicht begründet. Hinsichtlich des Inhalts des Grundsatzes des Schutzes der wohlerworbenen Rechte verweise ich auf meine früheren Ausführungen; zum vorliegenden Fall genügt der Hinweis darauf, daß dieser Schutz nicht in Frage gestellt wurde. Im Gegenteil handelt es sich um die Korrektur einer irrigen Auslegung des Artikels 106 und darum, dem Kläger ein Recht zuzuerkennen, dessen Tragweite bisher von der Kommission verkannt wurde. Weiter kann ich nicht sehen, weshalb die Kommission im vorliegenden Fall den Grundsatz des Vertrauensschutzes verletzt haben sollte: Sie hat sich nicht derart verhalten, daß sie im Kläger eine Erwartung geweckt hätte, sondern im Gegenteil abgelehnt, ihm einen Anspruch zuzuerkennen.

Ich halte daher den Antrag von Airola für begründet, die Zulage nach Artikel 106 unter Anwendung der aktualisierten Wechselkurse der Verordnung Nr. 3085/78 zu berechnen. Ich bin hingegen nicht der Meinung, daß die Berichtigungskoeffizienten der Verordnung Nr. 3086/78 anzuwenden sind, weil der Bezugsmaßstab der ursprüngliche Betrag in belgischen Franken ist, der ursprünglich nicht durch die Anwendung von Berichtigungskoeffizienten berichtigt wurde.

30. Aus all diesen Gründen beantrage ich,

a) für zulässig zu erklären die Klagen, die eingereicht wurden von Dunstan Curtis gegen das Europäische Parlament (Rechtssache 167/80) mit Schriftsatz vom 18. Juli 1980, von Monique Roumengous gegen die Kommission (Rechtssache 158/79) mit Schriftsatz vom 11. Oktober 1979, soweit sie die Überprüfung des Berichtigungskoeffizienten für das Jahr 1978 beantragt, von Dino Battaglia gegen die Kommission (Rechtssache 737/79) mit Schriftsatz vom 17. Oktober 1979, was den Antrag auf Überprüfung des Berichtigungskoeffizienten für das Jahr 1978 sowie den damit verbundenen Antrag auf Zahlung der Besoldungsunterschiede, die in dem Fall geschuldet würden, daß dem Antrag auf Überprüfung des Koeffizienten stattgegeben würde, und den (hilfsweise gestellten Antrag) auf Zah-

lung von Ersatz des Schadens anbetrifft, der durch die fehlerhafte Festsetzung des Berichtigungskoeffizienten für das Jahr 1978 verursacht wurde, und von Marco Airola gegen die Kommission (Rechtssache 72/80) mit Schriftsatz vom 7. März 1980, soweit die Überprüfung der seit April 1979 gezahlten Zulage nach Artikel 106 Beamtenstatut beantragt wird,

b) für unzulässig zu erklären die Klagen, die erhoben wurden von Gordon Craigie Bowden u. a. gegen die Kommission (Rechtssache 153/79) mit Schriftsatz vom 28. September 1979, von Stephen Biller u. a. gegen das Europäische Parlament (Rechtssache 154/79) mit Schriftsatz vom 3. Oktober 1979, von Renato Albini u. a. gegen die Kommission und den Rat (Rechtssache 33/80) mit Schriftsatz vom 24. Oktober 1980, von Dunstan Curtis gegen die Kommission (Rechtssache 167/80) mit Schriftsatz vom 18. Juli 1980, von Venus und Obert gegen die Kommission und den Rat (verb. Rechtssachen 783/79 und 786/79) mit Schriftsätzen vom 22. und vom 26. Oktober 1979, von Monique Roumengous gegen die Kommission (Rechtssache 158/79) hinsichtlich aller Anträge, die ich nicht unter a) für zulässig erklärt habe, von Anton Birke gegen den Rat (Rechtssache 543/79) mit Schriftsatz vom 11. Oktober 1979, von Günter Bruckner gegen den Rat (Rechtssache 799/79) mit Schriftsatz vom 12. Oktober 1979, von Dino Battaglia gegen die Kommission (Rechtssache 737/79), ebenfalls für alle Anträge, die ich nicht unter a) für zulässig erklärt habe, von Marco Airola gegen die Kommission (Rechtssache 72/80) hinsichtlich des Antrags auf Überprüfung der Zulage nach Artikel 106 Beamtenstatut für den Zeitraum vom Februar 1976 bis März 1978, von Anton Birke gegen die Kommission (Rechtssache 543/79) mit Schriftsatz vom 11. Oktober 1979, beschränkt auf den Antrag, die Vergütungsmitteilungen für Januar und April 1979 für rechtswidrig zu erklären und aufzuheben, sowie auf die daran anknüpfenden Anträge,

c) den Anspruch von Marco Airola (Rechtssache 72/80) anzuerkennen, für die Umrechnung des ursprünglichen Betrages der Zulage nach Artikel 106 Beamtenstatut in belgischen Franken — bezogen auf den 31. Dezember 1961 — ab 1. April 1979 die Wechselkurse der Verordnung Nr. 3085/78 des Rates anzuwenden,

d) als unbegründet abzuweisen die Klagen, die gegen die Kommission erhoben wurden von Roger Buyl (Rechtssache 817/79) mit Schriftsatz vom 17. Dezember 1979, von Robert Adam (Rechtssache 828/79) mit Schriftsatz vom 21. Dezember 1979 und von Dino Battaglia (Rechtssache 1253/79) mit Schriftsatz vom 20. Dezember 1979.

Hinsichtlich der Kosten halte ich es für gerecht, gemäß Artikel 70 Verfahrensordnung die Kosten der beklagten Organe in den Rechtssachen 153/79, 154/79, 543/79, 783 und 786/79, 799/79 und 33/80, soweit diese Klagen nach meinem Antrag für unzulässig erklärt und daher Endurteile verkündet werden, diese tragen zu lassen und ebenso zu entscheiden in den Rechtssachen 817/79, 828/79 und 1253/79, soweit diese meinem Antrag entsprechend als unbegründet abgewiesen werden. In der Rechtssache 72/80 beantrage ich, die Kommission als unterlegene Partei zur Tragung der Verfahrenskosten des Klägers zu verurteilen.

Vorbehalten bleiben sollte die Entscheidung über die Kosten in den Rechtssachen, in denen noch über die Begründetheit zu verhandeln ist (158/79, Roumengous; 737/79, Battaglia; 167/80, Curtis).