In der Rechtssache 737/79

DINO BATTAGLIA, Beamter der Kommission der EG bei der GFS Ispra, Varese (Italien), Prozeßbevollmächtigter: Rechtsanwalt Marcel Slusny, Brüssel, Zustellungsbevollmächtigter in Luxemburg: Rechtsanwalt Victor Biel, 18a, rue des Glacis,

Kläger,

gegen

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, vertreten durch ihren Rechtsberater Joseph Griesmar als Bevollmächtigten, Beistand: Rechtsanwalt Daniel Jacob, Brüssel, Zustellungsbevollmächtigter in Luxemburg: Oreste Montalto, Mitglied des Juristischen Dienstes der Kommission, Jean-Monnet-Gebäude, Kirchberg,

Beklagte,

wegen Aufhebung und Forderung

erläßt

DER GERICHTSHOF (Erste Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten A. O'Keeffe, der Richter G. Bosco und T. Koopmans,

Generalanwalt: F. Capotorti
Kanzler: P. Heim

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Der Sachverhalt, die Anträge sowie die Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien im schriftlichen Verfahren lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt und schriftliches Verfahren

1. Bei der Festsetzung des in Artikel 64 Beamtenstatut vorgesehenen Berichti-

gungskoeffizienten verwenden Rat und Kommission seit 1967 das folgende Verfahren des Vergleichs des Preisniveaus zwischen Brüssel einerseits und den verschiedenen anderen Dienstorten andererseits. Das Statistische Amt der Europäischen Gemeinschaften führt in Zusammenarbeit mit den zuständigen nationalen Stellen regelmäßig Preisermittlungen für Waren und Dienstleistungen durch, die für den normalen Verbrauch im Haushalt eines Beamten an den verschiedenen Dienstorten als typisch angesehen werden. Für jeden Posten wird das Verhältnis zwischen seinem Preis in Brüssel und in der Stadt berechnet, die für den jeweiligen Ort der dienstlichen Verwendung der Beamten heranzuziehen ist. Diese Gewichtung der Werte erlaubt es, das Verhältnis der Kaufkraft der Währungen der Länder zu berechnen, in denen die Beamten der Gemeinschaft dienstlich verwendet werden. Der nach der Methode „Fisher" berechnete Index drückt beispielsweise das Verhältnis der Preise Brüssel—Rom und Rom—Brüssel in einer einzigen Zahl aus. Er wird für die Berichtigungskoeffzienten innerhalb der Gemeinschaft verwendet, weil er das Preisverhältnis zwischen zwei Städten in reversibler Form ausdrückt und deshalb nicht nur bilaterale, sondern multilaterale Preisvergleiche ermöglicht. Der Berichtigungskoeffizient ergibt sich anhand dieser Methode, indem der wie beschrieben ermittelte Index „Fisher" durch den jeweiligen Kurs geteilt wird, zu welchem die Bezüge der Beamten gemäß Artikel 63 Beamtenstatut in die jeweilige Landeswährung umgerechnet werden. In den Monaten Oktober und November 1975 wurde in allen Hauptstädten der Gemeinschaft eine vergleichende Preisuntersuchung durchgeführt.

In Artikel 1 der Verordnung Nr. 3087/78 vom 21. Dezember 1978 zur Anpassung des Berichtigungskoeffizienten, der auf die Dienst- und Versorgungsbezüge der in Italien dienstlich verwendeten oder ansässigen Beamten und sonstigen Bediensteten der Europäischen Gemeinschaften anwendbar ist, (ABl. L 369, S. 10) heißt es:

„Der auf die Dienstbezüge der in Italien dienstlich verwendeten Beamten anwendbare Berichtigungskoeffizient wird mit Wirkung vom 1. Januar 1978 auf 146,4 festgesetzt."

Diese Verordnung ist vor folgendem Hintergrund zustande gekommen:

Der Ende 1975 und Anfang 1976 beschleunigte Kursverfall der italienischen Lira und die damit in Zusammenhang stehenden währungspolitischen Maßnahmen der italienischen Regierung hatten einen starken Inflationsschub zur Folge. Dies führte zu gehaltspolitischen Forderungen der Vertreter des in Ispra beschäftigten Personals der Kommission, die im wesentlichen damit begründet wurden, der für Italien geltende Berichtigungskoeffizient spiegele nicht mehr den unterschiedlichen Anstieg der Lebenshaltungskosten in Brüssel und in Ispra wider; der nach der Methode „Fisher" berechnete Berichtigungskoeffizient führe insbesondere zu einem starken Auseinanderklaffen der auf den Devisenmärkten geltenden Parität der Lira zum belgischen Franken und des in Lire ausgezahlten Gegenwerts der Bezüge der in Ispra beschäftigten Beamten der Kommission sowie zu einer damit einhergehenden empfindlichen Einbuße an Außenkaufkraft der Beamtenbezüge.

Der Berichtigungskoeffizient für Italien belief sich im Juli 1975 auf 166,6 im Verhältnis zu 148,7 für Brüssel und Luxemburg. Die Kommission schlug im Frühjahr 1976 eine vorläufige Anhebung des italienischen Berichtigungskoeffizienten um 5,5 % mit Wirkung ab 1. Januar 1976 vor, die nach Vorliegen der ge-

nauen statistischen Unterlagen ihre endgültige Form annehmen sollte. Der Rat folgte diesem Vorschlag nicht und setzte am 29. Juni 1976 (Verordnung Nr. 1592/76) den Berichtigungskoeffizienten für Italien mit Wirkung vom 1. Januar 1976 auf 176,6 gegenüber 157,8 für Belgien fest.

Die statistischen Untersuchungen, auf die sich die Kommission bezogen hatte, wurden vom Statistischen Amt 1976 in der Provinz Varese durchgeführt. Anschließend wurde eine Mietpreiserhebung berücksichtigt. Der darauf beruhende Bericht stellte ein Abweichen von 8,5 % zwischen dem vom Statistischen Amt für Varese berechneten Berichtigungskoeffizienten für Italien von 121,5 (Brüssel = 100) und dem vom Rat für Italien festgesetzten Berichtigungskoeffizienten fest (112,04 im Verhältnis zu Belgien = 100). Von diesen 8,5 % wurden 6,7 % der unterschiedlichen Entwicklung der Lebenshaltungsindizes in Italien und Belgien von Dezember 1975 bis Juni 1976 zugeschrieben. Weniger als 2 % konnten danach nach Auffassung des Statistischen Amtes dem Unterschied im Preisniveau zwischen den Regionen Varese und Rom zugerechnet werden.

Am 21. Dezember 1976 erließ der Rat die Verordnung Nr. 3177/76 (ABl. L 359, S. 1), mit der der Berichtigungskoeffizient mit Wirkung vom 1. Juli 1976 für Italien auf 189,3 und für Belgien auf 157,8 sowie mit Wirkung vom 1. Januar 1977 für Italien auf 120 und für Belgien auf 100 festgesetzt wurde.

Die Untersuchung beruhte darauf, daß Vertreter des Personals von Ispra mehrmals bei der Kommission vorstellig geworden waren, insbesondere auf einem Treffen mit dem Präsidenten dieses Organs am 23. Mai 1976. Diese Vertreter bemühten sich unterdessen, die für die Aufstellung des Berichtigungskoeffizienten verwendete statistische Methode in Zweifel zu ziehen und deren Änderung herbeizuführen. Sie hielten das starke Auseinanderklaffen der Kaufkraftparitäten und der Währungsparitäten der in Lire ausgezahlten Dienstbezüge für mit dem Prinzip der Gleichbehandlung der Beamten unvereinbar. Dies ergebe sich insbesondere daraus, daß der Preis importierter Waren weitaus rascher der Bewertung einer Währung auf den Devisenmärkten folge als das allgemeine Preisniveau. Die Gleichbehandlung bei Zahlung der Dienstbezüge könne nur durch Bezugnahme auf einen gemeinsamen europäischen „Korb" mit qualitativ und quantitativ gleichwertigen Waren und Dienstleistungen erzielt werden. Die Vertreter der Kommission lehnten diesen Bezugsrahmen als unrealistisch ab, erkannten aber an, daß die dem Berichtigungskoeffizienten zugrunde gelegten Kaufkraftparitäten möglicherweise verzerrt sein könnten. Mit Fernschreiben vom 12. Dezember 1977 wurde das für Verwaltungsangelegenheiten verantwortliche Mitglied der Kommission Tugendhat von den Vertretern des Personals ersucht, beim Rat mit dem Ziel vorstellig zu werden, daß der provisorische Charakter des Berichtigungskoeffizienten für 1977 anerkannt werde.

Im Mai 1978 hatte die Kommission dem Rat neben der Angleichung der Berichtigungskoeffizienten an die Entwicklung der Lebenshaltungskosten eine zusätzliche fünfprozentige Anhebung der Berichtigungskoeffizienten für Italien, das Vereinigte Königreich und Irland vorgeschlagen.

Am 12. Juni 1978 empfing Kommissionspräsident Jenkins die Personalvertreter zu einer politischen Konzertierung. Eine paritätisch zusammengesetzte Arbeitsgruppe wurde eingesetzt, um die Methode für die Berechnung und periodische Überprüfung des Berichtigungskoeffizienten zu untersuchen. In ihrem Be-

richt vom 26. Juli 1978 empfahl diese Gruppe der Kommission, dem Rat einen Vorschlag aufgrund folgender Punkte zu machen:

— Die Einheitswarenliste von 1967 wird mit der für die Preiserhebung von 1975 benutzten Liste in Einklang gebracht;

— Anwendung der 1975 ermittelten Preise und deren Extrapolierung bis 1978 mit Hilfe der gemeinsamen Indizes (d. h. für Rom und Brüssel),

— Rechtfertigung der Verwendung dieser Preise durch die Notwendigkeit, ein System einzuführen, das eine regelmäßige Anpassung der Berichtigungskoeffizienten ermöglicht.

Die Vertreter der Kommission erklärten, daß das Ergebnis dieser Methode sich ab 1. Januar 1978 im Berichtigungskoeffizienten niederschlagen müsse, während die Vertreter des Personals einen früheren Zeitpunkt für gerechtfertigt erklärten und sich insoweit ihre Handlungsfreiheit vor dem Rat vorbehielten. Sie wiesen außerdem auf die verbleibende Disparität hin, die sich insbesondere aus dem Preisgefälle zwischen Rom und Varese ergebe.

Die Empfehlungen der Gruppe fanden in einem Kommissionsvorschlag vom 10. November 1978 an den Rat ihren Niederschlag, den Berichtigungskoeffizienten mit Wirkung ab 1. Januar 1978 um 6,4 % anzuheben (Dok. KOM(78) 591). Während des Dialogverfahrens auf Ratsebene lehnten die Vertreter des Personals den 1. Januar 1978 als Zeitpunkt für das Wirksamwerden der Änderung des Berichtigungskoeffizienten ab.

Nach Verabschiedung der Verordnung Nr. 3087/78 vom 21. Dezember 1978 nahm die Verwaltung der Kommission im Januar 1979 die Berechnung und Nachzahlung der danach für die Zeit vom 1. Januar 1978 bis zum 30. Juni 1978 fällig gewordenen Beträge vor. Gleichzeitig wurden für die Zeit vom 1. Juli 1978 bis zum 31. Dezember 1978 die Beträge nachgezahlt, die aufgrund der Verordnung Nr. 3084/78 des Rates vom 21. Dezember 1978 zur Angleichung der Dienst- und Versorgungsbezüge der Beamten und sonstigen Bediensteten der Europäischen Gemeinschaften sowie der Berichtigungskoeffizienten, die auf diese Dienst- und Versorgungsbezüge anwendbar sind (ABl. L 369 S. 1), in der der Berichtigungskoeffizient für Italien mit Wirkung vom 1. Juli 1978 auf 146,8 festgesetzt worden war, fällig geworden waren.

2. Mit zwei Beschwerden vom 26. März 1979 und 6. April 1979, die in ihrem Wortlaut mit 40 anderen gleichzeitig eingereichten Beschwerden übereinstimmen, wandte sich der Kläger gegen die in Durchführung der Verordnung Nr. 3087/78 erfolgte Zahlung seiner Dienstbezüge, soweit diese Verordnung nicht rückwirkend zum 1. Januar 1976 angewandt worden war; die auf der Grundlage der Verordnung Nr. 3084/78 erfolgte Zahlung griff er nicht an.

Die Kommission wies die Beschwerden am 12. Juli 1979 zurück.

Die vorliegende Klage ist am 17. Oktober 1979 gleichzeitig mit den übrigen Parallelklagen (Rechtssachen 736 und 738 bis 780/79) erhoben worden.

Am 10. Januar hat die Kommission gemäß Artikel 91 der Verfahrensordnung die prozeßhindernde Einrede der Unzulässigkeit erhoben.

In der Folge wurde beschlossen, die vorliegende Rechtssache als Musterprozeß zu betreiben.

Auf Bericht des Berichterstatters und nach Anhörung des Generalanwalts hat der Gerichtshof (Erste Kammer) beschlossen, die mündliche Verhandlung

über die prozeßhindernde Einrede ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen.

In der Sitzung vom 19. Februar 1981 haben die Parteien mündlich zur Zulässigkeit der Klage verhandelt.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge zur Zulässigkeit der Klage in der Sitzung vom 14. Mai 1981 vorgetragen.

Mit Beschluß vom 30. Juni 1981 hat der Gerichtshof (Erste Kammer) die Entscheidung über die Einrede dem Endurteil vorbehalten.

Auf Bericht des Berichterstatters und nach Anhörung des Generalanwalts hat der Gerichtshof (Erste Kammer) beschlossen, die mündliche Verhandlung über die Begründetheit ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen.

II — Anträge der Parteien

Der *Kläger* beantragt,

1. die Entscheidung der Beklagten, dem Kläger die ihm zustehenden Gehaltsrückstände erst mit Wirkung vom 1. Januar 1978 und ohne Berücksichtigung der spezifischen Lebenshaltungskosten in der Provinz Varese zu zahlen, für nichtig zu erklären;
2. die Verordnung Nr. 3087/78 des Ministerrats und insbesondere deren Artikel 1 Absatz 1 gemäß den Artikeln 184 EWG-Vertrag, 156 EAG-Vertrag und 36 Absätze 3 EGKS-Vertrag für unanwendbar zu erklären, soweit sie die Rückwirkung auf den 1. Januar 1978 beschränkt;
3. im Wege der unbeschränkten Ermessensnachprüfung für Recht zu erkennen, daß dem Kläger für die Zeit vom 1. Januar 1976 bis 1. Januar 1978 ein Gehaltszuschlag zusteht, der den spezifischen Lebenshaltungskosten in der Provinz Varese Rechnung trägt und von der Kommission zu berechnen und auszuzahlen ist vorbehaltlich der Anrufung des Gerichtshofes für den Fall, daß die Parteien keine Einigung erzielen;
4. für Recht zu erkennen, daß die zu zahlenden Beträge zu dem in Italien geltenden gesetzlichen und/oder üblichen Zinssatz zu verzinsen sind;
5. hilfsweise festzustellen, daß die Beklagte die in der Klageschrift bezeichneten schuldhaften Handlungen begangen hat, und sie demgemäß zu verurteilen, die unter 3. genannten Beträge zuzüglich der gemäß dem Antrag zu 4. berechneten Zinsen als Schadensersatz zu zahlen;
6. äußerst hilfsweise festzustellen, daß die in Artikel 65 Absatz 2 Beamtenstatut genannten Voraussetzungen seit dem 1. Januar 1976 vorliegen und daß es daher dem Ministerrat obliegt, angemessene Maßnahmen zu treffen, um den Beamten und Bediensteten unabhängig vom Ort ihrer dienstlichen Verwendung die Zahlung ihrer Bezüge in Einklang mit den in den Artikeln 64 und 65 niedergelegten Grundsätzen und ohne Diskriminierung zu gewährleisten;
7. der Beklagten die Kosten aufzuerlegen.

Die *Kommission* beantragt,

— die Klage als unzulässig, jedenfalls als unbegründet abzuweisen;

— dem Kläger die Kosten aufzuerlegen.

In seiner Erwiderung beantragt der *Kläger*,

— einen Sachverständigen oder ein Sachverständigengremium zu bestellen mit dem Auftrag, die Lebenshaltungskosten in Italien und in der Provinz Varese seit dem 1. Januar 1976 bis zu dem in der Verordnung Nr. 3087/78 genannten Zeitpunkt festzustellen;

— die für die Zeit vom 1. Januar 1976 bis zu dem mit der Verordnung Nr. 3087/78 festgelegten Zeitpunkt auf Varese anwendbaren Berichtigungskoeffizienten festzusetzen.

III — Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien

In seiner Klageschrift wirft der *Kläger* zunächst die Frage auf, ob nicht gegen die als ausdrückliche Zurückweisung aufgefaßte Antwort der Kommission vom 12. Juli 1979 ernsthafte Bedenken hinsichtlich ihrer Form und ihres Inhalts sprächen und ob ihre Rechtswirksamkeit nicht zweifelhaft sei. Da es sich um eine kollektive Antwort handele, lasse sich nicht mit Sicherheit feststellen, wer die Adressaten seien, ob sie diese Antwort erhalten hätten und, wenn ja, zu welchem Zeitpunkt. Die Antwort habe umfassenden Charakter und beziehe sich nicht nur auf die betreffende Beschwerde sondern auch auf eine Beschwerde aufgrund der Verordnungen Nrn. 3085/78 und 3086/78 des Rates. Nach Artikel 85 Beamtenstatut müsse jede beschwerende Verfügung mit Gründen versehen sein: Im vorliegenden Fall enthalte die Antwort der Kommission keinerlei Begründung dafür, daß die Rückwirkung der Erhöhung des Berichtigungskoeffizienten von 6,4 % auf den 1. Januar 1978 begrenzt werde. Als ordnungsgemäße ausdrückliche Zurückweisung könne somit allenfalls das Bestätigungsschreiben vom 27. August 1979 angesehen werden.

Mit seinem ersten Klagegrund macht der Kläger geltend, durch die Beschränkung der Rückwirkung der Anhebung des Berichtigungskoeffizienten auf den 1. Januar 1978 habe der Rat seine Pflichten aus Artikel 65 Absatz 2 Beamtenstatut verletzt. Diese Bestimmung schreibe eine zwingende Regelung vor, die innerhalb einer bestimmten Frist, nämlich innerhalb von höchstens zwei Monaten, getroffen werden müsse. Der Begriff der erheblichen Änderung der Lebenshaltungskosten habe objektiven Charakter; der Gerichtshof könne ihn beurteilen, wie er dies entsprechend bei der Anwendung der Artikel 85 und 86 EWG-Vertrag tue. Der Gerichtshof müsse die Handlungen der Kommission, mit der sie Artikel 1 Absatz 1 der Verordnung Nr. 3087/78 angewandt habe, für nichtig erklären; gleichzeitig müsse er die beanstandete Vorschrift dieser Verordnung gemäß Artikel 156 EAG-Vertrag für unanwendbar erklären.

Da der Gerichtshof gemäß Artikel 91 Absatz 1 Beamtenstatut über die Befugnis zu unbeschränkter Ermessensnachprüfung verfüge, beantragt der Kläger im Rahmen des zweiten Klagegrunds, seinen Anspruch auf seine Dienstbezüge gemäß Artikel 62 Beamtenstatut zu bestätigen und die Beklagte zu verurteilen, ihm den Gehaltszuschlag zu zahlen, der ihm seit dem 1. Januar 1976 zugestanden hätte, wenn die Rückwirkung des Berechnungskoeffizienten auf diesen Zeitpunkt festgesetzt worden wäre und wenn man die spezifischen Lebenshaltungskosten in der Provinz Varese berücksichtigt hätte.

Mit dem dritten Klagegrund beanstandet der Kläger, die Anwendung der Verordnung Nr. 3087/78 durch die Kommission stehe nicht nur im Widerspruch zum Wortlaut der Artikel 64 und 65 Beamtenstatut, sondern stelle auch eine Verletzung des allgemeinen Grundsatzes dar, daß die Beamten und Bediensteten nicht aufgrund ihres Dienstortes diskriminiert werden dürften. Die schuldhafte Mißachtung des Diskriminierungsverbots durch die Kommission, die die Befolgung dieses Verbots für ihre eigenen Beamten hätte gewährleisten müssen, sei um so offensichtlicher, als die Beklagte selbst — als sei dies nötig — ihr Festhal-

ten an dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung von Beamten mit unterschiedlichem Dienstort bekräftigt habe. So habe sich das für Personalfragen zuständige Mitglied der Kommission in der Sitzung des Parlaments vom 7. Juli 1977 eindeutig in diesem Sinne ausgesprochen. Die schuldhafte Mißachtung dieses Grundsatzes durch die Kommission werde in angemessener Weise geahndet durch die Verurteilung der Kommission, einen Betrag als Schadensersatz zu zahlen, der so zu berechnen sei, als sei der gegenwärtig geltende Berichtigungskoeffizient vom 1. Januar 1976 an angewandt worden.

Mit dem vierten Klagegrund macht der Kläger geltend, die Mißachtung des Anspruchs des Klägers auf seine Dienstbezüge (subjektives Recht aus Artikel 62 Beamtenstatut) stelle auch eine Verletzung der allgemeinen Beistandspflicht der Kommission dar, wie sie für bestimmte Fälle in Artikel 24 Beamtenstatut normiert sei. So habe die Kommission diese Pflicht namentlich dadurch verletzt, daß sie dem Rat vorgeschlagen habe, die getroffene Maßnahme nur mit Rückwirkung vom 1. Januar 1978 an zu versehen. Das hierin liegende schuldhafte Verhalten der Kommission überlagere das zuvor gerügte Verhalten und könne daher in angemessener Weise zu denselben Bedingungen geahndet werden.

Hilfsweise macht der Kläger geltend, jedenfalls könne der Gerichtshof den Rat in Anknüpfung an das Urteil in der Rechtssache 28/74 (Gillet, Slg. 1975, 463) darauf hinweisen, daß er „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". Der Gerichtshof brauche sich nicht auf die Feststellung der Pflichten zu beschränken, die sich für den Rat im übrigen aus den Artikeln 64 und 65 Beamtenstatut ergäben. Er könne beurteilen, inwieweit und seit wann eine erhebliche Änderung der Lebenshaltungskosten vorliege, und auf diese Weise die Befugnisse ausüben, die seinen Befugnissen aus den Artikeln 85 und 86 EWG-Vertrag entsprächen.

A — Zur Zulässigkeit

1. Im Wege der prozeßhindernden Einrede führt die *Kommission* aus, die Klage sei zunächst hinsichtlich der Anträge auf Aufhebung unzulässig. Als beschwerende Maßnahme werde die Entscheidung der Kommission bezeichnet, dem Kläger Gehaltsnachzahlungen rückwirkend nur vom 1. Januar 1978 und ohne Berücksichtigung der besonderen Lebenshaltungskosten in der Provinz Varese zu leisten. Im Januar 1979 habe der Kläger Gehaltsnachzahlungen in Durchführung zum einen der Verordnung Nr. 3087/78 und zum anderen der Verordnung Nr. 3084/78 erhalten, mit der die Grundgehaltstabelle mit Wirkung vom 1. Juli 1978 an geändert und der Berichtigungskoeffizient für Italien vom selben Zeitpunkt an auf 146,8 festgesetzt worden sei. Der Kläger beanstande die Gehaltsnachzahlungen für die Zeit nach dem 1. Juli 1978 nicht. Sein Klagebegehren betreffe nur die Festsetzung der Gehaltsnachzahlungen in Anwendung der Verordnung Nr. 3087/78; der Antrag auf Unanwendbarerklärung einer Verordnung richte sich nur gegen die Verordnung Nr. 3087/78. Die Gehaltsnachzahlungen für die Zeit nach dem 1. Juli 1978 hätten somit mit dem Rechtsstreit nichts zu tun und müßten als unanfechtbar angesehen werden.

Die Kommission hält den Antrag auf die Leistung von Nachzahlungen für die Zeit vor dem 1. Januar 1978 für unzulässig, da er sich als eine — verspätete — Anfechtung der einzelnen Akte der Verwal-

tung darstelle, mit denen seinerzeit die monatlichen Bezüge des Klägers gezahlt worden seien. Die Entscheidung über die Gehaltsnachzahlung in Frage zu stellen, laufe darauf hinaus, die einzelnen Gehaltszahlungen von Januar 1976 bis Dezember 1977 in Zweifel zu ziehen.

Soweit sie keinen Zuschlag zu jedem von Januar 1976 bis Dezember 1977 berechneten und gezahlten Monatsgehalt gewähre, sei die angefochtene Entscheidung eine Bestätigung der während dieser Zeit erfolgten monatlichen Zahlungen. Als solche sei sie gemäß ständiger Rechtsprechung, wonach die bestätigende Maßnahme keine beschwerende Maßnahme sei, nicht anfechtbar. Auch gegen die dem Kläger von Januar 1976 bis Dezember 1977 mitgeteilten Entscheidungen der Verwaltung über die Berechnung seiner monatlichen Dienstbezüge sei seinerzeit Beschwerde oder gar Klage nicht erhoben worden. Damit sehe sich der Gerichtshof einem Sachverhalt gegenüber, der dem in den 81 verbundenen Rechtssachen 15/73 usw. (Kortner und andere/Kommission, Rat und Parlament, Slg. 1974, 177) entspreche.

Die Klage sei auch hinsichtlich der Anträge auf Schadensersatz unzulässig, da nicht im Verfahren der unbeschränkten Ermessensausübung geklagt werden könne, wenn eine Anfechtungsklage nicht zulässig sei (s. Rechtssache 32/68, Grasselli, Slg. 1969, 505).

Die Kommission hält die Anträge auf Gewährung von Schadensersatz wegen angeblichen schuldhaften Verhaltens ihrerseits ebenso wie die vorhergehenden Anträge für offensichtlich unzulässig. Denn der Gerichtshof habe bereits entschieden, daß die Unzulässigkeit einer Anfechtungsklage die Unzulässigkeit einer mit dieser in engem Zusammenhang stehenden Schadensersatzklage nach sich ziehe (s. Rechtssache 4/67, Collignon-Muller, Slg. 1967, 487). Im vorliegenden Fall stehe der Schadensersatzantrag in engstem Zusammenhang mit dem ersten, die Rechtmäßigkeit betreffenden Antrag. Die Forderung von Schadensersatz in Höhe eines Betrags, der so berechnet werden solle, als ob der gegenwärtig geltende Berichtigungskoeffizient seit dem 1. Januar 1976 angewandt worden sei, sei nämlich nur die Kehrseite derselben Medaille, deren Vorderseite der erste Antrag bilde, mit dem die Aufhebung der Entscheidung der Beklagten über die Berechnung der Gehaltsnachzahlungen nur mit Wirkung vom 1. Januar 1978 und nicht vom 1. Januar 1976 an begehrt werde. Die Kommission ersucht den Gerichtshof daher, seine Ausführungen im Urteil in der Rechtssache Kortner (a. a. O.) zu bestätigen, da die vorliegende Rechtssache der Rechtssache Kortner in eklatanter Weise gleiche.

Soweit sich die Klage als „Feststellungsklage" darstelle, sei sie ebenfalls unzulässig, da der Gerichtshof für Personalsachen gemäß Artikel 179 EWG-Vertrag „innerhalb der Grenzen und nach Maßgabe der Bedingungen zuständig [ist], die im Statut der Beamten festgelegt sind". Somit habe er immer über die Rechtmäßigkeit einer „beschwerenden" Maßnahme zu erkennen; anderenfalls fehle es an der Zulässigkeit. Es sei nicht ersichtlich, wie der Gerichtshof über auf die Aufhebung einer Maßnahme gerichtete Anträge hinaus ersucht werden könne, mit einem Urteil, das weder ein aufhebendes Urteil noch ein Aufhebungsanträge abweisendes Urteil sei, Feststellungen über bestimmte tatsächliche oder rechtliche Umstände zu treffen. In der Rechtssache 32/68 (a. a. O.) habe sich der Gerichtshof bereits als unzuständig bezeichnet. Das Urteil in der Rechtssache 28/74 (a. a. O.), auf das der Kläger seine Feststellungsanträge stütze,

stelle keineswegs eine Ausweitung der Zuständigkeit des Gerichtshofes im Wege der Rechtsprechung dar. Die Feststellung, dem Rat obliege — weil er dafür zuständig sei — die Anpassung des Beamtenstatuts an die wirtschaftlichen Gegebenheiten, sei eine Sache; eine andere Sache sei die Behauptung, da er dies tun müsse, könne er wegen eines als rechtswidrig beurteilten Unterlassens im Rahmen einer Untätigkeitsklage im Sinne von Artikel 175 Absatz 3 EWG-Vertrag verurteilt werden.

2. In seiner Stellungnahme zur prozeßhindernden Einrede der Kommission macht der *Kläger* bezüglich der angeblichen Unzulässigkeit der Klage, soweit sie sich als Anfechtungsklage darstellt, geltend, was den Berichtigungskoeffizienten nach Artikel 65 Absatz 2 Beamtenstatut angehe, könne keine Rede von einem subjektiven Recht auf einen bestimmten Betrag oder einen leicht bestimmbaren Betrag sein. Diese Bestimmung gebe dem Beamten keinen unmittelbaren und sofortigen Anspruch, sondern erlege dem Rat, und nicht dem Organ, dem der Beamte angehöre, eine Verpflichtung mit „politischem" Charakter auf, deren Erfüllung der Beamte nicht mit den ihm nach den Artikeln 90 und 91 Beamtenstatut zustehenden Rechtsbehelfen durchsetzen könne. Somit habe der Kläger an den Rat keinen Antrag und keine Beschwerde richten und ebensowenig beim Gerichtshof Klage erheben können. Er habe sich damit begnügen müssen, den Ausgang der „politischen" Verhandlungen abzuwarten, die die örtliche Personalvertretung und die repräsentativen Organisationen des Personals eingeleitet hätten; diese Verhandlungen hätten zu der Verordnung geführt, die der Kläger gerade beanstande, weil die dort vorgesehene Rückwirkung den objektiven Gegebenheiten des Problems nicht entspreche. Wenn jede Gehaltszahlung seit dem 1. Januar 1976 zu einem Antrag, dann zu einer Beschwerde und schließlich zu einer Klage hätte führen müssen, wäre die Kommission mit nahezu 30 000 Anträgen, gefolgt von 30 000 Beschwerden und 30 000 Klagen befaßt worden. Da die vom Rat vorgenommenen routinemäßigen Anpassungen jeweils sechs Monate zurückwirkten, wäre der Kläger mangels einer unverzüglichen Beschwerde für den ersten und die beiden folgenden Monate mit seinem Anspruch wegen Fristversäumung für die ersten drei Monate und sogar für die drei folgenden Monate ausgeschlossen worden.

Der Gerichtshof habe bereits anläßlich von Rechtsstreitigkeiten anderer Art (die vom Gerichtshof berücksichtigten allgemeinen Grundsätze hätten jedoch allgemeine Bedeutung) anerkannt, daß ein hinreichend wichtiger neuer Umstand die Fristen erneut in Lauf setze. Der Kläger zweifele nicht daran, daß im vorliegenden Fall die Veröffentlichung der Verordnung Nr. 3087/78 einen neuen wesentlichen Umstand gegenüber der früheren Lage darstelle und sich in den Rahmen der „politischen" Verhandlung einfüge, die Anfang 1976 aufgenommen worden sei. Der Rat habe hier — offensichtlich aus finanziellen Gründen — die Rückwirkung auf ein Jahr festgesetzt.

In der vorliegenden Rechtssache gehe es in Wahrheit um die Mißachtung des berechtigten Vertrauens der Beamten durch die Kommission. Diese Mißachtung stelle ein schuldhaftes Verhalten der Kommission dar, der vorzuwerfen sei, daß sie die Regelung des Problems der Anpassung des Berichtigungskoeffizienten innerhalb kürzester Frist nicht erreicht habe, und die sich jetzt nicht darauf berufen könne, die Beschwerden seien zu spät eingelegt worden. Dieser Grundsatz finde sich auch im angelsächsischen Begriff des „estoppel", nach dem

die — selbst für die Verspätung verantwortliche — Kommission sich nicht dagegen wenden könne, daß die Beamten jetzt Beschwerden erhöben, die nach ihrer Ansicht nicht verspätet gewesen wären, wenn sie nicht selbst die Lage geschaffen hätte, aus der diese angebliche Verspätung folge.

Der Kläger bestreitet nicht, daß die Befugnis des Gerichtshofes zu unbeschränkter Ermessensnachprüfung, soweit sie ihm eine Verurteilung der Kommission zur Zahlung der Gehaltsrückstände ermögliche, nur gegeben sein könnte, wenn der Gerichtshof zur Aufhebung befugt sei, was dann nicht der Fall sei, wenn die Klage verspätet sei.

Es sei unverständlich, wie die Kommission behaupten könne, daß die vorliegende Rechtssache der Rechtssache Kortner „in eklatanter Weise" gleiche. Jene Rechtssache sei völlig anders gelagert gewesen: Es habe sich um weibliche Beamte gehandelt, die der Ansicht gewesen seien, sie hätten Anspruch auf eine Zulage wie einige ihrer Kolleginnen, die diese Zulage durch rechtzeitige Klageerhebung erhalten hätten; diese Beamtinnen seien davon ausgegangen, daß eine neue Rechtsprechung eine neue Tatsache darstelle. Im vorliegenden Verfahren sei die neue wesentliche Tatsache kein neues Urteil des Gerichtshofes, sondern eine Verordnung des Rates. Hier stehe weder das Begehren noch die Rüge, auf die es gestützt werde, in unauflösbarem Zusammenhang mit dem Antrag auf Aufhebung oder auf Zahlung eines Gehaltszuschlags. Für die Annahme, daß ein solcher Zusammenhang bestehe, genüge es nicht, daß der Schadensersatz auf der Grundlage dieses Gehaltszuschlags (auf welcher Grundlage sonst) berechnet werde. Werde ein solcher Zusammenhang angenommen, so werde dem Gerichtshof die Möglichkeit bestritten, ein Organ zur Zahlung von Schadensersatz an einen Beamten wegen eines Amtsfehlers unabhängig von jeder Aufhebung einer Maßnahme zu verurteilen. In der Rechtssache 61/76 (Geist, Slg. 1977, 1419) habe der Gerichtshof die Kommission zur Zahlung von Schadensersatz an einen Beamten verurteilt, weil dessen Beurteilungen nicht erstellt worden seien; dieses Urteil sei ergangen, obwohl er mit einem Hauptantrag auf Aufhebung einer Entscheidung über die Änderung seiner dienstlichen Verwendung nicht obsiegt habe.

Soweit sich die Klage als Feststellungsklage darstelle, könne der Gerichtshof in einer Streitfrage seinen Eindruck in der Sache zu erkennen geben, auch wenn er eine Klage wegen Unzulässigkeit oder Unzuständigkeit abweise.

3. In der Klagebeantwortung führt die *Kommission* aus, wenn der Kläger gegen die Gehaltsmitteilung für Januar 1976 eine einzige Beschwerde erhoben hätte, so hätte dies genügt, um das gesamte Problem der fehlenden Rückwirkung für die Zeit von Januar 1976 bis Dezember 1977 mit einer Klage im Anschluß an die Zurückweisung dieser Beschwerde vor den Gerichtshof zu bringen.

Sie erhebt einen zusätzlichen Unzulässigkeitseinwand gegenüber der Klage, soweit sie die Nichtberücksichtigung der spezifischen Lebenshaltungskosten in der Provinz Varese durch die angefochtene Entscheidung betrifft. Diese Frage sei nämlich nicht Gegenstand einer Beschwerde gewesen. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes müsse der Klage jedoch eine Beschwerde vorausgehen; jedenfalls könnten die im Stadium der Klage gestellten Anträge weder den Grund noch den Gegenstand der Beschwerde ändern.

Diese Auffassung werde bestätigt durch die Schlußanträge von Generalanwalt Capotorti vom 14. Mai 1981 in der vor-

liegenden Rechtssache, in der Parallelsache 148/79 (Roumengous) und in der Rechtssache 543/79 (Birke).

4. Der *Kläger* macht in der Erwiderung geltend, er habe in einer Lage, die durch Probleme mit sehr technischem Charakter gekennzeichnet gewesen sei, den Personalvertretern vertraut und habe es nicht für nötig gehalten, sich persönlich um seine individuelle Lage zu kümmern, wie sie sich angesichts der im übrigen schwer verständlichen und unklaren Vergütungsmitteilungen habe darstellen können. Die Verwaltung habe nicht jedem Beamten und Bediensteten deutlich geantwortet. Sie habe eine vom 11. Juli 1979 datierende Antwort verfaßt, die eher eine Art Rundschreiben darstelle, in dem die verschiedenen gegen die einzelnen Verordnungen gerichteten Beschwerden verwechselt würden, und die gewiß nicht als ausdrückliche Zurückweisung der Beschwerden der einzelnen Betroffenen, darunter des Klägers, anzusehen sei. Daraus folge, daß die eingelegten Beschwerden nicht wie gewöhnliche Rechtsbehelfe im Vorverfahren behandelt werden könnten, wie sie ein Beamter in Anspruch nehme, der sich einem nur ihn betreffenden Problem gegenübersehe.

In ständiger Rechtsprechung habe der Gerichtshof anerkannt, daß ein Kläger Zusatzanträge stellen könne, wenn diese in den ursprünglich gestellten Anträgen implizit enthalten seien. Wie sich dem Zivilprozeßrecht (Einrede „obscuri libelli") entnehmen lasse, stelle der Antrag, über den Gehaltszuschlag zu entscheiden, den der Kläger wegen des Unterschieds der Lebenshaltungskosten in der Provinz Varese gegenüber jenen in Rom begehre, keineswegs einen neuen Gesichtspunkt für die Beklagte dar. Jedenfalls hätte die Beklagte diese Einrede, wenn sie sie hätte geltend machen wollen, „in limine litis" erheben müssen. Hilfsweise bleibt der Kläger schließlich bei seiner Auffassung, der Gerichtshof könne von seinen sehr allgemeinen Befugnissen bei der Festlegung der allgemeinen Politik der Gemeinschaften Gebrauch machen und seinen Eindruck von den erlassenen Verordnungen zu erkennen geben.

5. In der Gegenerwiderung betont die *Kommission,* wenn die Ansicht des Klägers zutreffe, das Fehlen eines subjektiven Rechts rechtfertige es, daß er keine den Betrag seiner Dienstbezüge während der Jahre 1976 und 1977 betreffende Beschwerde eingelegt habe, könne man sich fragen, aufgrund wessen er plötzlich mit Wirkung vom 1. Januar 1978 Inhaber eines subjektiven Rechts geworden sei, während das während der Jahre 1976 und 1977 nicht der Fall gewesen sei. Für die Jahre 1976 und 1977 könne ein solches Recht jedenfalls nicht der Verordnung Nr. 3087/78 entnommen werden, da der betreffende Berichtigungskoeffizient mit dieser Verordnung erst mit Wirkung vom 1. Januar 1978 angehoben worden sei.

Der Kläger habe in den Jahren 1976 und 1977 bewußt keine Beschwerde eingelegt, da er zweifellos damit gerechnet habe, durch eine rückwirkend vom 1. Januar 1976 an geltende Verordnung zufriedengestellt zu werden.

Die vom 11. Juli 1979 datierende Antwort auf die Beschwerden des Klägers sei zwar ihrer Form nach ein Rundschreiben, sie sei jedoch persönlich an den Kläger gerichtet gewesen. Werde eine Beschwerde innerhalb von vier Monaten nicht ausdrücklich zurückgewiesen, so gelte dies im übrigen nach Artikel 90 Absatz 1 Beamtenstatut als stillschweigende Zurückweisung. Jedenfalls sie die vorliegende Klage fristgemäß nach der Zustellung der ausdrücklichen Zurückweisung der Beschwerden erho-

ben worden. Dagegen sei 1976 und 1977 vor dem Gerichtshof keine direkte Klage betreffend das Niveau der italienischen Berichtigungskoeffizienten während dieses Zeitraums erhoben worden.

Der Unzulässigkeit lasse sich nicht durch Berufung auf den Begriff „obscuri libelli" entgehen, da der Wortlaut der Beschwerden völlig eindeutig gewesen sei und keinerlei Hinweis auf das Problem der Lebenshaltungskosten in Varese enthalten habe. Vergeblich sei auch das Vorbringen, die Einrede der Unzulässigkeit hätte „in limine litis" erhoben werden müssen. Diese Auffassung werde durch keine Bestimmung der Verfahrensordnung des Gerichtshofes gestützt. Solange nicht zur Begründetheit verhandelt werde, könne eine Partei vielmehr nacheinander mehrere Einreden erheben.

Was das Klagebegehren angehe, der Gerichtshof möge seine Befugnis zu unbeschränkter Ermessensausübung wahrnehmen, habe der Kläger nichts für das Vorliegen eines anderen als eines finanziellen Schadens vorgetragen. Soweit mit ihr eine Haftung der Verwaltung geltend gemacht werde, sie die Klage unzulässig, weil der Kläger — einmal unterstellt, der Kommissionsvorschlag an den Rat sei eine anfechtbare Handlung, quod non — innerhalb von drei Monaten nach Kenntnisnahme Beschwerde hätte einlegen müssen; eine Haftung der Gemeinschaft setze außerdem das Vorliegen eines Schadens und das Bestehen eines Zusammenhangs zwischen diesem Schaden und dem behaupteten schuldhaften Verhalten voraus. Es gebe jedoch keinen Anhaltspunkt dafür, daß der Rat der Kommission gefolgt wäre, wenn sie vorgeschlagen hätte, den Berichtigungskoeffizienten mit Wirkung vom 1. Januar 1976 an anzuheben.

Der mit einer Klage befaßte Gerichtshof gebe „seinen Eindruck" mit dem Erlaß des Urteils zu erkennen, in dem er sich zur Zulässigkeit und gegebenenfalls zur Begründetheit der Klage äußere. Es bestehe keinerlei Notwendigkeit, insoweit einen besonderen Antrag zu stellen, der ohne Nutzen neben die Anfechtungs- und Schadensersatzanträge trete.

B — Zur Begründetheit

1. Die *Kommission* nimmt in ihrer Klageschrift „höchst hilfsweise" zur Begründetheit der Klage Stellung.

Zum ersten Klagegrund weist die Kommission darauf hin, daß der betreffende Berichtigungskoeffizient auf der Grundlage der Wägungsschemata festgesetzt worden sei, die 1967 bei der Untersuchung „Familienbudgets der Beamten" in Brüssel und in Ispra erstellt worden seien (die Personalvertreter hätten sich gegen eine neue Untersuchung im Jahre 1978 ausgesprochen, da eine solche Untersuchung zu einer Verzögerung bei der Festsetzung des neuen Berichtigungskoeffizienten geführt hätte); diese Schemata seien jedoch angepaßt worden, um sie auf das Jahr 1976 zu übertragen. Die Preiserhebungen seien im Oktober und November 1975 durchgeführt worden; diese Preise seien aber mit Hilfe der im Dezember 1977 aufgestellten Preisindizes für Rom und Brüssel extrapoliert worden, so daß der schließlich festgesetzte Berichtigungskoeffizient auf den Lebenshaltungskosten in Brüssel und in Rom im Dezember 1977 beruhe. Daher komme es nicht in Betracht, einen Berichtigungskoeffizienten, der auf der Erhebung von im Dezember 1977 aktualisierten Preisen beruhe, mit Rückwirkung vom 1. Januar 1976 an zu versehen.

Überdies erfolge die Angleichung der Berichtigungskoeffizienten gemäß Artikel 65 Absatz 2 Beamtenstatut „gegebenenfalls" mit Rückwirkung; das zeige, daß der Verordnungsgeber über einen gewissen Spielraum bei der Anwendung

verfüge. Im übrigen hätten die Personalvertreter mehrfach ihr Einverständnis damit erklärt, daß die Rückwirkung des neuen Berichtigungskoeffizienten auf den 1. Juli 1977 und sogar auf den 1. Januar 1978 begrenzt werde, und damit anerkannt, daß die Rückwirkung keineswegs objektiv zwingend geboten gewesen sei.

Zum zweiten Klagegrund fehle jede nähere Angabe. Vermutlich stütze der Kläger sein — übrigens nicht im Beschwerdewege geltend gemachtes — Begehren darauf, daß das Statistische Amt in seinem Bericht vom 17. August 1976 festgestellt habe, daß die Lebenshaltungskosten in der Provinz Varese um 1,8 % über denen in Rom gelegen hätten. Gemäß einem Beschluß des Rates aus dem Jahr 1968 werde der Berichtigungskoeffizient für ein bestimmtes Land anhand der Lebenshaltungskosten in der Hauptstadt dieses Landes festgesetzt. Es komme daher nicht in Betracht, die Lebenshaltungskosten an jedem einzelnen Ort der dienstlichen Verwendung zu berücksichtigen; jede andere Lösung stoße auf unüberwindbare praktische Schwierigkeiten, wenn man bedenke, daß die Beamten der Kommission auf etwa 150 Dienstorte verteilt seien. Ebensowenig könne der Kläger geltend machen, die Nichtberücksichtigung der Lebenshaltungskosten in der Provinz Varese sei unbillig. Seit der Schaffung der Forschungsstelle Ispra bis in die jüngste Zeit seien die Lebenshaltungskosten in Rom deutlich höher als in der Provinz Varese gewesen; somit habe der Kläger über viele Jahre von einem Berichtigungskoeffizienten profitiert, der auf der Grundlage von höheren Lebenshaltungskosten berechnet gewesen sei, als sie sein Budget in Wahrheit belastet hätten. Schließlich sei zu betonen, daß der angegebene Preisunterschied von 1,8 % nur ein Richtwert sei. Dieses Ergebnis sei mit einer Testpreiserhebung in der Provinz Varese im Mai 1976 erreicht worden, die sich auf 230 Waren und Dienstleistungen bezogen hätte, während die in Brüssel und in Rom durchgeführten Preiserhebungen 700 Waren und Dienstleistungen erfaßt hätten. Außerdem beruhe dieses Ergebnis auf einem Wägungsschema, das im Anschluß an eine Untersuchung aus dem Jahre 1967 aufgestellt worden sei; dieses Schema sei zwar aktualisiert worden, doch habe wegen des bereits erwähnten Widerstands der Gewerkschaften und Berufsverbände keine neue Untersuchung stattgefunden.

Aus der Formulierung des dritten Klagegrunds ergebe sich ausdrücklich, daß er nicht auf den diskriminierenden Charakter der Verordnung Nr. 3087/78 gestützt werde, der den Kläger hätte veranlassen müssen, die Unanwendbarkeit dieser Verordnung geltend zu machen; statt dessen werde er auf den diskriminierenden Charakter der Anwendung dieser Verordnung durch die Kommission gestützt. Der Klagegrund greife daher offensichtlich nicht durch. In Artikel 1 Absatz 1 dieser Verordnung heiße es nämlich ausdrücklich, das der neue Berichtigungskoeffizient vom 1. Januar 1978 an gelte. Daher habe die Kommission bei der Anwendung der Verordnung selbstverständlich kein anderes Datum berücksichtigen können; um so weniger sei ihr ein schuldhaftes Verhalten vorzuwerfen, das eine Haftung auslösen könnte.

Zum vierten Klagegrund führt die Kommission aus, die wirtschaftlichen Gegebenheiten hätten eine Rückwirkung über den 1. Januar 1978 hinaus nicht geboten; der extensiven Auslegung der Beistandspflicht könne mit Rücksicht auf Artikel 24 Beamtenstatut nicht gefolgt werden. Für den vorliegenden Fall ließen sich die Schlußanträge von Generalanwalt Dutheillet de Lamothe in den Rechtssa-

chen 63 bis 75/70 (Bode, Slg. 1971, 558) heranziehen; der Rat habe die Verordnung Nr. 3087/78 erlassen, um eine Lage zu bereinigen, die durch die Abwertung der italienischen Lira und den Anstieg der Lebenshaltungskosten in Italien entstanden sei. Selbst wenn man unterstelle, daß die Kommission in ihrem dem Rat unterbreiteten Verordnungsvorschlag den 1. Januar 1976 als Zeitpunkt des Inkrafttretens hätte angeben müssen, stehe schon jetzt fest, daß der Rat — wie bereits ausgeführt — dem nicht gefolgt wäre; selbst wenn man also davon ausgehe, daß die Kommission sich schuldhaft verhalten habe, indem sie dem Rat keinen Zeitpunkt für das Inkrafttreten vorgeschlagen habe, stehe fest, daß dieses Verhalten nicht in einem Kausalzusammenhang mit dem vom Kläger behaupteten Schaden stehe.

Zu dem Antrag auf „Feststellung" nimmt die Kommission Bezug auf die von ihr erhobene Einrede der Unzulässigkeit, in der sie dargelegt habe, daß das Urteil Gillet keineswegs ein Beispiel für ein Feststellungsurteil biete und daß allgemein die Feststellungsklage in Personalsachen unbekannt sei, was der Gerichtshof in der Rechtssache Grasselli ausdrücklich festgestellt habe.

2. In seiner Erwiderung bezieht sich der *Kläger* auf das Dokument des Statistischen Amtes der Gemeinschaften, das dem Verordnungsvorschlag, den die Kommission dem Rat am 10. November 1978 vorgelegt habe, als Anhang beigefügt gewesen sei. Daraus gehe hervor, daß man, wenn man sich auf die Extrapolierungen zum 1. Januar 1978 beziehe, von 134,5 zu 143,2, das heißt zu einem Anstieg von 6,4 %, gelange. Aus diesem Dokument ergebe sich jedoch ebenfalls, daß der Berichtigungskoeffizient für Italien seit Juli 1975 119 im Vergleich zu Brüssel = 100 hätte sein müssen; dies hätte eine Anhebung von 112 auf 119 mit Wirkung vom 1. Januar 1976, das heißt ebenfalls eine Erhöhung um 6,4 %, gerechtfertigt.

Der in Artikel 65 Beamtenstatut verwendete Ausdruck „gegebenenfalls" sei nicht so zu verstehen, daß der Rat die Rückwirkung nach seinem Ermessen festsetzen könne; vielmehr müsse er die von ihm getroffenen Maßnahmen mit Rückwirkung versehen, wenn ein solcher Fall vorliege oder Anlaß dazu bestehe. Bereits in Artikel 65 Absatz 2 werde dem Rat eine Frist von höchstens zwei Monaten für den Erlaß der angemessenen Maßnahmen eingeräumt. Daher sei selbstverständlich, daß die Rückwirkung diese Frist grundsätzlich nicht überschreiten dürfe, sondern daß sie in dem Zeitpunkt eintreten müsse, in dem es zu der erheblichen Änderung der Lebenshaltungskosten gekommen sei. Das erkläre, daß die einzelnen Verordnungen mit unterschiedlichen und vorläufigen Rückwirkungszeiträumen unter Umständen erlassen würden, aufgrund deren die Bediensteten zum Beispiel im vorliegenden Fall hätten annehmen dürfen, daß sie auf die Vergütungsmitteilungen für Januar 1976 nicht unmittelbar zu reagieren brauchten, da doch Verhandlungen bevorgestanden hätten, die sich insbesondere auf die Frage der Rückwirkung hätten erstrekken sollen. Im vorliegenden Fall gebe es keinen Streit über die Festsetzung des Berichtigungskoeffizienten, da die Erhöhung um 6,4 % nicht problematisch sei. Die Parteien stritten vielmehr über die Dauer der Rückwirkung; insoweit zeige sich, daß die Entscheidung des Rates auf dem Willen zu Einsparungen fuße, einem Gesichtspunkt, der der Systematik von Artikel 65 Absatz 2 Beamtenstatut fremd sei. Schließlich binde die Zustimmung der Personalvertreter den Kläger nicht, und zwar um so weniger, als diese sich bereiterklärt hätten, auf der Grundlage

eines Kompromisses, der nie endgültig sei, zu verhandeln. So habe die Kommission in der Begründung ihres dem Rat am 10. November 1978 vorgelegten Verordnungsvorschlags selbst hervorgehoben: „Schließlich muß die Kommission den Rat auch davon unterrichten, daß die Personalvertreter beantragt haben, den neuen Berichtigungskoeffizienten zu einem früheren Zeitpunkt als dem 1. Januar 1978 wirksam werden zu lassen".

Dem Vorbringen der Kommission, der die spezifischen Lebenshaltungskosten in Varese betreffende Antrag werde nicht durch einen Klagegrund gestützt, hält der Kläger entgegen, eine Klage müsse als Ganzes gesehen werden, und die Klagegründe ergänzten einander. Was diesen Antrag betreffe, sei der dritte Klagegrund jedoch völlig eindeutig: Er betreffe sowohl die Artikel 64 und 65 Beamtenstatut als auch das Diskriminierungsverbot. Was im übrigen die tatsächliche Begründung dieses Klagegrunds angehe, kenne die Kommission dieses Problem besser als jeder andere, da es ihre Aufgabe gewesen sei, dem Rat Vorschläge zu machen, und da sie sich auf den Bericht des Statistischen Amtes bezogen habe. Aus dem Umstand, daß der Rat 1968 beschlossen habe, daß der Berichtigungskoeffizient für ein bestimmtes Land nach Maßgabe der Lebenshaltungskosten in der Landeshauptstadt dieses Landes festgesetzt werde, lasse sich nichts herleiten. Artikel 64 Absatz 1 Beamtenstatut sei eindeutig: Er beziehe sich auf die Orte der dienstlichen Verwendung. Tatsächlich sei es nicht schwieriger, den Berichtigungskoeffizienten für 150 Sitze zu berechnen als für eine Reihe von Ländern, zu denen nicht nur die Mitgliedstaaten, sondern auch die Schweiz, die Vereinigten Staaten und Israel gehörten ... Schließlich gebe es Unterschiede zwischen den einzelnen Sitzen. Auch wenn man eine Pauschalberechnung für die Sitze mit wenigen Beamten und Bediensteten vornehmen könne, sei dies für die Forschungsstelle Ispra nicht möglich, wo mehr als 1 700 Personen Dienst täten.

Es treffe nicht zu, daß die Lebenshaltungskosten in Rom bis in jüngster Zeit höher gewesen seien. Unter Bezugnahme auf die Angaben im Index der Verbraucherpreise des Zentralen Statistischen Instituts von Rom lasse sich zeigen, daß die Preise in Varese seit 1961 immer höher gewesen seien als in Rom. Jedenfalls gehe der Kläger davon aus, daß die Parteien insoweit noch Fragen der Gerichtshofes beantworten müßten oder daß dieser Fragen an einen oder mehrere Sachverständige richten werde.

Zum dritten Klagegrund weist der Kläger darauf hin, er habe sehr wohl beantragt, die Verordnung für unanwendbar zu erklären; dies werde mit dem zweiten Antrag begehrt. Außerdem beschränke er sich nicht darauf, der Kommission vorzuwerfen, die Verordnung Nr. 3087/78 angewandt zu haben, sondern auch dem Rat einen Text vorgeschlagen zu haben, den dieser schließlich erlassen habe. Hierbei handelte es sich um ein selbständiges schuldhaftes Verhalten, da die Kommission nicht geltend machen könne, daß sie nichts anderes habe tun können, als die Verordnung anzuwenden; vielmehr könne nicht von ihrer eigenen Verantwortung bei der Ausarbeitung der Verordnungen und von der ihr gebotenen Möglichkeit abgesehen werden, den Streit vor den Gerichtshof zu bringen, was sie bereits in den Rechtssachen 81/72 (Slg. 1973, 575), 70/74 (Slg. 1975, 795) und 59/81 (Slg. 1982, 3329) getan habe.

Was den vierten Klagegrund betreffe, habe die Rechtssache Bode mit dem vorliegenden Fall nichts gemein: In jener Rechtssache hätten die Kläger beantragt, das beklagte Organ solle sie vor den

Auswirkungen einer währungspolitischen Maßnahme ihres Heimatstaats schützen.

3. In ihrer Gegenerwiderung weist die *Kommission* darauf hin, der am 1. Januar 1978 in Kraft getretene Berichtigungskoeffizient sei unter Zugrundelegung von Daten festgesetzt worden, die gegenüber denjenigen, welche bei der Berechnung des Berichtigungskoeffizienten für die vorangegangenen Zeiträume benutzt worden seien, aktualisiert worden seien. Diese Reform stelle somit einen Fortschritt dar, was deswegen jedoch nicht bedeute, daß die zwischen dem 1. Januar 1976 und dem 31. Dezember 1977 auf unterschiedlicher Höhe festgesetzten Koeffizienten als nicht im Einklang mit Artikel 65 Absatz 2 angesehen werden müßten.

Vielmehr sei daran zu erinnern, daß das Statistische Amt im Mai 1976 auf Ersuchen der Kommission in der Provinz Varese eine Preiserhebung durchgeführt habe. Nach dem Bericht des Amtes seien von dem Unterschied von 8,5 % zwischen dem Berichtigungskoeffizienten für Italien, wie er für Varese berechnet worden sei (121,5 gegenüber 100 für Brüssel), und dem vom Rat für Italien festgesetzten Berichtigungskoeffizienten (112,04 gegenüber 100 für Belgien) 6,7 % der unterschiedlichen Entwicklung der Lebenshaltungskosten in Italien und in Belgien zwischen Dezember 1975 und Juni 1976 zuzuschreiben gewesen. Am 30. Dezember 1976 habe der Rat die Verordnung Nr. 3077/76 (ABl. L 359, S. 1) erlassen, mit der der Berichtigungskoeffizient für Italien mit Wirkung vom 1. Juli 1976 auf 189,3 gegenüber 157,8 für Belgien festgesetzt worden sei. Mit Wirkung vom 1. Januar 1977 sei der Berichtigungskoeffizient für Brüssel auf 120,1 festgesetzt worden. Der vom Rat mit Wirkung vom 1. Juli 1976 auf 189,3 oder 119,96 im Verhältnis zum Basiskoeffizienten 100 für Brüssel festgesetzte Berichtigungskoeffizient sei somit nur um 1,3 % von dem Koeffizienten abgewichen, den das Statistische Amt für Varese berechnet habe. Wenn der Kläger also meine, die 1976 und 1977 für Italien festgesetzten Berichtigungskoeffizienten seien rechtswidrig, dürfe er nicht die rückwirkende Anwendung des am 1. Januar 1978 in Kraft getretenen Berichtigungskoeffizienten zum 1. Januar 1976 verlangen, sondern müsse die Festsetzung von vier neuen Koeffizienten beantragen, die auf der Grundlage von vier Preiserhebungen berechnet werden müßten, bei denen auf die Gegebenheiten am 1. Januar und 1. Juli 1976 und 1977 abzustellen wäre. Aus prinzipiellen Erwägungen müßten ebenfalls vier Wägungsschemata erstellt werden, die sich auf die Ergebnisse von vier Untersuchungen „Familienbudgets der Beamten" auf der Grundlage der Gegebenheiten zu den genannten Zeitpunkten stützen müßten. Der vom Rat mit den Verordnungen Nrn. 3084 und 3087/78 festgesetzte Koeffizient sei das Ergebnis eines Kompromisses sowohl hinsichtlich der vorgenommenen Anhebung als auch des Zeitpunkts des Inkrafttretens.

Was den zweiten Klagegrund angehe, gebe der Kläger in der Erwiderung zum erstenmal eine rechtliche Begründung für das Begehren, die spezifischen Lebenshaltungskosten in der Provinz Varese zu berücksichtigen; damit verkenne er Artikel 42 Absatz 2 der Verfahrensordnung, nach dem neue Angriffs- und Verteidigungsmittel im Laufe des Verfahrens nicht mehr vorgebracht werden könnten. Die Kommission entgegnet somit hilfsweise, die vom Kläger vorgelegten Zahlen seien kaum aussagekräftig. Für die Preisindizes für Rom und Varese beziehe er sich auf die Jahre 1966, 1970 und 1976, ohne anzugeben, ob es sich um den Index des jeweiligen Jahres oder

aber um den mittleren Index für den diesem Jahr vorausgehenden Zeitraum handele. Die Kommission bezieht sich demgegenüber auf die Übersichten, die das Statistische Amt am 1. Juni jedes Jahres über die jeweiligen Lebenshaltungskosten in Brüssel, Rom und Varese während der Jahre 1979 bis 1981 erstellt habe. Wie sich aus diesen Übersichten ergebe, seien die Lebenshaltungskosten 1971 in Varese etwas stärker gestiegen; 1972 und 1973 seien sie in Rom stärker und in den Jahren 1974 bis 1979 schwächer gestiegen als in Varese. Seit 1979 stiegen sie in Rom erneut stärker an. Berücksichtigt man diesen gesamten Zeitraum, sei der kumulierte Anstieg der Lebenshaltungskosten in Varese um 3,71 % höher gewesen als in Rom, das heißt durchschnittlich um 0,33 % pro Jahr. Der Unterschied sei so gering, daß es genüge, wenn sich die in den letzten beiden Jahren festgestellte Tendenz — nämlich ein um 1,81 % stärkerer Anstieg der Lebenshaltungskosten pro Jahr in Rom — bis zum Juni 1983 fortsetze, damit es zu einer mathematischen Gleichheit der Lebenshaltungskosten in Rom und in Ispra für die Zeit zwischen Juni 1970 und Juni 1983 komme. Allgemein ist die Kommission der Auffassung, daß der Rat aufgrund des Beurteilungsspielraums, der ihm angesichts einer komplexen wirtschaftlichen Lage zustehe, zu der Ansicht kommen könne, daß eine Änderung der Lebenshaltungskosten in der im vorliegenden Fall festgestellten Größenordnung keine „erhebliche" Änderung im Sinne von Artikel 65 Absatz 2 Beamtenstatut darstelle.

Bezüglich des dritten Klagegrunds gebe es zwei Möglichkeiten. Der Gerichtshof könne entscheiden, daß der erste Klagegrund durchgreife, und damit die Verordnung Nr. 3087/78 für unanwendbar erklären; in diesem Fall werde der dritte Klagegrund gegenstandslos, da es der Kommission nach dem Erlaß einer neuen Verordnung in Vollzug des Urteils obliege, die Gehaltsnachzahlungen zu leisten, die sich aus der Anwendung des neuen Berichtigungskoeffizienten für die Zeit vom 1. Januar 1976 bis 31. Dezember 1977 ergäben. Der Gerichtshof könne aber auch entscheiden, daß der erste Klagegrund nicht durchgreife, und auf diese Weise die Rechtmäßigkeit der Verordnung Nr. 3087/78 bestätigen; in diesem Fall sei es selbstverständlich, daß die Anwendung einer Verordnung, deren Rechtmäßigkeit anerkannt worden sei, oder der an den Rat gerichtete Vorschlag zum Erlaß einer solchen Verordnung kein schuldhaftes Verhalten der Kommission darstellen könne. In Wahrheit sei kein Kausalzusammenhang zwischen dem angeblichen schuldhaften Verhalten und dem behaupteten Schaden nachgewiesen, denn die Vertreter des Personals hätten zugestimmt, daß der neue Berichtigungskoeffizient für Italien erst zum 1. Juli 1977 in Kraft trete, und der Präsident des Ausschusses der Ständigen Vertreter habe ihnen mitgeteilt, daß seiner Ansicht nach ein geänderter Vorschlag mit dem Ziel, die Verordnung zum 1. Juli 1977 in Kraft treten zu lassen, keinerlei Aussicht auf Erfolg habe. Schließlich sei es selbstverständlich nicht Sache der Kommission, gegen den Rat wegen Rechtswidrigkeit der Verordnung Nr. 3087/78 Klage zu erheben. Im übrigen sei es undenkbar, daß die Kommission auf dem Klagewege die Rechtmäßigkeit einer Verordnung in Zweifel ziehe, die dem ihr zugrundeliegenden Vorschlag entspreche.

Zum vierten Klagegrund nimmt die Kommission Bezug auf ihr Vorbringen zum vorangehenden Klagegrund. Was den Anwendungsbereich der Beistandspflicht angehe, habe der Gerichtshof im Urteil in der Rechtssache 178/80 (Bellardi-Ricci, Slg. 1981, 3187) festgestellt:

„Zur Beistandspflicht nach Artikel 24 des Statuts ist lediglich zu bemerken, daß diese Bestimmung die Verteidigung der Beamten durch das Organ gegen Angriffe Dritter, nicht aber gegen Handlungen des Organs selbst betrifft, für deren Überprüfung andere Bestimmungen des Statuts gelten." Im übrigen ermöglichten die Artikel 64 und 65 Beamtenstatut im vorliegenden Fall eine Kontrolle der Rechtmäßigkeit des genannten Vorschlags, ohne daß auf den Begriff der Beistandspflicht zurückgegriffen zu werden brauche.

IV — Mündliche Verhandlung

Die Parteien haben in der Sitzung vom 15. Juli 1982 mündlich verhandelt.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 30. September 1982 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Herr Battaglia, Beamter der Kommission bei der Gemeinsamen Forschungsstelle Ispra, Italien, hat mit Klageschrift, die am 17. Oktober 1979 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 91 Beamtenstatut Klage erhoben, um die Verordnung Nr. 3087/78 des Rates vom 21. Dezember 1978 zur Anpassung des Berichtigungskoeffizienten, der auf die Dienst- und Versorgungsbezüge der in Italien dienstlich verwendeten oder ansässigen Beamten und sonstigen Bediensteten der Europäischen Gemeinschaften anwendbar ist, (ABl. L 369, S. 10) für unanwendbar auf seinen Fall erklären zu lassen.

2 Bis Ende 1978 sah das Beamtenstatut vor, daß die Dienstbezüge des Beamten auf belgische Franken lauteten und daß auf sie ein Berichtigungskoeffizient angewandt wurde, der je nach den Lebensbedingungen am Ort der dienstlichen Verwendung 100 v. H. oder einen höheren oder niedrigeren Hundertsatz betrug.

3 Seit 1975 führten die bei der Gemeinsamen Forschungsstelle Ispra tätigen Beamten gegenüber der Kommission darüber Klage, daß die Lebenshaltungskosten in Italien spürbar gestiegen seien; sie verlangten demgemäß eine Änderung des für Italien geltenden Berichtigungskoeffizienten. Sie machten insbesondere geltend, daß die Lebenshaltungskosten in Varese höher seien als in Rom, und forderten beharrlich, daß dieser Differenz bei der Festsetzung des auf ihre Dienstbezüge anzuwendenden Berichtigungskoeffizienten Rechnung getragen werde.

4 In den Jahren 1976, 1977 und 1978 kam es zu technischen Konzertierungsgesprächen zwischen den Personalvertretern und den Vertretern der Kommission und des Rates; dabei wurde jedoch weder Einvernehmen über die Höhe des festzusetzenden Berichtigungskoeffizienten noch über den Zeitpunkt seiner Rückwirkung erzielt. Inzwischen hatte der Rat den Berichtigungskoeffizienten mit mehreren aufeinanderfolgenden Verordnungen für Italien und Belgien wie folgt festgesetzt: 176,6 für Italien gegenüber 157,8 für Belgien mit Wirkung vom 1. Januar 1976, 189,3 für Italien gegenüber 157,8 für Belgien mit Wirkung vom 1. Juli 1876, 120 für Italien gegenüber 100 für Belgien mit Wirkung vom 1. Januar 1977, 132,1 für Italien gegenüber 104,5 für Belgien mit Wirkung vom 1. Januar 1977 und 130,2 für Italien gegenüber 100 für Belgien mit Wirkung vom 1. Juli 1977. Diese Verordnungen waren in ihrer Mehrzahl mit einer Rückwirkung von ungefähr sechs Monaten erlassen worden.

5 Am 26. Juni 1978 erließ der Rat die Verordnung Nr. 1461/78 (ABl. L 176, S. 1), mit der der Berichtigungskoeffizient für Italien auf 137,6 gegenüber 102,3 für Belgien festgesetzt wurde. In den Begründungserwägungen dieser Verordnung heißt es: „Ein Beschluß über den Vorschlag der Kommission zur Berichtigung der Berichtigungskoeffizienten für drei Länder der dienstlichen Verwendung wird erst aufgrund einer Studie gefaßt, mit deren Durchführung die Kommission beauftragt ist."

6 Im Anschluß an eine neue Untersuchung durch das Statistische Amt der Gemeinschaften und Gespräche zwischen Kommission und Rat schlug die Kommission dem Rat am 10. November 1978 vor, den Berichtigungskoeffizienten für Italien rückwirkend ab 1. Januar 1978 auf 146,4 gegenüber 102,3 für Belgien festzusetzen. Diesem Vorschlag folgte der Rat mit dem Erlaß der Verordnung Nr. 3087/78 vom 21. Dezember 1978 (ABl. L 369, S. 10). Am selben Tag erließ der Rat die Verordnung Nr. 3084/78 (ABl. L 369, S. 1), mit der der Berichtigungskoeffizient mit Wirkung vom 1. Juli 1978 für Italien auf 146,8 gegenüber 100 für Belgien festgesetzt wurde.

7 Das Personal wandte sich gegen die Verordnung Nr. 3087/78, da mit ihr der Berichtigungskoeffizient auf einem Niveau festgesetzt werde, das den Lebenshaltungskosten in Varese nicht Rechnung trage, und da sie die Rückwirkung dieses Koeffizienten lediglich ab 1. Januar 1978 anordne.

8 Im Januar 1979 nahm die Kommission die Nachzahlung der sich aus den Verordnungen Nrn. 3087/78 und 3084/78 ergebenden Gehaltsrückstände vor.

9 Mit zwei Beschwerden nach Artikel 90 Absatz 2 Beamtenstatut vom 26. März und 6. April 1979 forderte der Kläger die Kommission auf, die geeigneten Maßnahmen zu treffen, um seinen Kaufkraftverlust in den Jahren 1976 und 1977 auszugleichen.

10 Die Kommission wies diese Beschwerden mit Rundschreiben vom 12. Juli 1979 zurück.

11 Daraufhin hat der Kläger die vorliegende Klage erhoben, mit der er beantragt, die Entscheidung der Kommission aufzuheben, die Gehaltsnachzahlungen an den Kläger auf die Zeit nach dem 1. Januar 1978 zu beschränken und die spezifischen Lebenshaltungskosten in der Provinz Varese bei diesen Nachzahlungen nicht zu berücksichtigen, die Verordnung Nr. 3087/78 auf seinen Fall für anwendbar zu erklären, soweit deren Rückwirkung auf den 1. Januar 1978 beschränkt sei, und die Kommission zu verurteilen, ihm als Schadensersatz einen Betrag zuzüglich Zinsen zu zahlen, der so zu berechnen sei, als ob der gegenwärtig geltende Berichtigungskoeffizient bereits seit dem 1. Januar 1976 angewandt werde.

Zur Zulässigkeit

12 Die Kommission macht geltend, die Klage sei unzulässig, weil die im Januar 1979 erfolgte Berechnung der Nachzahlungen gegenüber den in den Jahren 1976 und 1977 erfolgten monatlichen Berechnungen der Dienstbezüge bestätigenden Charakter habe und daher keine Maßnahme sei, die selbständig angefochten werden könne, zumal seinerzeit keine Beschwerde gegen die Gehaltsberechnungen für die betreffenden Jahre eingelegt worden sei.

13 Angesichts der Umstände des vorliegenden Falles ist die Einrede der Kommission zu verwerfen. Obwohl nämlich auf der Anwendung der Statutsbestimmung zu bestehen ist, nach der innerhalb einer verhältnismäßig kurzen Frist zunächst eine Verwaltungsbeschwerde erhoben werden muß, ist zu berücksichtigen, daß seit vielen Monaten Gespräche zwischen dem Rat, der Kommission und den repräsentativen Organisationen der Bediensteten geführt worden waren und daß der Kläger daher den Abschluß dieser Ge-

spräche abwarten durfte, ohne sich vorher Sorgen über den für seine Bezüge möglicherweise nachteiligen Ausgang dieser Gespräche machen zu müssen. Die Verordnungen des Rates zur Angleichung der Berichtigungskoeffizienten werden nämlich mit einer gewissen Verspätung und daher in der Regel mit einer Rückwirkung erlassen, deren Dauer kaum vorhersehbar ist. Der Rat hat im übrigen in den Begründungserwägungen der Verordnung Nr. 1461/78 selbst eingeräumt, daß die mit dieser Verordnung erfolgte Angleichung des Berichtigungskoeffizienten für drei Dienstländer nicht endgültig sei.

14 Folgte man der Ansicht der Kommission, so würde dies dazu führen, daß der Beamte, der sich durch die Verspätung des Rates bei der Angleichung der Berichtigungskoeffizienten in seinen Rechten verletzt fühlt, nicht nur eine Reihe von sich möglicherweise auf mehrere Jahre erstreckenden Beschwerden hätte einlegen, sondern darüber hinaus eine Reihe von Klagen vor dem Gerichtshof hätte erheben müssen, um nicht wegen Versäumung der Klagefristen abgewiesen zu werden. Dieser Ansicht kann nicht gefolgt werden. Der Sachverhalt in der Rechtssache 15/73 (Kortner, Slg. 1974, 177), auf den die Kommission ihre Auffassung stützt, weist keinerlei Ähnlichkeit mit dem vorliegenden Sachverhalt auf.

15 Zu der zweiten, den Schadensersatzantrag betreffenden Einrede der Kommission genügt die Feststellung, daß die Zulässigkeit des Aufhebungsantrags die des Schadensersatzantrags nach sich zieht, wenn es sich im vorliegenden Fall um Anträge handelt, die in engem Zusammenhang miteinander stehen.

16 Die Klage ist somit zulässig.

Zur Begründetheit

17 Was die Frage des Berichtigungskoeffizienten angeht, der auf die in Ispra diensttuenden Beamten angewandt wird, verfolgt der Kläger zwei Ziele. In erster Linie strebt er die Änderung des Betrags des Berichtigungskoeffizienten an, der auf der Grundlage der Lebenshaltungskosten am jeweiligen Ort der dienstlichen Verwendung des Beamten, im vorliegenden Fall in der Provinz Varese, und nicht automatisch für die Hauptstadt des betreffenden Landes berechnet werden müsse. Die Lebenshaltungskosten in der Provinz

Varese seien aber in den Jahren 1976 bis 1978 spürbar höher gewesen als in Rom. In zweiter Linie begehrt der Kläger, daß der Berichtigungskoeffizient für Italien, der mit der Verordnung Nr. 3087/78 auf 146,4 festgesetzt worden sei, rückwirkend zum 1. Januar 1976 angewandt werde.

18 Der Kläger ficht die Berechnung der Gehaltsnachzahlungen auf der Grundlage der Verordnung Nr. 3087/78 an, da sie die Artikel 64 und 65 Beamtenstatut betreffend den Berichtigungskoeffizienten, Artikel 24 Beamtenstatut betreffend die Beistandspflicht der Kommission gegenüber ihren Beamten, das Diskriminierungsverbot und wesentliche Formvorschriften verletze.

19 Der Kläger macht zunächst geltend, die Verordnung Nr. 3087/78 verstoße gegen Artikel 64 Beamtenstatut, weil bei den Erhebungen des Statistischen Amtes der Gemeinschaften zur Festsetzung des Berichtigungskoeffizienten auf die Lebenshaltungen in der Hauptstadt und nicht an dem in der Provinz Varese gelegenen Ort der dienstlichen Verwendung abgestellt worden sei.

20 In der Vergangenheit hat der Rat Artikel 64 Beamtenstatut in dem Sinne ausgelegt, daß unter dem Ort der dienstlichen Verwendung nicht unbedingt die Hauptstadt des Dienstlandes, sondern je nach Lage des Falls der einzelne Dienstort zu verstehen sei. So sah die Verordnung des Rates Nr. 1/67/EGKS, 988/67/EWG und 9/67/Euratom vom 12. Dezember 1967 sowohl für Frankreich als auch für Italien jeweils zwei Berichtigungskoeffizienten (130,5 % für Paris sowie einige andere Departements und 122,5 % für das übrige Land bzw. 114 % für Ispra und 114,5 % für das übrige Land) vor. Erst später beschloß der Rat, für jeden Mitgliedstaat nur einen Berichtigungskoeffizienten zu verwenden.

21 Diese neue Regelung trägt in Wahrheit in den meisten Fällen dazu bei, die nicht in der Hauptstadt wohnenden Beamten zu begünstigen, da die Lebenshaltungskosten dort im allgemeinen höher sind als in der Provinz. Dies scheint jedoch gerade in Italien nicht der Fall zu sein; aus der Erhebung des Statistischen Amtes und den vom Italienischen Statistischen Institut vorgelegten Auskünften geht vielmehr hervor, daß die Lebenshaltungskosten in Varese höher sind als in Rom.

22 Bereits aus den Zahlen, die die Kommission auf der Grundlage der Ergebnisse der Erhebung vorgelegt hat, die das Statistische Amt im Mai 1976 unter

Berücksichtigung von 230 Ausgabenpositionen (mit Ausnahme der Kosten für Miete, Heizung und elektrischen Strom, die Gegenstand einer späteren Erhebung waren) in Varese durchgeführt hat, ergibt sich, daß die Lebenshaltungskosten in dieser Provinz um 7,66 % höher waren als in Rom. Nach Berücksichtigung der Ergebnisse der in Varese durchgeführten Erhebung über das Mietzinsniveau verringerte sich der Abstand auf 2,76 %; auch dies stellt noch immer einen erheblichen Unterschied im Sinne von Artikel 65 Absatz 2 Beamtenstatut dar. Wie sich im übrigen aus der Begründung des Vorschlags der Kommission, der zur Verordnung Nr. 3087/78 geführt hat, ergibt, hatte die Kommission selbst Zweifel, ob die ausschließliche Bezugnahme auf die Lebenshaltungskosten in Rom berechtigt sei. Dort heißt es nämlich: „... die Verwendung eines Berichtigungskoeffizienten je Dienstland, d. h. des Berichtigungskoeffizienten der jeweiligen Hauptstadt, [bringt] die Beamten in Ispra in eine etwas schwierige Lage ...: Aus den vorliegenden Statistiken geht nämlich hervor, daß die Lebenshaltungskosten in Rom langsamer gestiegen sind als in der Region Varese. Demzufolge ist das Preisniveau in Rom zur Zeit niedriger als in Varese. Dieses Phänomen ist in den neun Mitgliedstaaten ziemlich einzigartig. Es wäre daher denkbar gewesen, angesichts der großen Zahl von Beamten in Ispra eine spezielle Preiserhebung für Ispra durchzuführen. Der Kommission schien es jedoch besser, keine Neuerungen vorzuschlagen und sich an den Beschluß des Rates von 1968 zu halten, in dem ausdrücklich auf die Preisindizes in den jeweiligen Hauptstädten Bezug genommen wird."

23 Zur Beachtung des in Artikel 64 Beamtenstatut aufgestellten Grundsatzes, wonach die Lebensbedingungen am jeweiligen Ort der dienstlichen Verwendung zu berücksichtigen sind, ist dieser Begriff demnach in dem Sinne zu verstehen, daß er nicht die Hauptstädte der Mitgliedstaaten allein, sondern den jeweiligen Ort bezeichnet, an dem eine hinreichend große Zahl von Beamten und Bediensteten der Gemeinschaften Dienst tut.

24 Den Gemeinschaftsorganen obliegt es mithin, in den Fällen, in denen sich die Lebenshaltungskosten an einem bestimmten Dienstort stärker ändern als in der Hauptstadt des betreffenden Staates, unterschiedliche Berichtigungskoeffizienten festzusetzen. Folglich greift der Klagegrund, der die Berechnung des für die Bezüge des Klägers geltenden Berichtigungskoeffizienten auf der Grundlage der Lebenshaltungskosten in der Provinz Varese betrifft, durch.

25 Zur Frage der Rückwirkung der Verordnung Nr. 3087/78 macht der Kläger geltend, diese Verordnung hätte schon ab 1. Januar 1976 angewandt werden müssen, da die Lebenshaltungskosten seit diesem Jahr erheblich gestiegen seien.

26 Wie sich in der Tat aus den Berichten des Statistischen Amtes vom 17. und 29. Juni 1976 und seiner Note vom 17. August 1976 ergibt, waren die Lebenshaltungskosten im Jahr 1976 gegenüber Brüssel sowohl in Rom als auch — in noch stärkerem Maße — in Varese um mehr als 2 % gestiegen.

27 Die Kommission will Artikel 65 Absatz 2 Beamtenstatut, nach dem der Rat „im Falle einer erheblichen Änderung der Lebenshaltungskosten innerhalb von höchstens zwei Monaten Maßnahmen zur Angleichung der Berichtigungskoeffizienten und gegebenenfalls über deren Rückwirkung [beschließt"], in dem Sinne verstanden wissen, daß dem Rat damit ein Ermessen hinsichtlich der Frage eingeräumt werde, ob die Maßnahmen zur Angleichung der Berichtigungskoeffizienten mit Rückwirkung zu versehen seien oder nicht.

28 Dieser Auffassung kann nicht gefolgt werden. Der Wortlaut von Artikel 65 Absatz 2 schließt jede Auslegung aus, nach der der Rat nicht verpflichtet wäre, die Berichtigungskoeffizienten nach einer erheblichen Änderung der Lebenshaltungskosten innerhalb von zwei Monaten anzugleichen. Wie der Gerichtshof in seinem Urteil vom 6. Oktober 1982 in der Rechtssache 59/81 (Kommission/Rat, Slg. 1982, 3329) festgestellt hat, ist der Rat insoweit nur zu der Feststellung befugt, ob die Lebenshaltungskosten erheblich gestiegen sind oder nicht, und hat bejahendenfalls hieraus die Konsequenzen zu ziehen. Jede andere Auslegung liefe dem Zweck der betreffenden Bestimmung zuwider, durch die allen Beamten unabhängig vom Ort ihrer dienstlichen Verwendung die gleiche Kaufkraft garantiert werden soll.

29 Dieser Klagegrund greift daher ebenfalls durch.

30 Folglich brauchen die übrigen Klagegründe, die der Kläger nur hilfsweise vorbringt, nicht geprüft zu werden.

31 Somit sind die den Kläger betreffende Vergütungsmitteilung für Januar 1979, soweit sie sich auf die Anwendung der Verordnung Nr. 3087/78 des Rates beschränkt, sowohl hinsichtlich des Betrags der Angleichung des Berichtigungskoeffizienten als auch hinsichtlich der Rückwirkung dieser Angleichung und die Entscheidungen über die Zurückweisung der sich darauf beziehenden Beschwerden des Klägers aufzuheben. Die Verordnung Nr. 3087/78 ist auf den Kläger nicht anwendbar, soweit sie die Lebenshaltungskosten in Varese nicht berücksichtigt und die Rückwirkung der Anpassung des Berichtigungskoeffizienten auf die Zeit ab 1. Januar 1978 begrenzt.

32 Da zu erwarten ist, daß die zuständigen Organe die notwendigen Maßnahmen treffen werden, um diesem Urteil nachzukommen, ist die Prüfung des Antrags auf Ersatz des dem Kläger entstandenen finanziellen Schadens einem späteren Zeitpunkt vorzubehalten, der erforderlichenfalls zu gegebener Zeit festgesetzt wird.

33 Die Kommission berichtet dem Gerichtshof bis zum 15. Juli 1983 über die Maßnahmen, die zum Ersatz des dem Kläger entstandenen Schadens getroffen worden sind; dem Kläger wird Gelegenheit gegeben werden, hierauf zu antworten.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Erste Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die den Kläger betreffende Vergütungsmitteilung für Januar 1979 wird, soweit sie sich auf die Anwendung der Verordnung Nr. 3087/78 des Rates beschränkt, sowohl hinsichtlich des Betrags der Angleichung des Berichtigungskoeffizienten als auch hinsichtlich der Rückwirkung dieser Angleichung aufgehoben; die Entscheidungen über die Zurückweisung der Beschwerden des Klägers werden ebenfalls aufgehoben. Die Verordnung Nr. 3087/78 ist auf den Kläger nicht anwendbar, soweit sie die Lebenshaltungskosten in Varese nicht berücksichtigt und die Rückwirkung der Anpassung des Berichtigungskoeffizienten auf die Zeit ab 1. Januar 1978 begrenzt.**

2. Die Kommission berichtet dem Gerichtshof bis zum 15. Juli 1983 über die Maßnahmen, die sie getroffen hat, um dem vorliegenden Urteil nachzukommen.

3. Die Prüfung des Antrags auf Ersatz des dem Kläger entstandenen finanziellen Schadens bleibt einem späteren Zeitpunkt vorbehalten, der erforderlichenfalls zu gegebener Zeit festgesetzt wird.

4. Die Kostenentscheidung bleibt vorbehalten.

O'Keeffe Bosco Koopmans

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 15. Dezember 1982.

Für den Kanzler

J. A. Pompe

Hilfskanzler

Der Präsident der Ersten Kammer

A. O'Keeffe

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS FRANCESCO CAPOTORTI

(siehe Rechtssache 158/79, S. 4404)