SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS PAOLO MENGOZZI vom 15. März 2007 [1]

I — Einführung

1. Mit Urteil vom 13. September 2005, Hosman-Chevalier/Kommission (T-72/04) [2] (im Folgenden: angefochtenes Urteil), hat das Gericht erster Instanz aufgrund einer von Frau Hosman-Chevalier erhobenen Klage die Entscheidungen vom 8. April und 29. Oktober 2003, mit denen die Kommission der Europäischen Gemeinschaften der Klägerin die Auslandszulage und die Einrichtungsbeihilfe nach Art. 4 Abs. 1 Buchst. a bzw. Art. 5 Abs. 1 Unterabs. 1 des Anhangs VII des Statuts der Beamten der Europäischen Gemeinschaften in der für den vorliegenden Sachverhalt geltenden Fassung (im Folgenden: Statut) versagt hatte, teilweise aufgehoben.

2. Der Gerichtshof hat im vorliegenden Verfahren über das Rechtsmittel zu entscheiden, das die Kommission gegen das genannte Urteil eingelegt hat.

1 — Originalsprache: Italienisch.

2 — Slg. 2005, II-3265.

II — Rechtlicher Rahmen

3. Nach Art. 69 des Statuts beträgt die Auslandszulage 16 v. H. des Gesamtbetrags des Grundgehalts sowie der dem Beamten zustehenden Haushaltszulage und der ihm zustehenden Zulage für unterhaltsberechtigte Kinder.

4. Nach Art. 4 Abs. 1 Buchst. a des Anhangs VII des Statuts wird die Auslandszulage gewährt:

„a) Beamten, die:

— die Staatsangehörigkeit des Staates, in dessen Hoheitsgebiet sie ihre Tätigkeit ausüben, nicht besitzen und nicht besessen haben und

— während eines sechs Monate vor ihrem Dienstantritt ablaufenden Zeitraums von fünf Jahren in dem europäischen Hoheitsgebiet des genannten Staates weder ihre ständige hauptberufliche Tätigkeit ausgeübt noch ihren ständigen Wohnsitz gehabt haben. Bei Anwendung dieser Vorschrift bleibt die Lage unberücksichtigt, die sich aus dem Dienst für einen anderen Staat oder eine internationale Organisation ergibt".

III — Sachverhalt

5. Gemäß der Sachverhaltsfeststellung des Gerichts studierte und arbeitete die Klägerin, eine österreichische Staatsangehörige, bis zum 14. Mai 1995 in Österreich. Vom 15. Mai 1995 bis zum 17. März 1996 arbeitete sie in Belgien für das Verbindungsbüro des Landes Tirol in Brüssel.

6. Vom 18. März 1996 bis zum 15. November 2002 war die Klägerin Mitglied des Personals der Ständigen Vertretung der Republik Österreich bei der Europäischen Union in Brüssel. In dieser Zeit war sie zunächst für die Verbindungsstelle der Bundesländer (im Folgenden: Verbindungsstelle) und dann für den Österreichischen Gewerkschaftsbund (im Folgenden: Gewerkschaftsbund) tätig.

7. Am 16. November 2002 trat die Klägerin als Beamtin in den Dienst der Kommission. Als Fünfjahreszeitraum im Sinne von Art. 4 Abs. 1 Buchst. a zweiter Gedankenstrich des Anhangs VII des Statuts, der sogenannte „Bezugszeitraum", wurde die Zeit vom 16. Mai 1997 bis zum 15. Mai 2002 festgelegt.

8. Mit Vermerk vom 8. April 2003 teilte die Generaldirektion Personal und Verwaltung der Kommission der Klägerin mit, dass ihr die Auslandszulage nicht gewährt werden könne, da die Voraussetzungen für die Gewährung nicht vorlägen.

Mit Entscheidung vom 29. Oktober 2003 wies die Anstellungsbehörde die Beschwerde zurück, die die Klägerin gegen die im Vermerk vom 8. April 2003 enthaltene Entscheidung eingelegt hatte. Die Zurückweisung wurde damit begründet, dass die beruflichen Tätigkeiten, denen die Klägerin während des Bezugszeitraums in Brüssel nachgegangen sei, nicht als „Dienst für einen anderen Staat" im Sinne von Art. 4 Abs. 1 Buchst. a des Anhangs VII des Statuts angesehen werden könnten.

IV — Verfahren vor dem Gericht und angefochtenes Urteil

9. Die Klägerin erhob mit Klageschrift, die am 20. Februar 2004 bei der Kanzlei des Gerichts einging, gegen die Entscheidung vom 29. Oktober 2003, mit der die Beschwerde zurückgewiesen worden war, Klage auf Aufhebung dieser Entscheidung und auf Verurteilung der Kommission zur Tragung der Kosten.

10. Mit Urteil vom 13. September 2005 hat das Gericht die Klage für teilweise begründet erklärt und die angefochtene Entscheidung sowie die Entscheidung vom 8. April 2003 aufgehoben, soweit die Anträge der Klägerin dahin zu verstehen waren, dass sie auch auf die Aufhebung dieser Entscheidung gerichtet waren [3].

11. Das Urteil beruhte darauf, dass dem zweiten Klagegrund bezüglich der Verletzung von Art. 4 Abs. 1 Buchst. a des Anhangs VII des Statuts stattgegeben wurde [4]. Es enthielt folgende Ausführungen.

12. Vorab hat das Gericht zunächst auf die Ratio verwiesen, von der die Regelung in Art. 4 Abs. 1 Buchst. a des Anhangs VII des Statuts bestimmt ist [5], und sodann festgestellt, dass der für die Anwendung der Vorschrift maßgebliche Begriff „Staat" im zweiten Gedankenstrich letzter Satz der Vorschrift „nur den Staat als juristische Person und einheitliches Völkerrechtssubjekt sowie seine Regierungsorgane [meint]" [6].

13. Das Gericht hat daher geprüft, ob der Dienst, den die Klägerin im Rahmen der Ständigen Vertretung der Republik Österreich bei der Europäischen Union in Brüssel während des Bezugszeitraums geleistet hatte, als Dienst für einen Staat im Sinne der genannten Vorschrift anzusehen sei.

14. In Randnr. 30 des Urteils hat das Gericht festgestellt, dass „der für eine Einrichtung wie die Ständige Vertretung eines Mitgliedstaats bei der Europäischen Union oder die Botschaften eines Staates geleistete Dienst [unstreitig] als Dienst für einen Staat im Sinne von Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a des Anhangs VII des Statuts [gilt]".

15. In den Randnrn. 31 bis 36 des Urteils hat das Gericht unter Berufung auf verschiedene Aktenstücke ausgeführt, dass die Klägerin während des gesamten Bezugszeitraums Mitglied des Personals der Ständigen Vertretung

3 — Angefochtenes Urteil, Nr. 1 des Tenors.

4 — Das Gericht hat es für entbehrlich gehalten, über die beiden anderen von der Klägerin vorgebrachten Klagegründe bezüglich der fehlerhaften Würdigung des Sachverhalts und der Verletzung des Grundsatzes der Gleichbehandlung zu entscheiden.

5 — Angefochtenes Urteil, Randnrn. 27 und 28.

6 — Angefochtenes Urteil, Randnr. 29.

der Republik Österreich gewesen sei, dem Ständigen Vertreter der Republik Österreich bei der Europäischen Union unterstanden habe und den gleichen Status wie die anderen in dieser Vertretung diensttuenden Beamten gehabt habe. Ausgehend von diesen Feststellungen ist das Gericht zu dem Ergebnis gelangt, dass der von der Klägerin während des Bezugszeitraums für die Ständige Vertretung der Republik Österreich geleistete Dienst als Dienst für diesen Staat anzusehen sei.

16. In den Randnrn. 37 bis 41 des Urteils hat das Gericht das gegenteilige Vorbringen der Kommission zurückgewiesen, das darauf beruhte, dass die Klägerin in der Ständigen Vertretung der Republik Österreich für Einrichtungen gearbeitet habe, deren Aufgabe es gewesen sei, andere Interessen als die des Staates zu vertreten. Das Gericht wies nochmals darauf hin, dass das Erfordernis einer einheitlichen Anwendung des Gemeinschaftsrechts und der Gleichheitssatz es nicht zuließen, dass für die Auslegung einer Bestimmung des Gemeinschaftsrechts auf das innerstaatliche Recht eines Mitgliedstaats verwiesen werde, es sei denn, eine solche Verweisung sei von der Vorschrift ausdrücklich vorgesehen oder eine autonome Auslegung sei nicht möglich. Im vorliegenden Fall sei eine solche Verweisung nicht erforderlich gewesen, da kein Zweifel daran bestehen könne, dass die Ständige Vertretung eines Mitgliedstaats bei der Europäischen Union eines der Organe eines Staates im Sinne von Art. 4 Abs. 1 Buchst. a des Anhangs VII des Statuts sei [7].

17. In Randnr. 42 des Urteils hat das Gericht festgestellt, dass „[e]ine Person ... bereits dann in vollem Umfang von der Ausnahmebestimmung des Artikels 4 Absatz 1 Buchstabe a des Anhangs VII des Statuts erfasst [wird], wenn sie ihre berufliche Tätigkeit für eine Einrichtung ausübt, die, wie eine ständige Vertretung bei der Europäischen Union, Teil des Staates im Sinne von Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a des Anhangs VII des Statuts ist, gleich, welches die besonderen, spezifischen Funktionen sind, die sie in dieser Einrichtung ausübt". Das Gericht hat weiter ausgeführt, dass andernfalls „die Aufgaben und Funktionen eingehend aus der Sicht des innerstaatlichen Rechts geprüft werden [müssten], was den erwähnten Erfordernissen zuwiderliefe", vor allem, da es „ausschließlich Sache jedes Mitgliedstaats [ist], seine Dienststellen so zu organisieren, wie er dies für angemessen hält, und damit festzulegen, welche Zielsetzungen und Funktionen er seinen Beamten und Beschäftigten zuweist".

18. Aus diesen Gründen ist das Gericht zu dem Ergebnis gelangt, dass die Kommission es zu Unrecht abgelehnt habe, die Zeit, während deren die Klägerin bei der Ständigen Vertretung der Republik Österreich gearbeitet hatte, unberücksichtigt zu lassen, und somit die Klägerin zu Unrecht von der Auslandszulage nach Art. 4 Abs. 1 Buchst. a des Anhangs VII des Statuts und der damit verbundenen Einrichtungsbeihilfe nach Art. 5 Abs. 1 des Anhangs ausgeschlossen habe. Es hat daher die streitigen Entscheidungen aufgehoben, soweit sie der Klägerin die genannten Zulagen versagten [8].

7 — Angefochtenes Urteil, Randnr. 40.

8 — Angefochtenes Urteil, Randnrn. 42 bis 47 und 51 sowie Nr. 1 des Tenors. Die Klage wurde jedoch zurückgewiesen, soweit sie die von der Klägerin ebenfalls beanstandete Nichtgewährung des Tagegelds betraf, vgl. Randnr. 52 des Urteils sowie Nr. 2 des Tenors.

V — Verfahren vor dem Gerichtshof und Anträge der Parteien

19. Mit Rechtsmittelschrift, die am 29. November 2005 bei der Kanzlei des Gerichtshofs eingegangen ist, hat die Kommission gegen das oben genannte Urteil Rechtsmittel eingelegt.

20. Die Kommission beantragt,

— das angefochtene Urteil aufzuheben und die Rechtssache an das Gericht zurückzuverweisen;

— der Klägerin die Kosten aufzuerlegen.

21. Die Klägerin beantragt,

— das Rechtsmittel als offensichtlich unzulässig, hilfsweise als unbegründet zurückzuweisen;

— der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

VI — Würdigung

A — *Zur Zulässigkeit*

22. Die Klägerin bestreitet die Zulässigkeit des Rechtsmittels mit der Behauptung, dieses sei letztlich darauf gerichtet, dass der Gerichtshof erneut Tatsachen prüfe, die das Gericht bereits im angefochtenen Urteil beurteilt habe.

23. Die Rüge der Unzulässigkeit ist meines Erachtens zurückzuweisen. Entgegen der Auffassung der Klägerin beruht das Rechtsmittel auf einem rechtlichen Grund, der die fehlerhafte Auslegung und Anwendung von Art. 4 Abs. 1 Buchst. a des Anhangs VII des Statuts durch das Gericht betrifft.

B — *Zur Begründetheit*

1. Vorbringen der Parteien

24. Die Kommission stützt das Rechtsmittel auf einen einzigen Grund, mit dem sie eine rechtsfehlerhafte Auslegung des Tatbe-

standsmerkmals der „Lage ..., die sich aus dem Dienst für einen anderen Staat ... ergibt" in Art. 4 Abs. 1 Buchst. a zweiter Gedankenstrich letzter Satz des Anhangs VII des Statuts geltend macht.

25. Die Kommission ist der Ansicht, das Gericht sei zu Unrecht davon ausgegangen, dass das genannte Merkmal bereits dann vorliege, wenn die mit dem Dienst betraute Person in den funktionalen und/oder organisatorischen Zusammenhang einer Einrichtung des Staates, wie einer Ständigen Vertretung bei der Europäischen Union, integriert sei. Diese Auffassung des Gerichts ergebe sich implizit, aber zwingend aus den Randnrn. 31 bis 36 des angefochtenen Urteils und werde in der nachfolgenden Randnr. 42 bestätigt.

26. Die Kommission meint dagegen, das fragliche Merkmal verlange, dass nachweislich eine unmittelbare rechtliche Beziehung zwischen dem Beamten und dem Staat bestehe, was nicht schon bei Vorliegen einer funktionalen und/oder organisatorischen Integration in eine staatliche Einrichtung der Fall sein könne.

27. Zur Begründung ihrer Auffassung macht die Kommission erstens geltend, die Ratio des Art. 4 Abs. 1 Buchst. a zweiter Gedankenstrich letzter Satz des Anhangs VII des Statuts, wie sie vom Gemeinschaftsrichter herausgearbeitet worden sei, sei, dass der Beamte, dessen Stellung im Sinne dieser Vorschrift zu beurteilen sei, während des Bezugszeitraums unmittelbar in einer dienstrechtlichen oder vertraglichen Beziehung zu dem betreffenden Staat gestanden habe.

28. Zweitens sei die in Rede stehende Bestimmung eine Ausnahme zu den Voraussetzungen für die Gewährung der Auslandszulage und müsse als solche eng ausgelegt werden.

29. Drittens weiche die im angefochtenen Urteil gewählte Auslegung der fraglichen Bestimmung sowohl von der Rechtsprechung des Gerichts zu dem Merkmal „Dienst für einen anderen Staat" als auch von der Rechtsprechung zu dem alternativen Merkmal „Dienst für eine internationale Organisation" ab. Für den letztgenannten Kontext bezieht sich die Kommission insbesondere auf die Urteile Nevin/Kommission [9] und Lo Giudice/Parlament [10], in denen das Gericht ausgeschlossen habe, dass die Tatbestandsmerkmale des Art. 4 Abs. 1 Buchst. a zweiter Gedankenstrich letzter Satz des Anhangs VII des Statuts im Hinblick auf Dienste für eine internationale Organisation erfüllt seien, wenn es zwischen dem Beamten und der Einrichtung, für die der Dienst erbracht werde, an einer vertraglichen Beziehung fehle, die eine unmittelbare rechtliche Beziehung darstelle. Die Beurteilung, ob der eine

9 — Urteil des Gerichts vom 11. September 2002, Nevin/Kommission (T-127/00, Slg. ÖD 2002, IA-149 und II-781, Randnr. 51).

10 — Urteil des Gerichts vom 22. März 1995, Lo Giudice/Parlament (T-43/93, Slg. ÖD 1993, IA-57 und II-189, Randnr. 36).

oder der andere von der fraglichen Bestimmung geregelte Fall (Dienst für einen anderen Staat oder Dienst für eine internationale Organisation) vorliege, müsse aufgrund einheitlicher Auslegungskriterien erfolgen, solle das System nicht seine Kohärenz verlieren.

30. Die Kommission kommt zu dem Ergebnis, das Gericht habe im angefochtenen Urteil unter Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht nicht geprüft, ob zwischen der Klägerin und der Republik Österreich eine unmittelbare rechtliche Beziehung bestanden habe. Diese Voraussetzung liege im vorliegenden Fall nicht vor, da die Klägerin während des Bezugszeitraums zunächst bei der Verbindungsstelle und sodann bei dem Gewerkschaftsbund angestellt gewesen sei.

31. Die Klägerin weist das gesamte Vorbringen der Kommission als unbegründet zurück und ist der Ansicht, dass die angefochtene Entscheidung die von der Kommission gerügten Fehler nicht enthalte.

2. Würdigung

a) Vorbemerkungen

32. Um den Gegenstand des vorliegenden Verfahrens richtig zu bestimmen, ist vorab darauf hinzuweisen, dass das angefochtene Urteil zwar eine Definition des Begriffs des Staates im Sinne des Art. 4 Abs. 1 Buchst. a zweiter Gedankenstrich letzter Satz des Anhangs VII des Statuts enthält [11], dass aber die Erwägungen, die, wie insbesondere aus den Randnrn. 31 bis 36 und 42 des angefochtenen Urteils hervorgeht, das Gericht zur Aufhebung der streitigen Entscheidungen veranlasst haben, eine Stellungnahme zu der Subsumtion der Einrichtungen, als deren unmittelbar Beschäftigte die Klägerin ihre berufliche Tätigkeit während des Bezugszeitraums ausgeübt hat, unter den Begriff „Staat" gegenstandslos gemacht haben.

33. Weder der Rechtsmittelgrund der Kommission, der sich gegen die Richtigkeit der Gründe richtet, aus denen das Gericht unabhängig von der Natur der genannten Einrichtungen annahm, dass zwischen der Klägerin und der Republik Österreich die für die Anwendung der fraglichen Bestimmung erforderliche Verbindung bestanden habe, noch das Vorbringen der Klägerin, das sich darauf beschränkt, die Darlegungen der Gegenseite zu bestreiten, befassen sich daher mit der Definition des Begriffs „Staat" im angefochtenen Urteil.

34. Die Frage, ob diese Definition zutreffend ist, gehört somit nicht zum Streitgegenstand,

11 — Es ist darauf hinzuweisen, dass das Gericht in Randnr. 29 des angefochtenen Urteils feststellte, dass „[d]er in diesem Artikel verwendete Begriff ‚Staat' ... nur den Staat als juristische Person und einheitliches Völkerrechtssubjekt sowie seine Regierungsorgane [meint]". In der nachfolgenden Randnr. 40 führt es aus, dass der genannte Begriff möglichst autonom im Verhältnis zu den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten auszulegen sei.

und das vorliegende Verfahren erfordert — zumindest unter dem Gesichtspunkt einer bloßen Rechtmäßigkeitskontrolle des angefochtenen Urteils [12] — insoweit keine Entscheidung des Gerichtshofs.

35. Obwohl die vorliegende Rechtssache dieselbe Bestimmung des Statuts betrifft, wirft sie somit eine Auslegungsfrage auf, die sich von der unterscheidet, die Gegenstand der gegenwärtig beim Gerichtshof anhängigen Rechtssachen Beatriz Salvador García/Kommission (C-7/06 P), Anna Herrero Romeu/Kommission (C-8/06 P), Tomás Salazar Brier/Kommission (C-9/06 P), Rafael De Bustamante Tello/Rat (C-10/06 P) und Adam/Kommission (C-211/06 P) ist.

36. Die Kläger in diesen Rechtssachen, denen die Auslandszulage versagt worden war, waren vor ihrem Dienstantritt bei den Gemeinschaften bei Einrichtungen in Brüssel beschäftigt, die mit der Vertretung der Interessen von unterhalb der Staatsebene angesiedelten Regional- bzw. Landesbehörden betraut waren [13]. In keinem dieser Fälle hatten die Kläger zu den Ständigen Vertretungen der Staaten, denen die in Rede stehenden Behörden angehörten, Beziehungen, die mit denjenigen Beziehungen gleichgesetzt werden könnten, die die Klägerin in der vorliegenden Rechtssache zur Ständigen Vertretung der Republik Österreich unterhielt. Der Gerichtshof hat somit im Rahmen der oben genannten Rechtssachen über den Begriff „Staat" im Sinne des Art. 4 Abs. 1 Buchst. a zweiter Gedankenstrich letzter Satz des Anhangs VII des Statuts im Hinblick auf die Frage zu entscheiden, ob die genannten Behörden unter diesen Begriff fallen.

37. Der vorliegende Rechtsstreit dagegen betrifft die hiervon zu unterscheidende Frage nach den Voraussetzungen, die erfüllt sein müssen, damit davon ausgegangen werden kann, dass die Tätigkeit des Beamten, dessen Anspruch auf Auslandszulage festgestellt werden soll, eine „Lage [bewirkt], die sich aus dem Dienst für einen anderen Staat ... ergibt", um die betreffenden Zeiträume nach Art. 4 Abs. 1 Buchst. a zweiter Gedankenstrich letzter Satz des Anhangs VII des Statuts unberücksichtigt lassen zu können. Der Gerichtshof wird insbesondere festzustellen haben, ob hierfür schon der Umstand genügt, dass der Dienst von einer in den funktionalen und organisatorischen Zusammenhang eines staatlichen Organs eingegliederten Person erbracht wird, und es dabei keine Rolle spielt, ob die Einrichtungen, für die der genannte Dienst unmittelbar erbracht worden ist, unter den Begriff „Staat" im Sinne der in Rede stehenden Bestimmung fallen.

38. Nach dieser Klarstellung sind rasch die wichtigsten Merkmale der Rechtsprechung zur Auslegung des Begriffs der „Lage ..., die

12 — Aus den Gründen, die ich im Folgenden darlegen werde, bin ich der Meinung, dass dem vorliegenden Rechtsmittel nicht stattzugeben ist und dass der Gerichtshof daher nicht die Möglichkeit hat, selbst endgültig in der Sache zu entscheiden.

13 — Es handelt sich um verschiedene spanische Autonome Regionen und im Fall des Klägers in der Rechtssache C-211/06 um ein Bundesland.

sich aus dem Dienst für einen anderen Staat oder eine internationale Organisation ergibt" zusammenzutragen.

39. Es gibt zwar nur wenige einschlägige Entscheidungen des Gerichtshofs, dafür aber eine umfangreiche, wenn auch nicht immer einheitliche Rechtsprechung des Gerichts, auf die hinzuweisen ich dennoch für angebracht halte, da die Kommission dem Gericht erster Instanz u. a. vorwirft, es sei mit dem angefochtenen Urteil von seiner früheren Rechtsprechung abgerückt. Die Urteile, die ich hier im Folgenden anführen werde, geben nützliche Hinweise i) für die Feststellung des Wesens und der Ratio der Norm des Art. 4 Abs. 1 Buchst. a zweiter Gedankenstrich letzter Satz des Anhangs VII des Statuts sowie ii) für die Bestimmung der Voraussetzungen ihrer Anwendung.

b) Untersuchung der Rechtsprechung

i) Zum Wesen und zur Ratio der Norm des Art. 4 Abs. 1 Buchst. a zweiter Gedankenstrich letzter Satz des Anhangs VII des Statuts

40. Es ist bereits erwähnt worden, dass die Rechtsprechung des Gerichts bei der Auslegung der in Rede stehenden Vorschrift zu Ergebnissen gekommen ist, die sich nicht immer decken. Dies gilt insbesondere für die Qualifizierung der in dieser Vorschrift enthaltenen Norm.

41. Im Urteil Vardakas/Kommission [14] stellte das Gericht aufgrund einer Auslegung des Art. 4 Abs. 1 Buchst. a des Anhangs VII des Statuts, die meines Erachtens im Wortlaut keine wirksame Entsprechung findet, fest, dass die Bestimmung des zweiten Gedankenstrichs letzter Satz eine *Ausnahme von einer Ausnahme* sei und als solche *weit* ausgelegt werden müsse [15]. In demselben Urteil gelangte das Gericht durch Gegenüberstellung der Bestimmungen in Buchst. a und Buchst. b des Art. 4 Abs. 1 des Anhangs VII [16] zu dem Schluss, dass die Wendung „Lage, die sich aus dem Dienst für einen anderen Staat oder eine internationale Organisation ergibt" in Buchst. a „eine viel weitere Bedeutung hat" als die Wendung „Ausübung einer Tätigkeit in einer internationalen Organisation" in Buchst. b und dass daher „die Verfasser des Statuts ..., wenn sie den Beamten die Auslandszulage gewähren woll-

14 — Urteil des Gerichts vom 30. März 1993 (T-4/92, Slg. 1993, II-357).

15 — Vgl. Randnr. 34. Das Gericht gelangte zu diesem Ergebnis, nachdem es zuvor darauf hingewiesen hatte, dass die in Rede stehende Bestimmung Teil einer Vorschrift ist, die drei Stufen umfasst: die *Regel*, nach der die Auslandszulage den Beamten zusteht, wenn sie die Staatsangehörigkeit des Staates, in dem die Einrichtung, bei der sie beschäftigt waren, seinen Sitz hat, weder besitzen noch jemals besessen haben (erster Gedankenstrich), die *Ausnahme*, aufgrund deren die Auslandszulage dem Beamten nicht zusteht, wenn er während des Bezugszeitraums seinen ständigen Wohnsitz im Hoheitsgebiet dieses Staates hatte oder dort seine ständige Berufstätigkeit ausübte (zweiter Gedankenstrich), und die *Abweichung von dieser Ausnahme*, die es gestattet, die Lage, die sich aus dem Dienst für einen anderen Staat oder eine internationale Organisation ergibt, unberücksichtigt zu lassen (zweiter Gedankenstrich letzter Satz).

16 — Nach Art. 4 Abs. 1 Buchst. b des Anhangs VII des Statuts wird die Auslandszulage gewährt „Beamten, die die Staatsangehörigkeit des Staates, in dessen Hoheitsgebiet sie ihre Tätigkeit ausüben, besitzen oder besessen haben, jedoch während eines bei ihrem Dienstantritt ablaufenden Zeitraums von zehn Jahren aus einem anderen Grund als der Ausübung einer Tätigkeit in einer Dienststelle eines Staates oder in einer internationalen Organisation ihren ständigen Wohnsitz nicht in dem europäischen Hoheitsgebiet des genannten Staates hatten".

ten, weite Begriffe, und wenn sie ihnen diese vorenthalten wollten, enge Begriffe verwendet haben" [17]. Das Gericht schließt hieraus auf „[d]ie Absicht des Gesetzgebers ..., den Anspruch auf die Auslandszulage in weitem Umfang zu gewähren" [18].

42. Dagegen entschied das Gericht im Urteil Olesen/Kommission [19], dass Art. 4 Abs. 1 Buchst. a zweiter Gedankenstrich letzter Absatz des Anhangs VII des Statuts als „*Ausnahme* von den Voraussetzungen für die Gewährung der Auslandszulage" [20] *eng* auszulegen sei [21]. In diesem Urteil stellte das Gericht außerdem fest, dass eine enge Auslegung dieser Bestimmung auch deswegen geboten sei, weil sie die Gewährung finanzieller Vorteile zum Gegenstand habe [22].

43. Ich muss sagen, dass mich keine der beiden Auffassungen völlig überzeugt.

44. Ich kann der Auslegung im Urteil Vardakas/Kommission nicht folgen, da sie meines Erachtens im Widerspruch zu dem Wortlaut des Art. 4 Abs. 1 Buchst. a des Anhangs VII des Statuts steht, aus dem sich ergibt, dass der erste und der zweite Gedankenstrich dieser Vorschrift Bestimmungen enthalten, die die (negativen) Voraussetzungen aufführen, die kumulativ erfüllt sein müssen, um einen Anspruch auf Auslandszulage nach dieser Vorschrift zu begründen, während nichts den Schluss zulässt, dass zwischen den beiden Bestimmungen ein Regel-Ausnahme-Verhältnis besteht [23].

45. Doch auch die im Urteil Olesen/Kommission vertretene Auffassung überzeugt mich nicht.

46. Ich frage mich nämlich, ob die Vorschrift, über deren Auslegung gestritten wird, tatsächlich als „eine Ausnahme von den Voraussetzungen für die Gewährung der Auslandszulage" angesehen werden kann. Erstens folgt sowohl aus der Struktur ihres Wortlauts als auch aus den einleitenden Worten „[b]ei Anwendung dieser Vorschrift", dass sie sich *ausschließlich* auf die im zweiten Gedankenstrich des Art. 4 Abs. 1 Buchst. a genannte Voraussetzung bezieht, d. h. darauf, dass während des Bezugszeitraums „in dem Hoheitsgebiet des Staates, in dem die Tätigkeit ausgeübt wird, weder eine ständige hauptberufliche Tätigkeit ausgeübt wurde noch der ständige Wohnsitz bestand". Zweitens stellt meines Erachtens diese Vorschrift ein *Kriterium für die Anwendung* der

17 — Randnr. 36.

18 — Randnr. 37.

19 — Urteil des Gerichts vom 30. Juni 2005 (T-190/03, Slg. 2005, II-805).

20 — Randnr. 47. Hervorhebung nur hier.

21 — Diese Auffassung äußerte auch Generalanwalt Darmon in seinen Schlussanträgen zum Urteil De Angelis/Kommission. In der Rechtsprechung des Gerichtshofs wurde die in Rede stehende Vorschrift häufig als „Abweichung" bezeichnet.

22 — Randnr. 48.

23 — Mit anderen Worten ist meines Erachtens Voraussetzung für die Gewährung der Auslandszulage nicht, dass der Beamte die Staatsangehörigkeit der Staates, in dem die Tätigkeit ausgeübt wird, nicht besitzt, sondern dass eine wirkliche „Ortsveränderung" stattgefunden hat, die für den Beamten im Zeitpunkt seines Dienstantritts besteht. Diese Auslegung wird außerdem durch Buchst. b des Art. 4 Abs. 1 bestätigt, der bestimmt, dass auch der Beamte, der die Staatsangehörigkeit des Staates besitzt, in dem die Tätigkeit ausgeübt wird, unter bestimmten Voraussetzungen die Auslandszulage beziehen kann.

vorausgehenden Norm auf, führt aber nicht eine Ausnahme oder Abweichung von dieser Norm ein [24]. Wenn von einer Abweichung gesprochen werden kann, dann betrifft diese jedenfalls nur die Methode, wie der Bezugszeitraum für die Anwendung der genannten Norm zu berechnen ist, und nicht die von dieser Norm aufgestellte Voraussetzung, da diese ohnehin auch von denjenigen erfüllt sein muss, die, weil sie für einen anderen Staat oder eine internationale Organisation tätig waren, Anspruch auf Nichtberücksichtigung der betreffenden Beschäftigungszeiten haben [25].

47. Ohne darauf einzugehen, ob es richtig ist, den vom Gerichtshof in einem anderen Bereich entwickelten Grundsatz [26], dass die Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts, die einen Anspruch auf Leistungen aus Gemeinschaftsmitteln verleihen, eng auszulegen sind [27], auf das Gebiet der öffentlichen Verwaltung zu übertragen, ist meines Erachtens außerdem klarzustellen, dass der Hinweis des Gerichts auf eine enge Auslegung der fraglichen Norm so zu verstehen ist, dass ein Rückgriff auf eine analoge Auslegung ausgeschlossen sein soll, und dass der Hinweis keinesfalls eine Auslegung legitimieren kann, die die Tragweite der Norm ändert, indem sie ihr widerspricht oder ihren „natürlichen" Anwendungsbereich einschränkt.

48. Zur Ratio des Art. 4 Abs. 1 Buchst. a zweiter Gedankenstrich letzter Satz des Anhangs VII des Statuts und allgemein des Instituts der Auslandszulage liefert die Rechtsprechung dagegen eindeutige Hinweise.

49. Wie der Gerichtshof und das Gericht wiederholt entschieden haben, „ist Zweck

24 — Damit davon ausgegangen werden kann, dass das Verhältnis Regelnorm — Ausnahmenorm bzw. derogierte Norm — derogierende Norm besteht, ist es erforderlich, dass die Ausnahmenorm oder derogierende Norm an einen bestimmten Sachverhalt, der ohne diese durch die Regelnorm oder derogierte Norm geregelt wäre, Rechtsfolgen knüpft, die sich von denen unterscheiden, die die Regelnorm oder derogierte Norm an diesen Sachverhalt knüpfen würde. Im vorliegenden Fall bestimmt die Norm, die als Regelnorm oder derogierte Norm gilt, dass der Beamte, der während des Bezugszeitraums im Hoheitsgebiet des Staates, in dem die Tätigkeit ausgeübt wird, seinen ständigen Wohnsitz gehabt oder seine ständige hauptberufliche Tätigkeit ausgeübt hat (Beschreibung des Sachverhalts), keinen Anspruch auf Auslandszulage hat (Rechtsfolge). Die Norm, die als Ausnahmenorm oder derogierende Norm gilt, bestimmt, dass die Lage, die sich aus dem Dienst für einen anderen Staat ergibt (Beschreibung des Sachverhalts), unberücksichtigt bleibt (Rechtsfolge). Die letztgenannte Norm bewirkt nicht, dass dem Anwendungsbereich der erstgenannten Norm ein Sachverhalt, der unter ihn fallen würde, entzogen und unterschiedlich geregelt wird: Der Beamte, der während des Bezugszeitraums Dienst für einen anderen Staat geleistet hat, hat nicht *automatisch* Anspruch auf Auslandszulage (Rechtsfolge, die eintreten würde, wenn die Ausnahmenorm oder derogierte Norm den Sachverhalt der Regelnorm oder derogierten Norm entziehen würde), sondern hat nur Anspruch darauf, dass für die Berechnung des Bezugszeitraums die während der Ausübung dieser Tätigkeit zurückgelegte Zeit unberücksichtigt bleibt. Meines Erachtens führt die in Rede stehende Vorschrift daher nicht eine Ausnahme oder Abweichung von der im zweiten Gedankenstrich des Art. 4 Abs. 1 Buchst. a genannten Voraussetzung ein, sondern stellt nur ein *Kriterium für die Anwendung* dieser Voraussetzung auf.

25 — In diesem Sinne vgl. Urteil des Gerichtshofs vom 31. Mai 1988, Nuñez/Kommission (211/87, Slg. 1988, 2791).

26 — Im Bereich der Zuschüsse im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik.

27 — Ständige Rechtsprechung des Gerichts seit seinem Urteil vom 8. März 1990, Schwedler/Parlament (T-41/89, Slg. 1990, II-79); vgl. u. a. die in Randnr. 48 des Urteils Olesen/Kommission angeführte Rechtsprechung. In den Schlussanträgen in der Rechtssache, die sich mit dem Rechtsmittel gegen das vorstehend genannte Urteil befasste, rügte Generalanwalt Tesauro insoweit die Urteilsbegründung des Gerichts: vgl. Schlussanträge des Generalanwalts in der Rechtssache C-132/90 P, Schwedler/Parlament, die ihren Abschluss mit Urteil vom 28. November 1991 (Slg. 1991, I-5745) fand.

der Auslandszulage der Ausgleich der besonderen Lasten und Nachteile, die sich aus der ständigen Dienstausübung in einem Land ergeben, zu dem der Beamte vor seinem Dienstantritt keine dauerhafte Beziehung hergestellt hat" [28].

50. Was die Bestimmung in Art. 4 Abs. 1 Buchst. a zweiter Gedankenstrich letzter Satz des Anhangs VII des Statuts angeht, so liegt ihre Ratio nach ständiger Rechtsprechung darin, dass sie erreichen will, dass Beamten, die im Dienstland für eine Tätigkeit im Dienst eines anderen Staates oder einer internationalen Organisation Wohnung genommen haben, nicht durch den Verlust der Auslandszulage benachteiligt werden [29], da aufgrund der zeitlichen Begrenztheit der Abordnung der betreffenden Beamten in dieses Land nicht davon ausgegangen werden kann, dass sie ein dauerhaftes Band zum Dienstland geknüpft haben [30].

51. Die Neutralisierungsregel im Sinne der fraglichen Vorschrift beruht somit auf der Vermutung, dass die Leistung von Diensten für einen Staat oder für eine internationale Organisation für sich allein nicht geeignet ist, ein dauerhaftes Band zwischen dem Beteiligten und dem Staat zu schaffen, in dem diese Dienste erbracht werden [31].

52. Wie rechtfertigt sich diese Vermutung?

53. Angesichts des Schweigens der Rechtsprechung sind insoweit mehrere Annahmen möglich.

54. Eine Rechtfertigung kann erstens, ausgehend von Erfahrungswerten, in der Erwägung liegen, dass die Betätigung im Ausland für einen anderen Staat als dem, in dem die Tätigkeit ausgeübt wird, oder für eine internationale Organisation normalerweise nur zeitlich begrenzt erfolgt: Die Beamten einer internationalen Organisation ebenso wie das diplomatische Korps eines Staates können ohne weiteres von dem Ort der dienstlichen Verwendung abberufen werden, und sie haben somit kein Interesse daran, ein dauerhaftes Band zu dem Staat zu knüpfen, in dem sie tätig sind.

55. Eine zweite Erklärung für die in Rede stehende Vermutung könnte sich aus der Besonderheit der Arbeitsumgebung in den

28 — Vgl. u. a. Urteile des Gerichtshofs vom 20. Februar 1975, Airola/Kommission (21/74, Slg. 1975, 221, Randnr. 8), vom 9. Oktober 1984, Witte/Parlament (188/83, Slg. 1984, 3465, Randnr. 8), vom 2. Mai 1985, De Angelis/Parlament (246/83, Slg. 1985, 1253, Randnr. 13), vom 24. Juni 1987, Von Neuhoff von der Ley/Kommission (61/85, Slg. 1987, 2853, Randnr. 7), Urteile des Gerichts vom 28. September 1999, J/Kommission (T-28/98, Slg. ÖD 1999, I-A-185 und II-973, Randnr. 32), vom 13. April 2000, Reichert/Parlament (T-18/98, Slg. 2000, II-309, Randnr. 25), und Olesen/Kommission (Randnr. 44).

29 — Urteil Nuñez/Kommission, oben in Fn. 25 angeführt.

30 — Urteile des Gerichtshofs vom 15. Januar 1981, Vutera/Kommission (1322/79, Slg. 1981, 127, Randnr. 8), und De Angelis/Kommission (Randnr. 13), Urteil des Gerichts vom 11. September 2002 (T-127/00, Slg. ÖD 2002, I-A-149 und II-781, Randnr. 50).

31 — Eine analoge Vermutung, wenn auch im umgekehrten Sinne, liegt der Bestimmung des Art. 4 Abs. 1 Buchst. b zugrunde. Vgl. Urteil des Gerichts vom 27. September 2000, Lemaitre/Kommission (T-317/99, Slg. ÖD 2000, I-A-191 und II-867, Randnr. 59).

internationalen Organisationen und staatlichen Untergliederungen im Ausland ergeben. Da das Berufsleben oft eine wesentliche Rolle für die soziale Integration des Einzelnen spielt, kann der Umstand, dass die Arbeitsumgebung vorwiegend aus Personen besteht, die zum einen in dem Staat, in dem der Ort ihrer dienstlichen Verwendung liegt, nicht auf Dauer Wohnung genommen haben und zum anderen nicht die Staatsangehörigkeit dieses Staates besitzen, die Schaffung dauerhafter sozialer Bindungen, die eine wirkliche Integration in diesen Staat herbeiführen könnten, erschweren.

56. Den Zielen der Neutralisierungsregel kann auch nicht das Bedürfnis entgegenstehen, die Einstellungskapazität der Gemeinschaftsorgane zu fördern und deren Attraktivität für Staatsbürger anderer Staaten als dem ihres Sitzes zu erhalten. Dies gilt insbesondere für die Anwendung der genannten Regel bei Diensten für internationale Organisationen in zweierlei Hinsicht, nämlich im Hinblick darauf, dass eine zeitlich begrenzte Dienstleistung für die Gemeinschaftsorgane nicht unattraktiv gemacht wird und dass umgekehrt diejenigen, die solche zeitlich begrenzten Dienste geleistet haben, nicht davon abgehalten werden, auf Dauer für die Organe zu arbeiten.

57. Ich frage mich schließlich, ob dies zur Erklärung der Vermutung genügt, die der in Rede stehenden Vorschrift zugrunde liegt, oder ob die Ratio der Vermutung nicht eher in einer Art von Privileg zugunsten der Staaten oder internationalen Organisationen zu finden ist, einem Privileg, das sich in der Aufstellung einer (auf die Berechnungsmethode des Bezugszeitraums beschränkten) Sonderregelung zugunsten derjenigen äußert, die für ihre Einrichtungen tätig waren, und das die Beschränkungen der geografischen Mobilität des Personals der Staaten und der internationalen Organisationen beseitigen soll. Dass die vorstehenden Rechtfertigungen unzureichend sind, ist offensichtlich, wenn man bedenkt, dass sie die Vermutung, dass eine Integration in den Staat der Betätigung nicht stattfindet, fördern können sowohl im Hinblick auf die in der fraglichen Vorschrift genannte Lage als auch im Hinblick auf die Lage, die sich aus dem Dienst im Ausland für andere Stellen als die der Staaten oder der internationalen Organisationen ergibt (gleichviel, welche Bedeutung diesen Begriffen im Wege der Auslegung zu geben ist) [32].

ii) Zu den Voraussetzungen des Art. 4 Abs. 1 Buchst. a zweiter Gedankenstrich letzter Satz des Anhangs VII des Statuts

— Darlegung der Rechtsprechung

58. Da ich übereinstimmend mit den Ausführungen der Kommission der Ansicht bin,

32 — In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass das Gericht im Urteil vom 13. Dezember 2004, E/Kommission (T-251/02, Slg. ÖD 2004, I-A-359 und II-1643), über eine — von ihm zurückgewiesene — Einrede der Rechtswidrigkeit des Art. 4 Abs. 1 Buchst. a zweiter Gedankenstrich letzter Satz des Anhangs VII des Statuts entschieden hat, die auf einen Verstoß der Vorschrift gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung gestützt war. Die Klägerin hatte die Anwendung der Neutralisierungsregel auf sich gefordert, indem sie geltend machte, dass sie von der englischen Anwaltskanzlei, mit der sie zusammengearbeitet habe, versetzt worden sei, um während eines Teils des Bezugszeitraums ihre Berufstätigkeit in der Nähe von Brüssel auszuüben, und dass sie aufgrund dieser Erfahrung keine dauerhaften Bande zu Belgien geknüpft habe.

dass, soll die Kohärenz nicht verloren gehen, die Frage, ob die Voraussetzungen der in Rede stehenden Norm vorliegen, anhand von Kriterien zu beurteilen ist, die in beiden von der Norm erfassten Sachverhalten („Dienst für einen anderen Staat" und „Dienst für eine internationale Organisation") gleich sind, enthält die nachfolgende Übersicht Entscheidungen, die sich unterschiedslos auf den einen oder den anderen dieser beiden Sachverhalte beziehen [33].

59. Was die persönlichen Voraussetzungen betrifft, hat der Gerichtshof im Urteil De Angelis/Kommission [34] entschieden, dass die fragliche Norm „nur Situationen betrifft, die sich aus dem Dienst des neu eingestellten *Beamten selbst* [35] ergeben", und nicht auf den Beamten ausgedehnt werden könne, der in dem Dienstland gewohnt habe, weil er aufgrund einer Rechtspflicht dem Ehegatten gefolgt sei, der sich dorthin begeben habe, um bei der Gemeinschaft zu arbeiten.

60. Bezüglich der sachlichen Voraussetzungen ist zunächst an das Urteil Lo Giudice/Parlament [36] zu erinnern, das mehrfach von der Kommission in ihren Schriftsätzen angeführt worden ist und in dem das Gericht erstmals das Bestehen einer unmittelbaren rechtlichen Beziehung zwischen dem Beamten und der betreffenden internationalen Organisation als zwingende Voraussetzung für die Anwendung der in Rede stehenden Vorschrift ansah. In jener Rechtssache hatte der Kläger vor seiner Übernahme als Beamter des Parlaments aufgrund eines zwischen den genannten Organen und dem Unternehmen, bei dem er angestellt war, geschlossenen Vertrags für die Kommission und das Europäische Parlament IT-Beratungen durchgeführt. Das Gericht wies darauf hin, dass der Kläger nicht „unmittelbar von einem Gemeinschaftsorgan aufgrund eines Vertrags oder auf andere Weise nach Maßgabe der Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten der Europäischen Gemeinschaften oder aufgrund einer sonstigen Gemeinschaftsvorschrift angestellt" worden sei, dass in dem betreffenden Fall „kein unmittelbares Dienstverhältnis zwischen den betreffenden Organen [bestand] und der Kläger ... somit rechtlich keinen Weisungen der genannten Organe [unterlag]" [37]. In Randnr. 36 des Urteils stellte das Gericht allgemein fest, dass, um die Neutralisierungsregel in Anspruch nehmen zu können, „der Beteiligte zumindest unmittelbare rechtliche Beziehungen zu dem fraglichen Organ gehabt haben muss" [38].

61. Im Urteil Diamantaras/Kommission [39], in dem das Gericht darüber zu entscheiden

33 — Auch muss klargestellt werden, dass sich gemäß den obigen Feststellungen zum Gegenstand des vorliegenden Rechtsmittels die folgende Prüfung nicht mit der Definition der Begriffe „Staat" und „internationale Organisation" durch die Rechtsprechung für die Anwendung der fraglichen Vorschrift befasst.

34 — Oben in Fn. 28 angeführt, Randnr. 14.

35 — Hervorhebung nur hier.

36 — Oben in Fn. 10 angeführt.

37 — Randnr. 34. Nicht amtliche Übersetzung der französischen Fassung des Urteils.

38 — Nicht amtliche Übersetzung der französischen Fassung des Urteils, Hervorhebung von mir. Nach Auffassung des Gerichts „[steht] [e]ine solche Auslegung ... im Einklang mit der Autonomie, die die Staaten und Organisationen bei der internen Organisation ihres Dienstes haben und die sie ermächtigt, sich über öffentliche Angebote an nicht in ihre hierarchische Struktur eingebundene Dritte zu wenden, die ihre Dienste zur Erledigung ganz bestimmter Arbeiten anbieten".

39 — Urteil des Gerichts vom 14. Dezember 1995, Diamantaras/Kommission (T-72/94, Slg. ÖD 1995, I-A-285 und II-865, Randnr. 52).

hatte, ob der Kläger einen Anspruch darauf hatte, dass der Zeitraum unberücksichtigt bleibt, in dem er als selbständiger Berater der Kommission gearbeitet hatte, stellte das Gericht fest, dass die in Rede stehende Vorschrift nicht nur die *Beamten* eines Staates oder diejenigen betreffe, die *dem Personal* einer internationalen Organisation *angehörten*. Nach Auffassung des Gerichts führt der Status eines selbständigen Beraters der Kommission, der mit einer unmittelbaren rechtlichen Beziehung zwischen dem Organ und dem Kläger einhergeht, zu einer Lage, die sich aus dem Dienst für eine internationale Organisation im Sinne der genannten Vorschrift ergibt.

62. Im Urteil Liaskou/Rat [40] berief sich das beklagte Organ darauf, dass zwischen der Klägerin und der Kommission, bei der die Klägerin die streitgegenständliche Zeit als Berufspraktikantin verbracht hatte, weder ein vertraglich noch ein dienstrechtlich begründetes Unterordnungsverhältnis bestanden habe. Das Gericht wies darauf hin, dass die Klägerin sich während des Praktikums verpflichtet habe, der Kommission gegen Entgelt Dienstleistungen zu erbringen, und dass nicht allein deswegen, weil kein *Vertrag* geschlossen worden sei, ausgeschlossen werden könne, dass die *Beziehung* zu dem genannten Organ *rechtlicher Art* gewesen sei. Hieraus zog das Gericht den Schluss, dass sich das Praktikum der Klägerin als eine Lage erweise, die sich aus dem Dienst für eine internationale Organisation im Sinne des Art. 4 Abs. 1 Buchst. a zweiter Gedankenstrich letzter Satz des Anhangs VII des Statuts ergebe.

63. Im Urteil Nevin/Kommission vom 11. September 2002 [41] kam das Gericht auf den Begriff der unmittelbaren rechtlichen Beziehung und auf die Bedeutung zurück, die die Feststellung eines hierarchischen Rangverhältnisses zwischen dem Beschäftigten und der internationalen Organisation für die Beurteilung des Bestehens einer solchen Beziehung hat. In jener Rechtssache hatte der Kläger, bevor er von der Kommission angestellt worden war, für die Kommission u. a. als Leiharbeitnehmer gearbeitet. Das Gericht stellte zunächst fest, dass zwischen dem Kläger und der Kommission kein Anstellungsverhältnis [42] und folglich keine unmittelbare rechtliche Beziehung in dem bereits in Randnr. 34 des Urteils Lo Giudice/Parlament [43] aufgezeigten Sinne bestanden habe, und prüfte sodann, ob, auch wenn ein Anstellungsverhältnis nicht bestanden habe, dem Vorbringen des Klägers eine derartige Beziehung entnommen werden könnte [44]. Zu dem vom Gericht geprüften Vorbringen

40 — Urteil des Gerichts vom 3. Mai 2001, Liaskou/Rat (T-60/00, Slg. ÖD 2001, I-A-107 und II-489, Randnr. 49).

41 — Oben in Fn. 9 angeführt.

42 — Das Gericht gelangte zu diesem Schluss nach Prüfung der Beziehungen, die zwischen Zeitarbeitsunternehmen, Leiharbeitnehmer und Entleiher nach belgischem Recht bestehen (Randnrn. 53 bis 57).

43 — Vgl. oben, Nr. 60.

44 — Abgesehen vom hierarchischen Rangverhältnis, von dem im Folgenden die Rede sein wird, legte der Kläger vor allem die Gesichtspunkte dar, aus denen sich nach seiner Auffassung seine unmittelbare Beziehung zur Kommission ergab: aus den gesetzlichen Verpflichtungen der Entleiher gegenüber dem Leiharbeitnehmer, aus bestimmten formalen Aspekten, die den zwischen dem Kläger und dem Zeitarbeitsunternehmen geschlossenen Vertrag sowie die dem Kläger vom Zeitarbeitsunternehmen ausgestellten Unterlagen betrafen, aus einer Reihe von Leistungen zugunsten des Klägers, zu denen sich die Kommission aufgrund der allgemeinen Bedingungen zu dem zwischen der Kommission und dem Zeitarbeitsunternehmen geschlossenen Vertrag verpflichtet hatte, und aus dem Umstand, dass der Name des Klägers von der Kommission bestätigt worden war.

gehörte auch der Umstand, dass der Kläger bei der Ausführung seiner Arbeiten Weisungen ausschließlich von der Kommission erhielt. Das Gericht war der Ansicht, dass dieser Umstand vollauf vereinbar sei mit dem Wesen der Leiharbeit, bei der sich das Anstellungsverhältnis und somit das Unterordnungsverhältnis ausschließlich mit dem Zeitarbeitsunternehmen herstelle: Indem der Kläger die Weisungen der Kommission befolge, erfülle er die gegenüber dem Zeitarbeitsunternehmen, seinem Arbeitgeber, eingegangenen Verpflichtungen, während die Nichtbefolgung dieser Weisungen Rechtsfolgen nur in der Beziehung zum Letzteren habe. Das Gericht kam zu dem Ergebnis, dass „in dem Umstand, dass der Kläger rechtlich den Weisungen der Beklagten unterlag, zwar ein gewisser Unterschied im Vergleich zu dem Fall zum Ausdruck [kommt], der Gegenstand des Urteils Lo Giudice/Parlament war, gleichwohl bestanden, wie in jener Rechtssache, zwischen den Parteien keine unmittelbaren rechtlichen Beziehungen, die zu einer Anwendung der Abweichung nach Art. 4 Abs. 1 Buchst. a des Anhangs VII des Statuts führen könnten“ [45].

64. Eine unmittelbare rechtliche Beziehung im Sinne der oben angeführten Rechtsprechung wird auch verlangt, wenn es sich um die Anwendung der Abweichung nach Art. 4 Abs. 1 Buchst. a zweiter Gedankenstrich letzter Satz des Anhangs VII des Statuts im Fall des „Dienstes für einen anderen Staat“ handelt.

65. In dem Urteil Olesen/Kommission, oben angeführt in Nr. 42, verwies das Gericht auf die Urteile Lo Giudice/Parlament, Diamantaras/Kommission und Nevin/Kommission, um zu bekräftigen, dass die in Rede stehende Vorschrift auch dann eng auszulegen sei, wenn man es mit dem Fall des Dienstes für einen Staat zu tun habe. Ohne ausdrücklich zu bestätigen, dass auch in diesem Fall das in den genannten Urteilen entwickelte Kriterium der unmittelbaren rechtlichen Beziehung Anwendung finden müsse, stellte es fest, dass es „angesichts dieser Rechtsprechung außerdem inkonsequent [wäre], zwei gegensätzliche Auslegungen innerhalb derselben Vorschrift gelten zu lassen, nämlich eine enge Auslegung betreffend den ‚Dienst für eine internationale Organisation‘ und eine weite Auslegung betreffend den ‚Dienst für einen anderen Staat‘“ [46].

66. Das Gericht wandte dagegen das Kriterium der unmittelbaren rechtlichen Beziehung ausdrücklich im Urteil Recale Langarica/Kommission [47] an, kam allerdings zu dem Ergebnis, dass in jenem Fall unmittelbare rechtliche Beziehungen zwischen der bei einer Aktiengesellschaft nach spanischem Recht angestellten Klägerin und dem spanischen Staat nicht bestanden hätten. Das Gericht stützte sich im Wesentlichen darauf, dass zwischen dem spanischen Staat und der Klägerin *keine vertraglichen Beziehungen* bestanden hätten, während der Umstand, dass die Autonome Region Baskenland die alleinige Aktionärin dieser Gesellschaft war, als geeignet angesehen wurde, das Bestehen

45 — Randnr. 65. Nicht amtliche Übersetzung der französischen Fassung des Urteils.

46 — Randnr. 50. Nicht amtliche Übersetzung der französischen Fassung des Urteils.

47 — Urteil des Gerichts vom 13. September 2005 (T-283/03, Slg. ÖD 2005, I-A-235 und II-1075, Randnr. 166).

nur einer *mittelbaren* rechtlichen Beziehung zwischen der Autonomen Region und der Klägerin und erst recht zwischen dieser und dem Königreich Spanien zu belegen [48].

— Würdigung

67. Wie sich aus dem oben Ausgeführten ergibt, ist der Begriff der „unmittelbaren rechtlichen Beziehung", auf den sich die Kommission in ihren Schriftsätzen bezieht, ein Begriff, der in der Rechtsprechung herausgebildet wurde.

68. Zur Begründung ihres Rechtsmittels macht die Kommission u. a. geltend, das Gericht sei in dem angefochtenen Urteil von seiner Rechtsprechung abgewichen, da es im vorliegenden Fall nicht festgestellt habe, ob die genannte Beziehung bestanden habe. Unter einer „unmittelbaren rechtlichen Beziehung" sei nach der oben angeführten Rechtsprechung ein Verhältnis vertraglicher oder dienstrechtlicher Art zu verstehen. Schließlich habe das Gericht ein Kriterium angewandt, nämlich das der hierarchischen Unterordnung, das für die Beurteilung, ob ein unmittelbares rechtliches Verhältnis bestehe, vom Urteil Nevin/Kommission als nicht relevant ausgeschlossen worden sei.

69. Ich halte es für zweckmäßig, bevor ich mit meinen Überlegungen fortfahre, zunächst die Gründe darzulegen, weshalb ich die von der Rechtsmittelführerin vertretene Analyse der Rechtsprechung des Gerichts nicht teilen kann.

70. Erstens ist darauf hinzuweisen, dass die Rechtsprechung des Gerichts, um die für die Anwendung der Neutralisierungsregel erforderliche unmittelbare rechtliche Beziehung zu bejahen, nicht verlangt, dass die Person, die die Dienstleistungen erbringt, *Beamter des Staates ist* oder zum Personal der internationalen Organisation gehört [49]. Mit anderen Worten, der Staat oder die internationale Organisation müssen gegenüber dem Beteiligten nicht zwingend die Stellung eines Arbeitgebers einnehmen.

71. Zweitens ist zu bemerken, dass das Gericht den Ausdruck „unmittelbare rechtliche Beziehung", nicht aber den Ausdruck „unmittelbares vertragliches Verhältnis" verwendet. Da meines Erachtens diese Entscheidung des Gerichts nicht nur aus Gründen der Begrifflichkeit getroffen wurde, um auch Sachverhalte zu erfassen, in denen die Beziehung zwischen dem Beteiligten und dem Staat oder der internationalen Organisation nicht vertraglicher, sondern dienstrechtlicher Art ist, kann davon ausgegangen werden, dass sich die Beziehung, auf die die Rechtsprechung Bezug nimmt, *nicht zwingend aus einem Vertrag herleiten muss*. Eine Auslegung, wonach dann, wenn eine unmittelbare vertragliche Beziehung fehlt, die Voraussetzung einer unmittelbaren rechtlichen Beziehung nur erfüllt ist, wenn eine rechtliche Beziehung besteht, die enger als

48 — Vgl. Randnrn. 167 bis 168. Das Kriterium der unmittelbaren rechtlichen Beziehung wird auch in den Urteilen herangezogen, gegen die gegenwärtig die Rechtsmittel anhängig sind, die den Gegenstand der oben in Nr. 35 angeführten Rechtssachen bilden.

49 — Vgl. Urteile Diamantaras/Kommission und Liaskou/Kommission, oben in Fn. 39 bzw. 40 angeführt.

eine Beziehung aufgrund eines Vertrags ist, erscheint mit allerdings nicht vertretbar. Denn zum einen nahm das Gericht im Urteil Liaskou/Kommission im Fall eines Praktikanten an, dass eine solche Beziehung bestehe. Zum anderen räumte das Gericht im Urteil Lo Giudice/Parlament ein, dass die erforderliche Beziehung ein *Minus* gegenüber einer vertraglichen Beziehung sei, als es zunächst in Randnr. 34 des Urteils feststellte, dass der Kläger vertraglich nur an das Drittunternehmen gebunden sei, und sodann in Randnr. 36 ausführte, dass Art. 4 Abs. 1 Buchst. a zweiter Gedankenstrich letzter Satz des Anhangs VII des Statuts verlange, dass „der Beteiligte zumindest unmittelbare rechtliche Beziehungen zu dem fraglichen Organ [hatte]".

72. Entgegen den Ausführungen der Rechtsmittelführerin lässt somit zwar die Feststellung eines vertraglichen oder dienstrechtlichen Verhältnisses zwischen dem Beteiligten und dem Staat oder der fraglichen internationalen Organisation für sich allein gesehen nach der Rechtsprechung des Gerichts auf das Vorliegen einer unmittelbaren rechtlichen Beziehung schließen, doch kann aus dieser Rechtsprechung nicht gefolgert werden, dass, wenn ein solches Verhältnis nicht besteht, das Vorliegen einer solchen Beziehung allein aus diesem Grund ausgeschlossen sein muss.

73. Drittens bin ich der Meinung, dass die Urteile Lo Giudice/Parlament und Nevin/Kommission mit dem Hinweis auf das Kriterium, ob der Beteiligte rechtlich den Weisungen eines Organs des Staates oder der internationalen Organisation unterliegt oder nicht [50], in Wirklichkeit auf eine Voraussetzung verweisen wollen, die spezifischer als die Voraussetzung eines hierarchischen Unterordnungsverhältnisses ist, nämlich auf einen Sachverhalt, in dem der Beteiligte der Rechtspflicht unterliegt, sich der Weisungs- und Kontrollbefugnis des Leistungsempfängers bezüglich der Leistungsausführung zu unterwerfen. Vor diesem Hintergrund teile ich nicht die Auffassung der Kommission, dass die Rechtsprechung die Relevanz dieses Merkmals ausgeschlossen habe. Im Urteil Lo Giudice/Parlament hat das Merkmal bei der Prüfung, ob eine unmittelbare rechtliche Beziehung zwischen dem Kläger und dem Gemeinschaftsorgan besteht, im Gegenteil eine zentrale Bedeutung [51]. Zwar wurde seine Bedeutung im späteren Urteil Nevin/Kommission beträchtlich eingeschränkt, doch kann meines Erachtens dem Urteil nicht entnommen werden, dass das Gericht die Relevanz für diese Prüfung ausschließen wollte [52].

74. Schließlich kann meines Erachtens der bisher angeführten Rechtsprechung entnommen werden, dass, wie die Klägerin zutreffend hervorgehoben hat, im Gegensatz zur Auffassung der Kommission die Prüfung, ob eine unmittelbare rechtliche Beziehung zwischen dem Beteiligten und dem Staat oder der fraglichen internationalen Organisation besteht, anhand einer *Gesamtheit von nicht im Voraus festgelegten Faktoren* vorgenom-

50 — Vgl. oben, Nrn. 68 und 71.

51 — Vgl. Randnr. 34.

52 — Das Gericht hat nur festgestellt, dass das Merkmal für sich allein gesehen nicht genügt, um eine unmittelbare rechtliche Beziehung anzunehmen (oder, wenn es nicht vorliegt, auszuschließen).

men wird, deren Eignung als Hinweis auf eine solche Beziehung jeweils aufgrund der Besonderheiten des Einzelfalls beurteilt wird.

75. Ich werde nunmehr die Begründetheit der Rüge prüfen, die die Kommission zur Begründung ihres Rechtsmittels erhoben hat.

c) Zum behaupteten Verstoß gegen Art. 4 Abs. 1 Buchst. a zweiter Gedankenstrich letzter Absatz des Anhangs VII des Statuts

76. Der Gerichtshof hatte noch keine Gelegenheit, sich zu dem vom Gericht entwickelten Begriff der unmittelbaren rechtlichen Beziehung zu äußern.

77. Im vorliegenden Rechtsstreit kann sich der Gerichtshof darauf beschränken, die Richtigkeit der Entscheidung des Gerichts unter Bezugnahme auf die Lage der Klägerin zu untersuchen, oder er kann sich allgemein mit der Auslegungsfrage befassen, die ihm von den Parteien unterbreitet worden ist.

78. In diesem letztgenannten Fall bin ich der Auffassung, dass der in seinen Umrissen von der Rechtsprechung des Gerichts dargelegte Begriff der „unmittelbaren rechtlichen Beziehung" — ungeachtet der Frage, ob er in einzelnen Fällen, in denen sich ein meiner Ansicht nach übertrieben formalistischer Ansatz durchsetzte, zutreffend angewandt wurde — einen zutreffenden Parameter für die Beurteilung der Frage darstellen kann, ob die Tätigkeit eines Beschäftigten vor seinem Dienstantritt bei der Kommission unter die Definition des *„Dienstes für* einen anderen Staat oder eine internationale Organisation" im Sinne des Art. 4 Abs. 1 Buchst. a zweiter Gedankenstrich letzter Satz des Anhangs VII des Statuts fällt.

79. Ich stimme, mit anderen Worten, mit dem Gericht darin überein, dass Voraussetzung für die Anwendung der genannten Vorschrift das Bestehen eines *rechtlichen* und nicht nur tatsächlichen Verhältnisses ist, durch das die den Dienst leistende Person *unmittelbar* in Beziehung gesetzt wird zu dem Staat (oder der internationalen Organisation), also dem Leistungsempfänger. Ich bin weiterhin der Ansicht, dass dieses Verhältnis nicht zwingend davon abhängt, ob eine vertragliche oder dienstrechtliche Beziehung zwischen den beiden Subjekten besteht, sondern dass es auch aus anderen ihre Beziehung kennzeichnenden Merkmalen abgeleitet werden kann.

80. Es ist daher zu prüfen, ob die vom Gericht festgestellten Anknüpfungspunkte zwischen der Klägerin und der Republik Österreich ausreichen, um dieses Verhältnis anzunehmen.

81. Hierzu ist vorab darauf hinzuweisen, dass die Subsumtion der Ständigen Vertretungen bei der Europäischen Union unter

den Begriff „Staat" von der Kommission nicht in Frage gestellt worden ist und auch nicht ernsthaft in Zweifel gezogen werden kann.

82. Wie die allgemeinen diplomatischen Missionen [53] nehmen die Ständigen Vertretungen bei der Europäischen Union Aufgaben wahr, die in der Vertretung und dem Schutz der nationalen Interessen bestehen. Sie werden einseitig auf Initiative der Mitgliedstaaten eingerichtet und dienen als Verbindung zwischen den Mitgliedstaaten und den Gemeinschaftsorganen, insbesondere über die Tätigkeit des Ausschusses der Ständigen Vertreter. Im Laufe der Jahre haben sie entsprechend den Erfordernissen einer Vertretung der verschiedenen von den Gemeinschaftsmaßnahmen betroffenen Verwaltungen eine immer komplexere Struktur erhalten, in denen die verschiedenen Untergliederungen des betreffenden Staates zum Ausdruck kommen. Obwohl sie dieselben Aufgaben ausführen und sich nach einem im Wesentlichen ähnlichen Vorbild richten, ist die Organisation und Arbeitsweise der Ständigen Vertretungen von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat je nach den Eigenheiten, der Praxis und den Prioritäten verschieden. Zahl und Herkunft der Beamten und eingestellten Fachkräfte sind z. B. bedingt durch den nicht einheitlichen Handlungsbedarf der verschiedenen nationalen Verwaltungen.

83. Ohne dass es erforderlich wäre, sich bei der Entstehungsgeschichte, dem Wesen und dem Kontext der Tätigkeit der Ständigen Vertretungen bei der Europäischen Union aufzuhalten, genügt im Rahmen des vorliegenden Rechtsstreits der Hinweis, dass für die Anwendung der Neutralisierungsregel des Art. 4 Abs. 1 Buchst. a des Anhangs VII des Statuts die Tätigkeit bei einer Ständigen Vertretung wie die Tätigkeit in einer Botschaft unter Berücksichtigung des Rechtscharakters dieser Einrichtung als Dienst für den Staat zu betrachten ist, dem sie angehört.

84. Diese Schlussfolgerung wird, wie bereits erwähnt, von der Kommission nicht beanstandet. Diese bestreitet jedoch, dass der Dienst der Klägerin in der Ständigen Vertretung der Republik Österreich als Dienst „für" die Republik Österreich angesehen werden kann. Die Rechtsmittelführerin ist insbesondere der Auffassung, dass das Gericht, indem es sich in dem angefochtenen Urteil auf den Umstand gestützt habe, dass die Klägerin institutionell/funktional in die Ständige Vertretung der Republik Österreich integriert gewesen sei, ein rein formales Kriterium angewandt habe, statt eine substanzielle Prüfung vorzunehmen, die das Gericht zu der Feststellung geführt hätte, dass die von der Rechtsprechung als Voraussetzung für die Anwendung der Neutralisierungsregel geforderte unmittelbare rechtliche Beziehung nicht bestanden habe.

85. Ich teile die Auffassung der Kommission nicht.

86. Erstens erinnere ich daran, dass nach den obigen Ausführungen das Vorliegen einer unmittelbaren rechtlichen Beziehung, auf deren Notwendigkeit sich die Kommis-

53 — Wegen einer Anwendung der Neutralisierungsregel auf den Dienst in Botschaften vgl. Urteile des Gerichtshofs vom 10. Oktober 1989, Atala-Palmerini/Kommission (201/88, Slg. 1989, 3109), und Nuñez/Kommission. Vgl. auch Urteil des Gerichts Olesen/Kommission, oben in Nr. 42 angeführt.

sion beruft, aus einer Gesamtheit unterschiedlicher Gesichtspunkte gefolgert werden kann, die in Bezug auf den Einzelfall im Rahmen einer Gesamtwürdigung zu bestimmen sind.

87. Zweitens ist es entgegen der Voraussetzung, von der die Kommission ausgeht, für die Anwendung der Neutralisierungsregel nicht erforderlich, dass der betreffende Dienst in einer zwischen dem Leistenden und dem Leistungsempfänger bestehenden unmittelbaren rechtlichen Beziehung erbracht wird, die vertraglicher oder dienstrechtlicher Art ist.

88. Drittens bin ich der Ansicht, dass die in Randnr. 36 des angefochtenen Urteils angeführten Gesichtspunkte, insbesondere der Umstand, dass die Klägerin zum Personal der Ständigen Vertretung der Republik Österreich gehörte und den gleichen Status wie die anderen in dieser Ständigen Vertretung diensttuenden Beamten hatte, vollauf die Schlussfolgerung stützen können, dass es sich bei dem von ihr geleisteten Dienst im Rahmen des Art. 4 Abs. 1 Buchst. a zweiter Gedankenstrich des Anhangs VII des Statuts um einen Dienst für die Republik Österreich handelte.

89. Der Umstand, dass die Klägerin ihre Tätigkeit in Wirklichkeit für nichtstaatliche Einrichtungen ausübte, die in der Ständigen Vertretung der Republik Österreich tätig waren, ändert für die Anwendung der in Rede stehenden Vorschrift nichts an der Relevanz des rechtlichen Verhältnisses, in dem die Klägerin in ihrer vom Gericht festgestellten Eigenschaft als Mitglied des Verwaltungs- und technischen Personals der Ständigen Vertretung der Republik Österreich zu diesem Mitgliedstaat gestanden hatte [54]. Hierzu sei daran erinnert, dass die interne Organisation einer Ständigen Vertretung im Ermessen des betreffenden Mitgliedstaats liegt. Es ist Sache dieses Mitgliedstaats, die Einrichtungen, die der Ständigen Vertretung angehören sollen, auszuwählen und die öffentlichen Interessen zu bestimmen, für deren Vertretung die verschiedenen Stellen, die innerhalb der Ständigen Vertretung angesiedelt sind, in den Beziehungen zu den Gemeinschaftsorganen zu sorgen haben.

90. Ich stimme ferner mit dem Gericht überein, dass es die Prüfung der Frage, ob die Voraussetzungen für eine Anwendung des Art. 4 Abs. 1 Buchst. a zweiter Gedankenstrich letzter Satz des Anhangs VII des Statuts vorliegen, anhand objektiver und leicht anzuwendender Kriterien übermäßig und sachwidrig erschweren würde, wollte man die Gemeinschaftsorgane verpflichten, bei Sachverhalten, die mit dem vorliegenden Fall vergleichbar sind, die Art der vom Beschäftigten in einer Ständigen Vertretung wahrgenommenen spezifischen Aufgaben umfassend zu ermitteln.

91. Schließlich verstößt die Entscheidung des Gerichts entgegen dem Vorbringen der

54 — In dieser Eigenschaft besteht meines Erachtens der grundlegende Unterschied zwischen der Lage der Klägerin und der des Klägers in der Rechtssache Nevin/Kommission, auf die sich die Kommission in ihren Schriftsätzen mehrmals bezogen hat. Obwohl Herr Nevin der Weisungs- und Kontrollbefugnis des Organs, bei dem er arbeitete, unterlag, gehörte er formal niemals dem Personal dieses Organs an und hatte nicht den Status eines Beamten dieses Organs nach den Bestimmungen des Statuts oder der sonstigen für die Beschäftigungsverhältnisse bei den Gemeinschaftsorganen geltenden Regelungen.

Rechtsmittelführerin nicht gegen die Ratio der fraglichen Norm, wie diese sich aus dem bisher Gesagten ergibt, und zwar weder, wenn man davon ausgeht, dass diese Ratio im Wesentlichen in der Verhinderung einer Benachteiligung der Personen besteht, die sich in der von der Norm beschriebenen Lage befinden, noch, wenn man annimmt, dass die Ratio in einer Art Privileg zugunsten der Staaten und internationalen Organisationen zu suchen ist.

92. Aufgrund dieser Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof daher vor, das Rechtsmittel zurückzuweisen.

VII — Kosten

93. Nach Art. 122 Abs. 1 der Verfahrensordnung entscheidet der Gerichtshof über die Kosten, wenn das Rechtsmittel zurückgewiesen wird. Nach Art. 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

94. Entsprechend meinem Vorschlag, das Rechtsmittel zurückzuweisen, und gemäß dem Antrag der Klägerin, die Kommission zur Tragung der Kosten zu verurteilen, bin ich der Meinung, dass die Kosten der Kommission aufzuerlegen sind.

VIII — Ergebnis

95. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor,

— das Rechtsmittel zurückzuweisen,

— der Kommission die Kosten aufzuerlegen.