Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTS (Fünfte Kammer)

14. Dezember 2017 *

„Öffentlicher Dienst – Beamte – Bedienstete – Dienstbezüge – Personal des EAD, das in einem Drittland verwendet wird – Art. 10 des Anhangs X des Beamtenstatuts – Jährliche Überprüfung der Zulage für die Lebensbedingungen – Entscheidung über die Kürzung der Zulage für die Lebensbedingungen in Ghana von 25 % auf 20 % – Einrede der Rechtswidrigkeit“

In der Rechtssache T-575/16

David Martinez De Prins, Beamter des Europäischen Auswärtigen Dienstes, wohnhaft in Accra (Ghana), und die weiteren Beamten und Bediensteten des Europäischen Auswärtigen Dienstes, deren Namen im Anhang aufgeführt sind, Prozessbevollmächtigte: Rechtsanwälte N. de Montigny und J.-N. Louis,

Kläger,

gegen

Europäischer Auswärtiger Dienst (EAD), vertreten durch S. Marquardt als Bevollmächtigter im Beistand der Rechtsanwälte M. Troncoso Ferrer, F.-M. Hislaire und S. Moya Izquierdo,

Beklagter,

wegen einer Klage nach Art. 270 AEUV auf Aufhebung der Gehaltsabrechnungen der Kläger für den Monat März 2015 und der nachfolgenden Gehaltsabrechnungen, soweit darin die Entscheidung des EAD vom 23. Februar 2015 über die Herabsetzung der an die in Ghana dienstlich verwendeten Bediensteten der Europäischen Union gezahlten Zulage für die Lebensbedingungen ab dem 1. Januar 2015 angewandt wird,

erlässt

DAS GERICHT (Fünfte Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten D. Gratsias, der Richterin I. Labucka und des Richters I. Ulloa Rubio (Berichterstatter),

Kanzler: X. Lopez Bancalari, Verwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 27. April 2017

folgendes

* Verfahrenssprache: Französisch.

Urteil

Rechtlicher Rahmen

1 Anhang X des Statuts der Beamten der Europäischen Union in seiner Fassung vor Inkrafttreten der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1023/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2013 zur Änderung des Statuts der Beamten der Europäischen Union und der Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten der Europäischen Union (ABl. 2013, L 287, S. 15), d. h. in der auf den Rechtsstreit anwendbaren Fassung (im Folgenden: Statut), regelt in Art. 1 die besonderen abweichenden Bestimmungen, die auf Beamte der Europäischen Union anwendbar sind, die in einem Drittland verwendet werden.

2 Art. 10 des Anhangs X des Statuts bestimmt:

„1. Eine Zulage für die Lebensbedingungen wird nach Maßgabe des Ortes, an dem der Bedienstete dienstlich verwendet wird, als Prozentsatz eines Referenzbetrags festgesetzt. Dieser Referenzbetrag setzt sich zusammen aus dem Gesamtbetrag des Grundgehalts sowie der Auslandszulage, der Haushaltszulage und der Zulage für unterhaltsberechtigte Kinder nach Abzug der nach dem Statut oder dessen Durchführungsverordnungen einzubehaltenden Beträge.

…

Bei der Festsetzung der Zulage für die Lebensbedingungen sind folgende Parameter zu berücksichtigen:

– sanitäre Verhältnisse sowie Verhältnisse in den Krankenhäusern,

– Sicherheitsaspekte,

– klimatische Bedingungen,

jeweils mit dem Koeffizienten 1;

– Grad der Isolierung,

– sonstige örtliche Gegebenheiten,

jeweils mit dem Koeffizienten 0,5.

…

Die für die einzelnen Dienstorte vorgesehene Zulage für die Lebensbedingungen wird jährlich überprüft und gegebenenfalls von der Anstellungsbehörde nach Stellungnahme der Personalvertretung angepasst.

…“

3 Art. 1 des Beschlusses des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik vom 17. Dezember 2013 über die Zulage für die Lebensbedingungen und die zusätzliche Zulage im Sinne von Art. 10 des Anhangs X des Statuts (im Folgenden: Beschluss vom 17. Dezember 2013) sieht vor:

„Die Parameter im Sinne von Art. 10 Abs. 1 des Anhangs X des Statuts werden von der Anstellungsbehörde bewertet, die sich u. a. auf Informationen stützen kann, die aus verlässlichen internationalen öffentlichen oder privaten Quellen, von den Mitgliedstaaten sowie von den Delegationen der Union und den Dienststellen der Organe und Einrichtungen der Union stammen."

4 In Art. 2 Abs. 1 des Beschlusses vom 17. Dezember 2013 heißt es:

„Die Anstellungsbehörde legt nach Stellungnahme der Personalvertretung des Europäischen Auswärtigen Dienstes und der Kommission mit Wirkung zum 1. Januar jeden Jahres die Prozentsätze der Zulage für die Lebensbedingungen für die einzelnen Dienstorte fest …"

5 Art. 7 des Beschlusses vom 17. Dezember 2013 sieht vor:

„Die Anstellungsbehörde legt den Prozentsatz gemäß Art. 2 für jeden Dienstort auf der Grundlage der ihr nach Art. 1 zur Verfügung stehenden Informationen fest.

Bei der Festsetzung der Zulage für die Lebensbedingungen sind u. a. folgende Parameter zu berücksichtigen:

– sanitäre Verhältnisse sowie Verhältnisse in den Krankenhäusern,

– Sicherheitsaspekte,

– klimatische Bedingungen,

– Grad der Isolierung,

– sonstige örtliche Gegebenheiten.

Für jeden Parameter legt die Anstellungsbehörde den Schwierigkeitsgrad in Punkten fest. Diese Daten werden in eine Vergleichstabelle übertragen, die aus einer endgültigen Notierung stammt, und die ihrerseits den Prozentsatz der Zulage für die Lebensbedingungen widerspiegelt. Die Vorgehensweise wird in Leitlinien geregelt, die vom Europäischen Auswärtigen Dienst im Einvernehmen mit den zuständigen Dienststellen der Kommission nach Anhörung des technischen Ausschusses Zulage für die Lebensbedingungen erlassen werden.

Der technische Ausschuss Zulage für die Lebensbedingungen ist ein beratender Ad-hoc-Ausschuss, der sowohl Mitglieder der Verwaltung und der Personalvertretung des Europäischen Auswärtigen Dienstes als auch der Kommission umfasst. Die Vertreter des Personals werden von der Personalvertretung ihres Organs benannt. Der technische Ausschuss Zulage für die Lebensbedingungen gibt auf Antrag der Anstellungsbehörde Empfehlungen ab. Er wird insbesondere zu Beschlüssen nach Art. 2 Abs. 1 und Abs. 3 befasst."

6 Mit Beschluss vom 3. Dezember 2014 legte der Generaldirektor Verwaltung des EAD die Leitlinien für die Vorgehensweise zur Festsetzung der Zulage für die Lebensbedingungen und die Gewährung von Erholungsurlaub (im Folgenden: Leitlinien) fest. Dieser Beschluss, der auf der Grundlage des Beschlusses vom 17. Dezember 2013 erlassen wurde, trat am 1. Januar 2015 in Kraft.

7 Die im Beschluss vom 17. Dezember 2013 berücksichtigten Parameter für die Festsetzung der Zulage für die Lebensbedingungen wurden in die Leitlinien aufgenommen und darin umgesetzt. Insbesondere bestimmt Art. 1 der Leitlinien:

„1. Bei der Festsetzung der Zulage für die Lebensbedingungen der einzelnen Dienstorte berücksichtigt die Anstellungsbehörde folgende Parameter:

– sanitäre Verhältnisse sowie Verhältnisse in den Krankenhäusern,

– Sicherheitsaspekte,

– klimatische Bedingungen,

– Grad der Isolierung,

– sonstige örtliche Gegebenheiten.

2. Jeder Parameter ist zu bewerten und erhält folgende Punktzahl:

– 1, wenn die Lebensbedingungen denen in der Europäischen Union gleichwertig sind,

– 2, wenn die Lebensbedingungen eher schwieriger sind als die in der Europäischen Union,

– 3, wenn die Lebensbedingungen verglichen mit denen in der Europäischen Union schwierig sind,

– 4, wenn die Lebensbedingungen verglichen mit denen in der Europäischen Union sehr schwierig sind,

– 5, wenn die Lebensbedingungen verglichen mit denen in der Europäischen Union extrem schwierig sind.

…“

8 In Art. 2 der Leitlinien heißt es:

„1. sanitäre Verhältnisse sowie Verhältnisse in den Krankenhäusern

Die Punktzahl für [den Parameter] ‚sanitäre Verhältnisse sowie Verhältnisse in den Krankenhäusern‘ wird auf der Grundlage der vergleichenden ‚HealthMap‘ von ‚International SOS‘ und gegebenenfalls [auf der Grundlage von] anderen Informationen, die aus verlässlichen internationalen öffentlichen oder privaten Quellen stammen, festgelegt.

2. Sicherheit

Die Punktzahl für [den Parameter] ‚Sicherheit‘ wird auf der Grundlage der ‚Country Threat Assessment‘ (CTA) Datenbank, die von den Sicherheitsdiensten der Organe geführt wird, und gegebenenfalls [auf der Grundlage von] anderen Informationen, die aus verlässlichen internationalen öffentlichen oder privaten Quellen stammen, festgelegt.

3. Klima

Die Punktzahl für [den Parameter] ‚Klima‘ wird auf der Grundlage von Daten der World Meteorological Organization und gegebenenfalls [auf der Grundlage von] anderen Informationen, die aus verlässlichen internationalen öffentlichen oder privaten Quellen stammen, festgelegt.

4. Grad der Isolierung

Die Punktzahl für [den Parameter] ‚Grad der Isolierung' wird auf der Grundlage von Daten, die von den Delegationen als Antwort auf einen Fragebogen übermittelt werden, und gegebenenfalls [auf der Grundlage von] anderen Informationen, die aus verlässlichen internationalen öffentlichen oder privaten Quellen stammen, festgelegt.

5. sonstige örtliche Gegebenheiten

Die Punktzahl für [den Parameter] ‚sonstige örtliche Gegebenheiten' wird auf der Grundlage von Daten, die von den Delegationen als Antwort auf einen Fragebogen übermittelt werden, und gegebenenfalls [auf der Grundlage von] anderen Informationen, die aus verlässlichen internationalen öffentlichen oder privaten Quellen stammen, festgelegt."

9 Art. 3 der Leitlinien bestimmt:

„Die Bewertung der Länder erfolgt in drei Schritten:

1. Erste Bewertung des Landes durch die Verwaltung (MDR.C6, MDR.B1 und DEVCO.R4).

2. Zwischenbewertung: Überprüfung der ersten Bewertung zur Sicherstellung der regionalen Kohärenz und zum Vergleich mit ähnlichen Ländern (MDR.C6 und DEVCO.R4 mit den Dienststellen des Europäischen Auswärtigen Dienstes und den geografischen Dienststellen der Kommission).

3. Endgültige Bewertung und Vergleich mit den Daten der Mitgliedstaaten unter Anhörung des Leitungsausschusses für die Delegationen EUDEL.

Schritt 1: Erste Bewertung

Die Dienststellen der Verwaltung nehmen eine erste Bewertung für jeden Parameter vor, indem sie eine Punktzahl von 1 bis 5 nach dem in Art. 2 beschriebenen System vergeben. Die Ergebnisse werden in eine Vergleichstabelle übertragen und eine Abschätzung der Folgen für den Haushalt vorgenommen.

Schritt 2: Überprüfung der Bewertung auf regionale Kohärenz und Vergleich mit ähnlichen Ländern

Die regionale Bewertung berücksichtigt die regionalen Ähnlichkeiten und Unterschiede, die Faktoren der Isolierung oder örtliche Gegebenheiten, die in der Region vergleichbar sind. Die geografischen Dienststellen bewerten, ob die Ergebnisse des Schritts 1 aus regionaler Sicht angemessen erscheinen. Gleichermaßen werden in diesem Verfahrensschritt die Ergebnisse vergleichbarer Länder (vergleichbar im Entwicklungsstand, Schwellenländer, OECD-Länder, Kleinstaaten oder Inseln) überprüft.

Der zweite Schritt wird mit einem Bericht abgeschlossen, der eine Zusammenfassung der eingegangenen Stellungnahmen und eine Abschätzung der Folgen für den Haushalt enthält.

Schritt 3: Endgültige Bewertung

Im Rahmen der endgültigen Bewertung verfügt der Leitungsausschuss für die Delegationen EUDEL über die Zwischenergebnisse nach den Schritten 1 und 2. In diesem Verfahrensschritt nimmt der EUDEL eine vergleichende Analyse vor und gibt eine endgültige Bewertung ab …

Die endgültige Bewertung ermöglicht es, die Punktzahlen anzupassen. Es wird ein Abschlussbericht mit einer Beschreibung des Verfahrens und den Schlussfolgerungen erstellt, einschließlich einer Rechtfertigung für die Anpassung von Punktzahlen und einer Abschätzung der Folgen für den Haushalt."

10 Art. 4 der Leitlinien legt fest:

„Gem. Art. 7 des Beschlusses HR DEC(2013) 013 des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik vom 17. Dezember 2013 über die Zulage für die Lebensbedingungen und die zusätzliche Zulage ist der technische Ausschuss Zulage für die Lebensbedingungen anzuhören.

Die Anstellungsbehörde setzt die Zulage für die Lebensbedingungen für die einzelnen Dienstorte fest."

Sachverhalt

11 Die Kläger, Herr David Martinez De Prins und die anderen Personen, deren Namen im Anhang aufgeführt sind, sind Beamte oder Bedienstete, die in der Delegation der Europäischen Union in Ghana (im Folgenden: Delegation in Ghana) dienstlich verwendet werden.

12 Am 23. Februar 2015 erließ der Generaldirektor Verwaltung des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) gemäß Art. 10 des Anhangs X des Statuts eine Entscheidung, mit der der Betrag der Zulage für die Lebensbedingungen für die in Drittländern verwendeten Bediensteten angepasst wurde (im Folgenden: Entscheidung vom 23. Februar 2015). Mit dieser Entscheidung wurde der Satz der Zulage für die Lebensbedingungen für das in der Delegation in Ghana verwendete Personal der Union von 25 % auf 20 % des Referenzbetrags gekürzt.

13 Der EAD hat die Entscheidung vom 23. Februar 2015 erstmalig bei der Erstellung der Gehaltsabrechnungen der Kläger für den Monat März 2015 umgesetzt, einschließlich der rückwirkenden Kürzung der Zulage für die Lebensbedingungen für die Monate Januar und Februar 2015.

14 Am 21. Mai 2015 legten die Kläger bei der Anstellungsbehörde bzw. der zum Abschluss von Dienstverträgen ermächtigten Behörde (im Folgenden: Einstellungsbehörde) eine Beschwerde nach Art. 90 Abs. 2 des Statuts gegen die Entscheidung vom 23. Februar 2015 ein, soweit diese sich auf ihre Gehaltsabrechnungen vom März 2015 auswirkte.

15 Mit Entscheidung vom 15. September 2015 wiesen die Anstellungsbehörde und die Einstellungsbehörde diese Beschwerde zurück.

16 Die Kläger tragen – ohne dass dies vom EAD bestritten wird – vor, erst am 17. Dezember 2015 von der Entscheidung vom 15. September 2015 Kenntnis erhalten zu haben.

Verfahren und Anträge der Beteiligten

17 Mit Klageschrift, die am 28. Dezember 2015 bei der Kanzlei des Gerichts für den öffentlichen Dienst der Europäischen Union eingegangen ist, haben die Kläger die vorliegende Klage erhoben. Die Rechtssache wurde unter dem Aktenzeichen F-153/15 in das Register eingetragen.

18 Am 23. März 2016 hat der EAD bei der Kanzlei des Gerichts für den öffentlichen Dienst die Klagebeantwortung eingereicht.

19 Nach Art. 3 der Verordnung (EU, Euratom) 2016/1192 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Juli 2016 über die Übertragung der Zuständigkeit für die Entscheidung im ersten Rechtszug über die Rechtsstreitigkeiten zwischen der Europäischen Union und ihren Bediensteten auf das Gericht (ABl. 2016, L 200, S. 137) ist die vorliegende Rechtssache in dem Stadium, in dem sie sich am 31. August 2016 befand, auf das Gericht übertragen worden. Die Rechtssache wurde unter dem Aktenzeichen T-575/16 in das Register eingetragen.

20 Mit Schreiben der Kanzlei des Gerichts vom 22. März 2017 ist der EAD ersucht worden, prozessleitenden Maßnahmen nach Art. 89 Abs. 3 Buchst. a und d und Art. 90 Abs. 1 der Verfahrensordnung des Gerichts nachzukommen. Der EAD hat fristgerecht die diesbezüglich vom Gericht gestellte Frage beantwortet und die angeforderten Unterlagen vorgelegt.

21 In der Sitzung vom 27. April 2017 haben die Parteien mündliche Ausführungen gemacht.

22 Die Kläger beantragen,

– „die Unanwendbarkeit der Entscheidung vom 23. Februar 2015 festzustellen, soweit sie die Zulage für die Lebensbedingungen für das in der Delegation in Ghana verwendete Personal der Europäischen Union mit Wirkung vom 1. Januar 2015 kürzt“;

– ihre Gehaltsabrechnungen für den Monat März 2015 und alle nachfolgenden Gehaltsabrechnungen aufzuheben, soweit diese die Entscheidung vom 23. Februar 2015 umsetzen;

– dem EAD die Kosten aufzuerlegen.

23 Der EAD beantragt,

– die Klage als unbegründet abzuweisen;

– den Klägern die Kosten aufzuerlegen.

24 Mit Beschluss vom 19. Mai 2017 hat der Präsident der Fünften Kammer des Gerichts die Wiedereröffnung der mündlichen Verhandlung angeordnet und im Rahmen einer prozessleitenden Maßnahme den EAD aufgefordert, bestimmte Unterlagen vorzulegen. Der EAD ist dieser Anordnung des Gerichts nachgekommen und hat die angeforderten Unterlagen innerhalb der eingeräumten Frist eingereicht.

Rechtliche Würdigung

Streitgegenstand

25 Mit ihrem ersten Antrag begehren die Kläger vom Gericht, „die Unanwendbarkeit der Entscheidung vom 23. Februar 2015 festzustellen, soweit sie die Zulage für die Lebensbedingungen für das in der Delegation in Ghana verwendete Personal der Europäischen Union mit Wirkung vom 1. Januar 2015 kürzt“.

26 Nach ständiger Rechtsprechung ist Art. 277 AEUV Ausdruck eines allgemeinen Grundsatzes, der jeder Partei das Recht gewährleistet, zum Zweck der Nichtigerklärung eines Rechtsakts, gegen den sie Klage erheben kann, inzident die Gültigkeit eines früheren Rechtsakts eines Unionsorgans zu bestreiten, der die Rechtsgrundlage des angefochtenen Rechtsakts bildet, falls die Partei nicht das Recht hatte, nach Art. 263 AEUV unmittelbar gegen den früheren Rechtsakt zu klagen, dessen Folgen sie nunmehr treffen, ohne dass sie seine Nichtigerklärung hätte beantragen können. Die durch Art. 277 AEUV

eröffnete Möglichkeit, die Unanwendbarkeit einer Verordnung oder eines Rechtsakts mit allgemeiner Geltung, der die Rechtsgrundlage der angefochtenen Durchführungsmaßnahme bildet, geltend zu machen, stellt jedoch kein selbständiges Klagerecht dar, und kann nur inzident ausgeübt werden. In Ermangelung einer Klagebefugnis kann Art. 277 AEUV nicht herangezogen werden (vgl. Urteil vom 27. Oktober 2016, EZB/Cerafogli, T-787/14 P, EU:T:2016:633, Rn. 42 und 43 und die angeführte Rechtsprechung).

27 Im vorliegenden Fall beantragen die Kläger mit ihrem zweiten Antrag die Aufhebung ihrer Gehaltsabrechnungen für den Monat März 2015 und aller nachfolgenden Gehaltsabrechnungen, soweit diese die Entscheidung vom 23. Februar 2015 umsetzen. Die Klagegründe betreffen auch die Rechtswidrigkeit jener Entscheidung. Daher sind die Kläger, wie sie im Übrigen auch in der mündlichen Verhandlung bekräftigt haben, so zu verstehen, dass sie mit ihrem ersten Klageantrag die Einrede der Rechtswidrigkeit im Sinne von Art. 277 AEUV gegen die Entscheidung vom 23. Februar 2015 – einen Rechtsakt von allgemeiner Geltung – erheben, um damit ihren zweiten Klageantrag auf Aufhebung der individuellen Entscheidungen zur Umsetzung dieses Rechtsakts zu stützen.

28 Nach der Rechtsprechung ist die Einrede der Rechtswidrigkeit aber nur zulässig, wenn die Kläger befugt sind, die Aufhebung dieser individuellen Entscheidungen zu beantragen, was nachfolgend zu prüfen ist.

29 Mit ihrem zweiten Antrag verlangen die Kläger vom Gericht die Aufhebung ihrer Gehaltsabrechnungen für den Monat März 2015 und aller nachfolgenden Gehaltsabrechnungen, soweit diese die Entscheidung vom 23. Februar 2015 umsetzen.

30 In diesen Zusammenhang ist das Vorliegen einer beschwerenden Maßnahme im Sinne der Art. 90 Abs. 2 und 91 Abs. 1 des Statuts eine unverzichtbare Voraussetzung für die Zulässigkeit jeder Anfechtungsklage eines Beamten oder Pensionärs gegen das Organ, dem er angehört. Nach ständiger Rechtsprechung sind nur Maßnahmen, die verbindliche Rechtswirkungen erzeugen, die die Interessen des Klägers durch einen erheblichen Eingriff in seine Rechtsstellung unmittelbar und sofort beeinträchtigen, Handlungen, gegen die die Anfechtungsklage nach vorhergehender Beschwerde gemäß Art. 91 des Statuts gegeben ist (Urteile vom 14. Februar 1989, Bossi/Kommission, 346/87, EU:C:1989:59, Rn. 23, vom 18. September 2008, Angé Serrano u. a./Parlament, T-47/05, EU:T:2008:384, Rn. 61, und vom 16. Juli 2015, EJ u. a./Kommission, F-112/14, EU:F:2015:90, Rn. 40).

31 Gehaltsabrechnungen wie die im vorliegenden Fall können beschwerende Maßnahmen darstellen und als solche Gegenstand von Beschwerden und gegebenenfalls von Klagen sein (Beschluss vom 20. März 2014, Michel/Kommission, F-44/13, EU:F:2014:40, Rn. 49, und vom 23. April 2015, Bensai/Kommission, F-131/14, EU:F:2015:34, Rn. 34).

32 So verhält es sich, wenn eine Entscheidung mit rein finanziellem Zweck aufgrund ihres Charakters in einer solchen Gehalts- oder Ruhegehaltsabrechnung Ausdruck finden kann. In diesem Fall setzt die Übermittlung der monatlichen Gehalts- oder Ruhegehaltsabrechnung die Beschwerde- bzw. Klagefrist nach Art. 90 Abs. 2 bzw. Art. 91 Abs. 3 des Statuts gegen eine Verwaltungsentscheidung in Gang, wenn diese Abrechnung deutlich und erstmals das Vorliegen und die Tragweite dieser Entscheidung erkennen lässt (vgl. Urteil vom 5. Februar 2016, Barnett und Mogensen/Kommission, F-56/15, EU:F:2016:11, Rn. 33 und die angeführte Rechtsprechung).

33 Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die Rechte, die z. B. durch die Änderung eines generellen Rechtsakts beschnitten werden, hauptsächlich oder ausschließlich finanzieller Art sind. In diesem Fall kann der Wegfall einer Zahlung bzw. die Kürzung ihres Betrags, die aus der Gehalts- oder Ruhegehaltsabrechnung ersichtlich sind, mit der die Anpassung umgesetzt wird, nur auf der Entscheidung der zuständigen Dienststelle beruhen, den fraglichen Rechtsakt allgemeiner Geltung auf

den betroffenen Beamten oder Pensionär anzuwenden (Urteil vom 23. April 2008, Pickering/Kommission, F-103/05, EU:F:2008:45, Rn. 74; vgl. auch Urteil vom 5. Februar 2016, Barnett und Mogensen/Kommission, F-56/15, EU:F:2016:11, Rn. 34 und die angeführte Rechtsprechung).

34 Eine Gehalts- oder Ruhegehaltsabrechnung weist jedoch ihrem Wesen und ihrem Zweck nach nicht die Merkmale einer beschwerenden Maßnahme auf, wenn sie lediglich die Tragweite vorhergehender rechtlicher Entscheidungen betreffend die Dienststellung des Beamten oder Pensionärs finanziell umsetzt (Urteil vom 23. April 2008, Pickering/Kommission, F-103/05, EU:F:2008:45, Rn. 72) oder wenn sie mit anderen Worten eine bloße Bestätigung dieser vorangegangenen Verwaltungsentscheidungen darstellt (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 4. September 2008, Lafili/Kommission, F-22/07, EU:F:2008:104, Rn. 33).

35 Während daher in Übereinstimmung mit der in den vorstehenden Rn. 32 und 33 angeführten Rechtsprechung eine Gehaltsabrechnung, die deutlich und erstmals das Vorliegen einer rein finanziellen Entscheidung erkennen lässt, eine anfechtbare Maßnahme darstellt, bestätigen die nachfolgenden Gehaltsabrechnungen nur diese Entscheidung, so dass sie nicht Gegenstand einer Anfechtungsklage sein können (vgl. Urteil vom 11. Dezember 2007, Sack/Kommission, T-66/05, EU:T:2007:370, Rn. 31 und die angeführte Rechtsprechung).

36 Vorliegend hat das Gericht nicht über die Rechtmäßigkeit der Gehaltsabrechnungen der Kläger ab dem Monat März 2015 als solche zu urteilen, sondern insofern, als sie die Entscheidung der Anstellungs- und der Einstellungsbehörde wiedergeben, auf ihren Fall den neuen Satz der Zulage für die Lebensbedingungen anzuwenden, der mit Wirkung vom 1. Januar 2015 für das in Ghana verwendete Personal der Europäischen Union in der Entscheidung vom 23. Februar 2015 festgesetzt wurde, die eine Maßnahme von allgemeiner Wirkung darstellt.

37 Unter diesen Umständen ist der zweite Klageantrag zulässig, soweit er im Wesentlichen die Aufhebung der in den Gehaltsabrechnungen der Kläger für den Monat März 2015 enthaltenen Entscheidung der Anstellungs- und der Einstellungsbehörde betrifft, auf sie den neuen Satz der Zulage für die Lebensbedingungen anzuwenden, der in der Entscheidung vom 23. Februar 2015 festgesetzt wurde; der Umstand, dass das betreffende Organ lediglich die geltenden allgemeinen Regelungen anwendet ist insoweit irrelevant (Urteil vom 4. Juli 1985, Agostini u. a./Kommission, 233/83, EU:C:1985:291, Rn. 13). Hingegen können die Kläger nicht zulässigerweise die Aufhebung der nachfolgenden Gehaltsabrechnungen beantragen, die in jedem Fall lediglich bestätigende Maßnahmen darstellen.

38 Folglich ist die Einrede der Rechtswidrigkeit, die im Rahmen des ersten Klageantrags gegen die Entscheidung vom 23. Februar 2015 erhoben wurde, ebenfalls zulässig.

Zur Begründetheit

39 Die Kläger führen im Wesentlichen fünf Gründe für die Rechtswidrigkeit der Entscheidung vom 23. Februar 2015 an. Mit dem ersten Klagegrund werden Verfahrensfehler gerügt, mit dem zweiten ein Rechtsfehler, mit dem dritten ein Verstoß gegen das Rückwirkungsverbot, mit dem vierten ein Ermessensfehler und mit dem fünften ein Begründungsmangel.

40 Zur Stützung ihres ersten Klagegrundes machen die Kläger die Rechtswidrigkeit der Entscheidung vom 23. Februar 2015 geltend, die wegen Missachtung des in den Leitlinien zur Festsetzung der Zulage für die Lebensbedingungen geregelten Verfahrens mit einem Verfahrensfehler behaftet sei. Das Verfahren sei insofern nicht gemäß den Leitlinien abgelaufen, als erstens keinerlei Anhörung stattgefunden habe, um die versäumte Aktualisierung der veralteten Bewertung zu heilen, und zweitens, weil der technische Ausschuss des EAD (im Folgenden: der technische Ausschuss) nicht ordnungsgemäß angehört worden

sei. In der mündlichen Verhandlung haben die Kläger weiter ausgeführt, dass die Delegationsleiter auf der regionalen Ebene nicht angehört worden seien, so dass der zweite Schritt des Verfahrens nicht ordnungsgemäß stattgefunden habe, wodurch das Verfahren insgesamt fehlerhaft sei.

41 Der EAD tritt den Argumenten der Kläger entgegen.

42 Die Art. 3 und 4 der Leitlinien definieren die Regeln für das Verfahren zur Festsetzung der Zulage für die Lebensbedingungen, deren Beachtung Voraussetzung für die Rechtmäßigkeit der Entscheidung ist, die am Ende dieses Verfahrens erlassen wird.

43 Gemäß Art. 3 der Leitlinien gliedert sich das Verfahren für die Festsetzung der Zulage für die Lebensbedingungen in drei Schritte. Im ersten Schritt findet eine Bewertung auf nationaler Ebene für jeden Dienstort statt. Im zweiten Schritt findet ein regionaler Vergleich statt, um eine Kohärenz zwischen den verschiedenen Dienstorten zu gewährleisten; dieser Schritt wird mit einem Bericht abgeschlossen. Im dritten Schritt wird ein globaler Vergleich auf der Grundlage der ersten beiden Schritte durchgeführt, um die Punktzahlen anzupassen; im Anschluss daran wird ein Abschlussbericht mit einer Beschreibung des Verfahrens und den Schlussfolgerungen erstellt, einschließlich einer Rechtfertigung für die Anpassung von Punktzahlen und einer Abschätzung der Folgen für den Haushalt.

44 Art. 4 der Leitlinien legt überdies fest, dass der technische Ausschuss anzuhören ist und auf Antrag der Anstellungsbehörde Empfehlungen abgibt.

45 Nach Art. 10 des Anhangs X des Statuts wiederum kann die Zulage für die Lebensbedingungen nur jährlich bewertet und gegebenenfalls nur nach Stellungnahme der Personalvertretung des EAD (im Folgenden: Personalvertretung) angepasst werden.

46 Somit ist anhand von Art. 10 des Anhangs X des Statuts und Art. 3 und 4 der Leitlinien zu prüfen, ob im vorliegenden Fall das Verfahren für die Festsetzung der Zulage für die Lebensbedingungen, das dem Erlass der Entscheidung vom 23. Februar 2015 voranging, ordnungsgemäß war.

47 Dabei ist zunächst zu prüfen, ob das in den Leitlinien vorgesehene Verfahren für die Festsetzung der Zulage für die Lebensbedingungen in drei Schritten beachtet wurde. Dazu hat das Gericht den EAD in einer prozessleitenden Maßnahme aufgefordert, u. a. die Berichte vorzulegen, die im Anschluss an den zweiten und dritten Schritt des Verfahrens zur Festsetzung der Zulage für die Lebensbedingungen erstellt wurden. Der EAD hat auf die Aufforderung des Gerichts drei Tabellen für jeden der drei Schritte des Verfahrens mit den Punktzahlen vorgelegt, die für jeden Parameter in Abhängigkeit vom Schwierigkeitsgrad vergeben wurden, sowie die endgültige Notierung mit dem Satz der Zulage für die Lebensbedingungen für jeden Dienstort.

48 Aus den Akten und den Antworten, die der EAD auf die Fragen des Gerichts eingereicht hat, ergibt sich, dass der zweite und dritte Schritt des Verfahrens zur Festsetzung der Zulage für die Lebensbedingungen nicht vollständig beachtet wurden. Erstens sieht Art. 3 der Leitlinien nämlich hinsichtlich des zweiten Schritts des Verfahrens vor, dass eine regionale Bewertung unter Berücksichtigung regionaler Ähnlichkeiten und Unterschiede vorzunehmen ist, während die vom EAD vorgelegte Tabelle, die lediglich eine Tabelle ohne ergänzende Erklärungen darstellt, nicht den Schluss zulässt, dass die für jeden Dienstort ermittelten Ergebnisse tatsächlich mit anderen ähnlichen Dienstorten verglichen wurden, um eine gewisse regionale Kohärenz sicherzustellen. Während dieser Artikel darüber hinaus die Erstellung eines Berichts mit den Schlussfolgerungen und eine Zusammenfassung der eingegangenen Stellungnahmen verlangt, wurden diese nicht vorgelegt.

49 Während der mündlichen Verhandlung hat der EAD überdies eingeräumt, dass eine gemeinsame Anhörung aller Delegationsleiter auf regionaler Ebene in Westafrika und in Europa anlässlich des zweiten Schritts des Verfahrens zur Festsetzung der Zulage für die Lebensbedingungen nicht stattgefunden habe.

50 Zweitens, hinsichtlich des dritten Schritts des Verfahrens zur Festsetzung der Zulage für die Lebensbedingungen, sieht Art. 3 der Leitlinien vor, dass im Anschluss an diesen Schritt ein Abschlussbericht mit einer Beschreibung des durchgeführten Verfahrens und den Schlussfolgerungen, einschließlich einer Rechtfertigung für die Anpassung von Punktzahlen erstellt wird, aber ein solcher Abschlussbericht wurde nicht vorgelegt; der EAD hat lediglich eine Tabelle vorgelegt, die weder eine Beschreibung der Verfahren noch die Schlussfolgerungen zur Rechtfertigung der angepassten Punktzahlen enthält. Daher ist es nicht möglich zu überprüfen, ob dieser Schritt in Übereinstimmung mit den Anforderungen dieses Artikels durchgeführt wurde.

51 Auf Nachfrage in der mündlichen Verhandlung hat der EAD ebenfalls eingeräumt, dass er nicht versichern könne, dass die Berichte, die im Anschluss an den zweiten und dritten Schritt des Verfahrens zur Festsetzung der Zulage für die Lebensbedingungen zu erstellen sind, auch verfasst wurden.

52 Des Weiteren ist die Frist zu prüfen, mit der die Unterlagen an den technischen Ausschuss übermittelt wurden. Die Kläger rügen insoweit die Unzulänglichkeit des Verfahrens zur Anhörung des technischen Ausschusses angesichts der Praxis der Verwaltung, die einschlägigen Unterlagen lediglich zwei Tage vor der Zusammenkunft des technischen Ausschusses zu übermitteln, was die Bewertung der benötigten Informationen für 120 Dienstorte unmöglich mache. Insoweit ist eine Befassung des technischen Ausschusses mit den einschlägigen Unterlagen zwar in Art. 4 der Leitlinien vorgesehen, allerdings enthalten weder diese Leitlinien noch die Entscheidung vom 17. Februar 2013 eine Regelung über die Mindestfrist bei der Übermittlung dieser Unterlagen. Die Abwesenheit einer solchen Fristenregelung entbindet den EAD jedoch nicht von der Verpflichtung, in seinem Verantwortungsbereich die gebotene Sorgfalt zu beachten, damit diese Unterlagen dem technischen Ausschuss hinreichend frühzeitig übermittelt werden können, um ihm eine vollständige Prüfung dieser Unterlagen vor Abgabe seiner Stellungnahme zu ermöglichen, zumal diese Unterlagen 120 Dienstorte betreffen. Aus den Akten ergibt sich aber, dass der Abschluss des dritten Schritts für die Festsetzung der Zulage für die Lebensbedingungen erst am 21. Januar 2015 erfolgte, dass die Unterlagen dem technischen Ausschuss am 23. Januar 2015 übermittelt wurden und dass dieser seine Stellungnahme am 26. Januar 2015 abgegeben hat. Diese Zeitspanne genügt nicht, um von einer angemessenen Anhörung des technischen Ausschusses sprechen zu können. Da der EAD die im Anschluss an den zweiten und dritten Schritt des Verfahrens zu erstellenden Berichte nicht vorgelegt hat, ist außerdem zu folgern, dass dieser Ausschuss nicht alle für die Abgabe seiner Stellungnahme relevanten Unterlagen erhalten hat.

53 Aus dem Schreiben der Personalvertretung vom 19. Februar 2015 an den Personalchef des EAD ergibt sich weiterhin, dass diese vorbehaltlich zweier Anmerkungen eine positive Stellungnahme zur Entscheidung vom 23. Februar 2015 abgegeben hat. In ihrer ersten Anmerkung stellt die Personalvertretung das Fehlen der Anhörung der Leiter der Delegationen in Westafrika und in Europa fest und verlangt gerade, dass die Bewertung betreffend die Delegation in Ghana unter diesen Vorbehalt gestellt werde. In ihrer zweiten Anmerkung hebt die Personalvertretung hervor, dass es für die Anhörung des technischen Ausschusses unabdingbar sei, dass dessen Mitglieder die Unterlagen wenigstens zehn Tage vor der Zusammenkunft erhielten, um sie ordnungsgemäß analysieren zu können.

54 Schließlich machen die Kläger geltend, dass keinerlei Anhörung durchgeführt wurde, um die versäumte Aktualisierung der veralteten Bewertung zu heilen. Insofern heißt es in Art. 2 der Leitlinien, dass die Parameter „Grad der Isolierung“ und „sonstige örtliche Gegebenheiten“ auf der Grundlage von Daten ermittelt werden, die von der Delegation als Antwort auf einen Fragebogen übermittelt werden.

Vorliegend hat sich der EAD zur Ermittlung der Punktzahlen für diese beiden Parameter für die Delegation in Ghana auf eine Bewertung vom Juli 2014 gestützt. Da die Leitlinien mit der neuen Vorgehensweise zur Festsetzung der Zulage für die Lebensbedingungen jedoch im Dezember 2014 erlassen wurden, also sechs Monate nachdem die Bewertung in der genannten Delegation vorgenommen wurde, und da die Delegation zu keinem Zeitpunkt erneut angehört wurde, um dieses Versäumnis nachzuholen, ist nicht auszuschließen, dass eine ordnungsgemäße Anhörung es ermöglicht hätte, die Bewertungskriterien zu überprüfen und eine Bewertung vorzunehmen, die den Gegebenheiten vor Ort und den Leitlinien besser entspricht.

55 Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass die Rüge der Kläger, wonach das in den Leitlinien vorgesehene Verfahren für die Festsetzung der Zulage für die Lebensbedingungen vorliegend nicht ordnungsgemäß durchgeführt worden sei, begründet ist.

56 Damit ein Verfahrensfehler vorliegend die Aufhebung der Gehaltsabrechnungen der Kläger vom März 2015 bis zum 28. Dezember 2015 nach sich ziehen kann, soweit darin der mit der Entscheidung vom 23. Februar 2015 neu festgesetzte Satz für die Zulage für die Lebensbedingungen angewandt wird, muss außerdem nachgewiesen sein, dass die fragliche Entscheidung ohne diese Rechtswidrigkeit einen anderen Inhalt hätte haben können und dass diese Gehaltsabrechnungen selbst folglich einen anderen Satz für die Zulage für die Lebensbedingungen hätten anwenden können (vgl. in diesem Sinne und entsprechend Urteil vom 13. Juli 2000, Hendrickx/Cedefop, T-87/99, EU:T:2000:191, Rn. 64 und die angeführte Rechtsprechung).

57 Ein solcher Verfahrensfehler kann daher nur dann mit der Aufhebung der angefochtenen Entscheidung geahndet werden, wenn feststeht, dass dieser Fehler den Inhalt der Entscheidung beeinflussen konnte (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 29. Oktober 1980, van Landewyck u. a./Kommission, 209/78 bis 215/78 und 218/78, nicht in der Sammlung veröffentlicht, EU:C:1980:248, Rn. 47, und vom 9. März 1999, Hubert/Kommission, T-212/97, EU:T:1999:39, Rn. 53). Dies ist vorliegend jedoch der Fall, weil nicht ausgeschlossen werden kann, dass eine ordnungsgemäße Anhörung den Inhalt der Entscheidung vom 23. Februar 2015 hätte beeinflussen können. Weiterhin kann auch nicht ausgeschlossen werden, dass das Fehlen der Berichte im Anschluss an den zweiten und dritten Schritt des Verfahrens zur Festsetzung der Zulage für die Lebensbedingungen geeignet war, die Interessen der Kläger zu beeinträchtigen und folglich das Verfahren zu ihrem Nachteil zu beeinflussen, da ohne diese Verfahrensfehler die Entscheidung vom 23. Februar 2015 einen anderen Inhalt hätte haben können.

58 Die Überprüfung und gegebenenfalls die Anpassung der Zulage für die Lebensbedingungen führen nämlich zu einer jährlichen Übung, die alle Dienstorte umfasst, um die Entwicklung der örtlichen Gegebenheiten zu berücksichtigen. Diese Überprüfung umfasst eine Untersuchung der Lebensbedingungen in den einzelnen Dienstorten, um festzustellen, ob sie mit jenen in der Union gleichwertig sind oder nicht. Das Ziel der Aktualisierung der Zulage für die Lebensbedingungen liegt also darin, den Betrag der Zulage jährlich an die Lebensbedingungen in einem bestimmten Dienstort anzupassen. Diesbezüglich ist es von großer Wichtigkeit, über alle von den Delegationen übermittelten Daten zu verfügen und das Anhörungsverfahren zu beachten, um die Gegebenheiten vor Ort in den einzelnen Dienstorten zu kennen und die Entwicklung der Situation berücksichtigen zu können. Der Vergleich der Ergebnisse mit den Lebensbedingungen in anderen, ähnlichen Regionen mit den Lebensbedingungen in der Union und weltweit ist auch unerlässlich, um eine gewisse Genauigkeit und Kohärenz zu gewährleisten. Die beim Verfahren für die Festsetzung der Zulage für die Lebensbedingungen begangenen Fehler, d. h. die unterbliebenen Anhörungen und das Versäumnis, die Berichte im Anschluss an den zweiten und dritten Schritt des Verfahrens zu erstellen, sind geeignet, die Beurteilung der tatsächlichen Situation der Delegation in Ghana und der Entwicklung im Vergleich zum Vorjahr zu beeinträchtigen.

59 Daher sind – ohne dass die weiteren von den Klägern angeführten Klagegründe zu prüfen wären – die Gehaltsabrechnungen der Kläger für den Monat März 2015 aufzuheben, soweit darin der in der Entscheidung vom 23. Februar 2015 festgelegte neue Satz der Zulage für die Lebensbedingungen auf die in der Delegation in Ghana verwendeten Beamten und Bediensteten angewandt wird, da diese Entscheidung mit Verfahrensfehlern behaftet ist.

Kosten

60 Nach Art. 134 § 1 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da der EAD unterlegen ist, sind ihm gemäß dem Antrag der Kläger die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen hat

DAS GERICHT (Fünfte Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die vom Europäischen Auswärtigen Dienste (EAD) für den Monat März 2015 erstellten Gehaltsabrechnungen von Herrn David Martinez De Prins und den weiteren im Anhang namentlich aufgeführten Beamten und sonstigen Bediensteten des EAD werden aufgehoben, soweit darin die Entscheidung des EAD vom 23. Februar 2015 über die Herabsetzung der an die in Ghana dienstlich verwendeten Bediensteten der Europäischen Union gezahlten Zulage für die Lebensbedingungen ab dem 1. Januar 2015 angewandt wird.**

2. **Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.**

3. **Der EAD trägt die Kosten des Verfahrens.**

Gratsias Labucka Ulloa Rubio

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 14. Dezember 2017.

Der Kanzler
E. Coulon

Der Präsident
D. Gratsias