Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Erste Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Klage wird abgewiesen.**

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

Koopmans O'Keeffe Bosco

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 19. Januar 1984.

Für den Kanzler
J. A. Pompe
Hilfskanzler

Der Präsident der Ersten Kammer
T. Koopmans

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS SIMONE ROZÈS VOM 10. NOVEMBER 1983 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

Sie sind mit Klagen befaßt, die von zahlreichen Beamten der Kommission [2], des Rates [3] und des Parlaments [4] gegen ihr Beschäftigungsorgan erhoben worden sind und mit denen die Rechtmäßigkeit der am 21. Januar 1980 ergangenen Ratsverordnungen Nr. 160/80 zur Änderung des Statuts der Beamten der Europäischen Gemeinschaften und der Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten dieser Gemeinschaften und Nr. 161/80 zur Angleichung der Dienst- und Versorgungsbezüge der Beamten und sonstigen Bediensteten der Europäischen Gemeinschaften sowie der

1 — Aus dem Französischen übersetzt.

2 — Rechtssache 211/80, Michel Advernier und andere, und verbundene Rechtssachen 219 bis 228, 230 bis 235, 237, 238 und 240 bis 242/80, Maurice André und andere.

3 — Rechtssache 260/80, Ivar Andersen und andere.

4 — Rechtssache 262/80, Kirsten Andersen und andere.

Berichtungskoeffizienten, die auf diese Dienst- und Versorgungsbezüge anwendbar sind [1], oder lediglich die Rechtmäßigkeit der ersteren [2] bestritten wird.

Der diesen Klagen zugrundeliegende Sachverhalt und die aufgeworfenen materiell-rechtlichen Fragen sind identisch mit denen in der Rechtssache 64/80, Giuffrida und Campogrande, die zu Ihrem Urteil vom 28. Februar 1981 [3] geführt hat. In diesem Urteil haben Sie die auf Artikel 173 Absatz 2 EWG-Vertrag gestützte Klage auf Nichtigerklärung der Verordnung Nr. 160/80, die ein Beamter des Rates und ein Beamter der Kommission gegen den Rat erhoben hatten, für unzulässig erklärt.

In den vorliegenden Rechtssachen werden Sie dagegen wegen deren andersartiger Rechtsgrundlage Anlaß haben, zu den materiell-rechtlichen Fragen Stellung zu nehmen. Diese Klagen werden als sogenannte Beamtenklagen verstanden oder können als solche verstanden werden; sie sind aufgrund der Artikel 179 EWG-Vertrag und 91 des Statuts erhoben worden, bei denen der durch Artikel 184 EWG-Vertrag geschaffene Mechanismus einer Inzidentkontrolle der Rechtmäßigkeit der Verordnungen verwendet wird. Sie sind nämlich gerichtet [4] — oder können als teilweise gerichtet angesehen werden [5] — gegen bestimmte Gehaltsabrechnungen und Abrechnungen über Gehaltsrückstände der Kläger, die nichtig sein sollen, weil sie nach den — angeblich rechtswidrigen — Verordnungen Nrn. 160/80 und 161/80 vorgenommen worden seien [6].

Ähnliche Klagen sind auch von Beamten des Gerichtshofes [7], des Rechnungshofes [8] und des Wirtschafts- und Sozialausschusses [9] erhoben worden. In diesen Rechtssachen wurde jedoch dem betroffenen Organ und den betroffenen Institutionen ein Aufschub für die Einreichung ihrer Klagebeantwortung auf unbestimmte Zeit gewährt. Gegen das Parlament ist das Verfahren auf Antrag der Kläger bis zu seinem Abschluß gediehen, da ein Teil einer ihrer Klagegründe dieses Organ unmittelbar betrifft und die Betroffenen eine Antwort in der Sache erhofften. Das Parlament überläßt jedoch, indem es seine Ausführungen im wesentlichen auf die Fragen der Zulässigkeit beschränkt, die Beurteilung insoweit Ihnen.

I — Da die Vorgeschichte und die Ursachen der Rechtsstreitigkeiten im einzelnen im Urteil Giuffrida und Campogrande [10] und in den Schlußanträgen von Generalanwalt Reischl in dieser Rechtssache [11] geschildert worden sind, erlaube ich mir, sie kurz zusammenzufassen.

1. Die Verordnung Nr. 160/80 sollte die finanziellen Vorteile beseitigen, in deren Genuß bestimmte Beamte (Beamte mit Familie, Beamte mit Anspruch auf die Auslandszulage) infolge der Einbeziehung des Berichtigungskoeffizienten für Brüssel und Luxemburg in die Grundgehälter und der entsprechenden Anpassung der anderen Berichtigungs-

1 — Verbundene Rechtssachen André und andere.
2 — Die übrigen Rechtssachen.
3 — Slg. 1981, 693.
4 — Die anderen als die verbundenen Rechtssachen.
5 — Die verbundenen Rechtssachen.
6 — In den anderen als den verbundenen Rechtssachen wird nur die Rechtmäßigkeit der Verordnung Nr. 160/80 in Zweifel gezogen.
7 — Rechtssache 261/80, Jan Lens/Gerichtshof.
8 — Rechtssache 259/80, Caroline Buick-Lucas und andere/Rechnungshof.
9 — Rechtssache 263/80, John Baker und andere/Wirtschafts- und Sozialausschuß.
10 — Tatbestand, I. Sachverhalt und Verfahren, Slg. 1981, 695 f.
11 — Slg. S. 704 bis 708.

koeffizienten im Jahr 1976 [1] gekommen waren. Zu diesem Zweck wurde mit Artikel 1 der Verordnung die Tabelle dieser Gehälter für alle Beamten und anderen Bediensteten [2] nach unten verändert. Für diejenigen unter ihnen jedoch, die infolgedessen eine Nettoeinbuße erleiden würden, erhielt Artikel 2 der Verordnung das frühere Grundgehalt aufrecht.

Diese letztere Bestimmung wurde nur auf eine sehr kleine Anzahl von Beamten angewandt, denn die am selben Tag in Kraft getretene Verordnung Nr. 161/80 führte im Rahmen der regelmäßigen Überprüfung des Besoldungsniveaus zu einer Erhöhung der Grundgehälter [3]. Die Verordnung Nr. 161/80 hob darüber hinaus die Verordnung Nr. 160/80 mit Ausnahme ihres Artikels 2 auf.

Bei der Prüfung der durch diese Rechtssachen aufgeworfenen materiellen Rechtsfragen werde ich Gelegenheit haben, zahlreiche andere tatsächliche Umstände anzuführen.

2. An dieser Stelle möchte ich jedoch im Hinblick auf den Gegenstand der Klagen hinzufügen, daß die ersten von der Kommission vorgenommenen Einzelmaßnahmen zur Durchführung der Verordnung Nr. 160/80 in der Zahlung der Besoldungsrückstände für Januar und Februar 1980 am 27. und 28. Februar 1980 bestanden. Bei diesem Organ wurde das erste anhand der mit dieser Verordnung festgesetzten Tabellen ermittelte Monatsgehalt im März 1980 gezahlt. Im Generalsekretariat des Rates fand die Zahlung der Gehaltsrückstände am 9. und 10. Februar 1980 statt und bezog sich auf die Zeit vom 1. Januar 1979 bis 31. Januar 1980. Das erste anhand der neun Tabellen ermittelte Monatsgehalt wurde Ende Februar 1980 gezahlt; die Gehaltsabrechnungen wurden den Betroffenen im März zugeschickt. Beim Parlament war der zeitliche Ablauf der gleiche wie beim Rat, wobei die Gehaltsabrechnungen für Februar 1980 den betroffenen Beamten lediglich früher zugesandt wurden.

In der Rechtssache Advernier u. a. und in den Rechtssachen gegen den Rat und das Parlament legten die Kläger bei der zuständigen Stelle fristgerecht eine Beschwerde gegen die erhaltenen Abrechnungen ein, die sie mit ein und demselben rechtlichen Vorbringen begründeten. Die in den verbundenen Rechtssachen von den Klägern an die Kommission gerichteten Beschwerden wurden ebenfalls rechtzeitig eingereicht.

Diese Beschwerden wurden durch ausdrückliche Entscheidungen der Kommission und des Rates am 28. Juli 1980 und 7. Oktober 1980 zurückgewiesen. Die Nichtäußerung des Parlaments, das innerhalb der vorgesehenen Frist keine Antwort erteilte, gilt als stillschweigende Zurückweisung [4].

3. Die Kläger haben die vorliegenden Klagen am 27. [5], 28. Oktober [6] und 25. November 1980 [7] erhoben.

Die in den verbundenen Rechtssachen gegen den Rat gerichteten Klagen haben Sie mit Beschluß vom 8. Juli 1981 für unzulässig erklärt. Sie haben ausgeführt, daß sich diese Klagen von Kommissionsbeamten als Klagen aufgrund von Artikel 179 EWG-Vertrag nicht gegen die zu-

1 — Durch die Verordnung Nr. 3177/76 des Rates vom 21. Dezember 1976, der ersten Verordnung zur Anwendung der am 29. Juni 1976 vom Rat beschlossenen Berechnungsmethode für die regelmäßige Überprüfung des Besoldungsniveaus.

2 — Artikel 1 der Verordnung.

3 — Aufgrund von der „bereinigten" Tabelle des Artikels 1 der Verordnung Nr. 160/80.

4 — Artikel 90 Absatz 2 am Ende.

5 — Rechtssache 211/80, Michel Advernier und andere/Kommission.

6 — Verbundene Rechtssachen.

7 — Rechtssachen 260 und 262/80, Ivar Andersen und andere/Rat bzw. Kirsten Andersen und andere/Parlament.

ständige Behörde richteten, soweit sie gegen den Rat erhoben waren, und haben folgendes hinzugefügt:

„Da die Verordnungen Nrn. 160/80 und 161/80 überdies weder an die Kläger ergangene Entscheidungen noch Entscheidungen darstellen, die, obwohl sie als Verordnung ergangen sind, sie unmittelbar und individuell betreffen, sind die Klagen auch insoweit unzulässig, als sie auf Artikel 173 EWG-Vertrag gestützt sein sollten."

Terminverschiebungen sind in der Erwartung, zu einer gütlichen Einigung zu gelangen, insbesondere auf Antrag der Kläger vorgenommen worden. Das Verfahren wurde nach dem Scheitern der Verhandlungen fortgesetzt.

Es sind zunächst die Fragen der Zulässigkeit zu prüfen, sodann ist auf das materiell-rechtliche Vorbringen einzugehen.

II — Zulässigkeit

1. Zulässigkeit der gegen die Kommission gerichteten Klagen in den verbundenen Rechtssachen

Die Auseinandersetzung zwischen den Klägern und der Kommission über diese Frage war bis zum Schluß von einem Mißverständnis gekennzeichnet. Während die von der Kommission in ihrer Klagebeantwortung erhobene Unzulässigkeitseinrede die Klagen nur betraf, soweit sie auf die Nichtigerklärung der Verordnungen Nrn. 160/80 und 161/80 des Rates abzielten, wiederholten die Kläger in ihrer Erwiderung die Argumente, die sie zur Entgegnung auf die vom Rat erhobene Unzulässigkeitseinrede geltend gemacht hatten und die Sie in Ihrem bereits zitierten Beschluß später zurückgewiesen haben. Da sie es für besser hielten, daß der Gerichtshof über die Zulässigkeit entscheidet, bevor er sich der Sache selbst zuwendet, beschränkten sie ferner den Gegenstand dieses Schriftsatzes auf die Fragen der Zulässigkeit und baten darum, Ausführungen zur Sache in einem gesonderten Schriftsatz machen zu können. Nachdem diesem Begehren nicht stattgegeben worden war, beschränkte sich die Kommission in ihrer Gegenerwiderung in der gleichen Weise und betonte dabei, daß sie die Zulässigkeit der Klagen nicht im vollem Umfang bestreite.

Nach meiner Meinung sind die Klagen, soweit sie unmittelbar die Nichtigerklärung der Verordnungen Nrn. 160/80 und 161/80 des Rates zum Ziel haben, aus den bereits in Ihrem Beschluß vom 8. Juli 1981 dargelegten Gründen offensichtlich unzulässig. Sie sind jedoch auch gerichtet gegen „die Art und Weise, in der das Gehalt in Anwendung [dieser beiden Verordnungen] berechnet worden ist". Somit kann angenommen werden, daß mit ihnen die Aufhebung der aufgrund der genannten Verordnungen erstellten Gehaltsabrechnungen begehrt wird; die Gültigkeit dieser Verordnungen wäre damit, wie in den anderen Rechtssachen, mittelbar in Frage gestellt.

2. Die vom Rat und vom Parlament erhobene Einrede der Unzulässigkeit

a) Der *Rat* hält die Klage für unzulässig, soweit sie auf die Aufhebung der die Beschwerden der Kläger ausdrücklich zurückweisenden Entscheidung seines Generalsekretärs vom 7. Oktober 1980 abzielt.

Die Einrede des Rates erscheint mir eingeschränkt zu sein. Dieses Organ wendet sich nicht gegen die Zulässigkeit der genannten Klagen, soweit mit ihnen die Rechtmäßigkeit der Abrechnungen über Gehälter und Gehaltsrückstände und mittelbar einer Verordnung, nach der diese erstellt worden sind, in Zweifel ge-

zogen wird. Der Rat ist lediglich der Auffassung, daß die Kläger kein Interesse an einer Klage gegen die ihre Beschwerde ausdrücklich zurückweisende Entscheidung haben. Er macht in dieser Hinsicht geltend, daß die Aufhebung dieser Entscheidung sowohl die Wirkungen der Verordnung, gegen die die Kläger eine Rechtswidrigkeitseinrede erhoben hätten, als auch die der Gehaltsabrechnungen sowie der Abrechnungen über Gehaltsrückstände, die die unmittelbar angefochtenen Rechtsakte seien, weiterbestehen lasse.

Diese Auffassung halte ich nicht für stichhaltig. Mir scheint, daß die Beamten ein Interesse daran haben, die Entscheidungen über die Zurückweisung von Beschwerden, die gegen Maßnahmen wie Gehaltsabrechnungen und Abrechnungen über Gehaltsrückstände eingelegt werden, anzufechten, weil solche Entscheidungen die Gültigkeit dieser Maßnahmen ausdrücklich und mit einer entsprechenden Begründung bestätigen. Ganz allgemein wäre es im übrigen ein wenig unlogisch, die Zulässigkeit einer Klage zu bejahen, soweit sie gegen eine beschwerende Maßnahme gerichtet ist, und sie zu verneinen, soweit sie sich gegen die ausdrückliche Zurückweisung der gegen diese Maßnahme eingelegten Beschwerde richtet, die innerhalb des vom Statut eingerichteten Rechtswegsystems die notwendige Folge der beschwerenden Maßnahme ist.

b) Die rechtliche Beurteilung Ihnen überlassend äußert das *Parlament* ebenfalls Zweifel an der Zulässigkeit der gegen dieses Organ erhobenen Klagen. Seine Vorbehalte sind von zweierlei Art; sie betreffen die Klagen, soweit sie gegen die Gehaltsabrechnungen und Abrechnungen über Gehaltsrückstände gerichtet sind, und außerdem, soweit mit ihnen von den durch Artikel 184 EWG-Vertrag eingeräumten Möglichkeiten Gebrauch gemacht wird.

In bezug auf den ersten Punkt geht die Überlegung des Parlaments davon aus, daß nach dem Wortlaut des Statuts nur eine Entscheidung der Verwaltung Gegenstand einer Beschwerde und sodann unter Umständen einer Klage vor dem Gerichtshof sein kann. Das Parlament hält es aber nicht für möglich, die streitigen Gehaltsabrechnungen und Abrechnungen über Gehaltsrückstände als von der Verwaltung getroffene Entscheidungen anzusehen, weil sie nur die Durchführung der von den Klägern als rechtswidrig angesehenen Verordnungsbestimmungen darstellten. Mit anderen Worten, durch die Zusendung dieser Abrechnungen habe die Verwaltung des Parlaments keine Entscheidung getroffen, sondern lediglich eine für sie verbindliche Verordnung des Rates durchgeführt.

Diese auf den ersten Blick einleuchtende Argumentation muß gleichwohl im Hinblick auf Ihre Rechtsprechung zurückgewiesen werden. Darin wurde mehrfach anerkannt, daß Gehaltsabrechnungen beschwerende Maßnahmen darstellen können, die die Fristen vorgerichtlicher und gerichtlicher Rechtsbehelfe in Gang setzen [1]. Es ist schwierig, der Analyse der fraglichen Urteile durch das Parlament zu folgen, wonach mit diesen Entscheidungen nicht mehr gesagt werde, als daß der Empfang einer Gehaltsabrechnung die Beschwerdefrist in Gang setze. Die folgende Passage des Urteils Reinarz

1 — Urteil der Zweiten Kammer vom 21. Februar 1974, Roswitha Kortner, verheiratete Schots, und andere/Rat und Kommission der Europäischen Gemeinschaften und Europäisches Parlament, verbundene Rechtssachen 15 bis 33, 52, 53, 57 bis 109, 116, 117, 123, 132 und 135 bis 137/73, Slg. 1974, 177, insbesondere Randnummern 14 bis 19 der Entscheidungsgründe, S. 189; Urteil der Zweiten Kammer vom 21. Mai 1981, Andreas Reinarz/Kommission, Slg. 1981, 1311, Randnummer 10 der Entscheidungsgründe, S. 1321.

macht diese einengende Auslegung unmöglich; ich zitiere:

„Im vorliegenden Fall liegt die beschwerende Maßnahme in der ersten Gehaltsabrechnung für den Monat Mai 1974, anhand deren der Kläger hat feststellen können, welche Berechnungsmethode herangezogen worden ist." [1]

Aber auch abgesehen von diesem Zitat meine ich, daß in Ihrer Rechtsprechung, da sie bejaht hat, daß eine Gehaltsabrechnung die Klagefristen in Gang setzte, dieser Art von Dokumenten die Eigenschaft einer beschwerenden Maßnahme stillschweigend zugesprochen wurde. Mir scheint, daß es wegen des Wortlauts von Artikel 90 Absatz 2 des Statuts nicht anders sein kann; dieser sieht vor, daß Beschwerden gegen eine beschwerende Maßnahme gerichtet sein müssen, die, wie in den vorliegenden Rechtssachen, die Form einer Einzelmaßnahme haben kann, und daß die Frist für eine solche Beschwerde am Tag der Mitteilung der Entscheidung an den Empfänger beginnt.

Das Parlament wendet sich ferner gegen die mit der Klage auf Aufhebung der Abrechnungen verbundene Rechtswidrigkeitseinrede gegen die Verordnung Nr. 160/80. Artikel 184 EWG-Vertrag ermögliche es jeder Partei, in einem Rechtsstreit, bei dem es auf die Gültigkeit einer Verordnung des Rates ankomme, ungeachtet des Ablaufs der Klagefrist die Unanwendbarkeit dieser Verordnung aus den in Artikel 173 Absatz 1 genannten Gründen vor dem Gerichtshof geltend zu machen; damit entbinde er jedoch nur von der Einhaltung der Frist, innerhalb deren die direkte Klage erhoben werden müsse, um nicht wegen Fristablaufs ausgeschlossen zu sein. Das Parlament macht geltend, die Inzidentprüfung der Rechtmäßigkeit der Verordnung Nr. 160/80 in den vorliegenden Verfahren sei seit Ihrem Urteil vom 26. Februar 1981 unmöglich geworden, das die gemäß Artikel 173 Absatz 2 EWG-Vertrag gegen die Verordnung gerichtete Nichtigkeitsklage für unzulässig erklärt habe. Die Unzulässigkeit dieser direkten Klage wegen des Verordnungscharakters des angefochtenen Rechtsaktes mache aus den gleichen Gründen auch die Zwischenklage unzulässig.

Wie die vorhergehende verträgt sich auch diese These nicht mit Ihrer Rechtsprechung. Schon in Ihrem Urteil vom 14. Dezember 1982 in der Rechtssache Wöhrmann [2] haben Sie hervorgehoben, daß

„Artikel 184 ... also nur den Zweck [hat], den Rechtsunterworfenen gegen die Anwendung rechtswidriger Verordnungen zu schützen ..." [3].

Diesen Standpunkt haben Sie später in Ihrem Urteil Simmenthal vom 6. März 1979 [4] wie folgt näher dargelegt:

„... Artikel 184 EWG-Vertrag [ist] der Ausdruck eines allgemeinen Grundsatzes, der jeder Partei das Recht gewährleistet, zum Zweck der Nichtigerklärung einer sie unmittelbar und individuell betreffenden Entscheidung die Gültigkeit derjenigen früheren Rechtshandlungen der Gemeinschaftsorgane zu bestreiten, welche die Rechtsgrundlage für die angegriffene Entscheidung bilden, *falls die Partei nicht das Recht hatte, gemäß Artikel 173 EWG-Vertrag unmittelbar gegen diese Rechtshandlungen zu klagen,* deren Folgen sie nunmehr erleidet,

1 — Slg. 1981, 1321.

2 — Wöhrmann KG und Lütticke GmbH/Kommission, Slg. 1962, 1030.

3 — Slg. S. 1042.

4 — SpA Simmenthal/Kommission, Rechtssache 92/78 (Simmenthal IV), Slg. 1979, 777.

ohne daß sie ihre Nichtigerklärung hätte beantragen können." [1]

Ergänzend sei bemerkt, daß — wie die Kläger vorgetragen haben — in einer früheren Beamtenrechtssache die Klage gegen die Einzelentscheidung gerichtet war, dem Kläger eine durch Verordnung [2] geschaffene Geldleistung (die Expatriierungszulage) nicht zu bewilligen, ohne daß der geringste Zweifel an der Zulässigkeit der Klage geäußert worden wäre [3].

III — Begründetheit

Nachdem ich so die Zulässigkeit der Klagen bejaht habe, wende ich mich der eigentlichen Prüfung der Klagegründe in der Sache selbst zu. Vorher scheint es mir jedoch zweckmäßig, darauf hinzuweisen, daß

— einige von ihnen bereits in der Rechtssache Giuffrida und Campogrande vorgetragen, hier aber eingehender erörtert worden sind,

— bestimmte in den verbundenen Rechtssachen vorgebrachte Klagegründe im wesentlichen identisch sind mit den in den anderen Rechtssachen vorgetragenen Klagegründen, dort jedoch erheblich vertiefter dargelegt sind,

— innerhalb der beiden Gruppen von Rechtssachen (verbundene und andere Rechtssachen) zuweilen recht enge Zusammenhänge zwischen verschiedenen Klagegründen festzustellen sind.

Es kommt auch vor, daß ein und dasselbe Argument im Rahmen mehrerer Klagegründe vorgebracht wird; ich werde es in einem derartigen Fall nur einmal prüfen.

A — Alle Kläger tragen vor, die Begründung der Verordnung Nr. 160/80 sei fehlerhaft, soweit in ihrer zweiten Begründungserwägung davon die Rede sei, daß die Art und Weise, in der 1976 die Einbeziehung der Berichtigungskoeffizienten in die Tabellen der Grundgehälter vorgenommen worden sei, „zu unbeabsichtigten Erhöhungen der finanziellen Ansprüche Anlaß gab".

1. Nach ihrer Ansicht beweisen zahlreiche Umstände, daß der Rat die Einbeziehung der Berichtigungskoeffizienten bewußt in einer Art und Weise vorgenommen habe, die zu Nettoerhöhungen der Dienstbezüge bestimmter Beamter, insbesondere der Beamten mit Familie und der Beamten mit Anspruch auf die Auslandszulage, geführt habe.

Drei Monate vor dem Erlaß des Beschlusses vom 29. Juni 1976 habe die Personalvertretung den Rat auf die Gefahr von Verzerrungen hingewiesen, die die Anwendung des beabsichtigten Systems mit sich bringen werde. Jedenfalls habe sich der Rat, berücksichtige man den Ausbildungsgrad seiner Sachverständigen und die Ergebnisse der früheren Einbeziehungen, dieser Folge bewußt sein müssen.

Ferner bewiesen der Vorschlag der Kommission für eine Änderung der Verordnung Nr. 3177/76 vom 18. Juli 1977 sowie eine Note ihrer Generaldirektion Personal und Verwaltung vom 8. November 1977, daß dem Rat bei der Ein-

1 — Simmenthal, Randnummer 39 der Entscheidungsgründe, Slg. S. 800 (Hervorhebungen vom Verfasser); in diesem Sinne auch die Schlußanträge von Generalanwalt Dutheillet de Lamothe in den verbundenen Rechtssachen 9 und 11/71, Compagnie d'Approvisionnement et Grands Moulins de Paris, Slg. 1972, 413.

2 — Artikel 21 Absatz 2 Nr. 2 der Verordnung Nr. 912/78 des Rates.

3 — Urteil der Zweiten Kammer vom 16. Oktober 1980, Hochstrass/Gerichtshof, unterstützt durch Rat und Kommission, Rechtssache 147/79, Slg. 1980, 3005.

führung des Verfahrens im Juni 1976 und der ersten Durchführungsverordnung gewußt habe, daß die gewählte Art der Einbeziehung der Berichtigungskoeffizienten für bestimmte Beamte finanzielle Vorteile mit sich bringen werde. Für die Kläger beruht dieses Vorgehen somit auf einer bewußten besoldungspolitischen Entscheidung.

2. Zu ihrer Verteidigung räumen die Organe zwar ein, dem Rat sei die Gefahr des Auftretens der fraglichen Verzerrungen bewußt gewesen. Sie fügen jedoch hinzu, sowohl über den Umfang der Erhöhungen finanzieller Ansprüche einiger Beamter als auch über die zu Lasten anderer Beamter eingetretenen Nachteile überrascht gewesen zu sein. Um diesen Irrtum in gewisser Weise zu entschuldigen, verweist der Rat auf die Schwierigkeit seiner Aufgabe bei der Angleichung der Dienstbezüge, die auf der Notwendigkeit beruhe, eine parallele Entwicklung der Dienstbezüge der Beamten der Gemeinschaften und derjenigen der Mitgliedstaaten einzuhalten. Halten wir fest, daß zu dieser ständigen Schwierigkeit 1976 die Absicht des Rates hinzukam, die Änderung des Verfahrens der jährlichen Angleichung der Dienstbezüge zum Anlaß zu nehmen, den Berichtigungskoeffizienten für Belgien und Luxemburg wieder auf 100 zu bringen und so den Koeffizienten ihre eigentliche Funktion zurückzugeben, die darin besteht, die Unterschiede der Lebenshaltungskosten an den verschiedenen Orten der dienstlichen Verwendung auszugleichen [1]. Die Organe führen aus, dies sei das Hauptziel des Rates gewesen und dies sei von allen Beteiligten einschließlich der Personalvertretung akzeptiert worden. Sonach seien die festgestellten Schwierigkeiten, die der Rat bereit gewesen sei, auf sich zu nehmen, für ihn lediglich eine zwar bedauerliche, aber nur sekundäre Folge der Verwirklichung seines Hauptzieles gewesen. Der Rat weist insoweit außerdem darauf hin, daß er die Vorsichtsmaßnahme getroffen habe, ihre eventuelle Korrektur in der Revisionsklausel (Punkt 5) vorzusehen, die er in seinen Beschluß vom Juni 1976 aufgenommen habe. Der Rat verneint jedenfalls ausdrücklich, daß die im Jahr 1976 gewählte Art und Weise der Einbeziehung der Berichtigungskoeffizienten Ausdruck einer Besoldungspolitik gewesen sei, die darin bestanden habe, auf diesem Umweg bestimmte Kategorien von Beamten zu begünstigen.

3. Nach meinem Dafürhalten war sich der Rat zum Zeitpunkt der Einführung des Verfahrens zur Angleichung der Dienstbezüge von 1976 völlig bewußt, daß das System, das er gewählt hatte, um die Einbeziehung der Berichtigungskoeffizienten für Brüssel und Luxemburg in die Grundgehälter als Nettobezüge zu neutralisieren, zugunsten aller Beamten und sonstigen Bediensteten außer den unverheirateten ohne Anspruch auf die verschiedenen Zulagen mehr oder weniger bedeutende Erhöhungen mit sich bringen würde. Auch ohne hier die Revisionsklausel zu erwähnen — deren Tragweite im Zusammenhang mit der Prüfung eines anderen Klagegrundes bestritten worden ist und die ich deshalb im Zusammenhang mit diesem prüfen werde —, ergibt sich dies mit hinreichender Klarheit aus den von den Klägern vorgelegten Unterlagen.

Aus denselben Unterlagen und insbesondere aus denjenigen, die die Bemühungen der Organe um eine Beseitigung der aufgetretenen Verzerrungen deutlich machen, ergibt sich jedoch auch, daß die Organe, wie sie vorgetragen haben, über das Auftreten von Verlusten in bestimmten Fällen und über den Umfang der in

1 — Artikel 64 und 65 Absatz 2 des Statuts.

zahlreichen anderen Fällen festgestellten Vorteile überrascht gewesen sind.

Noch etwas anderes scheint mir diese Schlußfolgerung zu untermauern. Sobald er den Umfang der durch das gewählte System hervorgerufenen Erhöhungen festgestellt hatte, ging der Rat daran, sie zu beseitigen. Mit der Verordnung Nr. 2859/77 vom 19. Dezember 1977 zur Angleichung der Dienst- und Versorgungsbezüge der Beamten und sonstigen Bediensteten sowie der Berichtigungskoeffizienten, die auf diese Dienst- und Versorgungsbezüge anwendbar sind, gab er provisorisch für ein Jahr das System, das zu den im vorangegangenen Jahr festgestellten Verzerrungen geführt hatte, auf. Er beschloß endgültig die neutrale Technik der Indexierung der Besteuerungsstufen auf die Berichtigungskoeffizienten, indem er am 26. Juni 1978 das zwei Jahre vorher festgelegte Verfahren änderte und am selben Tag die Verordnung Nr. 1461/78 zur Anpassung der Berichtigungskoeffizienten erließ, „nach deren Artikel 2 auf die Besteuerungstufen unbefristet ein Berichtigungskoeffizient für Belgien und Luxemburg angewandt wird" [1]. Schließlich wurde durch Artikel 1 der Verordnung Nr. 160/80 die ursprüngliche Ursache der Verzerrungen, die bis dahin weiterbestand, beseitigt.

In Anbetracht dessen erscheint es mir übertrieben zu behaupten, die eingetretenen Erhöhungen seien vom Rat gewollt oder mehr noch das Anzeichen einer wohlbedachten Besoldungspolitik von seiner Seite gewesen. Die in der zweiten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 160/80 gebrauchte Formulierung *„unbeabsichtigte Erhöhungen* der finanziellen Ansprüche" erscheint mir somit nicht falsch.

1 — Schlußanträge des Generalanwalts Reischl in der Rechtssache Giuffrida und Campogrande, Slg. 1981, 706.

B — Der zweite Klagegrund in den Rechtssachen Advernier und Andersen wird auf einen Verstoß gegen materielles Recht gestützt, und zwar gegen den Beschluß des Rates vom 29. Juni 1976 über das Verfahren für die Angleichung der Dienstbezüge und gegen Artikel 65 des Statuts. Ich verbinde mit der Prüfung dieses Klagegrunds die Prüfung des sechsten Klagegrunds in den verbundenen Rechtssachen, der aus der Verletzung des mit dem Spruch „patere legem quam ipse fecisti" ausgedrückten Grundsatzes abgeleitet ist.

1. Der Klagegrund des Verstoßes gegen das Verfahren von 1976 und — über dieses Verfahren hinaus — gegen Artikel 65 des Statuts läßt sich wie folgt darstellen:

Artikel 1 der Verordnung Nr. 160/80 ersetzt die Grundgehaltstabellen, die durch die bis zum 30. Juni 1979 geltende Verordnung Nr. 3084/78 festgesetzt worden waren, ab 1. Juli 1979 durch Tabellen, in denen diese Gehälter niedriger sind. Die Tabellen der Verordnung Nr. 3084/78 wurden ihrerseits aufgrund der Tabellen in der Verordnung Nr. 3177/76 erstellt, die den ersten Anwendungsfall des durch den Beschluß des Rates vom 29. Juni 1976 festgelegten Verfahrens darstellt. Indem sie diese ersetzt, verstößt die angefochtene Verordnung sonach gegen das Verfahren von 1976 und, da dieses zur Durchführung von Artikel 65 des Statuts beschlossen wurde, gegen diese Bestimmung selbst. Der geltend gemachte Verstoß rührt genauer gesagt daher, daß die Verordnung Nr. 160/80 durch die Aufstellung von Gehaltstabellen, in denen die Grundgehälter unter denen des Vorjahres liegen, die Entwicklung der Einkommen im öffentlichen Dienst der Mitgliedstaaten während des Referenzzeitraums (1. Juli 1978 bis

30. Juni 1979), die Punkt II, 2. „spezifische Indikatoren" des Beschlusses über das Verfahren ist, nicht berücksichtigt.

2. Dieser Klagegrund muß meines Erachtens zurückgewiesen werden, weil mit ihm die Rechtsgrundlage, der eigentliche Gegenstand und die Stellung der Verordnung Nr. 160/80 innerhalb der Hierarchie der einschlägigen Bestimmungen verkannt werden.

Die Argumentation würde zutreffen, wenn sie die Verordnung Nr. 161/80 beträfe, die die Dienstbezüge der Beamten und sonstigen Bediensteten für die Zeit vom 1. Juli 1979 bis 30. Juni 1980 angeglichen hat. Namentlich aufgrund von Artikel 65 des Statuts erlassen, mußte die Verordnung diese Bestimmung sowie den Beschluß vom 29. Juni 1976 über das Verfahren zu seiner Durchführung beachten. Diese Beachtung, die in ihrer Begründung bestätigt wird, wird im übrigen von den Klägern nicht bestritten.

Die angefochtene Verordnung ist von anderer Art. Unmittelbar auf Artikel 24 des sogenannten Vertrages über die Fusion der Exekutiven [1] gestützt, hat sie eine Änderung des Statuts sowie der Beschäftigungsbedinungen für die sonstigen Bediensteten selbst zum Gegenstand. Somit nimmt sie innerhalb der Normenhierarchie des öffentlichen Dienstes der Gemeinschaften einen höheren Rang als die Verordnung Nr. 161/80 ein. Sie mußte also nicht Artikel 65 des Statuts, der den gleichen Rang wie sie selbst und einen anderen Regelungsgegenstand hat, und erst recht nicht den Beschluß vom 29. Juni 1976 beachten.

Auf diese Überlegungen ließe sich allerdings erwidern, daß ihr Artikel 1 die durch die Verordnung Nr. 3084/78 festgesetzten Grundgehaltstabellen, mit denen die Dienstbezüge für die Zeit vom 1. Juli 1978 bis 30. Juni 1979 aufgrund der mit der Verordnung Nr. 3177/76 festgelegten Tabellen angeglichen worden waren, änderte. Zweck dieser Bestimmung war es jedoch nicht — dies sei noch einmal wiederholt —, die Dienstbezüge für die Zeit vom 1. Juli 1979 bis 30. Juni 1980 anzugleichen; sie sollte vielmehr die Wurzel der 1976 entstandenen Verzerrungen beseitigen. Verstößt sie damit gegen den Beschluß von 1976?

Die Antwort lautet nein. Zum einen war, wie wir gesehen haben, das in dem Beschluß gewählte System der Einbeziehung der Berichtigungskoeffizienten bereits vorher geändert worden, und zwar vorübergehend durch die Verordnung Nr. 2857/77 und sodann endgültig durch den Beschluß vom 29. Juni 1978 zur Änderung des Punktes II, 2, c des Beschlusses vom 29. Juni 1976 sowie durch die Verordnung Nr. 1471/78 vom selben Tage. Zum anderen stand weder der Beschluß von 1976 noch Artikel 65 des Statuts oder irgendein allgemeiner Rechtsgrundsatz der Beseitigung der früheren Verzerrungen entgegen, sofern dies nicht rückwirkend geschah. Der Rat stellte im Gegenteil bei Erlaß des Beschlusses von 1976 klar, daß er nicht die Absicht verfolge, „insoweit seine Ermessenfreiheit über das sich aus Artikel 65 des Statuts ergebende Maß hinaus einzuschränken". Die von ihm in den Beschluß aufgenommene Revisionsklausel gestattet ihm darüber hinaus, etwaige Verzerrungen zu berichtigen.

Folglich sind die von den Klägern angeführten Urteile des Gerichtshofes, die den Rat zur Einhaltung des Verfahrens zur Angleichung der Dienstbezüge ver-

1 — Vertrag zur Einsetzung eines gemeinsamen Rates und einer gemeinsamen Kommission der Europäischen Gemeinschaften, unterzeichnet am 8. April 1965 in Brüssel.

pflichten, auf das er sich festgelegt hat [1], nicht einschlägig.

3. Aus den gleichen Gründen ist auch die Verletzung des in dem Spruch „patere legem quam ipse fecisti" enthaltenen Grundsatzes nicht dargetan.

In den verbundenen Rechtssachen machen die Kläger geltend, der Rat habe sich mit der Anwendung des 1976 gewählten Systems der Neutralisierung der Einbeziehung der Berichtigungskoeffizienten dazu verpflichtet, bei diesem System zu bleiben. Mit dem Erlaß der Verordnungen Nrn. 160/80 und 161/80 sei er jedoch davon abgewichen und habe damit den genannten Grundsatz verletzt.

Wie ich jedoch bereits ausgeführt habe, wurde beim Erlaß der Verordnung Nr. 161/80 das Verfahren von 1976 tatsächlich angewandt. Was die Verordnung Nr. 160/80 angeht, so mußte sie sich jedoch nicht an ein System halten, das mit ihrem Gegenstand nichts zu tun hatte.

C — 1. In allen Rechtssachen berufen sich die Kläger auf einen Verstoß gegen das Sorgfaltsprinzip, das sich aus der allgemeinen Pflicht der Gemeinschaftsorgane zur richtigen Führung der Amtsgeschäfte und zur ordnungsgemäßen Verwaltung, die sie bei der Ausübung ihrer Verordnungsgewalt beweisen müßten, ergebe.

Nun habe aber der Rat 1976 trotz der insbesondere von der Personalvertretung geäußerten Warnungen ein Verfahren zur Angleichung der Dienstbezüge und eine darauf beruhende Verordnung erlassen, von der er gewußt habe, daß sie für bestimmte Beamte zu finanziellen Vorteilen führen würde.

1 — Urteil vom 5. Juni 1973, Kommission/Rat, Rechtssache 81/72, Slg. 1973, 575, und Urteil vom 26. Juni 1975, Kommission/Rat, Rechtssache 70/74, Slg. 1975, 795, zu denen das Urteil vom 6. Oktober 1982, Kommission/Rat, Rechtssache 59/81, Slg. 1982, 3329, hinzukommt.

Er könne deshalb nicht einen angeblichen Irrtum zum Vorwand nehmen, um mehrere Jahre später Korrekturmaßnahmen zu erlassen, die dazu auch noch rückwirkend gelten sollten.

2. Zahlreiche Gründe veranlassen mich, diese Rüge zurückzuweisen. Eine bei der Ausübung der Verordnungsgewalt begangene Fahrlässigkeit kann ohne Zweifel zur Begründung einer Schadensersatzklage geltend gemacht werden; ich habe jedoch Zweifel, in ihr einen Rechtswidrigkeitsgrund zu sehen, der zur Untermauerung einer Nichtigkeitsklage vorgebracht werden könnte. Aber auch wenn dies anders wäre, so könnte diese Rüge jedenfalls sinnvollerweise nur gegenüber der fahrlässig erlassenen Verordnung, d. h. der Verordnung Nr. 3177/76, sicherlich aber nicht gegenüber der Verordnung, mit der die Fahrlässigkeit wieder beseitig werden sollte, erhoben werden. Da die Abrechnungen über das Gehalt und die Gehaltsrückstände, deren Aufhebung begehrt wird, aufgrund der Verordnungen Nrn. 160/80 und 161/80 des Rates erstellt worden sind, können die Kläger zur Begründung ihrer gegen diese Verordnungen gerichteten Rechtswidrigkeitseinrede nur Mängel geltend machen, die diesen anhaften. Sie können sich nicht auf eine Fahrlässigkeit berufen, die beim Erlaß einer früheren Verordnung begangen wurde, die nicht Rechtsgrundlage derjenigen Einzelentscheidungen war, deren Aufhebung sie begehren.

Im übrigen wäre — würde man der Auffassung der Kläger folgen — jede Behörde der Gefahr ausgesetzt, daß ihre Entscheidungen mit der Begründung aufgehoben würden, sie hielten sich nicht an die während ihrer Vorbereitung abgegebenen Stellungnahmen oder auch nur Meinungen, obwohl Stellungnahmen im allgemeinen, wie auch im vorliegenden

Fall, keinerlei verbindlichen Charakter haben.

D — Alle Kläger haben einen Verstoß gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes geltend gemacht.

Dieser Grundsatz, der den Rang eines allgemeinen Rechtsgrundsatzes hat und deshalb den Bestimmungen des abgeleiteten Gemeinschaftsrechts wie den Verordnungen des Rates vorgeht, ist Ausdruck des Gedankens, daß die Bürger und ihre Vertreter berechtigt sind, darauf zu vertrauen, daß die Gemeinschaftsbehörde ihre Verpflichtungen einhält.

Die Kläger sind der Ansicht, der Grundsatz sei unter mehreren Gesichtspunkten verletzt worden; diese sind nacheinander zu behandeln.

1. Sie räumen zwar ein, daß die Revisionsklausel des Beschlusses von 1976 über das Verfahren dessen Änderung zulasse, sie sprechen jedoch dem Rat die Befugnis ab, diese Änderung einseitig vorzunehmen. Sie sind der Auffassung, der Beschluß über das Verfahren sei im Wege der Übereinkunft zustande gekommen und folglich dürften auch seine Änderungen nur in derselben Form vorgenommen werden.

Die Personalvertretung habe zwar 1979 (beim Erlaß der Verordnung Nr. 2859/77) und 1978 (bei der Änderung des Verfahrens selbst und beim Erlaß der Verordnung Nr. 1461/78) der Änderung des Systems der Einbeziehung der Berichtigungskoeffizienten in die Gehaltstabellen für die Zukunft zugestimmt, es stehe jedoch fest, daß sie ihre Zustimmung zu der mit der Verordnung Nr. 160/80 vorgenommenen Änderung verweigert hätte.

Diese Rüge ist zurückzuweisen.

Ich betone, daß die Verordnung Nr. 160/80 keine Änderung des mit dem Beschluß vom 29. Juni 1976 erlassenen Systems der Einbeziehung der Berichtigungskoeffizienten in die Gehaltstabellen vornimmt; diese Änderung ist durch den Berichtigungsbeschluß vom 26. Juni 1978 bewirkt worden. Ihr Regelungsgegenstand ist die Beseitigung der zu Verzerrungen führenden Auswirkungen des Systems von 1976, die seit der Durchführung des Beschlusses mit der Verordnung Nr. 3177/76 bestehen geblieben sind und die der Beschluß von 1978, da er nur für die Zukunft galt, nicht beseitigte.

Jedenfalls ist im Rahmen des geltenden Rechtsetzungsverfahrens die mit der Verordnungsgewalt ausgestattete Stelle berechtigt, ihre früheren Rechtsakte einseitig zu ändern. Der Rat hatte somit die Befugnis, die Verordnung Nr. 160/80, die die fragwürdigen Folgen der Verordnung Nr. 3177/76 endgültig beseitigte, trotz der Einwände der Personalvertretung zu erlassen.

2. Die Kläger sind ferner der Ansicht, die im Beschluß des Rates vom 29. Juni 1976 enthaltene Revisionsklausel rechtfertige nicht die Verletzung ihres Vertrauens in das Fortbestehen der beim Erlaß dieses Beschlusses gewählten Art der Einbeziehung der Berichtigungskoeffizienten. Mit dieser Klausel habe lediglich ein angemessener Rahmen für die Überprüfung des für unbestimmte Zeit geltenden Verfahrens selbst geschaffen werden sollen. Indem der Rat sie benutzt habe, um die 1976 beschlossene Art der Einbeziehung der Berichtigungskoeffizienten zu ändern, habe er ihr eine Tragweite gegeben, die ihr nicht zukomme. Während des ganzen Ausspracheverfahrens mit der Personalvertretung habe der Rat diese nämlich zu keinem Zeitpunkt über seine Absicht unterrichtet, von der Revisionsklausel in dieser Weise Gebrauch zu machen. So hätten selbst die sachkundigsten aller Beamten annehmen

dürfen, daß diese Klausel mit Sicherheit nicht die Auswirkungen des Systems der Einbeziehung der Berichtigungskoeffizienten betreffe.

Diese Rüge geht ebenfalls fehl. Wäre sie begründet, so zöge sie nämlich aus den bereits dargelegten Gründen nicht die Rechtswidrigkeit der Verordnung Nr. 160/80, sondern die des Änderungsbeschlusses von 1978 nach sich. Ferner ist, selbst wenn man hiervon absieht, festzuhalten, daß die Auslegung der Kläger mit dem Wortlaut der Revisionsklausel unvereinbar ist, der besagt, daß der Rat „die Ergebnisse [prüft], die mit der Anwendung des ... Verfahrens erzielt werden, um ... etwaige Verzerrungen zu korrigieren".

3. Schließlich tragen die Kläger hilfsweise vor, sie hätten darauf vertrauen dürfen, daß der Rat die in der Verordnung Nr. 3177/76 enthaltenen Berechnungsgrundlagen beibehalten werde, wenn auch nicht seit 1976, so doch wenigstens seit dem Erlaß des Beschlusses vom 26. Juni 1978, der eine neue Methode der Einbeziehung der Berichtigungskoeffizienten eingeführt habe, sowie seit der Verordnung Nr. 1461/78 vom selben Tage, mit der sie zum ersten Mal angewandt worden sei. In der Begründung ihres Vorschlages für eine Verordnung — aus dem die besagte Verordnung entstanden sei — habe die Kommission nämlich ausgeführt, daß sie eine Infragestellung der vom Rat seinerzeit gewählten Berechnungsgrundlage nicht für angebracht halte. Während des Ausspracheverfahrens vor der Einführung der neuen Einbeziehungsformel hätten die Personalvertreter ihrerseits betont, daß „für die Vergangenheit die gefaßten Beschlüsse unverändert aufrechterhalten bleiben müssen. Es wäre nämlich undenkbar, daß der Rat seine eigenen Beschlüsse, die er in voller Kenntnis der Sache und trotz der (...) Warnung vor den möglicherweise sich hieraus ergebenden Unannehmlichkeiten gefaßt hat, in Frage stellt" [1]; ferner habe der Rat keinen Vorbehalt in diesem Sinne gemacht.

Meines Erachtens hält diese Argumentation einer Überprüfung nicht stand. Was ergibt sich nämlich aus den von den Klägern dargelegten Umständen? In bezug auf die Kommission drängt sich eine Schlußfolgerung auf: Ihre Beurteilung war 1979 nicht dieselbe wie 1978, denn sie schlug dem Rat die Fassung vor, aus der die Verordnung Nr. 160/80 werden sollte. Diese Feststellung ist allerdings nicht entscheidend. Zwar kann der Rat Verordnungen nur auf Vorschlag der Kommission erlassen, er ist jedoch nicht an den Vorschlag gebunden. Er hätte somit die fragliche Verordnung selbst dann erlassen können, wenn die Kommission ihre Meinung nicht geändert hätte.

Was den Rat angeht, so ist keineswegs bewiesen, daß das Fehlen einer Reaktion von seiner Seite auf die zitierte Erklärung der Personalvertreter als eine stillschweigende Zustimmung angesehen werden müßte. Da die durch die frühere Art der Einbeziehung der Berichtigungskoeffizienten in die Gehaltstabellen hineingebrachten Verzerrungen durch die 1978 getroffenen Maßnahmen nicht beseitigt worden waren, ist es im Gegenteil überhaupt nicht verwunderlich, wenn er nicht gewillt war, diese Ungleichheit in den Bezügen auf Dauer bestehen zu lassen. Jedenfalls fehlt es hier an den bestimmten Zusicherungen der Verwaltung gegenüber dem Betroffenen, die in Ihrer Rechtsprechung gefordert werden, damit

1 — Der Antrag des Rates, das Dokument, aus dem dieses Zitat stammt, nicht zum Gegenstand der Verhandlung zu machen, weil es vertraulich sei, ist offensichtlich unzulässig, weil dieses Dokument in der Rechtssache Giuffrida und Campogrande/Rat ohne Reaktion von seiten des Rates vorgelegt worden ist.

sich dieser mit Erfolg auf einen Verstoß gegen den Grundatz des Vertrauensschutzes berufen kann [1].

Sonach ist dieser Klagegrund insgesamt zurückzuweisen.

E — In allen Rechtssachen machen die Kläger ferner eine Verletzung wohlerworbener Rechte durch die Verordnung Nr. 160/80 geltend.

Gleichzeitig mit diesem Klagegrund werde ich zwei besondere Klagegründe aus den verbundenen Rechtssachen behandeln. So wie er gefaßt ist, deckt sich nämlich der Klagegrund der Nichteinhaltung des Billigkeitsgrundsatzes weitgehend mit demjenigen der Verletzung wohlerworbener Rechte, denn er besagt, „daß es gegen die Billigkeit verstößt, wenn einer Verwaltung erlaubt wird, erworbene Positionen, die während vieler Monate, ja sogar Jahre, ihre Wirkungen erzeugt haben, wieder abzuändern". Ferner werde ich zu dem geltend gemachten Verstoß gegen Artikel 85 des Statuts Stellung nehmen.

1. Nach Auffassung der Kläger hat die Verordnung Nr. 3177/76 zugunsten ihrer Adressaten einen Anspruch darauf begründet, daß die für sie geltenden Grundgehälter, jedenfalls solange das Verfahren von 1976 gegolten habe, nach der 1976 gewählten Methode der Einbeziehung des Berichtigungskoeffizienten berechnet würden.

Die während der Geltung der Methode erlassene Verordnung Nr. 160/80 beeinträchtige nur diesen Anspruch, indem sie zum einen auf den 1. Juli 1979 zurückwirke und zum anderen die Dienstbezüge ab diesem Tag unterhalb der drei bis zum 30. Juni desselben Jahres geltenden Beträge festsetze.

2. Dieser Klagegrund greift ebenfalls nicht durch, denn er beruht auf einer Verkennung der Rechtsnatur der Beziehungen zwischen dem Beamten und den Gemeinschaftsorgangen. Diese Beziehungen sind ihrem Wesen nach nicht vertraglich, sondern rein verordnungsrechtlich, statutarisch. Deshalb darf der Rat als die zum Erlaß von Verordnungen befugte Behörde jederzeit die Bestimmungen des Statuts so ändern, wie er es im dienstlichen Interesse für geboten hält [2]. Wie aber die Kommission sehr richtig bemerkt hat, wird die Höhe der Dienstbezüge der Beamten durch das Statut festgesetzt [3]. Diese Höhe kann somit jederzeit für die Zukunft geändert werden, ohne daß die Betroffenen ihre Beibehaltung in der vorher festgesetzten Höhe verlangen könnten.

Nach Ihrer Rechtsprechung kann jedoch die neue Regelung nicht auf die bereits aufgrund der früheren Vorschrift fällig gewordenen Dienstbezüge zurückwirken. In bezug auf diese hat der Beamte wohlerworbene Rechte, weil die anspruchsbegründende Tatsache unter der Geltung eines bestimmten Rechtszustandes eingetreten ist und zeitlich vor der vom zuständigen Organ beschlossenen Änderung liegt [4].

Im vorliegenden Fall beeinträchtigt die Verordnung Nr. 160/80 die wohlerworbenen Rechte der Beamten auf die bereits fällig gewordenen Dienstbezüge oder Ruhegehälter nicht. Denn zum einen bestimmt sie, daß eine Rückforderung der während der Zeit vom 1. Juli 1979 bis zu ihrem Inkrafttreten zuviel

1 — In diesem Sinne die Schlußanträge des Generalanwalts Capotorti in der Rechtssache 268/80, Guglielmi/Parlament, Slg. 1981, 2307.

2 — Vgl. in diesem Sinne die Schlußanträge des Generalanwalts Mayras in der Rechtssache 28/74, F. Gillet/Kommission, Slg. 1975, 477-478.

3 — Artikel 66 in bezug auf die Grundgehälter.

4 — Urteil der Zweiten Kammer vom 19. März 1975, Rechtssache Gillet, Randnummer 5 der Entscheidungsgründe, Slg. 1975, 473; so auch Schlußanträge des Generalanwalts Mayras in dieser Rechtssache, Slg. S. 478.

gezahlten Beträge nicht stattfindet [1], und zum anderen führt sie zugunsten derjenigen Beamten und sonstigen Bediensteten, die in den Genuß von Erhöhungen der finanziellen Ansprüche gekommen sind, eine Übergangsregelung ein, die ihnen für die Zukunft zumindest die Beibehaltung ihrer früheren Nettodienstbezüge garantiert [2].

Festzuhalten ist schließlich, daß die Übergangsbestimmungen, die jede Rückforderung ausschließen, beweisen, daß die Kläger in den verbundenen Rechtssachen offensichtlich zu Unrecht einen Verstoß gegen Artikel 85 des Statuts über die Rückforderung zuviel gezahlter Beträge geltend machen.

F — Die beiden letzten, sich auf die innere Rechtmäßigkeit der erlassenen Verordnung beziehenden Klagegründe, die nur von den Klägern in den verbundenen Rechtssachen vorgebracht werden, können ebenfalls schnell zurückgewiesen werden.

1. Der vom Statut garantierte Grundsatz der Gleichheit der Beamten bei der Berechnung ihrer Bezüge sei verletzt worden, weil anscheinend Artikel 1 der Verordnung Nr. 160/80 die Grundgehälter nur im Falle der vor dem 1. Januar 1977 eingestellten Beamten herabsetze.

Insoweit mag der Hinweis genügen, daß die Verordnung unabhängig vom Zeitpunkt der Einstellung, und zwar ab dem 1. Juli 1979, für alle Beamten und sonstigen Bediensteten gilt. Sie nimmt zwar eine Unterscheidung vor, indem sie nur zugunsten derjenigen Beamten, deren finanzielle Ansprüche sich aufgrund der Anwendung der neuen Grundgehaltstabellen für die Zukunft vermindern, Übergangsmaßnahmen trifft [3]. Diese Beamten haben deshalb kein Interesse an einer Berufung auf den Gleichheitsgrundsatz; dieser wurde im übrigen keineswegs verletzt, denn der Rat durfte davon ausgehen, daß sie sich nicht in der gleichen Lage wie die anderen Beamten befänden, daß sie mithin eine besondere, objektiv bestimmbare Gruppe bildeten.

2. Schließlich kann man gegen die angefochtenen Handlungen offensichtlich nicht anführen, sie machten aus den Berichtigungskoeffizienten ein Instrument der Gehaltspolitik, während ihre Funktion darin bestehe, die Gleichbehandlung aller Beamten unabhängig von ihrem Dienstort zu gewährleisten [4] und eine rasche Angleichung der Bezüge bei einer erheblichen Änderung der Lebenshaltungskosten an einem Dienstort sicherzustellen [5], was einen Ermessensmißbrauch darstelle.

Eine derartige Rüge kann nämlich weder gegenüber den 1980 erlassenen Verordnungen noch auch gegenüber dem Beschluß vom 29. Juni 1976 und der Verordnung Nr. 3177/76 sinnvollerweise erhoben werden. Wie wir gesehen haben, sollten letztere den Berichtigungskoeffizienten ihre statutarische Funktion, wie von den Klägern dargelegt, wiedergeben, und beseitigte die Verordnung Nr. 160/80 lediglich die Verzerrungen, die durch das zu diesem Zweck gewählte System entstanden waren. Diese Rüge hätte gegenüber der 1972 vom Rat beschlossenen Gehaltspoltik erhoben werden müssen, die mit dem Beschluß von 1976 gerade aufgegeben worden war und bei der die Erhöhung der Dienstbezüge nicht im Wege der Angleichung der in Artikel 66 aufgeführten Grundgehälter, sondern mit Hilfe der Berichtigungskoeffizienten vorgenommen wurde.

1 — Artikel 2 Absatz 1a.
2 — Artikel 2 Absatz 1b.
3 — Artikel 2.
4 — Artikel 64.
5 — Artikel 65 Absatz 2.

G — Mir bleiben die von den Klägern geltend gemachten Klagegründe in bezug auf die äußere Rechtmäßigkeit zu prüfen, die auf einen Verstoß gegen wesentliche Formvorschriften [1] und auf die mangelnde Zuständigkeit des Rates für den Erlaß der Verordnung Nr. 160/80 [2] gestützt werden.

1. Dieser letztere Klagegrund läßt sich rasch verwerfen.

Nach Auffassung der Kläger hätte die Verordnung Nr. 160/80 vom Rat aufgrund von Artikel 65 des Statuts und nicht aufgrund von Artikel 24 des Fusionsvertrages erlassen werden müssen, da ihr Artikel 1 die vom Rat gemäß Artikel 65 festgesetzten Gehaltstabellen aufhebe und durch neue Tabellen ersetze.

Mit dieser Argumentation wird jedoch übersehen, daß die fragliche Verordnung außer ihrem Artikel 1 einen Artikel 2 enthält, der Übergangsbestimmungen umfaßt, für die Artikel 65 eine unzureichende Rechtsgrundlage darstellt; diese Bestimmungen lassen sich nicht von Artikel 1 trennen, dessen negative Auswirkungen sie für diejenigen Beamten abschwächten, die bis dahin von den 1976 entstandenen Verzerrungen profitiert hatten.

2. Nach Auffassung der Kläger in den anderen Rechtssachen wurde beim Erlös der Verordnung Nr. 160/80 in dreierlei Hinsicht gegen wesentliche Formvorschriften verstoßen: durch Nichtberücksichtigung der Stellungnahme des Europäischen Parlaments, durch Verstoß gegen die gemeinsame Erklärung über die interinstitutionelle Konzertierung vom 4. März 1975 und durch Verstoß gegen die Entscheidung über das Aussprachеverfahren mit dem Personal.

a) Zwei Umstände bewiesen, daß der Rat beim Erlaß der Verordnung Nr. 160/80 am 21. Januar 1980 die am 18. Januar abgegebene Stellungnahme des Parlaments nicht wirklich geprüft habe. Zum einen habe der Rat bereits am 17. Januar der Personalvertretung ausdrücklich seinen Beschluß mitgeteilt, den Text zu verabschieden, aus dem später die Verordnung Nr. 160/80 wurde. Für die Beurteilung der Frage, ob der Rat tatsächlich das Verfahren der Konzertierung mit dem Parlament eingehalten habe, müsse man sich somit zum 17. Januar zurückversetzen. Zum anderen sei der 18. Januar 1980 ein Freitag und der 21. Januar ein Montag gewesen. Die Nähe dieser beiden Zeitpunkte, zwischen denen ein Samstag und ein Sonntag gelegen habe, sowie die vollständige Verwerfung der in dieser ablehenenden Stellungnahme geäußerten Beanstandungen bewiesen, daß der Rat weder in der Lage gewesen sei noch die Absicht gehabt habe, sie ernsthaft zu berücksichtigen.

Aus Ihren Urteilen vom 20. Oktober 1980 in den sogenannten Isoglukose-Rechtssachen [3] ergibt sich, daß der wesentlichen Formschrift, die die ordnungsgemäße Anhörung des Parlaments darstellt — andernfalls Nichtigkeit die Folge ist — insbesondere nur dann Genüge getan ist, wenn das Parlament seiner Auffassung tatsächlich Ausdruck verleiht, nicht bereits dann, wenn der Rat es um eine Stellungnahme ersucht, es sei denn, es wären alle Verfahrensmöglichkeiten ausgeschöpft worden, um eine vorherige Stellungnahme zu erlangen. Darüber hinaus meine ich mit den Klägern, daß eine Handlung wegen Verstoßes gegen eine wesentliche Formvorschrift als nichtig anzusehen ist, wenn bewiesen ist,

1 — Rechtssachen 211, 260 und 262/80.

2 — Verbundene Rechtssachen.

3 — SA Roquette frères/Rat, Rechtssache 138/79, Randnummern 32 bis 37 der Entscheidungsgründe, S. 3360 f., sowie Maizena GmbH/Rat, Rechtssache 139/79, Randnummern 22 bis 38 der Entscheidungsgründe, Slg. S. 3424 f.

daß ihr Urheber es unterlassen hat, eine Stellungnahme zu prüfen, deren Abgabe für die Rechtmäßigkeit der Handlung erforderlich ist.

b) Der vorliegende Fall unterscheidet sich jedoch in zweierlei Hinsicht von den Isoglukose-Rechtssachen. Zunächst steht fest, daß die Verordnung Nr. 160/80 erlassen wurde, nachdem das Parlament seine Stellungnahme abgegeben hatte. Ferner ist zu bemerken, daß der Rat nicht nur bereits am 29. Juni 1979 um eine Stellunganhme des Parlaments gebeten, sondern darüber hinaus später die Anwendung des Dringlichkeitsverfahrens beantragt hatte [1].

Die vom Rat nach der mündlichen Verhandlung zu den Akten gereichten Unterlagen beweisen darüber hinaus, daß seine Mitglieder in der Sitzung vom 15. und 16. Januar 1980 (620. Sitzung des Rates) sich über den Erlaß der zukünftigen Verordnung Nr. 160/80 nicht einigen konnten. Da die folgende Versammlung des Rates jene vom 21. Januar war (621. Sitzung), kann nicht einer seiner Vertreter am 17. Januar die formelle Erklärung abgegeben haben, auf die sich die Kläger berufen. Schließlich ergibt sich aus denselben Unterlagen, daß der Ausschuß der Ständigen Vertreter schon am 18. Januar die Prüfung der Angelegenheit „Dienstbezüge der Beamten" im Hinblick auf die Stellunganhme des Parlaments wieder aufnahm und am selben Tag dem Rat den Erlaß der streitigen Verordnungen vorschlagen konnte.

Es zeigt sich somit, daß die Stellungnahme des Parlaments vom Rat ordnungsgemäß berücksichtigt worden ist.

1 — Am 23. August, 29. Oktober und 27. November 1979.

3. Die letzten beiden Teile des Klagegrunds werden uns weniger lang beschäftigen.

a) Wie Sie wissen, kann das durch die gemeinsame Erklärung vom 4. März 1975 eingeführte Konzertierungsverfahren zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat „für die gemeinschaftlichen Rechtsakte von allgemeiner Tragweite angewandt werden, die ins Gewicht fallende finanzielle Auswirkungen haben und deren Erlaß nicht schon aufgrund früherer Rechtsakte geboten ist" (Nr. 2) [2].

Die Kläger vertreten die Auffassung, dieses Verfahren sei verletzt worden, weil das Parlament in seiner Entschließung vom 18. Januar die Voraussetzungen für seine Anwendung im vorliegenden Fall für gegeben angesehen und vom Rat ausdrücklich seine Durchführung für den Fall verlangt habe, daß dieser von seiner Stellungnahme abweichen wolle.

Ohne daß entschieden zu werden braucht, ob die fragliche Erklärung lediglich eine Verpflichtung politischen Charakters darstellt oder ob sie rechtliche Wirkungen entfaltet, genügt es festzustellen, daß die Verordnung Nr. 160/80 nicht als Rechtsakt mit ins Gewicht fallenden finanziellen Auswirkungen bezeichnet werden kann, weil ihr Artikel 1 am Tag seines Inkrafttretens durch die Verordnung Nr. 161/80 aufgehoben wurde und ihr Artikel 2 nur auf ungefähr 5 % derjenigen Beamten angewandt wurde, die von den Verzerrungen profitiert hatten. Da diese Voraussetzung einen objektiven Charakter besitzt, war — da sie offensichtlich nicht erfüllt war — keines der betroffenen Organe be-

2 — Schlußanträge des Generalanwalts Reischl in der Rechtssache Giuffrida und Campogrande, Slg. 1981, 713 f.

rechtigt, den anderen die Anwendung eines Verfahrens vorzuschreiben, das vom Vorliegen dieser Voraussetzung abhing.

b) Da das Vorbringen der Kläger in bezug auf den letzten Teil des Klagegrunds — Besprechungsverfahren mit der Personalvertretung — identisch ist mit dem der Herren Giuffrida und Campogrande in der Rechtssache 64/80, mache ich mir den von Generalanwalt Reischl in seinen Schlußanträgen in jener Rechtssache [1] zu diesen Fragen geäußerten Standpunkt zu eigen. Ebenso wie Herr Reischl halte auch ich aus den von ihm dargelegten Gründen diesen letzten Teil des Klagegrunds für nicht stichhaltig.

Aus all diesen Gründen schlage ich Ihnen vor, für Recht zu erkennen,

— daß die Klagen als unbegründet abgewiesen werden;

— daß gemäß Artikel 70 der Verfahrensordnung die beklagten Organe ihre Kosten selbst tragen.

1 — Slg. 1981, 713 f.