SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS FRANCESCO CAPOTORTI VOM 1. OKTOBER 1981 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. In dieser Rechtssache geht es um die Auslegung des Begriffs „Grundgehalt" in Artikel 3 Absatz 3 der Allgemeinen Durchführungsbestimmungen zu Artikel 11 Absatz 2 des Anhangs VIII des Beamtenstatuts. Das Problem stellt sich im Rahmen der für das gemeinschaftsrechtliche Ruhegehalt vorgenommenen Berechnung der ruhegehaltsfähigen Dienstjahre, die für eine frühere Dienstzeit angerechnet werden. Es handelt sich im wesentlichen um die Frage, ob bei der Bestimmung der Höhe des Grundgehalts die Auswirkung des Berichtigungskoeffizienten auf die Beträge in der Tabelle des Artikels 66 des Statuts zu berücksichtigen ist.

Es ist gleich zu erwähnen, daß nach Artikel 11 Absatz 2 des Anhangs VIII des Statuts „ein Beamter, der nach Ausscheiden aus dem Dienst bei einer Verwaltung, einer innerstaatlichen oder internationalen Einrichtung oder einem Unternehmen in den Dienst der Gemeinschaften tritt, ... bei seiner Ernennung zum Beamten auf Lebenszeit folgende Beträge an die Gemeinschaften zahlen lassen [kann]: — den versicherungsmathematischen Gegenwert seines bei seiner Verwaltung, seiner innerstaatlichen oder internationalen Einrichtung oder seinem Unternehmen erworbenen Ruhegehaltsanspruchs oder — den pauschalen Rückkaufwert, den ihm die Pensionskasse dieser Verwaltung, dieser Einrichtung oder dieses Untenehmens zum Zeitpunkt seines Ausscheidens schuldet". Der Artikel sieht vor, daß dann, wenn der Beamte von dieser Möglichkeit Gebrauch macht, „das Organ, bei dem [er] im Dienst steht, unter Berücksichtigung der Besoldungsgruppe, in der er als Beamter auf Lebenszeit ernannt worden ist, die Anzahl der ruhegehaltsfähigen Dienstjahre [bestimmt], die es ihm nach seiner eigenen Regelung für die frühere Dienstzeit unter Zugrundelegung des versicherungsmathematischen Gegenwerts oder des pauschalen Rückkaufwerts anrechnet". In der Vorschrift sind jedoch nicht die Kriterien festgelegt, nach denen die Anzahl der zu berücksichtigenden ruhegehaltsfähigen Dienstjahre zu berechnen ist. Dies bestimmt Artikel 3 Absatz 3 der Allgemeinen Durchführungsbestimmungen zu Artikel 11 Absatz 2 (veröffentlicht im Personalkurier Nr. 77 vom 29. Juli 1969), wonach von dem übertragenen Betrag (des versicherungsmathematischen Gegenwerts oder des pauschalen Rückkaufwerts) auszugehen ist und dieser „in theoretisches Ruhegehalt nach Maßgabe der versicherungsmathematischen Werte ..., die von den für die Feststellung des Haushaltsplans zuständigen Organen ... festgesetzt wurden", umgewandelt wird. Anschließend wird dieses Ruhegehalt seinerseits „in Dienstjahre ..., die nach dem Statut ruhegehaltsfähig sind, *nach Maßgabe des Jahresgrundgehalts* ... der Besoldungsgruppe, in der die Ernennung zum Beamten auf Lebenszeit erfolgt ist, [umgewandelt]".

Im vorliegenden Fall machte Herr Paolo Benassi, da er mit Wirkung vom 1. September 1975 zum Beamten auf Lebenszeit bei der Kommission ernannt worden

1 — Aus dem Italienischen übersetzt.

war, von der Möglichkeit des Artikels 11 Absatz 2 des Anhangs VIII Gebrauch, indem er sich auf eine vorher in Italien abgeleistete Dienstzeit berief und an die Gemeinschaften den versicherungsmathematischen Gegenwert der von ihm erworbenen Ruhegehaltsansprüche oder den pauschalen Rückkaufwert, den ihm die italienische Pensionskasse zum Zeitpunkt seines Ausscheidens aus dem Dienst schuldete, zahlen ließ. Die Kommission setzte unter Berücksichtigung der Besoldungsgruppe, in der der Betroffene zum Beamten auf Lebenszeit ernannt worden war, den für das Ruhegehalt anzurechnenden Zeitraum auf zwei Jahre, drei Monate und sieben Tage fest. Herr Benassi legte jedoch mit Schreiben vom 17. März 1980 eine Beschwerde gegen diese Entscheidung ein, mit der er sich dagegen wandte, daß die Verwaltung für die eigene Berechnung den Betrag des sich aus der Anwendung des Berichtigungskoeffizienten ergebenden Jahresgrundgehalts zugrunde gelegt hatte. Er trug vor, man hätte die auf die Änderungen der Lebenshaltungskosten zurückzuführenden Berichtigungen des Gehalts nicht berücksichtigen dürfen, und wies darauf hin, daß, wenn der von ihm für richtig gehaltene Weg eingeschlagen worden wäre, mehr ruhegehaltsfähige Dienstjahre angerechnet worden wären.

Die Beschwerde wurde von der Kommission mit Schreiben vom 2. September 1980 zurückgewiesen. Am 30. September 1980 erhob Herr Benassi Klage, um für Recht erkennen zu lassen, daß bei der Berechnung der als Vordienstzeit anzusehenden ruhegehaltsfähigen Dienstjahre nach der gemeinschaftsrechtlichen Versorgungsordnung das Grundgehalt das in der Tabelle des Artikels 66 des Statuts angegebene, ohne Anwendung des Berichtigungskoeffizienten, sein muß. Die Kommission sei daher verpflichtet, ihre Berechnung zu ändern und ihm als ruhegehaltsfähige Dienstzeit drei Jahre, vier Monate und fünfzehn Tage anzurechnen.

2. Das Statut spricht von Grundgehalt in Artikel 62, mit dem Titel V Kapitel 1 Abschnitt 1 („Dienstbezüge") beginnt; es erwähnt dieses Gehalt jedoch nur als einen der drei Bestandteile der Dienstbezüge (die beiden anderen sind die Familienzulagen und andere Zulagen). Außerdem enthält Artikel 66 eine Tabelle der Monatsgrundgehälter für jede Besoldungsgruppe und Dienstaltersstufe.

Der Berichtigungskoeffizient ist in Artikel 64 Absätze 1 und 2 und in Artikel 65 Absatz 2 angeführt. Artikel 64 Absatz 1 bestimmt, daß „auf die Dienstbezüge des Beamten, die auf belgische Franken lauten, ... ein Berichtigungskoeffizient angewandt [wird], der *je nach den Lebensbedingungen am Ort der dienstlichen Verwendung* 100 v. H. oder einen höheren oder niedrigeren Hundertsatz beträgt"; am Schluß des zweiten Absatzes heißt es, daß „am 1. Januar 1962 ... der Berichtigungskoeffizient für die Dienstbezüge der an den vorläufigen Sitzen der Gemeinschaften tätigen Beamten 100 v. H. [beträgt]". Der folgende Artikel 65 beschäftigt sich dagegen mit der jährlichen Überprüfung des Besoldungsniveaus durch den Rat und mit der Möglichkeit einer Besoldungsangleichung (bei der insbesondere etwaige Erhöhungen der Gehälter im öffentlichen Dienst sowie die Erfordernisse der Personalgewinnung berücksichtigt werden); Absatz 2 bestimmt, daß „im Falle einer erheblichen Änderung der Lebenshaltungskosten ... der Rat innerhalb von höchstens zwei Monaten Maßnahmen zur Angleichung der Berichtigungskoeffizienten und gegebenenfalls über deren Rückwirkung [beschließt]".

Es besteht ein eindeutiger Unterschied zwischen der Funktion, die Artikel 64

dem Berichtigungskoeffizienten zuweist, und derjenigen, die dieser Mechanismus nach Artikel 65 haben kann. Artikel 64 soll im wesentlichen allen Beamten unabhängig von dem jeweiligen dienstlichen Sitz eine Besoldung sichern, die stets die gleiche Kaufkraft hat. Daher werden die auf belgische Franken lautenden Dienstbezüge nicht einfach in die örtliche Währung des dienstlichen Sitzes außerhalb Belgiens und Luxemburgs umgerechnet, sondern es wird ein Koeffizient angewandt, der den Lebensbedingungen an den verschiedenen Sitzen Rechnung trägt. Dieser Koeffizient besitzt also eine rein ausgleichende Funktion, die nichts mit den Besoldungsänderungen zu tun hat, denn die Dienstbezüge der an den vorläufigen Sitzen (die als Bezugspunkt dienen) tätigen Beamten können unverändert bleiben, wenn gleichzeitig die Schwankungen der Lebenshaltungskosten in anderen Ländern zu Änderungen der „geographischen" Berichtigungskoeffizienten führen. Dagegen wirkt sich der etwaige Rückgriff auf den Berichtigungskoeffizienten für die Zwecke des Artikels 65 vor allem auf den für die vorläufigen Sitze der Organe festgesetzten Index aus. Der Koeffizient stellt nämlich in diesem Fall eines der beiden technischen Instrumente dar, deren sich der Rat bedienen kann, um die Dientbezüge sämtlicher Beamten und Bediensteten der Gemeinschaften anzugleichen (das andere Instrument ist die Änderung der in der Tabelle des Artikels 66 angegebenen Beträge, und der Rat ist vom 1. Januar 1977 an jährlich in dieser Weise vorgegangen). Der Unterschied zwischen dem „geographischen" Berichtigungskoeffizienten und dem der allgemeinen Angleichung der Dienstbezüge ist im übrigen vom Gerichtshof im Urteil vom 13. Juli 1978 in der Rechtssache 114/77 (Jacquemart, Slg. 1978, 1697) anerkannt worden.

Zweifellos geht es bei dem Koeffizienten, auf den im vorliegenden Fall Bezug genommen wird, um den in Artikel 65 genannten. Denn man braucht nur daran zu denken, daß es sich um den für einen Beamten, der an einem der vorläufigen Sitze der Gemeinschaften tätig sein soll, geltenden Koeffizienten handelt.

3. Kommen wir nun zu der Hauptfrage in dieser Rechtssache: Ist der Begriff des Grundgehalts unter Einschluß oder unter Ausschluß des Berichtigungskoeffizienten im Sinne des Artikels 65 zu definieren? In Anbetracht der Funktion dieses Koeffizienten, die ich vorhin erläutert habe, erscheint es mir nicht richtig, den Beträgen in der Tabelle des Artikels 66 eine eigenständige Bedeutung beizumessen, unabhängig davon, wie sich der Berichtigungskoeffizient auf sie ausgewirkt hat. Diese Beträge — ohne den Koeffizienten — spiegeln nur die zum Zeitpunkt der Aufstellung der Tabelle bestehende Situation wider, während bekanntlich im Laufe der Zeit mit dem Eintritt erheblicher Änderungen der Kaufkraft des belgischen Franken sowie mit der Veränderung der übrigen Voraussetzungen des Artikels 65 Absatz 1 das Grundgehalt durch Anwendung des Berichtigungskoeffizienten nach und nach „aktualisiert" worden ist (eine Methode, die insbesondere von 1972 bis 1976 angewandt wurde). Deshalb bin ich der Ansicht, daß, wenn Artikel 3 Absatz 3 der Allgemeinen Durchführungsbestimmungen zu Artikel 11 Absatz 2 des Anhangs VIII von Grundgehalt spricht, man sich je nach dem Zeitpunkt, in dem die Ernennung zum Beamten auf Lebenszeit erfolgt ist, auf die in Artikel 66 des Statuts genannten Zahlen, solange sie nicht durch den für die vorläufigen Sitze der Organe vorgesehenen Koeffizienten geändert worden sind, oder auf die sich aus der Anwendung der Berichtigungskoeffizienten auf diese Zahlen ergebenden Be-

träge (wie im vorliegenden Fall, der sich 1975 ereignet hat) oder aber auf die Zahlen der Tabelle, die durch Einbeziehung des Koeffizienten auf den neuesten Stand gebracht wird (wenn es sich um Ernennungen zum Beamten auf Lebenszeit nach dem 1. Januar 1977 handelt), beziehen muß.

Diese Auffassung entspricht dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung. Der von mir befürwortete Begriff des Grundgehalts hat nämlich zur Folge, daß die Beamten bei der Anwendung von Artikel 11 Absatz 2 des Anhangs VIII des Statuts gleichbehandelt werden, unabhängig davon, daß zum Zeitpunkt ihrer Ernennung zum Beamten auf Lebenszeit die sich aus den Änderungen der Lebenshaltungskosten oder der anderen Merkmale des Artikels 65 Absatz 1 ergebenden Angleichungen des Gehalts durch den Mechanismus des Berichtigungskoeffizienten oder aber dadurch eingeführt worden sind, daß die Tabelle des Artikels 66 auf den neuesten Stand gebracht wird. Es sollte insoweit meines Erachtens hervorgehoben werden, daß der Unterschied zwischen diesen beiden Fällen nur ein formaler ist; nichts hinderte den Rat daran, die Ziele des Artikels 65 dadurch zu verwirklichen, daß er die tabellarischen Zahlen immer dann unmittelbar änderte, wenn die Voraussetzungen für die Berichtigung der Grundgehälter erfüllt waren. Der Umstand, daß während einiger Jahre beschlossen wurde, die Tabelle unverändert zu lassen und darauf Berichtigungskoeffizienten anzuwenden, trifft nicht den Kern der Dinge; auch auf diesem Weg sind die Grundgehälter berichtigt worden. Die Ansicht des Klägers hat dagegen die abwegige Konsequenz, daß bei zwei Beamten, die während ihrer früheren Beschäftigung gleiche Beiträge gezahlt haben, im Rahmen der gemeinschaftsrechtlichen Versorgungsordnung ein unterschiedliches Dienstalter berechnet würde, je nachdem, ob die Änderungen der Lebenshaltungskosten nach Erlaß des Statuts auf die Beträge der Tabelle des Artikels 66 übertragen worden sind oder nicht.

Schließlich möchte ich darauf hinweisen, daß mein Standpunkt mit dem des Gerichtshofes in dem erwähnten Urteil vom 13. Juli 1978 in der Rechtssache Jacquemart übereinstimmt. Es ging damals um die Bestimmung des Begriffs des Grundgehalts für die Berechnung des Abgangsgeldes im Sinne von Artikel 12 des Anhangs VIII. Der Gerichtshof führte aus, daß dieser Begriff „die in der [dem Artikel 66] beigefügten Taelle enthaltenen Beträge umfaßt, auf die gegebenenfalls der für die vorläufigen Sitze vom Rat im Anschluß an die jährliche Überprüfung gemäß Artikel 65 Absatz 1 festgesetzte Berichtigungskoeffizient angewandt wird" (Randnr. 22 der Entscheidungsgründe).

4. Nach Ansicht des Klägers ist dem Ausdruck „Grundgehalt" je nach der Vorschrift, in der er enthalten ist, verschiedene Bedeutung beizumessen. Insbesondere sei das in Artikel 12 Buchstabe c des Anhangs VIII erwähnte Grundgehalt und das Grundgehalt, auf das sich Artikel 3 Absatz 3 der Allgemeinen Durchführungsbestimmungen zu Artikel 11 Absatz 2 dieses Anhangs beziehe, zweierlei. Dieser Gedanke erscheint mir willkürlich, zumal die genannten Vorschriften beide zu den Modalitäten der Versorgungsordnung gehören und nach dem Grundsatz der systematischen Einheitlichkeit der Auslegung ein Begriff, der in mehreren Vorschriften im Rahmen eines Textes verwendet wird, in der gleichen Weise zu verstehen ist. Ich erinnere außerdem daran, daß der Gerichtshof in dem erwähnten Urteil Jacquemart ausgeführt hat, daß dem „Artikel 12 Buchstabe c des Anhangs VIII zum Statut

nicht im Wege der Auslegung der Wille des Rates entnommen werden [kann], das Abgangsgeld auf einer anderen Grundlage zu berechnen als das Monatsgrundgehalt, so wie dieses vom Rat unter Anwendung der in Artikel 65 vorgesehenen Verfahren zur Angleichung des Besoldungsniveaus gewollt und festgelegt worden ist"; der Gerichtshof hat anschließend hervorgehoben, daß „eine andere Auslegung ... zu der Schlußfolgerung führen [würde], daß Artikel 12 Buchstabe c des Anhangs VIII zum Statut rechtswidrig wäre, da er unvereinbar wäre mit dem Grundsatz der Gleichheit der Beamten insofern, als von zwei verschiedenen Begriffen des Grundgehalts in Artikel 66 des Statuts einerseits und in Artikel 12 des Anhangs VIII andererseits ausgegangen würde, ohne daß eine solche Unterscheidung objektiv gerechtfertigt wäre" (Randnrn. 23 und 24 der Entscheidungsgründe). Nach meiner Auffassung gilt diese Begründung auch für den Begriff des Grundgehalts, der in den Durchführungsbestimmungen zu Artikel 11 Absatz 2 des Anhangs VIII enthalten ist.

Der Vertreter des Klägers erklärt, es gebe im vorliegenden Fall objektive Gründe, die einen anderen Begriff des Grundgehalts rechtfertigen könnten, bei dem nicht der Auswirkung des Berichtigungskoeffizienten im Sinne von Artikel 65 Rechnung getragen werde. Er bemerkt, soweit der Gerichtshof im Urteil Jacquemart die Ansicht vertreten habe, daß für die Berechnung des Abgangsgeldes das in Artikel 66 genannte Gehalt, geändert durch die Berichtigungskoeffizienten, zugrunde zu legen sei, beruhe dieses Abgangsgeld auf den Dienstbezügen, die der Bedienstete am Ende seiner Dienstzeit erhalten habe, und müsse daher den tatsächlichen Betrag dieser Bezüge widerspiegeln. Im vorliegenden Fall sei die Situation ganz anders: Hier werde nicht auf eine tatsächliche frühere Besoldung Bezug genommen, sondern es handele sich nur um die Berechnung einer *fiktiven* Dienstzeit nach mathematischen Formeln, bei der die im Rahmen eines früheren Dienstverhältnisses gezahlten Beiträge berücksichtigt würden.

Diese Ansicht halte ich nicht für überzeugend. Vor allem ist die Anwendung der mathematischen Formeln bei der fraglichen Berechnung an zwei genaue Faktoren konkreter Art geknüpft, nämlich einmal an den übertragenen Betrag (der die Summe der seinerzeit von dem Betreffenden gezahlten Beiträge widerspiegelt) und zum anderen an den Betrag des Grundgehalts der Besoldungsgruppe, in der die Ernennung zum Beamten auf Lebenszeit erfolgt ist. Es ist daher vernünftig, daß auch in diesem Fall ebenso wie beim Abgangsgeld der tatsächliche Betrag des Grundgehalts, der sich aus der Anwendung der Berichtigungskoeffizienten ergibt, berücksichtigt wird. Im übrigen ist auszuschließen, daß sich für den von Herrn Benassi vertretenen Standpunkt Argumente aus der Regelung zur Sicherstellung der Krankheitsfürsorge für die Beamten herleiten lassen, die von den verschiedenen Organen im Jahr 1974 (und zwar von der Kommission am 26. September 1974) erlassen wurde. Der Vertreter des Klägers hat hervorgehoben, daß nach Artikel 23 Absatz 2 dieser Regelung die Höhe der Beiträge auf einen Prozentsatz des Grundgehalts festgesetzt werde und daß ausdrücklich bestimmt sei: „Auf diesen Betrag wird der für die Dienstbezüge der in Belgien dienstlich verwendeten Beamten geltende Berichtigungskoeffizient angewandt." Der Umstand, daß hier ausdrücklich die Auswirkung des Berichtigungskoeffizienten auf die Bestimmung des Grundgehalts erwähnt sei, bestätige die Ansicht, daß mangels eines ausdrücklichen Hinweises mit diesem Wortlaut

das Grundgehalt dasjenige sein müsse, das sich aus der Tabelle in Artikel 66 des Statuts ergebe. Diese Ansicht ist jedoch vom Gerichtshof in dem erwähnten Urteil Jacquemart bereits für unzutreffend erklärt worden, als er festgestellt hat, daß für die Bestimmung des Begriffs des Grundgehalts der Berichtigungskoeffizient zu berücksichtigen ist, und sich hierbei auf zwei Vorschriften — Artikel 66 des Statuts und Artikel 12 Buchstabe c des Anhangs VIII — bezogen hat, in denen der Berichtigungskoeffizient in keiner Weise erwähnt wird.

5. Aufgrund dieser Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor, die mit Schriftsatz vom 30. September 1980 eingereichte Klage des Herrn Paolo Benassi gegen die Kommisssion abzuweisen. Hinsichtlich der Kosten schlage ich vor, daß jede Partei nach Artikel 70 der Verfahrensordnung ihre eigenen Kosten tragen sollte.