SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS PIETER VERLOREN VAN THEMAAT VOM 23. FEBRUAR 1984 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Der Gegenstand der Klage und ihr Hintergrund

Herr Forcheri beantragt in der vorliegenden Rechtssache,

a) die Kommission dazu zu verurteilen, alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, damit die hundertprozentige Konvertibilität seiner Dienstbezüge, die von der Kommission in konvertiblen belgischen Franken ausgezahlt werden, rückwirkend vom 1. Februar 1982 an wiederhergestellt wird,

b) die stillschweigende Ablehnung seiner am 29. Juli 1982 eingelegten Beschwerde und, soweit erforderlich, die stillschweigende Ablehnung seines am 8. Februar 1982 eingereichten Antrags auf Beistand aufzuheben.

Den Hintergrund zu dieser Klage bildet, wie Sie wissen, die gespaltene belgische Wechselkursregelung, die neben einem freien einen offiziellen (reglementierten) Devisenmarkt vorsieht. Der Umstand, daß der Wechselkurs auf dem offiziellen Devisenmarkt gewöhnlich höher war als der Kurs auf dem freien Markt, machte Arbitragegeschäfte im fraglichen Zeitraum für Inhaber von Guthaben auf speziellen (zu den Kursen auf dem offiziellen Markt) konvertiblen Konten finanziell reizvoll. Hierzu wurden entsprechend dem höheren Kurs des belgischen Frankens auf dem offiziellen Markt Devisen gekauft. Diese wurden sodann wieder auf dem freien Markt gegen einen höheren Betrag von belgischen Franken verkauft. Um diesem zweckwidrigen Gebrauch des speziellen konvertiblen Kontos Einhalt zu gebieten, änderte das Belgisch-Luxemburgische Deviseninstitut (BLDI) am 21. Dezember 1981 die bis dahin für Beamte der Europäischen Gemeinschaften mit anderer als belgischer oder luxemburgischer Staatsangehörigkeit bestehenden Erleichterungen. Diese Änderung hatte zum Inhalt, daß künftig nur noch 25 % der diesen Beamten gezahlten Leistungen ohne besondere Genehmigung auf dem offiziellen Markt in Devisen umgetauscht werden durften. Hierdurch wurden diese Beamten unbestreitbar in ihrer Freiheit beschränkt, ihre Dienstbezüge außerhalb des Gebiets der Belgisch-Luxemburgischen Wirtschaftsunion unter Ausnutzung des offiziellen Marktes zu verwenden. Aufgrund der zahlreichen deswegen bei ihnen eingegangenen Beistandsanträge und Beschwerden haben die Organe der Gemeinschaft beim BLDI Schritte unternommen, um für die nichtbelgischen und nichtluxemburgischen Beamten die Möglichkeit wiederherzustellen, ihr Gehalt und ihre sonstigen Bezüge in voller Höhe einem speziellen konvertiblen Konto gutschreiben zu lassen. Am 1. Juni 1982 veröffentlichte das BLDI darauf ein Rundschreiben, wonach den betroffenen Beamten diese Möglichkeit tatsächlich wieder eröffnet wurde. Dies geschah jedoch unter der Voraussetzung, daß das betreffende Organ eine Erklärung gegenzeichnete, durch die der betreffende Inhaber des Kontos erklärte, davon Kenntnis zu haben, daß er „verpflichtet

1 — Aus dem Niederländischen übersetzt.

ist, sich seine Dienstbezüge entweder auf ein konvertibles Konto oder in ausländischer Währung, die binnen acht Tagen an eine zum offiziellen Devisenmarkt zugelassene Bank zu veräußern ist, auszahlen zu lassen". Ferner mußte sich der Kontoinhaber verpflichten, insbesondere „... alle Geschäfte zur Umgehung der genannten Bestimmungen, wie Arbitragegeschäfte, d. h. den Kauf von Devisen auf dem offiziellen Markt oder Überweisungen auf ausländische konvertible Konten zu dem Zweck, sich Zahlungsmittel zur Deckung von laufenden Ausgaben in der BLWU zu verschaffen", zu unterlassen.

In bezug auf die Regelung des BLDI vom 21. Dezember 1981 reichte Herr Forcheri am 8. Februar 1982 bei der Kommission einen Antrag auf Beistand gemäß Artikel 24 des Statuts ein. Dieser Antrag blieb unbeantwortet.

Am 29. Juli 1982 legte der Kläger dann bei der Kommission, da er auch den Vorschlag des BLDI vom 1. Juni 1982 für unannehmbar hielt, eine Beschwerde gemäß Artikel 90 Absatz 2 des Statuts mit der Begründung ein, daß die Kommission auf seinen vorherigen Antrag auf Beistand nicht angemessen reagiert habe. Da auch diese Beschwerde von der Kommission nicht beantwortet wurde, hat Herr Forcheri am 23. Februar 1983 die Klage erhoben, die den vorliegenden Verfahren zugrunde liegt. In bezug auf die Streithelfer beider Parteien im vorliegenden Fall möchte ich mich hier mit einer Verweisung auf den Sitzungsbericht begnügen. Insbesondere die belgische Regierung hat mit ihrer Streithilfe zur Unterstützung der Kommission einen wichtigen Beitrag zur Verdeutlichung der belgisch-luxemburgischen Wechselkursregelung und der Hintergründe der besonderen Regelungen geliefert, die in diesem Rahmen für Beamte und Bedienstete der Europäischen Gemeinschaften getroffen wurden.

2. Der geltend gemachte Klagegrund

Zur Begründung seiner soeben wiedergegebenen Anträge macht der Kläger einen einzigen Klagegrund geltend, nämlich Verkennung und/oder Verletzung

a) des EWG-Vertrags, insbesondere der Artikel 67 und 169,

b) des Protokolls über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Gemeinschaften (nachfolgend „Protokoll" genannt), insbesondere des Artikels 12 Buchstabe c, und,

c) der ersten Richtlinie des Rates vom 11. Mai 1960 zur Durchführung des Artikels 67 des Vertrages (ABl. 1960, S. 921) in der Fassung der zweiten Richtlinie des Rates vom 18. Dezember 1962 (ABl. 1963, S. 62), insbesondere des Artikels 1,

d) des Statuts der Beamten der Europäischen Gemeinschaften, insbesondere des Artikels 24 sowie des Artikels 17 des Anhangs VII des Statuts,

e) der allgemeinen Rechtsvorschriften und -grundsätze, insbesondere des Gleichheitssatzes und des Grundsatzes der austeilenden Gerechtigkeit, sowie der Fürsorgepflicht.

Die Teile a und c dieses Klagegrunds bedürfen meines Erachtens keiner ausführlichen Behandlung. Für die betreffende Maßnahmen sind ganz klar die belgischen Behörden verantwortlich. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes (Rechtssache 48/65, Lütticke, Slg. 1966, 27) können Beamte von der Kommission nicht verlangen, daß sie von ihrer Befugnis aus Artikel 169 EWG-Vertrag, angeblichen Vertragsverletzungen Einhalt zu gebieten, Gebrauch macht. In der mündlichen Verhandlung hat der Kläger dann auch zu Recht ausgeführt, daß im wesentlichen nur die Teile b und d von

entscheidender Bedeutung seien. *Die Teile a und c des Klagegrunds sind deshalb zurückzuweisen, ohne daß auf die Frage eingegangen werden muß, ob der Kläger das Vorliegen der von ihm dort behaupteten Vertragsverletzungen schlüssig dargelegt hat.*

3. Die Zulässigkeit der Klage

Die Zulässigkeit der Klage wird von der Kommission nicht in Zweifel gezogen, obwohl sie zu Recht darauf hinweist, daß dem ersten Teil des Klageantrags nicht stattgegeben werden könne. Tatsächlich sieht das Gemeinschaftsrecht für den Gerichtshof keine Möglichkeit vor, der Kommission eine solche Weisung zu erteilen. *Dieser Teil des Klageantrags wird deshalb zurückzuweisen sein.*

In bezug auf den zweiten Teil des Klageantrags sehe ich meinerseits auch keinen Anlaß, Ihnen vorzuschlagen, die Klage von Amts wegen für unzulässig zu erklären. Von den durch die Regelung vom 21. Dezember 1981 eingeführten Einschränkungen des freien Umtauschs empfangener Dienstbezüge in Devisen auf dem offiziellen Devisenmarkt wurden die Interessen des Klägers mit Sicherheit verletzt. Er konnte sich also auch durch die von ihm behauptete stillschweigende Ablehnung seines Antrags auf Beistand gemäß Artikel 24 des Statuts beschwert fühlen. Ob er auch durch die stillschweigende Ablehnung seiner Beschwerde gegen die in dem Rundschreiben vom 1. Juni 1982 vorgeschlagene neue Regelung in seinen Interessen verletzt wurde, ist eher zweifelhaft, kann sich aber, sofern nötig, nur aus einer Prüfung der Begründetheit erheben. Letztlich ist diese Beschwerde auch als nach dem Statut vorgeschriebene Verlängerung seines für zulässig zu erachtenden Antrags auf Beistand vom 8. Februar 1982 zu betrachten. Schließlich macht die Klageschrift hinreichend deutlich, gegen welche Maßnahmen der Kommission im Sinne von Artikel 90 und 91 des Statuts sich die Klage im einzelnen richtet. Diese Maßnahmen betreffen die behauptete Ablehnung seines Antrags auf Beistand gemäß Artikel 24 des Statuts und seine daraufhin eingelegte Beschwerde gemäß Artikel 90 Absatz 2 des Statuts.

Ich möchte deshalb jetzt mit der Untersuchung zur Begründetheit der eng miteinander verbundenen Teile b, d und e des Klagegrunds beginnen.

4. Prüfung der Begründetheit

4.1. Die Beistandspflicht gemäß Artikel 24 des Statuts

Da der Kläger, wie bereits ausgeführt, der Kommission u. a. vorwirft, sie habe ihm nicht, wie beantragt, Beistand geleistet, halte ich es für nötig, zunächst einige Ausführungen über Art und Umfang dieser Beistandspflicht zu machen.

Der Kläger hat in der mündlichen Verhandlung nochmals zu Recht darauf hingewiesen, daß Artikel 23 Absatz 2 des Statuts die betroffenen Beamten verpflichtet, in allen Fällen, in denen die im Protokoll eingeräumten Vorrechte und Befreiungen berührt werden, dies der Anstellungsbehörde unverzüglich mitzuteilen. Sowohl aus dieser Verpflichtung als auch aus der Stellung von Artikel 24 unmittelbar hinter Artikel 23 als auch aus dem Wortlaut von Artikel 24 ist abzuleiten, daß sich die in Artikel 24 vorgesehene Beistandspflicht unter anderem auf Verstöße des betroffenen Mitgliedstaats gegen das Protokoll bezieht. Bei der Bestimmung des Umfangs dieser Beistandspflicht muß aber auch Artikel 23 Absatz 1 Satz 1 berücksichtigt werden. Dort wird noch einmal unterstrichen (dies folgt auch aus Artikel 18 des Protokolls selbst), daß „die den Beamten zustehen-

den Vorrechte und Befreiungen ... ausschließlich im Interesse der Gemeinschaften gewährt [sind]". Ich möchte daraus sogleich ableiten, daß die Kommission nicht verpflichtet ist, ihren Beamten auch in bezug auf Beschränkungen ihrer Freiheit, „Arbitragegeschäfte" vorzunehmen, Beistand zu leisten. Solche Beschränkungen können nicht als Beschränkungen der Interessen der Gemeinschaften angesehen werden. *Soweit sich die Klage auch auf die Verpflichtung bezieht, solche Arbitragegeschäfte zu unterlassen, ist sie deshalb abzuweisen.* Das Interesse der Gemeinschaften verlangt keine derartige Freiheit ihrer Beamten.

Zweitens steht fest, daß die Beistandspflicht nur eine Verpflichtung für das Organ beinhalten kann, dem betroffenen Beamten in einem Rechtsstreit beizustehen, sei es dadurch, daß es zugunsten aller Beamten, die sich in der gleichen Situation befinden, bei den betreffenden nationalen Behörden interveniert, sei es dadurch, daß es ihnen in einem individuellen Verfahren Beistand leistet. Unstreitig hat die Kommission (in Absprache mit den anderen Organen) im vorliegenden Fall aus Anlaß der Regelung vom 21. Dezember 1981 den ersten Weg gewählt, was zu der neuen Regelung vom 1. Juni 1982 geführt hat.

Drittens scheint mir aufgrund des Wortlauts von Artikel 24 klar zu sein, daß die Beistandspflicht als solche keine Verpflichtung zur Einleitung eines Verfahrens gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag gegen den betroffenen Mitgliedstaat beinhalten kann. Sie bezieht sich eindeutig auf einen anderen Weg, der — im Falle eines Rechtsstreits vor einem nationalen Gericht — aber möglicherweise dazu führen kann, daß das nationale Gericht dem Gerichtshof Fragen zur Vorabentscheidung vorlegt und der Gerichtshof auf diese Weise ebenfalls ein Urteil über die Vereinbarkeit bestimmter nationaler Maßnahmen mit dem Protokoll und eventuell mit anderen Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts abgibt. Da der Kläger keine Klage bei dem zuständigen nationalen Gericht entsprechend einer hierfür in der mündlichen Verhandlung angegebenen Möglichkeiten erhoben hat, braucht hierauf im vorliegenden Fall nicht eingegangen zu werden.

Schließlich hat die Kommission noch zu Recht ausgeführt, daß aus Artikel 24 des Statuts keine „Pflicht zur Herbeiführung eines bestimmten Erfolgs" abgeleitet werden könne. Durch die Beistandsleistung kann in der Tat unmöglich ein bestimmter Erfolg sichergestellt werden.

Auf die Frage, inwieweit Teile der Regelung vom 1. Juni 1982 auch Interessen der Gemeinschaft verletzen können, so daß insofern die Beistandspflicht eintritt, werde ich, soweit erforderlich, gesondert eingehen.

4.2. Die Bedeutung von Artikel 12 Buchstabe c des Protokolls

Zu Artikel 12 Buchstabe c des Protokolls gibt es keine Rechtsprechung und, soweit ersichtlich, auch keine einheitliche Praxis der Mitgliedstaaten. Die Bedeutung dieser Bestimmung läßt sich meines Erachtens jedoch dadurch klären, daß man einerseits ihren Wortlaut und andererseits den bereits erwähnten Artikel 18 des Protokolls berücksichtigt. Nach diesem Artikel „[werden] die Vorrechte, Befreiungen und Erleichterungen ... den Beamten und sonstigen Bediensteten der Gemeinschaften ausschließlich im Interesse der Gemeinschaften gewährt".

Wenn in Artikel 12 Buchstabe c von den „den Beamten der internationalen Organisationen üblicherweise gewährten Erleichterungen" auf dem Gebiet der Vorschriften des Währungs- und Devisenrechts die Rede ist, so scheint mir das Hilfsvorbringen des Klägers richtig, daß

dieses Kriterium sich im Prinzip nicht ausschließlich auf die Praktiken des betreffenden Mitgliedstaats beziehen kann. Der betreffende Mitgliedstaat kann ja für *alle* auf seinem Gebiet ansässigen internationalen Organisationen restriktive Regelungen eingeführt haben, die die Funktionsfähigkeit der betroffenen Organisationen ernstlich beeinträchtigen können und eindeutig von dem international Üblichen abweichen. Mit der Kommission halte ich es auch für einleuchtend, daß bei dieser Art nach dem zweiten Weltkrieg üblich gewordener Bestimmungen insbesondere an mengenmäßige Beschränkungen für die Überweisung von Gehältern und anderen Leistungen in das Ausland (oder Maßnahmen gleicher Wirkung) gedacht ist, wodurch die Möglichkeit der betroffenen Organisation, Beamte mit anderer Staatsangehörigkeit als der des Landes, in dem die Organisation ihren Sitz hat, einzustellen, ernstlich beschnitten werden könnte. Ich stimme ferner mit der Ansicht der Kommission überein, daß die Bestimmung keinerlei Wechselkursgarantie in irgendeiner Form enthält. Dem Kläger ist es auch nicht gelungen, schlüssig darzulegen, daß in der letztgenannten Hinsicht irgendeine davon abweichende internationale Praxis bestehe. Insbesondere die vom Kläger behauptete Praxis, Beamte internationaler Organisationen Diplomaten gleichzustellen, kann ihm hier nicht nutzen. Daß eine solche Gleichstellung im Wortlaut der betreffenden Bestimmung keine Stütze findet, wäre an sich meines Erachtens kein Hinderungsgrund für die Anlegung eines solchen Maßstabs, falls eine solche internationale Praxis tatsächlich nachgewiesen würde. Für ein entscheidendes Argument gegen eine solche Gleichstellung halte ich aber den Umstand, daß — wie die Kommission zu Recht ausführt — zwar für die Organe der Gemeinschaft, *nicht* jedoch für ausländische diplomatische Vertretungen, die Pflicht besteht, ihrem Personal die Dienstbezüge in der Währung des Landes auszuzahlen, in dem der betroffene Beamte seine Tätigkeit ausübt (siehe Artikel 63 Absatz 1 des Statuts und Artikel 17 Absatz 1 des Anhangs VII des Statuts).

Mit dem Kläger wiederum stimme ich darin überein, daß der internationale Rahmen, innerhalb dessen die „üblicherweise gewährten Erleichterungen" auszulegen sind, nicht ausschließt, daß in erster Linie die Praktiken des betreffenden Mitgliedstaats für die Auslegung herangezogen werden. In dieser Hinsicht ist aber unstreitig, daß Belgien gegenüber den anderen internationalen Organisationen mit Sitz auf belgischem Gebiet dieselbe Regelung anwendet. Das Vorbringen des Klägers, daß in Belgien vor dem 21. Dezember 1981 für Beamte internationaler Organisationen eine andere Regelung bestanden habe, halte ich für unerheblich. Artikel 12 Buchstabe c kann nicht dahin gehend ausgelegt werden, daß diese Vorschrift die Mitgliedstaaten hindern würde, ihre Währungs- und Devisenvorschriften veränderten Umständen oder anderen neuen Tatsachen anzupassen.

Ebensowenig kann meines Erachtens den näheren Ausführungen des Klägers zu Teil e seines Klagegrunds gefolgt werden, soweit dieser Teil als nähere Erläuterung der angeblichen Verletzung von Artikel 12 Buchstabe c des Protokolls anzusehen ist. Von Verletzungen des Gleichheitssatzes kann insoweit nicht gesprochen werden, da der Kläger nicht dargetan hat, daß die internationale Praxis in bezug auf andere internationale Organisation darauf hinausläuft, daß in gleichartigen Situationen (insbesondere bei Bestehen eines vergleichbaren gespaltenen Devisenmarkts und bei vergleichbarer Zahlungsweise von Dienstbezügen) den betroffenen Beamten die völlige

Freiheit des Transfers auf dem Weg über den offiziellen Devisenmarkt gewährt wird.

4.3. Die Beistandspflicht in bezug auf die im vorliegenden Fall streitigen Regelungen

Nach den vorausgegangenen allgemeinen Ausführungen über Artikel 24 des Statuts und Artikel 12 Buchstabe c des Protokolls werde ich jetzt der Frage nachgehen, inwieweit der Kläger zu Recht die Ansicht vertritt, daß die Kommission im vorliegenden Fall ihre Beistandspflicht nicht erfüllt habe.

Nach den Prozeßakten steht fest, daß die Kommission aufgrund der zahlreichen Beistandsanträge und Beschwerden in bezug auf die Regelung vom 21. Dezember 1981 die gewünschten Schritte unternommen hat, um die Anpassung dieser Regelung zu erreichen. Der Kläger behauptet in dieser Beziehung im Ergebnis nur, daß die Regelung vom 1. Juni 1982, die das Resultat dieser Schritte war, immer noch unbefriedigend sei.

Ich habe bereits zuvor ausgeführt, daß weder Artikel 12 Buchstabe c des Protokolls noch das Beamtenstatut der Gemeinschaft Schutz vor Währungs- und Devisenvorschriften bietet, die höchstens den individuellen Interessen der Beamten schaden können, nicht jedoch den Interessen der Gemeinschaftsorgane. Die Beistandspflicht der Kommission beinhaltet deshalb in keinem Fall eine Pflicht zur Mitwirkung an der Wiederherstellung der Möglichkeit, die vorhin beschriebenen Arbitragegeschäfte durchzuführen.

Was dann noch übrigbleibt, ist

a) die von dem Beamten geforderte Erklärung, von der Verpflichtung Kenntnis zu haben, „sich seine Dienstbezüge entweder auf ein konvertibles Konto oder in ausländischer Währung, die binnen acht Tagen an eine zum offiziellen Devisenmarkt zugelassene Bank zu veräußern ist, auszahlen zu lassen" und

b) die sehr allgemein formulierte von den Beamten einzugehende Verpflichtung, „alle Geschäfte zur Umgehung der genannten Bestimmungen" zu unterlassen.

In bezug auf a hat die Kommission zu Recht unter Bezugnahme auf die vorhin genannte Passage des Artikels 63 des Statuts darauf hingewiesen, daß sie an ihre in Belgien oder Luxemburg beschäftigten Beamten keinerlei Zahlungen von Dienstbezügen in Devisen durchführe. Dieser Teil der Verpflichtung hat deshalb für den Kläger keine praktische Bedeutung. Von der übrigbleibenden Verpflichtung, sich seine Dienstbezüge auf ein konvertibles Konto auszahlen zu lassen, kann als solcher nicht behauptet werden, daß sie die Beamten und die Gemeinschaften benachteilige.

In bezug auf b ergibt sich aus einer vom Kläger in der mündlichen Verhandlung vorgelegten Sonderausgabe von INFORRAPIDE vom 22. Juni 1982, daß mit der verwendeten, tatsächlich sehr allgemein gehaltenen Formulierung laut einem dort zitierten Schreiben des belgischen Ministers der Finanzen und für Außenhandel vom 30. März 1982 und laut dem ebenfalls wiedergegebenen Schreiben des BLDI vom 1. Juni 1982 tatsächlich nur die zuvor erwähnten Arbitragegeschäfte gemeint sind. Diese Arbitragegeschäfte sind im Schreiben des zuständigen belgischen Ministers meines Erachtens so deutlich beschrieben, daß die Kommission keinerlei Verpflichtung mehr trifft, im Rahmen von Artikel 24 des Statuts gegen die vorgeschlagene Regelung noch Einwände zu erheben. In Ihrem Urteil könnten diese authentischen Auslegun-

gen förmlich zur Kenntnis genommen werden. Die Beurteilung in dieser Hinsicht könnte nur dann anders ausfallen, wenn belgische oder luxemburgische Behörden in konkreten Fällen doch entgegen den geweckten Erwartungen versuchen sollten, den betroffenen Beamten Verpflichtungen aufzuerlegen, durch die indirekt die Funktionsfähigkeit der Gemeinschaftsorgane beeinträchtigt werden könnte. Unbestritten ist, daß bei der Kommission bis jetzt keine konkreten Beschwerden hierüber eingegangen sind. Die vom Kläger in Teil d seines Klagegrunds ebenfalls behauptete Verletzung von Artikel 17 des Anhangs VII des Statuts wurde von ihm nicht so genau erläutert, daß mir deutlich geworden wäre, welche konkreten Verstöße er in dieser Hinsicht der Kommission vorwirft. Die belgische Regierung hat in ihrer Interventionsschrift zu Recht darauf hingewiesen, daß Teil a der von den Beamten geforderten Erklärung die in Artikel 17 des Anhangs VII des Statuts aufgeführten Überweisungsmöglichkeiten in jedem Fall völlig unberührt läßt.

Teil d und im Zusammenhang damit die Teile b und e des einzigen Klagegrunds sind deshalb ebenfalls zurückzuweisen.

5. Antrag

Aufgrund meiner Untersuchung der Begründetheit der verschiedenen Teile des Klageantrags und des einzigen Klagegrunds (siehe wegen des ersten Teils des Klageantrags Abschnitt 3, wegen der Teile a und c des Klagegrunds Abschnitt 2 und wegen der Teile b, d und e Abschnitt 4 dieser Schlußanträge; Teilergebnisse sind jeweils unterstrichen) beantrage ich,

5.1. die Klage abzuweisen und

5.2. den Parteien und den Streithelfern jeweils ihre eigenen Kosten aufzuerlegen.