BESCHLUSS DES GERICHTS (Zweite Kammer)
10. Dezember 1997 *

In der Rechtssache T-134/96

Hendrik Smets, Beamter der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Prozeßbevollmächtigter: Rechtsanwalt Nicolas Lhoëst, Brüssel, Zustellungsanschrift: Fiduciaire Myson SARL, 30, rue de Cessange, Luxemburg,

Kläger,

gegen

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Julian Currall, Juristischer Dienst, als Bevollmächtigten, Zustellungsbevollmächtigter: Carlos Gómez de la Cruz, Juristischer Dienst, Centre Wagner, Luxemburg-Kirchberg,

Beklagte,

hauptsächlich wegen Aufhebung der Entscheidung der Kommission vom 7. August 1995, mit der die Zahl der Reisetage des Klägers für das Jahr 1995 auf zwei festgesetzt wurde,

erläßt

* Verfahrenssprache: Französisch.

DAS GERICHT ERSTER INSTANZ
DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (Zweite Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten A. Kalogeropoulos sowie der Richter C. W. Bellamy und J. Pirrung,

Kanzler: H. Jung

folgenden

Beschluß

Rechtlicher Rahmen, Sachverhalt und Verfahren

1 Die Dauer des Jahresurlaubs der Beamten verlängert sich um die in Artikel 7 des Anhangs V des Statuts der Beamten der Europäischen Gemeinschaften (im folgenden: Anhang V) vorgesehenen Reisetage.

2 Gemäß Artikel 8 Absatz 2 Unterabsatz 2 des Anhangs VII des Statuts (im folgenden: Anhang VII) hat der Betreffende, wenn die Entfernung in Eisenbahnkilometern zwischen dem Ort seiner dienstlichen Verwendung und seinem Herkunftsort mehr als 500 Kilometer beträgt oder auf dem üblichen Reiseweg ein Meer überquert wird, bei Vorlage der Flugkarten Anspruch auf Erstattung der Flugkosten.

3 Gemäß Artikel 7 Absätze 2 und 5 Satz 1 des Anhangs V werden, wenn auf einen Beamten, bei dem der Ort der dienstlichen Verwendung und der Herkunftsort in

Europa liegen, Artikel 8 Absatz 2 Unterabsatz 2 des Anhangs VII Anwendung findet, die aufgrund der Entfernung in Eisenbahnkilometern zwischen dem Herkunftsort und dem Ort der dienstlichen Verwendung berechneten Reisetage wie folgt festgesetzt:

— bis zu 900 Kilometer ein Tag für Hin- und Rückreise,

— über 900 Kilometer zwei Tage für Hin- und Rückreise.

4 Gemäß Artikel 7 Absatz 3 des Anhangs V kann auf Antrag des Beamten bei entsprechendem Nachweis hiervon ausnahmsweise abgewichen werden, wenn die Hin- und Rückreise nicht innerhalb der bewilligten Reisetage möglich ist.

5 Liegen der Ort der dienstlichen Verwendung und/oder der Herkunftsort des Beamten außerhalb Europas, so wird die Zahl der Reisetage gemäß Artikel 7 Absatz 5 Satz 2 des Anhangs V unter Berücksichtigung der jeweiligen Erfordernisse durch besondere Verfügung festgelegt.

6 Am 6. November 1991 erließ die Kommission das Verwaltungsrundschreiben Nr. 26a zur Festlegung der Modalitäten für die Berechnung der Reisetage von Beamten, die außerhalb der Gemeinschaft Dienst tun. Nach Abschnitt II.2 dieses Rundschreibens werden Beamten, deren Herkunftsort mehr als 2 000 Kilometer vom Ort der dienstlichen Verwendung entfernt ist, 8,5 Kalendertage als Reisetage bewilligt.

7 Der Kläger ist Leiter der Delegation der Kommission in der Republik Tschad; sein Dienstort ist N'Djamena. Da sich sein Herkunftsort in Belgien befindet und somit mehr als 2 000 Kilometer vom Ort seiner dienstlichen Verwendung entfernt ist, standen ihm nach dem Rundschreiben Nr. 26a 8,5 Reisetage zu.

8 Am 21. Dezember 1994 erließ die Kommission die Verwaltungsvorschrift Nr. 8798 über die jährliche Erstattung der Reisekosten (Artikel 8 Absatz 2 des Anhangs VII) und die Bewilligung von Reisetagen für den Jahresurlaub (Artikel 7 Absatz 2 des Anhangs V), die in den *Verwaltungsmitteilungen* vom 8. März 1995 veröffentlicht wurde (im folgenden: Verwaltungsvorschrift). In den Absätzen 3 und 4 der Verwaltungsvorschrift heißt es:

„Um eine einheitliche Anwendung des Statuts bei der jährlichen Erstattung der Kosten für die Reise vom Ort der dienstlichen Verwendung zum Herkunftsort und der Bewilligung der Reisetage für den Jahresurlaub zu gewährleisten, verfährt die Anstellungsbehörde nach folgenden Bestimmungen:

...

Da Reisetage pauschal gewährt werden und nicht aufgeteilt werden können,

— sind sie gemäß Artikel 7 [Absatz 2] des Anhangs V zu kürzen, sofern dem betreffenden Beamten die Kosten für eine Flugreise erstattet werden, und zwar auch dann, wenn nur eine Strecke mit dem Flugzeug zurückgelegt wird.

— Beamte, deren Ort der dienstlichen Verwendung und/oder Herkunftsort außerhalb Europas liegt, erhalten zwei Reisetage (48 Stunden). Beamte, die die Hin- und Rückreise nachweislich nicht in der bewilligten Frist durchführen können, erhalten ggf. weitere Reisetage."

9 Die Verwaltungsvorschrift trat am 1. Januar 1995 in Kraft.

10 Am 7. August 1995 entschied die Kommission, dem Kläger für das Jahr 1995 einen Gesamturlaub von 97,5 Tagen zu gewähren, der gemäß der Verwaltungsvorschrift zwei Reisetage umfaßte.

11 Am 6. November 1995 legte der Kläger gemäß Artikel 90 Absatz 2 des Statuts Beschwerde gegen diese Entscheidung ein, soweit ihm darin zwei Reisetage bewilligt worden waren.

12 Durch Entscheidung vom 17. April 1996, die dem Kläger am 1. Mai 1996 mitgeteilt wurde, wies die Kommission diese Beschwerde zurück.

13 Mit Klageschrift, die am 2. September 1996 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, hat der Kläger die vorliegende Klage erhoben.

Anträge der Parteien

14 Der Kläger beantragt,

— die Klage für zulässig und begründet zu erklären;

— infolgedessen

1.

— die Entscheidung der Kommission vom 7. August 1995 über die Festsetzung der Zahl seiner Reisetage auf zwei und alle späteren ähnlichen Entscheidungen sowie

— soweit erforderlich, die am 17. April 1996 erlassene Entscheidung über die ausdrückliche Zurückweisung seiner Beschwerde aufzuheben;

2. festzustellen, daß die Verwaltungsvorschrift rechtswidrig ist und folglich ihre Rücknahme anzuordnen;

3. ihm sowohl für das Jahr 1995 als auch für die folgenden Jahre einen Anspruch auf 8,5 Kalendertage als Reisetage oder zumindest auf eine anhand des Rundschreibens Nr. 26a berechnete Zahl von Reisetagen zuzuerkennen;

4. die Beklagte zur Tragung sämtlicher Verfahrenskosten zu verurteilen.

15 Die Kommission beantragt,

— die Klage als unzulässig, hilfsweise als unbegründet abzuweisen;

— über die Kosten nach Rechtslage zu entscheiden.

16 Fehlt einer Klage offensichtlich jede rechtliche Grundlage, so kann das Gericht nach Artikel 111 der Verfahrensordnung in der mit Wirkung vom 1. Juni 1997 geänderten Fassung (ABl. L 103, S. 6) ohne Fortsetzung des Verfahrens durch Beschluß entscheiden, der mit Gründen zu versehen ist. Vorliegend hält das Gericht (Zweite Kammer) die sich aus den Akten ergebenden Angaben für ausreichend und beschließt gemäß diesem Artikel, der als Verfahrensvorschrift auf den vorliegenden Fall anwendbar ist, daß das Verfahren nicht fortgesetzt zu werden braucht.

Zur Begründetheit

17 Das Vorbringen des Klägers zur Begründetheit kann in vier Klagegründe untergliedert werden, mit denen ein Verstoß gegen das Rundschreiben Nr. 26a, ein Verstoß gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes und gegen wohlerworbene Rechte, ein Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung und die Rechtswidrigkeit der Verwaltungsvorschrift geltend gemacht werden.

Erster Klagegrund: Verstoß gegen das Rundschreiben Nr. 26a

Vorbringen der Parteien

18 Nach Ansicht des Klägers gibt es keinen Anhaltspunkt dafür, daß das Rundschreiben Nr. 26a durch die Verwaltungsvorschrift ersetzt worden sei. In letzterer sei nirgends die Rede davon, daß mit ihr das Rundschreiben Nr. 26a aufgehoben oder geändert werde; es werde dort nicht einmal erwähnt. Beide Rechtsakte seien von verschiedenen Stellen erlassen worden: das Rundschreiben Nr. 26a von einem aufgrund einer Ermächtigung des Generaldirektors für Personal und Verwaltung handelnden Beamten und die Verwaltungsvorschrift vom Generaldirektor selbst. Sie richteten sich an unterschiedliche Gruppen von Beamten: das Rundschreiben Nr. 26a an die in einem Drittland diensttuenden Beamten und die Verwaltungsvorschrift an alle Beamten. Auch ihr Gegenstand sei verschieden, da im Rundschreiben Nr. 26a der allgemeine Rahmen für alle Urlaubsarten festgelegt werde, während die Verwaltungsvorschrift nur die Reisetage betreffe.

19 Da das Rundschreiben Nr. 26a somit immer noch in Kraft sei, verstoße die streitige Entscheidung insofern gegen dessen Abschnitt II.2, als dem Kläger nicht 8,5 Reisetage gewährt würden.

20 Die Kommission trägt vor, gemäß dem allgemeinen Auslegungsgrundsatz, daß die jüngere Vorschrift die ältere ersetzen solle, sei die Verwaltungsvorschrift hinsichtlich der Reisetage an die Stelle des Rundschreibens Nr. 26a getreten. Seit ihrem Inkrafttreten am 1. Januar 1995 gelte nur sie für die von ihr geregelten Fragen.

Würdigung durch das Gericht

21 Wie schon aus dem Wortlaut der Verwaltungsvorschrift und insbesondere aus Absatz 4 zweiter Gedankenstrich (siehe oben, Randnr. 8) hervorgeht, wollte die Anstellungsbehörde mit ihrem Erlaß offensichtlich die Modalitäten für die Berechnung der Reisetage von Beamten regeln, bei denen der Ort der dienstlichen Verwendung und/oder der Herkunftsort außerhalb Europas liegen. Folglich ist die Verwaltungsvorschrift dahin auszulegen, daß sie insoweit ab 1. Januar 1995 an die Stelle des Rundschreibens Nr. 26a getreten ist.

22 Da das Rundschreiben Nr. 26a somit in diesem Punkt durch die Verwaltungsvorschrift ersetzt wurde, war es nicht mehr anwendbar, als die streitige Entscheidung am 7. August 1995 erlassen wurde.

23 Dem ersten Klagegrund fehlt daher offensichtlich jede rechtliche Grundlage.

Zweiter Klagegrund: Verstoß gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes und Verletzung wohlerworbener Rechte

Vorbringen der Parteien

24 Der Kläger trägt vor, die Kommission habe seine wohlerworbenen Rechte verletzt und gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes verstoßen.

25 Seine Erwartung, 8,5 Reisetage bewilligt zu bekommen, sei von der Kommission ausdrücklich und offiziell anerkannt worden und habe im Rundschreiben Nr. 26a ihren Niederschlag gefunden. Da die Kommission ihm mehrere Jahre lang so viele Reisetage gewährt habe, habe er berechtigte Ansprüche erworben.

26 Die Kommission sei zwar berechtigt, ihr Vorgehen zu ändern; dies müsse aber auf einer Änderung der objektiven Umstände beruhen. Im vorliegenden Fall habe die Kommission nicht nachgewiesen, daß die von ihm erworbenen berechtigten Ansprüche nicht mehr den Erfordernissen entsprochen hätten und daß eine erhebliche und abrupte Verringerung der Reisetage geboten gewesen sei.

27 Die Kommission macht geltend, ein berechtigtes Vertrauen bestehe nur dann, wenn dem Betroffenen bestimmte Zusicherungen hinsichtlich des Fortbestands der früheren Situation gegeben worden seien. Dies sei hier nicht der Fall.

Würdigung durch das Gericht

28 Nach ständiger Rechtsprechung steht das Recht, den Schutz des berechtigten Vertrauens zu verlangen, jedem einzelnen zu, der sich in einer Situation befindet, aus der sich ergibt, daß die Gemeinschaftsverwaltung dadurch, daß sie ihm bestimmte Zusicherungen gegeben hat, bei ihm begründete Erwartungen geweckt hat (Urteile des Gerichts vom 17. Dezember 1992 in der Rechtssache T-20/91, Holtbecker/Kommission, Slg. 1992, II-2599, Randnr. 53, und vom 5. Februar 1997 in der Rechtssache T-207/95, Ibarra Gil/Kommission, Slg. ÖD 1997, II-31, Randnr. 25).

29 Wie sich aus den Akten ergibt, wurden die Urlaubsansprüche des Klägers einschließlich der Reisetage jährlich durch Einzelentscheidungen festgelegt. Der Kläger hat aber nicht behauptet, daß die Verwaltung ihm eine bestimmte Zusicherung hinsichtlich der künftigen Beibehaltung der ihm durch Einzelentscheidungen bis 1994 als Reisetage bewilligten 8,5 Kalendertage gegeben habe.

30 Die bloße Tatsache, daß der Kläger auf der Grundlage des Rundschreibens Nr. 26a bis 1994 mehrere Jahre lang 8,5 Kalendertage als Reisetage erhielt, reicht für sich allein nicht aus, um bei ihm ein berechtigtes Vertrauen auf Beibehaltung der gleichen Zahl von Reisetagen in den Folgejahren zu begründen. Dies wäre im vorliegenden Fall um so weniger anzunehmen, als die Zahl der Reisetage von Beamten, bei denen der Ort der dienstlichen Verwendung und/oder der Herkunftsort außerhalb Europas liegen, gemäß Artikel 7 Absatz 5 des Anhangs V „unter Berücksichtigung der jeweiligen Erfordernisse" durch besondere Verfügung festgelegt wird. Diese Erfordernisse richten sich aber stets nach den verfügbaren Transportmitteln.

31 In einem Bereich wie dem vorliegenden kann die Beachtung des Grundsatzes des Vertrauensschutzes jedenfalls nicht die Anwendung einer neuen Regelung auf die künftigen Folgen von Situationen ausschließen, die während der Geltung einer früheren Regelung entstanden sind, sofern die Behörde keine Verpflichtungen eingegangen ist (vgl. Urteil des Gerichtshofes vom 5. Mai 1981 in der Rechtssache 112/80, Dürbeck, Slg. 1981, 1095, Randnr. 48, und Urteile des Gerichts vom 26. Oktober 1993 in den Rechtssachen T-6/92 und T-52/92, Reinarz/Kommission,

Slg. 1993, II-1047, Randnr. 85, vom 22. Juni 1994 in den Rechtssachen T-97/92 und T-111/92, Rijnoudt und Hocken/Kommission, Slg. ÖD 1994, II-511, Randnr. 104, und vom 11. Dezember 1996 in der Rechtssache T-177/95, Barraux u. a./Kommission, Slg. ÖD 1996, II-1451, Randnr. 47).

32 Was die angebliche Verletzung eines wohlerworbenen Rechts anbelangt, so kann die bloße Tatsache, daß der Kläger bis 1994 mehrere Jahre lang 8,5 Kalendertage als Reisetage erhielt, für ihn kein wohlerworbenes Recht auf Beibehaltung dieser Vergünstigung in den Folgejahren begründet haben (vgl. Urteil Reinarz/Kommission, Randnr. 84).

33 Folglich fehlt dem zweiten Klagegrund offensichtlich jede rechtliche Grundlage.

Dritter Klagegrund: Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung

Vorbringen der Parteien

34 Der Kläger trägt vor, die Kommission habe durch den Erlaß der Verwaltungsvorschrift objektiv ganz unterschiedliche Sachverhalte gleichbehandelt, und zwar zum einen den Fall von Beamten, bei denen der Ort der dienstlichen Verwendung und/oder der Herkunftsort außerhalb Europas lägen, was für ihn zutreffe, und zum anderen den Fall von Beamten, bei denen der Ort der dienstlichen Verwendung und der Herkunftsort in Europa lägen.

35 Die Reisetage von Beamten, bei denen der Ort der dienstlichen Verwendung und der Herkunftsort in Europa lägen, seien nämlich in Artikel 7 Absätze 1 und 2 des Anhangs V, und die Erstattung ihrer Reisekosten sei in Artikel 8 Absätze 1 bis 3 des Anhangs VII geregelt. Dagegen seien die Reisetage von Beamten, bei denen der Ort der dienstlichen Verwendung und/oder der Herkunftsort außerhalb Europas lägen,

in Artikel 7 Absatz 5 des Anhangs V, und die Erstattung ihrer Reisekosten sei in Artikel 8 Absatz 4 des Anhangs VII geregelt.

36 Durch die Gleichstellung der von Artikel 7 Absatz 5 Satz 2 des Anhangs V erfaßten Beamten, bei denen der Ort der dienstlichen Verwendung und/oder der Herkunftsort außerhalb Europas lägen, mit den von Artikel 7 Absatz 2 erfaßten Beamten, bei denen der Ort der dienstlichen Verwendung und der Herkunftsort in Europa lägen, habe die Kommission grundlegend verschiedene Sachverhalte gleichbehandelt. Bei britischen, irischen, schwedischen und finnischen Beamten, auf die sich Artikel 7 Absatz 2 des Anhangs V hauptsächlich beziehe, seien die Orte der dienstlichen Verwendung und die Herkunftsorte einige hundert Kilometer voneinander entfernt, während ein außerhalb Europas diensttuender Beamter oft mehrere tausend Kilometer — bisweilen mehr als 20 000 Kilometer — von seinem Herkunftsort entfernt sei, wobei die örtlichen Bedingungen Reisen häufig verlängerten und erschwerten.

37 Im übrigen würden durch die Entscheidung vom 7. August 1995 sowie durch die Verwaltungsvorschrift nur zwei Reisetage für die Hin- und Rückreise gewährt; dies bedeute, daß die Beamten nur über einen Tag für die Hinreise und einen Tag für die Rückreise verfügten.

38 In bezug auf die in Absatz 4 zweiter Gedankenstrich der Verwaltungsvorschrift vorgesehene Möglichkeit, weitere Reisetage zu beantragen, habe die Kommission in ihrer Entscheidung über die Zurückweisung der Beschwerde des Klägers anerkannt, daß die Entfernung und die örtlichen Bedingungen bei Beamten mit dienstlicher Verwendung in einem Drittland trotz der Benutzung des Flugzeugs noch eine erhebliche Rolle spielten. Sie habe den in einem Drittland diensttuenden Beamten dennoch die gleiche Zahl von Reisetagen gewähren wollen wie den innerhalb der Gemeinschaft diensttuenden Beamten, denen die Kosten für eine Flugreise erstattet würden.

39 Außerdem würden die außerhalb Europas diensttuenden Beamten gegenüber den Beamten, bei denen der Ort der dienstlichen Verwendung und der Herkunftsort in Europa lägen und die von Amts wegen pauschal eine größere Zahl von Reisetagen erhielten, benachteiligt, wenn sie jedesmal nachweisen müßten, daß die Reise zwischen dem Land der dienstlichen Verwendung und dem Herkunftsland länger als einen Tag dauere.

40 Die Haltung der Kommission sei überdies widersprüchlich, denn im Rahmen ihrer am 29. März 1996 in den *Verwaltungsmitteilungen* veröffentlichten Verwaltungsrichtlinie vom 21. Februar 1996 über die Dienstbefreiung zur Teilnahme an Wahlen habe sie Beamten, deren Dienstort über 2 000 Kilometer vom Wahlort entfernt sei, drei Reisetage gewährt.

41 Zur Information sei schließlich darauf hinzuweisen, daß aufgrund der wenigen und zeitlich ungünstigen Flüge zwischen N'Djamena und Paris im allgemeinen sowohl bei der Hin-als auch bei der Rückreise eine Zwischenlandung mit Übernachtung in Paris erforderlich sei. Dies erhöhe die Zahl der Reisetage — ganz abgesehen von etwaigen Verspätungen oder unvorhergesehenen Umständen — bereits auf vier, d. h. auf sechs Kalendertage.

42 Die Kommission räumt ein, daß in Artikel 7 des Anhangs V die Möglichkeit einer Unterscheidung zwischen den in der Gemeinschaft und den in Drittländern diensttuenden Beamten anerkannt werde; für die Erstgenannten würden die Reisetage unmittelbar festgelegt, und für die Letztgenannten werde auf eine besondere Verfügung verwiesen.

43 Die dienstliche Verwendung in einem Drittland bedeute jedoch nicht zwangsläufig, daß der Beamte längere Reisen unternehmen müsse. Eine Flugreise innerhalb Europas dauere ebenso lang wie eine Reise über die gleiche Entfernung zwischen Europa und einem anderen Kontinent. Es sei daher legitim, all denjenigen, die die gleiche Entfernung im Flugzeug zurücklegten, vorbehaltlich ordnungsgemäß begründeter Ausnahmen die gleiche Behandlung zuteil werden zu lassen.

44 Durch die Möglichkeit der Bewilligung zusätzlicher Reisetage könne der Zweck der Reisetage gewahrt werden, der darin bestehe, dem Beamten die Reise zu ermöglichen, ohne daß die dafür erforderliche Zeit von seinen Urlaubsansprüchen abgehe. Es sei zwar richtig, daß in Artikel 7 Absatz 3 des Anhangs V für Flugreisen innerhalb Europas eine ähnliche Ausnahme vorgesehen sei; es stehe aber auch fest, daß von dieser Möglichkeit vor allem bei einigen Langstreckenflügen außerhalb Europas Gebrauch gemacht werde. Auf diese Weise könne besonderen Sachlagen wie sehr großen Entfernungen, unregelmäßigen oder seltenen Flügen, langsamen oder unzuverlässigen Flugzeugen und fortgesetzten Verspätungen Rechnung getragen werden.

45 Der Unterschied zwischen den drei Reisetagen für die Teilnahme an Wahlen und den zwei Tagen, über die sich der Kläger beschwere, bestehe für jedermann. Im übrigen sei die Zahl von drei Tagen eine Obergrenze.

46 Der Kläger habe nicht nachgewiesen, daß er die Reise zwischen Brüssel und N'Djamena nicht innerhalb der ihm bewilligten zwei Tage durchführen könne. Wenn er seine insoweit gemachten Angaben in einem konkreten Fall belege, werde dem durch die Gewährung weiterer, dem zusätzlichen Zeitaufwand entsprechender Reisetage Rechnung getragen.

Würdigung durch das Gericht

47 Nach ständiger Rechtsprechung ist ein Beamter nicht befugt, im Interesse des Gesetzes oder der Organe zu klagen, und kann zur Stützung einer Anfechtungsklage nur die Beschwerdepunkte geltend machen, die ihn persönlich betreffen (Urteile des Gerichtshofes vom 30. Juni 1983 in der Rechtssache 85/82, Schloh/Rat, Slg. 1983, 2105, Randnr. 14, und vom 21. Januar 1987 in der Rechtssache 204/85, Stroghili/Rechnungshof, Slg. 1987, 389, Randnr. 9, Urteil des Gerichts vom 25. September 1991 in der Rechtssache T-163/89, Sebastiani/Parlament, Slg. 1991, II-715, Randnr. 24). Deshalb wird das Gericht das Vorbringen des Klägers nur berücksichtigen, wenn durch die Verwaltungsvorschrift oder die Entscheidung vom 7. August 1995 der Grundsatz der Gleichbehandlung in bezug auf seine Person verletzt wurde.

48 Die vom Kläger gerügte Benachteiligung besteht im wesentlichen darin, daß ihm als außerhalb Europas diensttuendem Beamten, der mit dem Flugzeug an seinen Herkunftsort in Europa reist, durch die Verwaltungsvorschrift für seinen Jahresurlaub nur zwei Reisetage bewilligt werden, während die von Artikel 8 Absatz 2 Unterabsatz 2 des Anhangs VII erfaßten Beamten, bei denen der Ort der dienstlichen Verwendung und der Herkunftsort in Europa liegen und mehr als 900 Kilometer voneinander entfernt sind, gemäß Artikel 7 Absatz 2 des Anhangs V die gleiche Zahl von Reisetagen erhalten.

49 Es stimmt zwar, daß, wie der Kläger geltend macht, in der Verwaltungsvorschrift die gleiche Grundregel — zwei Reisetage — für zwei Gruppen von Beamten aufgestellt wurde, denen die Kosten für eine Flugreise erstattet werden: zum einen für die von Artikel 8 Absatz 2 Unterabsatz 2 des Anhangs VII erfaßten Beamten, bei denen der Ort der dienstlichen Verwendung und der Herkunftsort in Europa liegen und mehr als 900 Kilometer voneinander entfernt sind, und zum anderen für die Beamten wie den Kläger, bei denen der Herkunftsort und/oder der Ort der dienstlichen Verwendung außerhalb Europas liegen.

50 Die Argumentation des Klägers setzt jedoch voraus, daß Beamte, bei denen der Ort der dienstlichen Verwendung außerhalb Europas liegt, während sich ihr Herkunftsort in Europa befindet (z. B. ersterer in Nordafrika und letzterer in Belgien), zwangsläufig mehr Reisetage benötigen als die von Artikel 8 Absatz 2 Unterabsatz 2 des Anhangs VII erfaßten Beamten, bei denen der Ort der dienstlichen Verwendung und der Herkunftsort in Europa liegen und mehr als 900 Kilometer voneinander entfernt sind (z. B. ersterer in Belgien und letzterer in Finnland). Bei Flugreisen besteht jedoch kein Grund, dies anzunehmen.

51 Außerdem bestimmt Absatz 4 zweiter Gedankenstrich der Verwaltungsvorschrift, daß Beamte, bei denen der Ort der dienstlichen Verwendung und/oder der Herkunftsort außerhalb Europas liegen und die ihre Hin- und Rückreise nachweislich nicht innerhalb von zwei Tagen durchführen können, gegebenenfalls weitere Reisetage erhalten.

52 Unter diesen Umständen reicht die bloße Tatsache, daß die Anstellungsbehörde in der Verwaltungsvorschrift für die außerhalb Europas diensttuenden Beamten grundsätzlich zwei Reisetage und zugleich die Möglichkeit vorgesehen hat, gegebenenfalls davon abzuweichen, nicht zum Nachweis dafür aus, daß in bezug auf den Kläger gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung verstoßen wurde.

53 Es oblag daher dem Kläger, wenn er der Ansicht war, daß die durch die streitige Entscheidung bewilligten zwei Reisetage nicht ausreichten, auf der Grundlage von Absatz 4 zweiter Gedankenstrich der Verwaltungsvorschrift einen individuellen Antrag auf Gewährung weiterer erforderlicher Reisetage zu stellen. Einen solchen Antrag hat der Kläger aber nie gestellt.

54 Entgegen der Behauptung des Klägers kann die Tatsache, daß er sich angesichts der Entfernung des Ortes seiner dienstlichen Verwendung von seinem Herkunftsort gezwungen sieht, einen solchen Antrag zu stellen, nicht als diskriminierend angesehen werden. Denn zum einen muß jeder Beamte, der die ihm bewilligten zwei Reisetage für unzureichend hält, zur Erlangung weiterer Reisetage — entweder gemäß der Verwaltungsvorschrift oder gemäß Artikel 7 Absatz 3 des Anhangs V — einen begründeten Antrag stellen.

55 Zum anderen erhalten nur bestimmte von Artikel 7 Absatz 1 des Anhangs V erfaßte Beamte, denen als Pauschalvergütung der Eisenbahnfahrpreis gezahlt wird, von Amts wegen mehr als zwei Reisetage. Da es sich um Bahnreisen handelt, ist der Fall dieser Beamten nicht mit dem des Klägers vergleichbar, der Anspruch auf Erstattung seiner Flugkosten hat.

56 Folglich hat der Kläger nicht nachgewiesen, daß ihm gegenüber in der Verwaltungsvorschrift oder in der streitigen Entscheidung gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung verstoßen wurde.

57 Somit ist es unerheblich, daß in einer anderen Verwaltungsvorschrift — der Verwaltungsrichtlinie der Kommission vom 21. Februar 1996 über die Dienstbefreiung zur Teilnahme an Wahlen (siehe oben, Randnr. 40) — die Reisetage abweichend berechnet werden. Die darin festgelegten Reisetage gelten jedenfalls ohne Unterschied für alle inner- und außereuropäischen Dienstorte.

58 Folglich fehlt dem dritten Klagegrund offensichtlich jede rechtliche Grundlage.

Vierter Klagegrund: Rechtsverstöße bei der Aufstellung der Verwaltungsvorschrift und unzureichende Begründung

Vorbringen der Parteien

59 Der Kläger macht erstens geltend, durch die Festlegung der neuen Zahl der Reisetage in Form einer Verwaltungsvorschrift habe die Kommission offensichtlich Artikel 110 des Statuts „umgehen" wollen, der vorsehe, daß vor dem Erlaß allgemeiner Durchführungsbestimmungen die Personalvertretung und der Statutsbeirat anzuhören seien. Die Kommission hätte diese paritätischen Stellen bei einer von ihr beabsichtigten wesentlichen Änderung der Zahl der Reisetage für außerhalb Europas diensttuende Beamte anhören müssen.

60 Zweitens fehle der Verwaltungsvorschrift eine Rechtsgrundlage, da sie die Rechtsstellung von Beamten ändere, bei denen sich der Ort der dienstlichen Verwendung und der Herkunftsort außerhalb Europas befänden, obwohl in ihrem Betreff nur Artikel 8 Absatz 2 des Anhangs VII und Artikel 7 Absatz 2 des Anhangs V erwähnt seien.

61 Drittens sei die Verwaltungsvorschrift auch insofern widersprüchlich, als es in ihren Begründungserwägungen heiße, daß die Kriterien der Reisetage für den Jahresurlaub „genau festzulegen" seien, während in Absatz 4 zweiter Gedankenstrich eine Verringerung der Zahl der Reisetage vorgenommen werde.

62 Viertens sei unklar, ob sich der erste Gedankenstrich von Absatz 4 der Verwaltungsvorschrift auf Beamte beziehe, bei denen der Ort der dienstlichen Verwendung und der Herkunftsort in Europa lägen, oder auf Beamte, bei denen einer oder beide Orte außerhalb Europas lägen, und ob sich die im zweiten Gedankenstrich genannte Zahl auf Arbeits- oder Kalendertage beziehe.

63 Fünftens schließlich sei der erste Gedankenstrich von Absatz 4 der Verwaltungsvorschrift entgegen Artikel 25 des Statuts nicht ausreichend begründet. Die Kommission hätte dartun müssen, weshalb die im Rundschreiben Nr. 26a festgelegten Reisetage offensichtlich nicht mehr den Erfordernissen entsprochen hätten und eine erhebliche und abrupte Verringerung der Zahl der Reisetage geboten gewesen sei. Weder die Tatsache, daß die Erstattung pauschal erfolge, noch die Tatsache, daß es sich um Flugreisen handele, stelle eine ausreichende Begründung für die Verringerung der Zahl der Reisetage dar, da sich die Gewohnheiten der Beamten nicht geändert hätten.

64 Die Kommission trägt u. a. vor, daß die in Artikel 110 des Statuts erwähnte Anhörung der paritätischen Stellen nicht zwingend vorgeschrieben sei und daß sie ihre Befugnisse nicht mißbraucht habe, daß sich die Verwaltungsvorschrift schon nach ihrem Wortlaut auf die außerhalb Europas diensttuenden Beamten beziehe und daß sie klar formuliert und ausreichend begründet sei.

Würdigung durch das Gericht

65 Erstens stellt die Verwaltungsvorschrift keine „allgemeine Durchführungsbestimmung" im Sinne von Artikel 110 des Statuts dar, sondern eine allgemeine interne Entscheidung, die eine Verhaltensnorm mit Hinweischarakter enthält, die die Verwaltung sich selbst auferlegt (vgl. Urteile des Gerichtshofes vom 1. Dezember 1983 in der Rechtssache 190/82, Blomefield/Kommission, Slg. 1983, 3981, Randnr. 20, und in der Rechtssache 343/82, Michael/Kommission, Slg. 1983, 4023, Randnr. 14, sowie Urteil des Gerichts vom 7. Februar 1991 in der Rechtssache T-2/90, Ferreira de Freitas/Kommission, Slg. 1991, II-103, Randnr. 61). Es gibt auch keinen Anhaltspunkt dafür, daß die Beklagte dadurch, daß sie die Verwaltungsvorschrift im Rahmen von Artikel 7 Absatz 5 des Anhangs V erlassen hat, ihre Befugnisse aus Artikel 110 des Statuts mißbrauchen wollte.

66 Was zweitens die Rechtsgrundlage der Verwaltungsvorschrift anbelangt, so ist es der Anstellungsbehörde grundsätzlich nicht untersagt, durch eine allgemeine interne Richtlinie Regeln für die Ausübung des ihr im Statut eingeräumten Ermessens aufzustellen (Urteil Ferreira de Freitas/Kommission, Randnr. 61). Auch wenn Artikel 7 Absatz 5 des Anhangs V im Titel der Verwaltungsvorschrift nicht erwähnt wird, geht aus ihrem Absatz 4 zweiter Gedankenstrich klar hervor, daß sie die Anwendung dieser Bestimmung ab 1. Januar 1995 betrifft.

67 Drittens hat das Gericht in der Verwaltungsvorschrift keinen Widerspruch und keine Unklarheit entdecken können, die geeignet wären, ihre Rechtmäßigkeit in Frage zu stellen, auch wenn die Begründungserwägung, nach der die Kriterien für die Bewilligung der Reisetage „genau festzulegen" sind, keine vollständige Angabe des Gegenstands dieser Vorschrift darstellt.

68 Schließlich ist in bezug auf die Begründung der Verwaltungsvorschrift darauf hinzuweisen, daß nach ständiger Rechtsprechung die Frage, ob die Begründung eines Rechtsakts den Erfordernissen des Artikels 190 EG-Vertrag oder des Artikels 25 des Statuts genügt, nicht nur im Hinblick auf ihren Wortlaut zu beurteilen ist,

sondern auch anhand ihres Kontextes sowie sämtlicher Rechtsvorschriften auf dem betreffenden Gebiet (Urteile des Gerichtshofes vom 25. Oktober 1984 in der Rechtssache 185/83, Rijksuniversiteit te Groningen, Slg. 1984, 3623, Randnr. 38, und vom 25. Juni 1997 in der Rechtssache C-285/94, Italien/Kommission, Slg. 1997, I-3519, Randnr. 48, sowie Urteil des Gerichts vom 22. Oktober 1996 in der Rechtssache T-266/94, Skibsværftsforeningen u. a./Kommission, Slg. 1996, II-1399, Randnr. 230).

69 Im Hinblick auf seinen Kontext sieht das Gericht Absatz 4 zweiter Gedankenstrich der Verwaltungsvorschrift als ausreichend begründet an. Aus dem gesamten Wortlaut der Verwaltungsvorschrift und insbesondere aus ihrem vierten Absatz (siehe oben, Randnr. 8) geht nämlich hervor, daß es die Anstellungsbehörde für angebracht hielt, die einschlägigen statutarischen Bestimmungen zu vereinheitlichen und die Zahl der Reisetage für die von Artikel 7 Absatz 5 des Anhangs V erfaßten Beamten in Anbetracht der Tatsache, daß die fraglichen Reisen mit dem Flugzeug stattfinden, vorbehaltlich ordnungsgemäß begründeter Ausnahmen auf zwei festzusetzen. Eine solche Begründung reicht aus, um dem Kläger die nötigen Anhaltspunkte für die Beurteilung der Frage zu liefern, ob die Verwaltungsvorschrift begründet ist, und um dem Gericht die Überprüfung ihrer Rechtmäßigkeit zu ermöglichen.

70 Folglich fehlt dem vierten Klagegrund offensichtlich jede rechtliche Grundlage.

71 Nach alledem ist die Klage gemäß Artikel 111 der Verfahrensordnung abzuweisen, da ihr offensichtlich jede rechtliche Grundlage fehlt.

Kosten

72 Gemäß Artikel 87 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Nach Artikel 88 der Verfahrensordnung tragen jedoch in den Streitsachen zwischen den Gemeinschaften und deren Bediensteten die Organe ihre Kosten selbst. Da der Kläger mit seinen Anträgen unterlegen ist, trägt somit jede Partei ihre eigenen Kosten.

Aus diesen Gründen

hat

DAS GERICHT (Zweite Kammer)

beschlossen:

1. Die Klage wird abgewiesen.

2. Jede Partei trägt ihre eigenen Kosten.

Luxemburg, den 10. Dezember 1997

Der Kanzler

H. Jung

Der Präsident

A. Kalogeropoulos