SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS JOSEPH GAND VOM 25. JUNI 1970 [1]

Herr Präsident,

meine Herren Richter!

Die drei Klagen 60, 61 und 62/69 der Herren Chuffart, Jaeger und Janssen, die Sie durch Beschluß vom 19. März dieses Jahres verbunden haben, hängen mit den Maßnahmen zur Neugliederung der Dienststellen zusammen, zu denen der Fusionsvertrag vom 8. April 1965 Anlaß gegeben hat.

I

Die Kläger sind belgische Staatsangehörige; sie wurden in den Jahren 1953 bzw. 1954 von der Hohen Behörde eingestellt und taten bei diesem Organ in Luxemburg Dienst. Nachdem sie dem EGKS-Personalstatut von 1956 (altes Statut) unterstellt worden waren, erhielten sie die in diesem Statut und in der Personalordnung für Bedienstete, die vor ihrer Einstellung in einer mehr als 25 km vom Sitz entfernten Ortschaft wohnten, vorgesehene Trennungszulage. Bei Inkrafttreten des EGKS-Beamtenstatuts von 1962 (neues Statut) am 1. Januar 1962 erhielten sie die Auslandszulage, welche an die Stelle der Trennungszulage trat, aber andere Voraussetzungen als diese verlangt : Das „geographische" oder Entfernungskriterium wird durch das der „Staatsangehörigkeit" ersetzt. Nach Artikel 4 des Anhangs VII steht die Auslandszulage den Beamten zu, welche die Staatsangehörigkeit des Staates, in dessen europäischem Hoheitsgebiet sie ihre Tätigkeit ausüben, nicht besitzen und nicht besessen haben und während eines bestimmten Zeitraums vor ihrem Dienstantritt in dem europäischen Hoheitsgebiet des genannten Staates weder ihre ständige hauptberufliche Tätigkeit ausgeübt noch ihren ständigen Wohnsitz gehabt haben. Der Vollständigkeit halber sei hinzugefügt, daß die Kläger durch die Verordnung Nr. 259/68 des Rates vom 29. Februar 1968, die seit dem 5. März 1968 in Kraft ist, dem Statut der Beamten der Europäischen Gemeinschaften unterstellt wurden, das abgesehen von einigen Änderungen mit dem EWG-Beamtenstatut von 1962 übereinstimmt. Nach Artikel 2 letzter Absatz dieser Verordnung gelten die Artikel 93 bis 105 EGKS-Statut weiterhin für die Kläger. Zu diesen Vorschriften gehört auch Artikel 97, der dem vorliegenden Rechtsstreit zugrunde liegt.

Gleichzeitig mit dem Inkrafttreten des gemeinsamen Statuts leitete die Kommission die sich aus der Fusion ergebenden Maßnahmen ein. Sie brachte den Beamten im Personalkurier eine Liste der Dienststellen zur Kenntnis, die ihren Sitz in Brüssel beziehungsweise Luxemburg haben sollten. Sie gab ihnen ferner bekannt, daß nach Artikel 4 des Anhangs VII zum Statut (der im neuen EGKS-Statut und in dem zum gemeinsamen Statut gewordenen EWG-Statut von 1962 gleichleutend gefaßt ist) die von Luxemburg nach Brüssel versetzten belgischen Beamten bzw. die nach Luxemburg versetzten luxemburgischen Beamten ihren Anspruch auf die Auslandszulage verlieren würden; auf diejenigen von ihnen, die bereits vor Inkrafttreten der Statute von 1962 im Dienst waren, könnten jedoch die Übergangsbestimmungen der Artikel 106 des EWG-Statuts bzw. 97 des EGKS-Statuts anwendbar sein, wenn sie noch die Anspruchsvoraussetzungen der früheren Trennungszulage erfüllten.

1 — Aus dem Französischen übersetzt.

Die Kläger gehörten zu den Beamten, die von der Neugliederung der Dienststellen betroffen wurden. Sie wurden nacheinander davon unterrichtet, daß ihre frühere dienstliche Verwendung beendet und ihr künftiger Dienstort Brüssel werde, was für sie nach Artikel 97 Absatz 4 des EGKS-Statuts den Verlust des Anspruchs auf die Auslandszulage zur Folge habe. Diese Zulage wurde den Klägern Chuffart und Jaeger mit Wirkung vom 1. August 1968 und dem Kläger Janssen ab 1. November 1968 gestrichen. Die Kläger Janssen und Jaeger erhoben beim Generaldirektor für Personal ohne Erfolg Einwendungen gegen die von der Verwaltung vertretene Auslegung von Artikel 97 Absatz 4. Dann machten die drei Kläger in einem gemeinsamen an den Präsidenten der Kommission gerichteten Schreiben vom 17. Juni 1969 geltend, daß der Entzug der ihnen bisher gezahlten Zulage nach ihrer Ansicht eine irrige Anwendung der Statutsvorschriften darstelle, und beantragten gestützt auf Artikel 106 des „gegenwärtig geltenden" Beamtenstatuts die Trennungszulage, die sie bis zum 1. Januar 1962 erhalten hatten.

Da sie auf ihren Antrag keinen Bescheid erhielten, erhoben sie vor Ihnen drei am 16. Oktober 1969 eingetragene, praktisch gleichlautende Klagen. Aufgrund der gleichen Artikel der Statute beantragen sie, die aus dem Schweigen auf ihre Beschwerde zu entnehmende stillschweigende ablehnende Entscheidung aufzuheben, festzustellen, daß ihnen der Betrag zusteht, den sie als Trennungszulage erhalten hätten, und ihnen wegen der Haltung der Beklagten eine Entschädigung zuzuerkennen, deren Höhe sie in Ihr Ermessen stellen.

Sie haben sich zu drei Punkten zu äußern, die ich der Reihe nach untersuchen will : Die Zulässigkeit der Klagen — die Begründetheit der die Ausgleichsentschädigung für die Trennungszulage betreffenden Anträge —, die Anträge auf Schadensersatz für den der Beklagten zur Last gelegten Amtsfehler.

II

Die Beklagte wirft die Frage auf, ob die Klagefristen nicht versäumt sind, stellt aber die Entscheidung in Ihr Ermessen. Die Klagen sind zwar innerhalb der Frist erhoben, die Artikel 91 Absatz 2 des Statuts für die Klage gegen die Nichtbescheidung einer Beschwerde durch die damit befaßte Behörde setzt, nach Ihrer Rechtsprechung kann aber eine Beschwerde die Klagefrist nur wahren, wenn sie selbst innerhalb dieser Frist erhoben wird — und dieser Punkt bereitet einige Schwierigkeiten.

Die Beklagte meint, die Betroffenen, die durch die im Personalkurier erschienenen Mitteilungen und dann durch die an sie gerichteten persönlichen Mitteilungen vom 11. Juni bzw. 5. Juli 1968 unterrichtet worden seien, hätten ihre Beschwerde spätestens drei Monate nach der Zahlung ihrer verringerten Bezüge erheben müssen, zumal diese Verringerung deutlich aus dem monatlichen Gehaltsstreifen ersichtlich gewesen sei, der in der besonderen Spalte mit der Überschrift „Auslandszulage oder Zulage — Artikel 97" keine Zahl mehr enthalten habe.

Die Klagefrist würde hiernach mit der Zahlung des im monatlichen Gehaltsstreifen genau beziechneten Gehalts beginnen. Eine solche Lösung erscheint mir äußerst zweifelhaft. Die Zahlung von Bezügen ist für sich allein keine Entscheidung, kein Rechtsakt, und ein Gehaltsstreifen hat nur die Bedeutung einer einfachen Auskunft. Daß er im vorliegenden Fall die Auslandszulage nicht mehr aufführt, mag in der Tat vermuten lassen, daß diese Zulage fortgefallen ist, dies ist aber ein Hinweis ohne rechtliche Bedeutung, der außerdem irreführend sein kann. Angenommen, ein monatlicher Gehaltsstreifen enthalte zu Unrecht die Zahlen des Vormonats, obwohl das Grundgehalt oder eine Zulage rechtens hätte erhöht werden müssen, wird man einem Bediensteten, der sich auf diese unrichtigen Zahlen verlassen hat, sagen, die Klage-

frist begann mit der Auszahlung des Gehalts? In diesen rein tatsächlichen, zunehmend Maschinen anvertrauten Arbeitsgängen gibt es zu viele Unsicherheitsfaktoren, als daß man, ohne ungerecht zu sein, eine solche Strenge walten lassen könnte.

Dagegen könnte man sich fragen, ob die persönliche Mitteilung an die Kläger vom 11. Juni bzw. 5. Juli 1968, daß die Änderung ihres Dienstorts von einem bestimmten Zeitpunkt an die Streichung der Auslandszulage zur Folge haben werde, nicht bereits die Verfügung war, gegen welche die Betroffenen innerhalb der Klagefrist hätten Beschwerde erheben müssen. Denn diese Mitteilung, die einen Fall vorbehaltlos in bestimmter Weise entscheidet, kann als Verlautbarung einer endgültigen Maßnahme angesehen werden (siehe für den analogen Fall einer Entscheidung, durch die ein Dienstposten eingestuft wurde, das Urteil 34/65 vom 15.12.1966, Mosthaf gegen EWG-Kommission, Slg. XII/1966, 782). Diese Verfügung ist aber aufgrund von Artikel 97 Absatz 4 des neuen EGKS-Statuts ergangen, während sich die Kläger in ihren Klageschriften auf Artikel 97 Absatz 1 berufen und somit von einer anderen Rechtsgrundlage ausgehen als die Kommission. Ich halte, wie übrigens auch die Beklagte, die Klagen zumindest in dieser Hinsicht für zulässig.

III

Nunmehr ist die Begründetheit der Klagen zu prüfen. Der Rechtsstreit ist dadurch zu erklären, daß die Kläger in weniger als 15 Jahren drei Statuten nacheinander unterstellt waren, deren jedes mehr oder weniger vom vorangegangenen abweicht und Übergangsbestimmungen zugunsten der Beamten enthält, die bei seinem Inkrafttreten bereits im Dienst waren.

Gerade auf diese Übergangsbestimmungen berufen sich die Kläger. Sie erheben nur die Rüge der Verletzung von Artikel 97 des Beamtenstatuts der EGKS (1962), der nach Artikel 2 letzter Absatz der Verordnung Nr. 259/68 des Rates zur Festlegung des Statuts der Beamten der Europäischen Gemeinschaften weitergilt, *und* von Artikel 106 des letztgenannten Statuts.

1. Es sei gleich gesagt, daß dieser Artikel 106 zwar vielleicht zur Auslegung von Artikel 97 EGKS dienen, aber jedenfalls nicht unmittelbar auf die vorliegende Sache angewandt werden kann. Die Kläger, die dem EGKS-Statut von 1956 unterstanden hatten, verblieben dann unter dem neuen EGKS-Statut von 1962. Artikel 106 des EWG-Statuts galt für sie bei seinem Inkrafttreten nicht, denn er enthielt besondere Übergangsbestimmungen für die Beamten, die dem EWG-Statut unterstellt wurden. Er galt für die Kläger auch später nicht, als dieses Statut durch die Verordnung Nr. 259/68 zum gemeinsamen Statut der Beamten der Gemeinschaften gemacht wurde : Denn, wie bereits gesagt, die Artikel 93 bis 105 des EGKS-Statuts von 1962 blieben dabei auf die bis dahin diesem Statut unterstellten Beamten weiterhin anwendbar. Die Kläger können sich sonach allenfalls auf Artikel 97 des EGKS-Statuts stützen.

Rufen wir uns hier den Wortlaut dieses Artikels 97 ins Gedächtnis, der insbesondere zwei Absätze enthält, deren Bedeutung unter den Parteien streitig ist.

Der von den Klägern angeführte Absatz 1 lautet wie folgt :

„Ein Beamter, dem vor Anwendung dieses Statuts die Trennungszulage zugestanden hat und der die Voraussetzungen des Anhangs VII Artikel 4 für die Gewährung der Auslandszulage *nicht* erfüllt, erhält den Betrag, den er nach der Besoldungsordnung im bisherigen Personalstatut und in der bisherigen Personalordnung der EGKS als Trennungszulage erhalten hätte. Dieser Betrag darf künftig aus keinem Anlaß geändert werden, es sei denn, daß sich bei dem

Beamten die Voraussetzungen für die Gewährung der Auslandszulage ergeben."

Absatz 4, auf den sich die Beklagte stützt, hat folgende Fassung :

„Erfüllt ein Bediensteter, der gemäß Artikel 93 als Beamter übernommen wurde, aufgrund einer Änderung des Ortes seiner dienstlichen Verwendung nicht mehr die im Anhang VII Artikel 4 genannten Voraussetzungen für die Gewährung der Auslandszulage, so erhält er diese Zulage weiterhin, wenn er gemäß dem bisherigen Personalstatut der EGKS auf die Trennungszulage Anspruch hatte."

2. Die Beklagte meint, nur diese letztgenannte Vorschrift sei auf die Kläger anwendbar gewesen. Denn diese hätten die Voraussetzungen des Anhangs VII für die Gewährung der Auslandszulage erfüllt, als sie dem EGKS-Statut von 1962 unterstellt wurden (sie besaßen nicht die Staatsangehörigkeit des Landes, in dem sie ihre Tätigkeit ausübten — Luxemburg — und hatten dort vorher weder ihren ständigen Wohnsitz gehabt noch ihre hauptberufliche Tätigkeit ausgeübt). Sie hätten diese Voraussetzungen nach ihrer Versetzung nach Brüssel nicht mehr erfüllt; aber auch die Voraussetzungen des Statuts von 1956 für die Gewährung der Trennungszulage seien bei ihnen nicht gegeben gewesen, denn ihr neuer Dienstort sei zugleich ihr Herkunftsort. Nach Artikel 9 Buchstabe b der Personalordnung von 1956 verlören Bedienstete, die infolge einer anderweitigen dienstlichen Verwendung ihren Wohnsitz in einen Ort verlegen müssen, der weniger als 25 km von dem Ort entfernt ist, in dem sie vor ihrem Dienstantritt ansässig waren, den Anspruch auf diese Zulage.

3. Dieser Auffassung stellen die Kläger eine andere entgegen : Sie verlangen nicht die Anwendung von Artikel 97 Absatz 4, sondern von Artikel 97 Absatz 1, der ihnen Anspruch auf den Betrag gebe, den sie als Trennungszulage erhalten hätten. Die Verfasser des Statuts hätten diese Zulage — wie übrigens auch die Auslandszulage — eingeführt, um der Änderung der Lebensbedingungen der Beamten Rechnung zu tragen; sie seien stets darauf bedacht gewesen, beim Übergang von einem Statut zu einem anderen erworbene Rechtspositionen zu erhalten. Um Ansprüche aus Artikel 97 Absatz 1 des neuen EGKS-Statuts erheben zu können, reiche es somit aus, vor Inkrafttreten dieses Statuts die Trennungszulage erhalten zu haben und die in Artikel 4 des Anhangs VII genannten Voraussetzungen nicht zu erfüllen. Es sei reine Willkür, wenn die Beklagte außerdem verlange, daß die Betroffenen die Anspruchsvoraussetzungen des Statuts von 1956 für diese Zulage erfüllen müßten, denn nach Artikel 97 Absatz 1 solle nicht die Zulage selbst, sondern lediglich eine ebenso hohe, endgültig festgelegte Ausgleichsentschädigung gezahlt werden. Zudem stimme die herangezogene Vorschrift im Wortlaut mit Artikel 106 des EWG-Statuts überein und müsse daher ebenso ausgelegt werden wie dieser. Es stehe aber außer Zweifel, daß die Kläger die Anwendungsvoraussetzungen des Artikels 106 erfüllten.

4. Dieses Vorbringen ist nicht überzeugend.

Zunächst einmal enthält Artikel 97 zwei Übergangsbestimmungen, die man nicht getrennt betrachten kann, und muß Absatz 1, um richtig ausgelegt werden zu können, im Zusammenhang mit Absatz 4 gesehen werden. Dieser gilt nach seinem Wortlaut für Beamte, die *infolge einer Änderung des Ortes ihrer dienstlichen Verwendung* die Voraussetzungen für die Gewährung der Auslandszulage nicht mehr erfüllen. Hiernach wäre anzunehmen, daß Absatz 1 im Gegenteil für die Beamten gilt, die den Ort ihrer dienstlichen Verwendung behalten haben. Im übrigen ist festzustellen, daß die beiden Vorschriften verschiedene Ausdrücke ver-

wenden : In Absatz 1 heißt es *„nicht* erfüllt", in Absatz 4 „nicht *mehr*... erfüllt", was darauf hindeuten dürfte, daß Absatz 1 auf Sachverhalte abstellt, die bei Inkrafttreten des neuen Statuts bestanden, und Absatz 4 auf später infolge einer Änderung des Dienstorts entstehende. Unter diesen Umständen führt ein Vergleich von Artikel 97 Absatz 1 mit Artikel 106 EWG-Statut zu nichts, denn der letztgenannte Artikel läßt sich in Ermangelung einer dem Absatz 4 entsprechenden Vorschrift weiter auslegen und auch auf Beamte anwenden, die nach dem 1. Januar 1962 in ihren Heimatstaat versetzt wurden. Demnach wäre nur Artikel 97 Absatz 4 auf die Kläger anwendbar, wovon die Beklagte in den angefochtenen Verfügungen auch ausgegangen ist.

Selbst unterstellt, Artikel 97 Absatz 1 könne, wie in den Klagen geltend gemacht, auch für Beamte gelten, deren Dienstort sich seit 1962 geändert hat, wäre hierfür doch Voraussetzung, daß der neue Dienstort mindestens 25 km vom Herkunftsort entfernt wäre. Die Beklagte hat dargelegt, aus welchen Textgründen ihres Erachtens diese Auslegung geboten ist. Weit stichhaltiger erscheint mir aber die Überlegung, daß eine Übergangsvorschrift, die anläßlich des Übergangs zu einer weniger großzügigen Regelung getroffen wird, normalerweise den Bediensteten keine weitergehenden Rechte verleihen soll, als ihnen nach der außer Kraft gesetzten Regelung zustanden, Bedienstete, die nach dem früheren EGKS-Statut die Trennungszulage erhielten, verloren diese aber bekanntlich, wenn sie infolge einer anderweitigen dienstlichen Verwendung ihren Wohnsitz an einen Ort verlegen mußten, der weniger als 25 km von dem Ort entfernt war, in dem sie vor ihrem Dienstantritt wohnten. Es mag sein, daß diese Bestimmung zu Zeiten der Hohen Behörde niemals praktisch geworden ist, da für diese Luxemburg stets wenn nicht ihr Sitz, so doch der Ort war, wo sie ihren Dienstbetrieb abwickelte. Aber das spielt keine Rolle, die Bestimmung bestand und konnte angewandt werden, wenn die Dienststellen an einen anderen Ort verlegt worden wären. Die Beamten hatten somit unter der Herrschaft des früheren Statuts keineswegs die Gewähr, daß sie die Zulage behalten würden, und es ist nicht ersichtlich, weshalb eine Übergangsbestimmung ihnen im neuen Statut weitergehende Rechte hätte einräumen sollen. Da sich die Kläger auf ein Schreiben des Juristischen Dienstes des Rates berufen, sei hier, wie es auch die Beklagte tut, die Stellungnahme dieser Dienststelle wiedergegeben : „Das Wesen dieser Übergangsbestimmungen besteht darin, daß sie innerhalb der durch ihre Fassung gezogenen Grenzen die vor Inkrafttreten des neuen Statuts bestehenden Rechtsnormen aufrechterhalten." Die Ausgleichsentschädigung für die Trennungszulage kann somit nur gewährt werden, wenn die Voraussetzungen erfüllt sind, von denen die Weitergewährung dieser Zulage nach dem früheren Statut abhing. Wenn schließlich, wie die Kläger behaupten, Zulagen dieser Art den Zweck haben, Änderungen in den Lebensbedingungen der Beamten Rechnung zu tragen, so ist klarzustellen, daß es sich um Änderungen der Bedingungen handelt, welche die Beamten in ihrem Herkunftsort vorgefunden hatten. Sobald sie wieder dorthin zurückkehren, verliert die Zulage ihre Daseinsberechtigung.

Sonach würde Atikel 97 Absatz 1, selbst unterstellt, er wäre auf den Fall einer im Jahre 1969 erfolgten Versetzung anwendbar, für die Kläger keinen Anspruch auf die Ausgleichsentschädigung für die Trennungszulage begründen, da die Kläger infolge ihrer neuen dienstlichen Verwendung ihren Wohnsitz an einen Ort verlegen müßten, der weniger als 25 km von dem Ort entfernt ist, in dem sie vor ihrem Dienstantritt ansässig waren, was nach Artikel 9 Buchstabe b der Personalordnung von 1956 unter der Herrschaft des früheren EGKS-Statuts ein ausreichender Grund für den Verlust der Trennungszulage gewesen wäre. Außerdem wäre es ihnen

entgegen ihrer Annahme gewiß ebenso ergangen, wenn sie anläßlich der Verlegung ihres Dienstorts nach Brüssel ihren Wohnsitz in einem mehr als 25 km von dieser Stadt entfernten Ort genommen hätten, denn die Verwaltung hätte nach Artikel 20 des Statuts einem solchen auf persönliche, mit den dienstlichen Belangen kaum zu vereinbarende Erwägungen zurückzuführenden Verhalten nicht Rechnung zu tragen brauchen. Ich schlage Ihnen daher vor, den Klageantrag zu 1 abzuweisen.

IV

Auch die Schadensersatzanträge sind nicht begründet.

Sie stützen sich in erster Linie darauf, daß die Kläger plötzlich ohne Vorwarnung in eine schwierige seelische und finanzielle Lage versetzt worden seien, und außerdem auf den Amtsfehler, der in den Begleitumständen gelegen habe, unter denen die Kommission die angefochtenen Verfügungen erlassen habe : Die Kläger seien verspätet und auch unrichtig von dem unterrichtet worden, was sie erwatete, denn die Schreiben vom 11. Juni und 5. Juli 1968 hätten nicht angegeben, daß sie die Auslandszulage erhalten könnten, wenn sie mehr als 25 km von Brüssel entfernt Wohnung nähmen. Herr Chuffart und Herr Jaeger beklagen sich außerdem darüber, daß ihnen am 15. Oktober 1968 auf einaml ein Betrag in Höhe der Trennungszulage für drei Monate abgezogen worden sei.

Was ich zu Beginn gesagt habe, reicht meiner Ansicht nach aus, um darzutun, daß die Kläger in allgemeiner Form seit Monat März 1968 und persönlich seit Juni von dem unterrichtet waren, was ihnen geschehen konnte. Die Mitteilung war also weder verspätet noch unrichtig; denn, wie wir gesehen haben, täuschen sich die Betroffenen in ihrer Annahme, daß sie sich durch die Wahl eines mehr als 25 km vom neuen Dienstort entfernten Wohnsitzes eine Zulage hätten erhalten können. Was den Abzug von drei Monaten Trennungszulage am 15. Oktober anbelangt, so ist dieser darauf zurückzuführen, daß die davon Betroffenen vor dem Zeitpunkt umgezogen waren, der für den Wechsel ihres Dienstorts festgelegt war : Sie waren ordnungsgemäß davon unterrichtet worden, daß in diesem Fall die Zulage vom Zeitpunkt des Umzugs an fortfallen würde. Ich sehe daher in dem Verhalten der Verwaltung keinen Amtsfehler, so daß ich nicht zu prüfen brauche, ob die Betroffenen einen Schaden erlitten haben. Die Schadensersatzanträge sind daher abzuweisen.

Ich beantrage :

— die Klagen der Herren Chuffart, Jaeger und Janssen abzuweisen;

— die Kosten nach Maßgabe von Artikel 70 der Verfahrensordnung zu verteilen.