URTEIL DES GERICHTSHOFES (ZWEITE KAMMER)
VOM 21. NOVEMBER 1974 [1]

Johannes Coenrad Moulijn
gegen Kommission der Europäischen Gemeinschaften

Rechtssache 6/74

Leitsätze

1. *Gemeinschaftsrecht— Wörtliche Auslegung — Unbefriedigendes Ergebnis — Sinngerechte und teleologische Auslegung*
   (EWG-Vertrag, Artikel 164)

2. *Beamte — Familienzulage — Einem unterhaltsberechtigten Kind gleichgestellte Personen — Zweck — Beamtenstatut, Anhang VII, Artikel 2 Absatz 4 — Enge Auslegung — Durchführungsbestimmungen, Artikel 1 Absatz 4 — Objektive Kriterien — Gleichbehandlung — Rechtsmäßigkeit*

1. Eine Vorschrift, die wegen der zwischen den verschiedenen sprachlichen Fassungen bestehenden Abweichungen eine klare und einheitliche Auslegung nicht zuläßt, ist nach ihrer Zielsetzung und nach dem Gesamtsystem auszulegen, in das sie hineingestellt ist.

2. Die Voraussetzungen für den Anspruch eines Beamten auf eine nur ausnahmsweise gewährte gemeinschaftsrechtliche Vergünstigung, die in der Gleichstellung einer Person mit einem unterhaltsberechtigten Kind zu sehen ist, sind eng auszulegen. Der Beamte muß zur Erfüllung seiner gesetzlichen Unterhaltspflichten zunächst seine nicht von der Gemeinschaft stammenden Einkünfte aufwenden; die Unterhaltspflicht ist also im Hinblick auf die Feststellung, ob sie eine erhebliche Belastung darstellt, an der vollen Höhe dieser Einkünfte zu messen.

   Bei dieser Auslegung verstößt Artikel 1 Absatz 4 der Durchführungsbestimmungen nicht gegen den allgemeinen Grundsatz der Gleichbehandlung der Beamten oder gegen sonstige allgemeine Rechtsgrundsätze, da er für alle Personen, auf die er Anwendung findet, objektive und sachlich gerechtfertigte Kriterien vorsieht.

In der Rechtssache 6/74

JOHANNES COENRAD MOULIJN, ehemaliger Beamter der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Prozeßbevollmächtigter: Rechtsanwalt R. Samkalden, zugelassen in Amsterdam, Zustellungsbevollmächtigte: Rechtsanwälte Loesch und Wolter, 2, rue Goethe, Luxemburg,

Kläger,

1 — Verfahrenssprache: Französisch.

gegen

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, vertreten durch ihren Rechtsberater R. Bayens als Bevollmächtigten, Zustellungsbevollmächtigter: Herr P. Lamoureux, Rechtsberater der Kommission, 4, boulevard Royal, Luxemburg,

Beklagte,

wegen Aufhebung der ablehnenden Entscheidung der Kommission über den Antrag des Klägers, seine frühere Ehefrau gemäß Artikel 2 Absatz 4 des Anhangs II zum Beamtenstatut einem unterhaltsberechtigten Kind gleichzustellen,

erläßt

DER GERICHTSHOF (Zweite Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten A. J. Mackenzie Stuart, der Richter H. Kutscher und M. Sørensen (Berichterstatter),

Generalanwalt: H. Mayras
Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Der Sachverhalt und das Vorbringen der Parteien im schriftlichen Verfahren lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt und Verfahren

1. Herr Moulijn, der die niederländische Staatsangehörigkeit besitzt, war früher Hauptverwaltungsrat bei der EG-Kommission.

Auf seinen Antrag traf die Kommission mit Wirkung vom 1. Oktober 1968 gemäß Artikel 4 der Verordnung Nr. 259/68 des Rates vom 29. Februar 1968 (ABl. L 56 vom 4. 3. 1968) eine Maßnahme zum endgültigen Ausscheiden aus dem Dienst.

Die dem Kläger gewährte Vergütung stellte sein ausschließliches Einkommen dar. Sie wurde mit dem Erreichen der Altersgrenze am 1. März 1973 in ein Ruhegehalt umgewandelt.

Seit diesem Zeitpunkt bezieht er ein Ruhegehalt nicht nur von der Gemeinschaft, sondern als ehemaliger niederländischer Beamter auch vom niederländischen Staat.

2. Im Jahre 1965 wurde durch Urteil eines niederländischen Gerichts die Ehe des Klägers geschieden und dieser verurteilt, an seine frühere Ehefrau einen monatlichen Unterhalt von 700 Gulden zu zahlen (1968 wurde der Betrag auf 784 Gulden pro Monat erhöht).

Der Kläger beantragte daraufhin bei der Kommission, gemäß Artikel 2 Absatz 4 des Anhangs VII zum Beamtenstatut seine frühere Ehefrau einem unterhaltsberechtigten Kind gleichzusetzen. Die genannte Bestimmung lautet:

„Dem unterhaltsberechtigten Kind kann ausnahmsweise durch besondere mit Gründen versehene und auf beweiskräftige Unterlagen gestützte Verfügung der Anstellungsbehörde jede Person gleichgestellt werden, der gegenüber der Beamte gesetzlich zum Unterhalt verpflichtet ist und deren Unterhalt ihn mit erheblichen Ausgaben belastet."

Die Kommission gab diesem Antrag mit einer Entscheidung aus dem Jahre 1969 statt, die rückwirkend ab Dezember 1965 galt. Die Entscheidung wurde zweimal, zuletzt bis zum 28. Februar 1973, verlängert.

3. Am 15. November 1972 beantragte der Kläger, die Gleichstellung seiner früheren Frau mit einem unterhaltsberechtigten Kind zu verlängern.

Die Kommission lehnte mit Schreiben vom 18. April 1973 diesen Antrag ab. Das Schreiben enthält insbesondere folgende Ausführungen:

„Im Zusammenhang mit der Anwendung der Durchführungsbestimmungen zu Artikel 2 Absatz 4 des Anhangs VII zum Statut, welche die Kommission am 7. November 1963 erlassen hat, teile ich Ihnen mit, daß die Belastung aufgrund Ihrer Unterhaltsverpflichtung gegenüber Ihrer früheren Ehefrau folgendermaßen zu berechnen ist:

1. Höhe der tatsächlichen Belastung: 784 Gulden = 10 827 bfrs
2. Steuerpflichtiger Ruhegehaltsbetrag: 24 053 bfrs
3. 20 % des steuerpflichtigen Betrages (2): 4 811 bfrs
4. Nettobetrag der übrigen Einkünfte: rund 1 400 Gulden = 19 334 bfrs
5. Summe der Beträge 3 und 4: 24 145 bfrs.

Diese Aufstellung zeigt, daß Ihre tatsächliche Belastung geringer ist als 20 % des von der Kommission gezahlten steuerpflichtigen Ruhegehalts zuzüglich des Nettobetrags des Ihnen seit dem 1. Februar 1973 gewährten niederländischen Ruhegehalts, nämlich: 10 827 bfrs < 24 145 bfrs (4 811 bfrs + 19 334 bfrs).

Daher erfüllen Sie nicht mehr die Voraussetzungen der Statutsbestimmungen über die Gewährung der Zulage an Personen, die einem unterhaltsberechtigten Kind gleichgestellt werden."

Artikel 1 Absatz 4 Unterabsatz 1 der genannten Durchführungsbestimmungen lautet:

„Der Beamte muß nachweisen, daß er für den Unterhalt dieser Person mindestens 20 % des steuerpflichtigen Betrages seiner Dienstbezüge, gegebenenfalls erhöht um den Nettobetrag seiner übrigen Einkünfte, aufwendet."

(Die niederländische Fassung dieser Bestimmung lautet:

„De ambtenaar moet aantonen dat hij voor het onderhoud van de desbetreffende persoon ten minste 20 % besteedt van het belastbare bedrag van zijn bezoldiging, eventueel vermeerderd met het netto bedrag van zijn andere inkomsten.")

4. Da die Beschwerde des Klägers vom 25. Juni 1973 gegen den ablehnenden Bescheid vom 18. April 1973 von der Kommission nicht beschieden wurde, hat der Kläger am 30. Januar 1974 die vorliegende Klage erhoben, die am selben Tag in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden ist.

5. Mit Schreiben vom 14. Februar 1974 hat die Kommission dem Kläger mitgeteilt, daß sie seiner Beschwerde nicht abhelfen könne.

Das schriftliche Verfahren ist ordnungsgemäß verlaufen.

6. Der Gerichtshof (Zweite Kammer) hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, ohne vorherige Beweisaufnahme in die mündliche Verhandlung einzutreten.

II — Anträge der Parteien

Der *Kläger* beantragt,

— die stillschweigende Ablehnung seiner Beschwerde gegen den Bescheid, seine frühere Ehefrau nicht mehr einem unterhaltsberechtigten Kind gleichzustellen, aufzuheben;

— zu erkennen, daß er die Voraussetzungen des Artikels 2 Absatz 4 des Anhangs VII zum Statut der Beamten der Europäischen Gemeinschaften und die des Artikels 1 Absatz 4 des Beschlusses der EWG-Kommission vom 7. November 1963 zur Festlegung der Durchführungsbestimmungen betreffend die Gleichstellung einer Person mit einem unterhaltsberechtigten Kind erfüllt;

— erforderlichenfalls hilfsweise zu erkennen, daß dem Antrag des Klägers auf Gleichstellung seiner früheren Ehefrau mit einem unterhaltsberechtigten Kind aus einem anderen Grunde stattzugeben ist;

— demgemäß zu erkennen, daß die Kommission verpflichtet ist, die frühere Ehefrau des Klägers zum 1. März 1973 einem unterhaltsberechtigten Kind gleichzustellen und aus diesem Grunde dem Kläger alle in Betracht kommenden Vergünstigungen zuzuerkennen, die sich aus der Anwendung des Statuts, den Anhängen zum Statut und den allgemeinen Durchführungsbestimmungen ergeben;

— zu erkennen, daß der demgemäß an den Kläger zu zahlende Betrag ab 1. März 1973 mit 8 % jährlich bis zum Tage der Leistung, zumindest aber mit einem vom Gerichtshof nach billigem Ermessen zu bestimmenden Satz zu verzinsen ist;

— die Kommission zu verurteilen, die Kosten des Rechtsstreits zu tragen.

Die *Kommission* beantragt, die Klage als unbegründet abzuweisen und dem Kläger die Kosten aufzuerlegen, soweit sie nicht nach den Artikeln 70 und 95 § 1 der Verfahrensordnung von der Kommission zu tragen sind.

III — Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien

Der *Kläger* bemerkt, die Auslegung, welche die Kommission Artikel 1 Absatz 4 der Durchführungsbestimmungen zu Artikel 2 Absatz 4 des Anhangs VII zum Statut gebe, besage, daß er die Gleichstellung nur beantragen könne, wenn der Gesamtbetrag seiner übrigen Einkünfte zuzüglich eines Fünftels seines EG-Ruhegehalts geringer sei als die tatsächliche Belastung durch die Unterhaltsleistung.

Er ist demgegenüber der Auffassung, der genannte Artikel meine 20 % des Gesamteinkommens und müsse daher in dem Sinne ausgelegt werden, daß die tatsächliche Belastung höher sein müsse als 20 % seines EG-Ruhegehalts, das um den Nettobetrag seines niederländischen Ruhegehalts zu erhöhen sei.

Das im niederländischen Text hinter dem Wort „bezoldiging" (Dienstbezüge) stehende Komma solle nur einen Satzabschnitt markieren und hindere nicht, die 20 % auf die Dienstbezüge und den um die übrigen Einkünfte erhöhten Betrag anzuwenden.

Diese Auslegung habe den Vorzug, eher dem Ziel von Artikel 2 Absatz 4 des Anhangs VII zum Statut zu entsprechen. Entscheidend sei nämlich die Wendung

„mit erheblichen Ausgaben belastet"; das einzig objektive Kriterium, um festzustellen, ob eine erhebliche Belastung vorliegt, sei die Relation zwischen der Höhe der Unterhaltsverpflichtung und der Summe der Einkünfte. Würden 20 % der EG-Bezüge, jedoch 100 % der übrigen Einkünfte berücksichtigt, so würde dadurch ein willkürliches Kriterium, der Ursprung der Einkünfte, eingeführt.

Der Kläger verweist auf das Urteil des Gerichtshofes vom 7. Juni 1972 (Brandau/Rat, 46/71 — Slg. 1972, 373), wonach sich die Verwaltung bei der Anwendung von Artikel 2 Absatz 4 des Anhangs VII zum Statut von „Billigkeitserwägungen" leiten lassen müsse.

Der Kläger macht geltend, die Kommission habe sowohl gegen den Buchstaben als auch gegen den mit Artikel 1 Absatz 4 der Durchführungsbestimmungen verfolgten Zweck verstoßen. Sie habe insbesondere nicht die — tatsächlich gegebene — erhebliche Belastung berücksichtigt, die er wegen der ihm obliegenden Unterhaltspflicht zu tragen habe.

Schließlich habe die Kommission allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts, vor allem den Grundsatz der Gleichbehandlung der Beamten, verletzt. Sie sei verpflichtet, darüber zu wachen, daß die in Artikel 2 Absatz 4 des Anhangs VII vorgesehene Gleichstellung jedem Beamten dann gewährt werde, wenn die ihn treffende Belastung 20 % der Gesamtsumme seiner Einkünfte übersteige, wobei es auf deren Ursprung nicht ankomme.

Er verweist auch auf die im Gemeinschaftsrecht allgemein anerkannten Grundsätze der Rechtssicherheit und der Billigkeit. Dazu macht er geltend, die Kommission habe es abgelehnt, die ursprünglich gewährte Gleichstellung zu verlängern, obwohl der Gesamtbetrag seiner Einkünfte sich um fast die Hälfte verringert habe. Die Kommission habe, das komme noch hinzu, nicht berücksichtigt, daß die Ehefrau des Klägers wegen der Einstellung der dem Kläger aufgrund der Gleichstellung gewährten Zulage nicht mehr dem Krankenversicherungssystem der Gemeinschaft habe angehören können und sich daher selber habe versichern müssen. Mit den Kosten dieser Versicherungsverträge sei er ebenfalls belastet worden. (Die Unterhaltszahlung sei infolgedessen mit Wirkung vom 1. 5. 1973 an auf 864 Gulden pro Monat erhöht worden.)

Der Kläger erwähnt schließlich noch die Art und Weise der Behandlung seines Antrags und seiner Beschwerde durch die Kommission, wodurch ihm unnütze Kosten entstanden seien und er einem psychischen Druck ausgesetzt worden sei. Die Kommission habe ihr ausdrückliches Versprechen nicht erfüllt, ihm rechtzeitig einen mit Gründen versehenen Bescheid zukommen zu lassen. Wegen dieses Verhaltens sei es angebracht, der Kommission sämtliche Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

Nach Ansicht der *Kommission* geht es bei dem vorliegenden Rechtsstreit im wesentlichen um die Auslegung von Artikel 1 Absatz 4 Unterabsatz 1 der allgemeinen Durchführungsbestimmungen zu Artikel 2 Absatz 4 des Anhangs VII zum Statut. Sie meint, eine nähere Abgrenzung der Wendung „mit erheblichen Ausgaben belastet" ergebe, daß nach den allgemeinen Durchführungsbestimmungen der Nettogesamtbetrag der anderen als Gemeinschaftseinkünfte (letztere sind hier das EG-Ruhegehalt) und nicht nur ein Fünftel dieser übrigen Einkünfte zu berücksichtigen sei. Diese einschränkende Auslegung stehe nicht nur im Einklang mit der eng auszulegenden Grundnorm des Artikels 2 Absatz 4 des Anhangs VII zum Statut, sie stütze sich auch auf den logischen Aufbau des Textes: Im Niederländischen knüpfe der Ausdruck „eventueel vermeerderd ..." (gegebenenfalls erhöht), da er hinter einem Komma stehe, an den Satzteil „20 % ... van het belastbare bedrag van (de) bezoldiging" (20 % des steuerpflichtigen Betrags der Dienstbezüge) des Beamten an. Außerdem erscheine es gerecht und normal, daß ein europäischer Beamter, der über weitere Einkünfte ver-

fügt, zunächst diese verwendet, bevor er eine Zulage beantragt, die ihrem Wesen nach Ausnahmecharakter besitze — wie aus dem zitierten Urteil des Gerichtshofes vom 17. Juni 1972 eindeutig hervorgehe. Die Wendung „mit erheblichen Ausgaben belastet" sei notwendigerweise im Zusammenhang damit zu sehen, daß möglicherweise „andere Einkünfte" als Gemeinschaftsgehalt (oder Gemeinschaftsruhegehalt) vorhanden seien; eine solche Beurteilungsweise sei mit den erwähnten „Billigkeitserwägungen" ohne weiteres vereinbar.

Nach Ansicht der Kommission beruft sich der Kläger zu Unrecht auf allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts. Bei der anstehenden Entscheidung gehe es darum, ob die Verwaltung in einem Einzelfall von ihrem Beurteilungsermessen ordnungsgemäß Gebrauch gemacht habe, nicht aber darum, außerhalb der Statutsbestimmungen, oder sogar im Widerspruch zu ihnen, eine Grundlage für die Weiterzahlung einer Sonderzulage zu suchen.

Schließlich meint die Kommission, die Frage der Kostenverteilung könne nicht unabhängig vom Ausgang des Rechtsstreits entschieden werden.

Die Parteien haben darauf verzichtet, mündliche Ausführungen zu machen.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 10. Oktober vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Die Klage ist auf die Aufhebung der Entscheidung der Kommission vom 18. April 1973 gerichtet, mit der diese den Antrag des Klägers abgelehnt hat, gemäß Artikel 2 Absatz 4 des Anhangs VII zum Beamtenstatut die geschiedene Ehefrau des Klägers einem unterhaltsberechtigten Kind gleichzustellen.

2 Artikel 2 Absatz 4 des Anhangs VII zum Beamtenstatut lautet:

„Dem unterhaltsberechtigten Kind kann ausnahmsweise durch besondere mit Gründen versehene und auf beweiskräftige Unterlagen gestützte Verfügung der Anstellungsbehörde jede Person gleichgestellt werden, der gegenüber der Beamte gesetzlich zum Unterhalt verpflichtet ist und deren Unterhalt ihn mit erheblichen Ausgaben belastet."

3/4 Die Kommission hat zu dieser Vorschrift Durchführungsbestimmungen erlassen (nachstehend Durchführungsbestimmungen genannt). Nach Artikel 1 dieser Durchführungsbestimmungen „[müssen], um eine Person einem unterhaltsberechtigten Kind gleichstellen zu können, ... folgende Bedingungen erfüllt sein:

.....

4. Der Beamte muß nachweisen, daß er für den Unterhalt dieser Person mindestens 20 % des steuerpflichtigen Betrags seiner Dienstbezüge, gegebenenfalls erhöht um den Nettobetrag seiner übrigen Einkünfte, aufwendet.

. . . . . "

5/8 Die Kommission hat den Antrag des Klägers, Artikel 2 Absatz 4 des Anhangs VII zum Statut anzuwenden, mit der Begründung abgelehnt, der Kläger erfülle nicht die Voraussetzungen des Artikels 1 Absatz 4 der Durchführungsbestimmungen. Sie legt diese Vorschrift dahin aus, daß die vom Antragsteller zu tragende Belastung nicht geringer sein dürfe als die Summe, die sich aus 20 % seiner Gemeinschaftsbezüge und dem Gesamtbetrag seiner übrigen, nicht von der Gemeinschaft gezahlten Einkünfte zusammensetzt. Der Kläger widerspricht dieser Auslegung und macht geltend, die umstrittene Bestimmung sei dahin auszulegen, daß die Belastung nicht geringer sein dürfe als 20 % der Summe aller Einkünfte des Beamten, wobei es auf deren Ursprung nicht ankomme. Der Kläger erfüllt unstreitig die Voraussetzungen der fraglichen Bestimmung, wenn seine Auslegung zutrifft.

9/11 Der Aushang des Rechtsstreits hängt somit von der Auslegung des Artikels 1 Absatz 4 der Durchführungsbestimmungen ab. Aus dem Wortlaut der Bestimmung läßt sich wegen der zwischen den verschiedenen sprachlichen Fassungen bestehenden Abweichungen keine klare und einheitliche Auslegung in der strittigen Frage gewinnen. Daher ist bei der Auslegung von der Zielsetzung und vom Gesamtsystem der Durchführungsbestimmungen über die Gleichstellung einer anderen Person mit einem unterhaltsberechtigten Kind auszugehen.

12/14 Hierzu ist festzustellen, daß die Gleichstellung mit einem unterhaltsberechtigten Kind Ausnahmecharakter hat, was durch den Wortlaut des Artikels 2 Absatz 4 des Anhangs VII zum Statut unterstrichen wird, wonach die Gleichstellung nur „ausnahmsweise durch besondere mit Gründen versehene ... Verfügung" erfolgen kann. Die für die Gleichstellung einer Person mit einem unterhaltsberechtigten Kind geltenden Voraussetzungen sind also eng auszulegen. Der Zielsetzung von Artikel 2 Absatz 4 des Anhangs VII zum Statut entspricht es, daß der Betroffene zur Erfüllung seiner gesetzlichen Unterhaltspflichten zunächst seine nicht von der Gemeinschaft stammenden Einkünfte aufwendet, bevor er eine nur ausnahmsweise gewährte Vergünstigung aus Gemeinschaftsmitteln verlangen kann; dies bedingt, daß solche Einkünfte in ihrer vollen Höhe und nicht nur mit einem Bruchteil bei der Errechnung der Summe zu berücksichtigen sind, an der die Unterhaltspflicht im Hinblick auf die Feststellung zu messen ist, ob sie eine erhebliche Belastung im Sinne der genannten Bestimmungen darstellt.

15 Bei dieser Auslegung verstößt Artikel 1 Absatz 4 der Durchführungsbestimmungen nicht gegen den allgemeinen Grundsatz der Gleichbehandlung der Beamten oder gegen sonstige vom Kläger herangezogene allgemeine Rechtsgrundsätze, da er für alle Personen, auf die er Anwendung findet, objektive und sachlich gerechtfertigte Kriterien vorsieht.

16 Die Klage ist daher als unbegründet abzuweisen.

Kosten

17/19 Der Kläger ist mit seinem Vorbringen unterlegen. Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Gemäß Artikel 70 der Verfahrensordnung tragen jedoch die Organe in Rechtsstreitigkeiten mit Bediensteten der Gemeinschaften ihre Auslagen selbst.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Zweite Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Klage wird abgewiesen.**

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

Mackenzie Stuart Kutscher Sørensen

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 21. November 1974.

Der Kanzler

A. Van Houtte

Der Präsident der Zweiten Kammer

Mackenzie Stuart