URTEIL DES GERICHTSHOFES

20. März 1986 *

In der Rechtssache 72/85

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Auke Haagsma, Mitglied ihres Juristischen Dienstes, als Bevollmächtigten, Zustellungsbevollmächtigter: Georges Kremlis, Mitglied des Juristischen Dienstes der Kommission, Jean-Monnet-Gebäude, Luxemburg-Kirchberg,

Klägerin,

gegen

Königreich der Niederlande, vertreten durch D. J. Keur, Außenministerium, Den Haag, Zustellungsanschrift: Botschaft des Königreichs der Niederlande, 5, rue C. M. Spoo, Luxemburg,

Beklagter,

wegen Feststellung, daß das Königreich der Niederlande gegen seine Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag und der Verordnung (EWG, Euratom, EGKS) Nr. 259/68 des Rates vom 29. Februar 1968 zur Festlegung des Statuts der Beamten der Europäischen Gemeinschaften und der Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten der Gemeinschaften sowie zur Einführung von Sondermaßnahmen, die vorübergehend auf die Beamten der Kommission anwendbar sind (ABl. L 56, S. 1), verstoßen hat, indem es nicht alle zur Durchführung von Artikel 11 des Anhangs VIII des Statuts erforderlichen Maßnahmen ergriffen hat,

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten U. Everling, in Wahrnehmung der Aufgaben des Präsidenten, der Kammerpräsidenten T. Koopmans und K. Bahlmann, der Richter O. Due, Y. Galmot, C. Kakouris und T. F. O'Higgins,

Generalanwalt: G. F. Mancini

Kanzler: D. Louterman, Verwaltungsrätin

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 3. Dezember 1985,

folgendes

* Verfahrenssprache: Niederländisch.

URTEIL

(„Tatbestand" nicht wiedergegeben)

Entscheidungsgründe

1 Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat mit Klageschrift, die am 13. März 1985 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag Klage erhoben auf Feststellung, daß das Königreich der Niederlande gegen seine Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag verstoßen hat, indem es nicht alle zur Durchführung von Artikel 11 Absatz 2 des Anhangs VIII der Verordnung (EWG, Euratom, EGKS) Nr. 259/68 vom 29. Februar 1968 zur Festlegung des Statuts der Beamten der Europäischen Gemeinschaften und der Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten dieser Gemeinschaften sowie zur Einführung von Sondermaßnahmen, die vorübergehend auf die Beamten der Kommission anwendbar sind, (ABl. 1968, L 56, S. 1) (im weiteren: Beamtenstatut) erforderlichen Maßnahmen ergriffen hat.

2 Diese Bestimmung lautet:

„Ein Beamter, der nach Ausscheiden aus dem Dienst bei einer Verwaltung, einer innerstaatlichen oder internationalen Einrichtung oder einem Unternehmen in den Dienst der Gemeinschaften tritt, kann bei seiner Ernennung zum Beamten auf Lebenszeit folgende Beträge an die Gemeinschaften zahlen lassen:

— den versicherungsmathematischen Gegenwert seines bei seiner Verwaltung, seiner innerstaatlichen oder internationalen Einrichtung oder seinem Unternehmen erworbenen Ruhegehaltsanspruchs oder

— den pauschalen Rückkaufwert, den ihm die Pensionskasse dieser Verwaltung, dieser Einrichtung oder dieses Unternehmens zum Zeitpunkt seines Ausscheidens schuldet.

In diesem Fall bestimmt das Organ, bei dem der Beamte im Dienst steht, unter Berücksichtigung der Besoldungsgruppe, in der er als Beamter auf Lebenszeit ernannt worden ist, die Anzahl der ruhegehaltsfähigen Dienstjahre, die es ihm nach

seiner eigenen Regelung für die frühere Dienstzeit unter Zugrundelegung des versicherungsmathematischen Gegenwerts oder des pauschalen Rückkaufwerts anrechnet."

3 Da die Kommission Ende 1977 festgestellt hatte, daß das Königreich Belgien und das Königreich der Niederlande noch keine Maßnahmen ergriffen hatten, aufgrund deren die Übertragung der betreffenden Ansprüche erfolgen konnte, leitete sie gegen diese beiden Mitgliedstaaten das Vertragsverletzungsverfahren nach Artikel 169 EWG-Vertrag ein.

4 Dieses am 18. Juli 1979 eingeleitete Verfahren wurde, was das Königreich Belgien betrifft, durch das Urteil des Gerichtshofes vom 20. Oktober 1981 in der Rechtssache 137/80 (Kommission/Belgien, Slg. 1981, 2393) abgeschlossen, in dem festgestellt wurde, daß das Königreich Belgien gegen seine Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag verstoßen hat.

5 Im Fall des Königreichs der Niederlande fand gemäß einem Schreiben des Kommissionsmitglieds Tugendhat vom 31. Juli 1979, in dem die Absicht angekündigt worden war, der Kommission vorzuschlagen, den Gerichtshof mit dieser Sache zu befassen, eine Reihe zusätzlicher Gespräche zwischen Beamten der niederländischen Regierung und der Kommission zur Beilegung der zwischen ihnen bestehenden Meinungsverschiedenheiten statt.

6 Nach der Erhebung der Klage gegen das Königreich Belgien in der Rechtssache 137/80 wurde das Vertragsverletzungsverfahren gegen das Königreich der Niederlande bis zum Erlaß des Urteils ausgesetzt. Die Kommission nahm die Gespräche nach Erlaß des Urteils wieder auf. Sie führten jedoch zu keinem Ergebnis. Die Kommission beschloß daher 1983, das Vertragsverletzungsverfahren gegen das Königreich der Niederlande wieder aufzunehmen, und forderte die niederländische Regierung erneut auf, sich zu äußern. Da die Kommission die Erklärungen der niederländischen Regierung nicht für zufriedenstellend hielt, übermittelte sie dieser mit Schreiben vom 14. August 1984 eine mit Gründen versehene Stellungnahme, in der sie sie aufforderte, innerhalb von zwei Monaten nach Bekanntgabe der Stellungnahme die erforderlichen Maßnahmen zu erlassen, um dieser nachzukommen.

7 Mit Schreiben vom 12. Oktober 1984 bestätigte die niederländische Regierung, daß sie bereit sei, die zur Durchführung der betreffenden Bestimmung erforderlichen Maßnahmen zu erlassen. Sie erklärte jedoch, daß dies nur im Rahmen eines formellen Gesetzes erfolgen könne, das alle Fragen der Übertragung der Ruhegehaltsansprüche auf nationaler Ebene regele. Im Hinblick auf die Schwierigkeiten der Materie und das Erfordernis, an dem Gesetzgebungsverfahren die niederländischen Verwaltungsstellen zu beteiligen, könne dieses Gesetz erst im Laufe des Jahres 1985 vom niederländischen Gesetzgeber erlassen werden.

8 Da dieser Mitteilung nichts mehr gefolgt war, hat die Kommission mit Klageschrift vom 8. März 1985, beim Gerichtshof eingegangen am 13. März 1985, die vorliegende Klage erhoben.

9 Da die Kommission darauf verzichtet hat, eine Erwiderung einzureichen, ist das schriftliche Verfahren in dieser Rechtssache mit der Einreichung der Klagebeantwortung abgeschlossen worden.

10 Die Kommission verweist darauf, daß das Beamtenstatut in Form einer Verordnung im Sinne von Artikel 189 Absatz 2 EWG-Vertrag ergangen sei. Es sei demgemäß in allen seinen Teilen verbindlich und gelte unmittelbar in jedem Mitgliedstaat. Neben den Wirkungen, die es im internen Rahmen der Gemeinschaftsverwaltung entfalte, verpflichte es folglich gemäß Artikel 5 EWG-Vertrag auch die Mitgliedstaaten, alle zu seiner Durchführung erforderlichen Maßnahmen zu treffen.

11 Das Königreich der Niederlande befinde sich also in der gleichen Situation wie die, die der Gerichtshof in seinem erwähnten Urteil beschrieben habe, d. h. es sei verpflichtet, die konkreten Mittel zu wählen und in die Praxis umzusetzen, die den Beamten die Ausübung des ihnen durch Artikel 11 Absatz 2 des Anhangs VIII des Beamtenstatuts gewährten Rechts ermöglichten. Auch eine eventuelle unmittelbare Anwendung dieser Bestimmung befreie das Königreich der Niederlande nicht von der Verpflichtung, die erforderlichen Durchführungsmaßnahmen zu erlassen. Indem es diese Maßnahmen nicht erlassen habe, habe das Königreich der Niederlande gegen seine Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag und dem Beamtenstatut verstoßen.

12 Die niederländische Regierung bestreitet diese Verpflichtung und die Tatsache, daß die zu deren Erfüllung erforderlichen Bestimmungen noch nicht in Kraft getreten sind, nicht. Sie macht jedoch geltend, daß die Durchführung der betreffenden Bestimmung in der niederländischen Rechtsordnung den Erlaß eines formellen Gesetzes erforderlich mache. Obwohl im Anschluß an das zitierte Urteil des Gerichtshofes bereits ein Gesetzentwurf erarbeitet worden sei, beanspruche das in Gang befindliche Gesetzgebungsverfahren wegen der extremen Komplexität der Materie recht viel Zeit.

13 Um bis zum Abschluß des Gesetzgebungsverfahrens die konkrete Erfüllung der sich aus der fraglichen Bestimmung ergebenden Verpflichtungen zu gewährleisten, habe sie im übrigen die zuständige niederländische Stelle, den Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds (ABP), zuletzt durch ein Schreiben des Außenministers vom 11. Mai 1985 aufgefordert, die von den niederländischen Beamten der Europäischen Gemeinschaften gestellten Anträge auf Übertragung der Ruhegehaltsansprüche gemäß dem Gesetzentwurf, unter Vorgriff auf das endgültige Gesetz, zu bearbeiten und Artikel 11 Absatz 2 des Anhangs VIII des Statuts anzuwenden. Die Leitung des Fonds habe sich zu diesem Vorgehen bereit erklärt und schon mit der Prüfung einiger Anträge begonnen, die vorher abgelehnt worden waren.

14 In der mündlichen Verhandlung hat die niederländische Regierung jedoch vorgetragen, die von ihr getroffenen Maßnahmen ermöglichten es schon, die sich aus der betreffenden Bestimmung ergebenden Verpflichtungen uneingeschränkt zu erfüllen. Der von ihr ausgearbeitete Gesetzentwurf gebe nämlich an, wie die für die Übertragung der Ruhegehaltsansprüche erforderlichen Berechnungen durchzuführen seien. Auf dieser Grundlage habe der ABP die erneute Prüfung der Übertragungsanträge von etwa 10 Beamten in Angriff genommen. Das Königreich der Niederlande ist der Ansicht, damit sei es der sich aus der betreffenden Bestimmung ergebenden Verpflichtung nachgekommen, so daß die Klage unbegründet sei. Es hat jedoch eingeräumt, daß der ABP gegenwärtig den ihm vorliegenden Übertragungsanträgen noch nicht stattgegeben habe und daß in keinem Fall die Übertragung erfolgt sei.

15 Zur Rechtsnatur der Anweisungen, die sie dem ABP gegeben hat, und der von dieser Stelle daraufhin getroffenen Maßnahmen hat die niederländische Regierung auf die Frage des Gerichtshofes in der mündlichen Verhandlung erklärt, daß gemäß dem Gesetz über den ABP die Verwaltung des Fonds und die Durchführung der Pensioenwet der Leitung des ABP oblägen und daß dieses Gesetz die niederländische Regierung nicht ermächtige, dieser Einrichtung bindende Anwei-

sungen zu geben. Es beständen jedoch Vereinbarungen zwischen der Regierung und dem ABP über die Behandlung der Anträge auf Übertragung von Ruhegehaltsansprüchen.

16 Es ist daran zu erinnern, daß der Gerichtshof in dem zitierten Urteil vom 20. Oktober 1981 entschieden hat, daß es dem betroffenen Mitgliedstaat obliegt, „die konkreten Mittel zu wählen und in die Praxis umzusetzen, die den Beamten die Ausübung des ihnen gewährten Rechts, die im nationalen Rahmen erworbenen Ansprüche auf das Versorgungssystem der Gemeinschaften zu übertragen, ermöglichen". Er hat festgestellt, daß durch die Weigerung eines Mitgliedstaats, ein System der Übertragung von Versorgungsansprüchen auf das Gemeinschaftssystem einzuführen, „den Beamten der Gemeinschaften ... letztlich die ihnen durch das Beamtenstatut eingeräumte Wahlmöglichkeit genommen" werde und daß „die Weigerung ..., die Übertragung ... zu ermöglichen, während andere Mitgliedstaaten dies bereits getan haben, ... die Gleichheit zwischen den Gemeinschaftsbeamten aus anderen Mitgliedstaaten und den Beamten [des betreffenden Mitgliedstaats beseitigt]".

17 Ohne daß bestimmt zu werden braucht, welche Art von Maßnahmen erforderlich ist, um der Verpflichtung aus der betreffenden Bestimmung in der niederländischen Rechtsordnung nachzukommen, ist festzustellen, daß das Königreich der Niederlande bis jetzt kein System eingeführt hat, das die tatsächliche Übertragung der Ruhegehaltsansprüche auf das Versorgungssystem der Europäischen Gemeinschaften gewährleistet.

18 Hierzu ist darauf hinzuweisen, daß die niederländische Regierung bis zur mündlichen Verhandlung selbst geltend gemacht hat, die Durchführung der betreffenden Bestimmung in den Niederlanden erfordere den Erlaß eines formellen Gesetzes, und daß sie eingeräumt hat, daß ein solches Gesetz noch nicht erlassen worden sei.

19 Zu dem Argument der niederländischen Regierung, daß die Ausarbeitung und der Erlaß dieses Gesetzes im Hinblick auf die Erfordernisse des Gesetzgebungsverfahrens und die Komplexität der Materie beträchtliche Zeit erforderten, ist zu bemerken, daß solche Schwierigkeiten die gerügte Vertragsverletzung nicht beseitigen können. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes können die Mitgliedstaaten sich nicht auf Bestimmungen, Übungen oder Umstände ihrer internen Rechtsordnung berufen, um damit die Nichtbeachtung von Verpflichtungen zu rechtfertigen, die sich aus einer Gemeinschaftsverordnung ergeben.

20 Der von der niederländischen Regierung in der Sitzung angeführte Umstand, daß das Beamtenstatut wegen seines Verordnungscharakters und gemäß Artikel 189 Absatz 2 EWG-Vertrag in jedem Mitgliedstaat unmittelbar gelte, befreit das Königreich der Niederlande nicht von der ihm aufgrund der betreffenden Bestimmung obliegenden Verpflichtung, da die Möglichkeit für die Rechtsbürger, sich vor den innerstaatlichen Gerichten auf sie zu berufen, nur eine Mindestgarantie darstellt und nicht ausreicht, um für sich allein die uneingeschränkte Anwendung dieser Bestimmung zu gewährleisten, die eine Koordinierung der innerstaatlichen Versorgungssysteme und des Versorgungssystems der Gemeinschaft ermöglichen soll.

21 Was im übrigen das Vorbringen der niederländischen Regierung angeht, die zuständige Einrichtung sei in der Lage, die betreffende Bestimmung selbständig durchzuführen, was das Königreich der Niederlande seinen Verpflichtungen aus dieser Bestimmung enthebe, so ist festzustellen, daß, obwohl schon seit langem zu diesem Zweck eingereichte Anträge vorliegen, bis jetzt noch keine Übertragung im Sinne dieser Bestimmung stattgefunden hat.

22 Aus alledem ergibt sich, daß das Königreich der Niederlande gegen seine Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag verstoßen hat, indem es nicht die konkreten Mittel in die Praxis umgesetzt hat, die den Beamten der Europäischen Gemeinschaften die Ausübung des ihnen gewährten Rechts ermöglichen, den versicherungsmathematischen Gegenwert oder den pauschalen Rückkaufwert ihrer im Rahmen des niederländischen Versorgungssystems erworbenen Ruhegehaltsansprüche gemäß Artikel 11 Absatz 2 des Anhangs VIII des Statuts an das Versorgungssystem der Gemeinschaften zahlen zu lassen.

Kosten

23 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da das Königreich der Niederlande mit seinem Vorbringen unterlegen ist, sind ihm die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1) Das Königreich der Niederlande hat gegen seine Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag verstoßen, indem es nicht die konkreten Mittel in die Praxis umgesetzt hat, die den Beamten der Europäischen Gemeinschaften die Ausübung des ihnen gewährten Rechts ermöglichen, den versicherungsmathematischen Gegenwert oder den pauschalen Rückkaufwert ihrer im Rahmen des niederländischen Versorgungssystems erworbenen Ruhegehaltsansprüche gemäß Artikel 11 Absatz 2 des Anhangs VIII des Statuts an das Versorgungssystem der Gemeinschaften zahlen zu lassen.

2) Das Königreich der Niederlande trägt die Kosten des Verfahrens.

Everling Koopmans Bahlmann

Due Galmot Kakouris O'Higgins

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 20. März 1986.

Der Kanzler

P. Heim

Für den Präsidenten

U. Everling

Kammerpräsident