Höhe der Zulage für unterhaltsberechtigte Kinder entspricht, nur einmal bestehen.

2. Die Besteuerungsregelung der Gemeinschaften stellt eine eigenständige Regelung dar, die unabhängig von den nationalen Besteuerungsregelungen anzuwenden ist. Deshalb gebietet es der Grundsatz der Gleichbehandlung nicht, Ungleichheiten zu berücksichtigen, die möglicherweise infolge der Überschneidung der Gemeinschaftsrechtsordnung mit der Rechtsordnung der Mitgliedstaaten auftreten.

In den verbundenen Rechtssachen 81, 82 und 146/79,

1. DENISE SORASIO-ALLO, Beamtin der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, wohnhaft in avenue Emile Duray 68, 1050 Brüssel,

2. CECILIA AIMO-CAMPOGRANDE, Beamtin der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, wohnhaft in Spaltlaan 21, 1900 Overijse (Belgien),

3. ALAIN-PIERRE ALLO, Beamter der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, wohnhaft in avenue Emile Duray 68, 1050 Brüssel,

Prozeßbevollmächtigter: Rechtsanwalt Edmond Lebrun, Brüssel, Zustellungsbevollmächtigter in Luxemburg: Rechtsanwalt Tony Biever, 83, boulevard Grande-Duchesse Charlotte,

Klageparteien,

gegen

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, vertreten durch ihren Rechtsberater Thomas F. Cusack als Bevollmächtigten, Beistand: Rechtsanwalt Daniel Jacob, Brüssel, Zustellungsbevollmächtigter in Luxemburg: Herr Mario Cervino, Rechtsberater der Kommission, Jean-Monnet-Gebäude, Luxemburg-Kirchberg,

Beklagte,

wegen

in der Rechtssache 81/79:

Aufhebung der stillschweigenden ablehnenden Entscheidung über die am 24. Oktober 1978 eingelegte Beschwerde und, soweit erforderlich, der Mitteilung des Herrn Bosmans vom 29. September 1978 über die Festsetzung

des zu versteuernden Teils der Dienstbezüge der Klägerin sowie Verurteilung der Kommission zur Rückzahlung der Steuern, die vom Dienstantritt der Klägerin bis zur Ausführung des zu erlassenden Urteils angeblich zuviel erhoben worden sind,

in der Rechtssache 82/79:

Aufhebung der stillschweigenden ablehnenden Entscheidung über die am 30. Oktober 1978 eingelegte Beschwerde und, soweit erforderlich, der Entscheidung, durch die der zu versteuernde Teil der Dienstbezüge der Klägerin anläßlich ihres Aufsteigens in die Dienstaltersstufe 5 der Besoldungsgruppe A 7 (am 1. Oktober 1978) festgesetzt wurde, sowie Verurteilung der Kommission zur Rückzahlung der Steuern, die vom Dienstantritt der Klägerin bis zur Ausführung des zu erlassenden Urteils angeblich zuviel erhoben worden sind,

in der Rechtssache 146/79:

Aufhebung der Entscheidung, durch die die zusätzlichen Freibeträge für unterhaltsberechtigte Kinder gestrichen wurden, und der stillschweigenden ablehnenden Entscheidung über die hiergegen am 16. Mai 1979 eingelegte und durch Schreiben vom 21. Juni 1979 ergänzte Beschwerde sowie Verurteilung der Beklagten zur Rückzahlung der Steuern, die vom 1. April 1979 bis zur Ausführung des zu erlassenden Urteils angeblich zuviel erhoben worden sind,

erläßt

DER GERICHTSHOF (Erste Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten T. Koopmans, der Richter A. O'Keeffe und G. Bosco,

Generalanwalt: H. Mayras
Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Der Sachverhalt und der Verfahrensablauf sowie die Anträge und das Vorbringen der Parteien lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Zusammenfassung des Sachverhalts und schriftliches Verfahren

A — Die in Betracht kommenden Vorschriften

1. Artikel 3 Absatz 4 Unterabsatz 2 der Verordnung Nr. 260/68 des Rates vom 29. Februar 1968 zur Festlegung der Bestimmungen und des Verfahrens für die Erhebung der Steuer zugunsten der Europäischen Gemeinschaften (ABl. L 56 vom 4. 3. 1968, S. 8) lautet:

„Für jedes unterhaltsberechtigte Kind des Steuerpflichtigen sowie für jede Person, die im Sinne von Artikel 2 Absatz 4 des Anhangs VII des Statuts der Beamten der Europäischen Gemeinschaften einem unterhaltsberechtigten Kind gleichgestellt ist, wird außerdem ein Betrag abgesetzt, der der doppelten Höhe der Zulage für unterhaltsberechtigte Kinder entspricht."

2. Artikel 2 des Anhangs VII zum Statut bestimmt:

„(1) Der Beamte erhält ... für jedes unterhaltsberechtigte Kind eine Kinderzulage ...

(2) Als unterhaltsberechtigtes Kind gilt das eheliche, das uneheliche oder das an Kindes Statt angenommene Kind des Beamten oder seines Ehegatten, wenn es von dem Beamten tatsächlich unterhalten wird.

...

(6) Für ein unterhaltsberechtigtes Kind im Sinne dieses Artikels wird die Kinderzulage nur einmal gewährt, auch dann, wenn die Eltern zwei verschiedenen Organen der drei Europäischen Gemeinschaften angehören."

B — Sachverhalt

1. Frau Denise Sorasio-Allo, die Klägerin in der Rechtssache 81/79, ist Beamtin der Beklagten in der Besoldungsgruppe A 5. Ihr Ehemann, Herr Alain-Pierre Allo, der Kläger in der Rechtssache 146/79, ist ebenfalls Beamter der Kommission, und zwar in der Besoldungsgruppe A 6. Auch die Klägerin in der Rechtssache 82/79, Frau Cecilia Aimo-Campogrande, ist Beamtin der Beklagten in der Besoldungsgruppe A 6. Schließlich ist auch ihr Ehemann, Herr Gianluigi Campogrande, Beamter der Kommission.

Zum Haushalt der Eheleute Allo gehören zwei Kinder, von denen eines 1967, das andere 1974 geboren ist. Zum Haushalt der Eheleute Campogrande gehören drei Kinder, die 1966, 1967 und 1968 geboren sind.

2. Nachdem Frau Aimo-Campogrande nach ihrem Aufsteigen in die Dienstaltersstufe 5 der Besoldungsgruppe A 7

(am 1. Oktober 1978) ihre Gehaltsabrechnung für den Monat Oktober erhalten hatte, verlangte sie von der Verwaltung eine Erklärung für die Höhe der einbehaltenen Steuer, die ihrer Ansicht nach ihre Steuerschuld nach der Verordnung Nr. 260/68 überschritt. Ihr wurde daraufhin mitgeteilt, daß bei der Festsetzung der Besteuerungsgrundlage kein zusätzlicher Freibetrag für unterhaltsberechtigte Kinder abgesetzt worden sei.

3. Frau Sorasio-Allo wandte sich am 15. September 1978 mit einem Schreiben an Herrn Pratley, den Leiter der Abteilung „Persönliche Rechte, Vorrechte". Darin bestand sie auf Auskunft darüber, ob bei der Festsetzung des zu versteuernden Teils ihrer Dienstbezüge die in der Verordnung Nr. 260/68 vorgesehenen Freibeträge für unterhaltsberechtigte Kinder abgesetzt worden waren, und verlangte zugleich, erforderlichenfalls die notwendigen Neufestsetzungen sowohl für die Vergangenheit als auch für die Zukunft vorzunehmen.

Mit Schreiben vom 29. September 1978 antwortete ihr Herr Bosmans, der Leiter der Abteilung „Gehälter, Versorgung, Dienstreisen, sonstige Zulagen": Der zusätzliche Freibetrag für unterhaltsberechtigte Kinder werde nur bei den Beamten abgesetzt, die eine oder mehrere Kinderzulagen nach Artikel 2 Absatz 1 des Anhangs VII zum Statut erhielten. Diese Zulage werde nicht Frau Sorasio-Allo, sondern ihrem Ehemann gewährt, so daß der fragliche Freibetrag lediglich bei der Berechnung der Dienstbezüge von Herrn Allo, nicht aber bei Frau Sorasio-Allo abgesetzt werde.

4. Bei der Berechnung des zu versteuernden Anteils der Dienstbezüge von Herrn Allo waren von seinem Dienstantritt bis Mai 1979 immer die zusätzlichen Freibeträge für seine beiden unterhaltsberechtigten Kinder abgesetzt worden. Im Mai 1979 stellte Herr Allo fest, daß die beiden Freibeträge gestrichen worden waren. Aus der Erklärung, die er bei der Abteilung „Gehälter, Versorgung, Dienstreisen, sonstige Zulagen" einholte, ging hervor, daß die Streichung der genannten Freibeträge nicht auf eine Änderung seiner persönlichen Verhältnisse, sondern darauf zurückzuführen war, daß seine Ehefrau in die Besoldungsgruppe A 5 befördert worden war und nunmehr statt seiner Haushalts-, Kinder- und Erziehungszulagen erhielt. Im Juni 1979 wurde von den Dienstbezügen des Herrn Allo ein Betrag, der den im April ausbezahlten Haushalts-, Kinder- und Erziehungszulagen entsprach, sowie ein zusätzlicher Steuerbetrag für denselben Monat einbehalten, da die Beförderung seiner Ehefrau am 1. April 1979 wirksam geworden war.

5. Am 30. Oktober 1979 legte Frau Aimo-Campogrande eine Beschwerde ein, die die Berechnung des in der neuen Dienstaltersstufe zu versteuernden Teils ihrer Dienstbezüge ohne Abzug der Freibeträge und die eventuelle Neufestsetzung des zu versteuernden Teils ihrer Dienstbezüge für die Vergangenheit betraf.

Frau Sorasio-Allo legte am 24. Oktober 1978 eine Beschwerde ein, die sich gegen die Nichtberücksichtigung ihrer Familienlasten bei der Festsetzung des zu versteuernden Betrags, der die Grundlage der Berechnung ihrer Steuerschuld bildet, sowie im erforderlichen Umfang dagegen richtete, daß ihr Antrag vom 15. September 1978 auf eventuelle Vornahme der notwendigen Neufestsetzungen durch die Mitteilung vom 29. September 1978 abgelehnt worden sei.

Am 16. Mai 1979 legte Herr Allo Beschwerde gegen die Entscheidung ein, durch die die zusätzlichen Freibeträge

für seine unterhaltsberechtigten Kinder gestrichen worden waren. Diese Beschwerde ergänzte er am 21. Juni 1979 wegen einer Nachzahlung auf sein Gehalt für Juni 1979.

Auf diese drei Beschwerden wurde keine Antwort erteilt. Dies gilt nach Artikel 90 Absatz 2 des Statuts als stillschweigende Ablehnung.

C — Verfahren

Die Klage in der Rechtssache 81/79 ist am 21. Mai 1979, die in der Rechtssache 82/79 am 22. Mai 1979 und die in der Rechtssache 146/79 am 19. September 1979 eingereicht worden. Die Klagen sind am 22. Mai 1979, am 23. Mai 1979 und am 20. September 1979 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

In der Rechtssache 146/79 hat Herr Allo beantragt, die Rechtssache mit den von seiner Ehefrau und von Frau Aimo-Campogrande angestrengten Verfahren zu verbinden. Mit Beschluß der Ersten Kammer des Gerichtshofes vom 24. Oktober 1979 sind die Rechtssachen 81, 82 und 146/79 für die Zwecke eines gemeinsamen Verfahrens und einer gemeinsamen Entscheidung verbunden worden. Daher haben die Klageparteien nur einen Erwiderungsschriftsatz und die Kommission nur eine Gegenerwiderung eingereicht.

Auf Bericht des Berichterstatters hat der Gerichtshof (Erste Kammer) nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne bisherige Beweisaufnahme zu eröffnen.

II — Anträge der Parteien

Die Klageparteien beantragen,

1. die Klagen für zulässig und begründet zu erklären,

2. demgemäß

a) für Recht zu erkennen, daß die Klägerin von ihrem Dienstantritt an für jedes unterhaltsberechtigte Kind Anspruch auf den zusätzlichen Freibetrag hat, der der doppelten Höhe der Zulage für unterhaltsberechtigte Kinder entspricht (*Rechtssachen 81 und 82/79*),

für Recht zu erkennen, daß der Kläger für jedes unterhaltsberechtigte Kind Anspruch auf den zusätzlichen Freibetrag hat, der der doppelten Höhe der Zulage für unterhaltsberechtigte Kinder entspricht (*Rechtssache 146/79*),

b) die stillschweigende ablehnende Entscheidung über die am 24. Oktober 1978 eingelegte Beschwerde und, soweit erforderlich, die Mitteilung von Herrn Bosmans vom 29. September 1978 über die Festsetzung des von der Klägerin zu versteuernden Betrags aufzuheben (*Rechtssache 81/79*),

die stillschweigende ablehnende Entscheidung über die am 30. Oktober 1978 eingelegte Beschwerde und, soweit erforderlich, die Entscheidung aufzuheben, durch die der zu versteuernde Teil der Dienstbezüge der Klägerin im Hinblick darauf festgesetzt wurde, daß die Klägerin am 1. Oktober 1978 in die Dienstaltersstufe 5 der Besoldungsgruppe A 7 aufgestiegen ist (*Rechtssache 82/79*),

die Entscheidung, durch die bei der Festsetzung des vom Kläger ab 1. April 1979 zu versteuernden Teils seiner Dienstbezüge die zusätzlichen Freibeträge für seine beiden unterhaltsberechtigten Kinder gestrichen wurden, und die stillschweigende ablehnende Ent-

scheidung über die hiergegen am 16. Mai 1979 eingelegte und durch Schreiben vom 21. Juni 1979 ergänzte Beschwerde aufzuheben (*Rechtssache 146/79*),

c) die Beklagte zur Rückzahlung der Steuern zu verurteilen, die vom

1. November 1973 (*Rechtssache 81/79*),

1. Oktober 1974 (*Rechtssache 82/79*),

1. April 1979 (*Rechtssache 146/79*)

bis zur Ausführung des zu erlassenden Urteils zuviel erhoben worden sind, weil bei der Festsetzung des zu versteuernden Teils der Dienstbezüge der zusätzliche Freibetrag für jedes unterhaltsberechtigte Kind

nicht angewandt (*Rechtssachen 81 und 82/79*)

gestrichen (*Rechtssache 146/79*)

wurde,

d) die Beklagte zur Zahlung von Verzugszinsen jeweils ab Erhebung des nicht geschuldeten Steuerbetrags oder von gerichtlich festgesetzten Zinsen in Höhe von 8 % pro Jahr zu verurteilen,

3. die Beklagte zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

Die *Beklagte* beantragt,

— die Klagen als unbegründet abzuweisen,

— die Klageparteien zur Tragung der Kosten zu verurteilen,

— der Beklagten weiteres Vorbringen vorzubehalten.

III — Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien

1. Rüge des Verstoßes gegen Artikel 3 Absatz 4 Unterabsatz 2 der Verordnung Nr. 260/68 und gegen Artikel 2 Absatz 2 Unterabsatz 1 und Absatz 6 des Anhangs VII zum Statut sowie des Ermessensmißbrauchs

Die *Klageparteien* tragen vor, die Kommission ziehe bei der Festsetzung des zu versteuernden Teils ihrer Dienstbezüge die zusätzlichen Freibeträge nach Artikel 3 Absatz 4 Unterabsatz 2 der Verordnung Nr. 260/68 mit der Begründung nicht oder nicht mehr ab, daß ihr Ehegatte die Zulagen für unterhaltsberechtigte Kinder erhalte.

Für einen Anspruch auf Gewährung des zusätzlichen Freibetrags sei einzig und allein Voraussetzung, daß der Beamte mindestens ein unterhaltsberechtigtes Kind habe, während nach Artikel 2 Absatz 2 Unterabsatz 1 des Anhangs VII zum Statut als unterhaltsberechtigtes Kind u.a. das eheliche Kind des Beamten gelte, wenn es von ihm tatsächlich unterhalten werde.

Zwar sei in Artikel 2 Absatz 6 des Anhangs VII zum Statut festgelegt, daß für ein unterhaltsberechtigtes Kind die Kinderzulage auch dann nur einmal gewährt werde, wenn die Eltern zwei verschiedenen Organen der drei Gemeinschaften angehörten. Die Vorschrift habe aber nur die Bedeutung, zu vermeiden, daß für ein und dasselbe Kind zwei Kinderzulagen gleichzeitig gewährt würden, stehe also in keinerlei Zusammenhang mit dem Begriff des unterhaltsberechtigten Kindes und der Festsetzung des zu versteuernden Teils der Dienstbezüge.

Die *Kommission* macht geltend, es lasse sich zwar nicht bestreiten, daß in Artikel 2 Absatz 6 des Anhangs VII zum Statut nicht ausdrücklich von dem fraglichen Steuerfreibetrag die Rede sei. Mit der in

ihm enthaltenen Antikumulierungsbestimmung werde jedoch lediglich an den in Artikel 67 Absatz 2 des Statuts für Familienzulagen niedergelegten allgemeinen Grundsatz der Nichtkumulierung erinnert.

Der Zweck der Zulage für unterhaltsberechtigte Kinder bestehe wie der der Erziehungszulage darin, zu den Kosten der Erziehung und zum Lebensunterhalt des unterhaltsberechtigten Kindes des Beamten beizutragen. Zwar würden diese Zulagen technisch den Eltern des Kindes ausbezahlt, ihr eigentlicher Empfänger sei aber, wenngleich dies nicht ausdrücklich rechtlich vorgesehen sei, das Kind selbst. Der Steuerfreibetrag stelle in Wirklichkeit eine Zulage für unterhaltsberechtigte Kinder dar, durch welche die in Artikel 67 Absatz 1 des Statuts vorgesehene Kinderzulage ergänzt werde. Dieser Freibetrag, der technisch dem Beamten gewährt werde, dem die Dienstbezüge zustünden, solle in Wirklichkeit dem unterhaltsberechtigten Kind zugute kommen. Aus seiner Rechtsnatur und seiner Funktion folge zwangsläufig, daß er für jedes unterhaltsberechtigte Kind nur einmal gewährt werden könne, auch wenn beide Eltern Beamte der Gemeinschaften seien. Artikel 3 Absatz 4 Unterabsatz 2 der Verordnung Nr. 260/68 bestätige diesen Grundsatz, indem er vorsehe, daß der Freibetrag „für jedes unterhaltsberechtigte Kind des Steuerpflichtigen" gewährt werde. Auch die anderen Organe der Gemeinschaften verführen auf diesem Gebiet so wie die Kommission.

Die *Klageparteien* erwidern, die Rechtswidrigkeit des Verhaltens der Beklagten sei darin begründet, daß diese zusätzliche, in Artikel 3 Absatz 4 Unterabsatz 2 der Verordnung Nr. 260/68 nicht enthaltene Voraussetzungen aufgestellt habe, indem sie verlangt habe, daß der Beamte die Zulage für unterhaltsberechtigte Kinder erhalte und daß ein unterhaltsberechtigtes Kind vorhanden sei, für das ein Anspruch auf Kinderzulage bestehe.

Die Praxis der Kommission sei im übrigen widerspruchsvoll. Wenn beide beamteten Ehegatten unterhaltsberechtigte Kinder hätten, wende sie den Steuerfreibetrag nur bei dem Beamten an, der die Kinderzulage erhalte, mache also die Gewährung des Freibetrags vom Erhalt der Zulage abhängig und betrachte schon deshalb das Bestehen eines Anspruchs auf die Zulage als eine notwendige (aber nicht ausreichende) Voraussetzung. Hingegen gewähre sie den Freibetrag dem Beamten, für dessen Kind kein Anspruch auf die Zulage bestehe und der diese schon deshalb nicht erhalte.

Die rechtlichen Bestimmungen seien aber eindeutig: Artikel 2 Absatz 6 des Anhangs VII beziehe sich nicht auf den Steuerfreibetrag, nach Artikel 3 Absatz 4 der Verordnung Nr. 260/68 sei der Steuerfreibetrag für jedes unterhaltsberechtigte Kind des Steuerpflichtigen zu gewähren, und in Artikel 67 Absatz 1 des Statuts sei von dem Steuerfreibetrag nicht die Rede. Die Auffassung der Beklagten stehe also in Widerspruch zum geltenden Recht.

Mit dieser Auffassung werde auch der im Steuerrecht geltende Grundsatz verkannt, daß im Zweifel der für den Steuerpflichtigen günstigsten Auslegung der Vorzug zu geben sei. Die Beklagte lasse auch außer acht, daß es sich bei dem Steuersystem der Gemeinschaft um ein solches der individuellen Besteuerung handele, was eine Berücksichtigung der steuerlichen Verhältnisse des Ehegatten oder des als Ganzes gesehenen Haushalts ausschließe. Der Steuerfreibetrag sei keine Zulage; er unterliege eigenen Regeln.

Vollends widerlegt werde die Argumentation der Beklagten dadurch, daß die

Antikumulierungsbestimmung auf dem Gebiet der Familienzulagen die Verpflichtung zur Folge habe, Zulagen gleicher Art, die von anderer Seite gezahlt würden, anzugeben. Es bestehe aber keinerlei Verpflichtung, anderweitig gewährte Steuerfreibeträge anzugeben; dies gelte insbesondere für Steuerfreibeträge, die nicht beamtete Ehegatten in Anspruch nähmen. Das System der Beklagten laufe also unsinnigerweise darauf hinaus, daß ein Beamtenehepaar nur einen Steuerfreibetrag je unterhaltsberechtigtes Kind erhalte, während einem Ehepaar, das aus einem Beamten und einem Nichtbeamten bestehe, für jedes Kind zweimal eine steuerliche Vergünstigung zugute kommen könne.

Unter dem Gesichtspunkt der Rationalität des Systems halten es die Klageparteien für sinnvoll, daß immer dann, wenn die Eltern gemeinsam ein Kind unterhalten, diesem Umstand nicht nur bei einem, sondern bei jedem von ihnen bei der Festsetzung des zu versteuernden Teils des Einkommens Rechnung getragen wird.

Die *Beklagte* entgegnet, die Tatsache, daß die Voraussetzungen für die Gewährung des Steuerfreibetrags weiter seien als die für die Gewährung der Kinderzulage, könne die von ihr, der Beklagten, für richtig gehaltene Auslegung keineswegs rechtswidrig machen.

Die Praxis der Verwaltung sei nicht widerspruchsvoll. Es stelle eine begünstigende Maßnahme dar, den Steuerfreibetrag dem Ehegatten zu gewähren, der die Kinderzulage erhalte, da diese Zulage dem Ehegatten mit den höheren Dienstbezügen gewährt werde.

Eine grammatikalische Auslegung des Artikels 3 Absatz 4 Unterabsatz 2 der Verordnung Nr. 260/68 führe zu der Feststellung, daß dort die Betonung auf die Belastung gelegt werde, die der Unterhalt jedes einzelnen Kindes darstelle. Daraus folge, daß die Gewährung des Freibetrags vom Vorhandensein eines unterhaltsberechtigten Kindes abhängig sei, ohne daß berücksichtigt werden müsse, ob das Kind gegenüber einer oder mehreren der Gemeinschaftsbesteuerung unterliegenden Personen unterhaltsberechtigt sei.

Die Beklagte meint, auch nicht an den steuerrechtlichen Grundsatz gebunden zu sein, auf den sich die Klageparteien berufen haben. Daß beide beamtete Ehegatten gesondert zur Steuer herangezogen würden, stehe keineswegs der Ansicht entgegen, daß der Freibetrag je Kind nur einmal angewandt werden dürfe. Ein unterhaltsberechtigtes Kind könne nur einmal die Bestreitung seines Unterhalts verlangen, und zwar entweder ganz von dem einen Elternteil oder teilweise von jedem von ihnen, niemals aber in vollem Umfang von beiden gleichzeitig.

Ihre Auffassung entspreche voll und ganz der Praxis in den Mitgliedstaaten. Diese ließen den Steuerpflichtigen mit unterhaltsberechtigten Kindern zwar auf unterschiedliche Weise eine Steuererleichterung zukommen, überall werde die Vergünstigung — unabhängig davon, ob die Ehegatten getrennt zur Steuer herangezogen würden — aber je unterhaltsberechtigtes Kind nur einmal gewährt.

2. *Rüge der Verletzung von Rechtsgrundsätzen und Rechtsvorschriften, insbesondere der Grundsätze der Gleichbehandlung, der verteilenden Gerechtigkeit und der Billigkeit sowie des Grundsatzes, daß die Verwaltung für Amtsfehler haftet und den entstandenen Schaden — eventuell durch Naturalherstellung — zu ersetzen hat*

Die *Klageparteien* weisen darauf hin, daß die Kommission den Steuerfreibetrag systematisch bei Beamten anwende, die ein

unterhaltsberechtigtes Kind hätten und deren Ehegatte außerhalb der Gemeinschaften beschäftigt sei, auch wenn der Ehegatte in den Genuß eines solchen Freibetrags komme. Damit werde insofern gegen die Grundsätze der Gleichbehandlung, der Billigkeit und der verteilenden Gerechtigkeit verstoßen, als die beanstandete Praxis — bei im übrigen gleichen Lasten — dazu führe, daß die Dienstbezüge unterschiedlich besteuert würden, je nachdem, ob der Ehegatte eines Gemeinschaftsbeamten ebenfalls im Dienst der Gemeinschaften stehe oder außerhalb der Gemeinschaften beschäftigt sei.

Der im vorliegenden Fall angemessene Schadensersatz bestehe darin, daß die aus dem genannten Grund zu Unrecht erhobenen Steuern zuzüglich Zinsen zurückgezahlt würden.

Nach Ansicht der *Beklagten* geht es nicht darum, die Situation der Klageparteien mit derjenigen eines fiktiven Beamten zu vergleichen, der sich in einer der ihrigen vergleichbaren Situation befinde und dessen Ehegatte außerhalb der Gemeinschaften beschäftigt sei. Denn durch einen solchen Vergleich werde ein Gesichtspunkt ins Spiel gebracht, auf den die Verwaltung keinen Einfluß habe, nämlich die Frage, ob im nationalen Recht eine Regelung bestehe, die mit der durch die Verordnung Nr. 260/68 getroffenen vergleichbar sei. Den Erfordernissen des Gleichbehandlungsgrundsatzes sei Genüge getan, wenn nur die vom Gemeinschaftsgesetzgeber getroffene Regelung die Beachtung dieses Grundsatzes sicherstelle; es sei weder erforderlich noch auch nur möglich, außerhalb dieser Regelung liegende Gesichtspunkte zu berücksichtigen, wie z. B. die Frage, wo der Beamte seine Dienstbezüge ausgebe oder welche nationale Besteuerungsregelung für das Arbeitsentgelt des Ehegatten des Beamten gelte.

Von einer Diskriminierung könne nämlich nur die Rede sein, wenn gleiche oder vergleichbare Situationen ungleich behandelt würden. Im vorliegenden Fall dürfe nicht die steuerrechtliche Situation der Klageparteien mit derjenigen verglichen werden, in der sie sich befinden würden, wenn ihr Ehegatte außerhalb der Gemeinschaften beschäftigt wäre, vielmehr seien die gesamten finanziellen Verhältnisse der Klageparteien und ihrer Ehegatten denjenigen gegenüberzustellen, in denen sie sich befinden würden, wenn die Ehegatten nicht im Dienst der Gemeinschaft stünden (vgl. Urteil in der Rechtssache 60/60, Humblet, Slg. 1960, 1163).

Nach Ansicht der Kommission stellt ihre Auslegung der fraglichen Vorschriften — einmal als unrichtig unterstellt — keinen Amtsfehler dar, der die Zuerkennung von Schadensersatz zur Folge haben könnte. Nach dem Urteil in der Rechtssache 23/69 (Fiehn, Slg. 1970, 547) stelle „von Ausnahmen abgesehen ... eine unrichtige Auslegung für sich allein noch keinen Amtsfehler dar". Die Klageparteien hätten nicht nachgewiesen, daß außergewöhnliche Umstände vorlägen. Aus dem Urteil in der Rechtssache 106/76 (Gelders-Deboeck, Slg. 1977, 1623) ergebe sich, daß „kein Grund [besteht], die Kommission zu verurteilen, ... die geforderten Beträge zu zahlen, da die Aufhebung der angefochtenen Entscheidungen von selbst zur Folge hat, daß die Kommission erneut und entsprechend diesem Urteil entscheiden wird".

Die *Klageparteien* erwidern, aus dem Statut gehe hervor, daß jede Antikumulierungsbestimmung mit der Verpflichtung einhergehe, von anderer Seite bezogene Leistungen anzugeben. Die Unhaltbarkeit des von der Beklagten angewandten Systems ergebe sich gerade aus der von ihr in erster Linie vorgetragenen Auffassung. Denn gerade, wenn man die von

der Beklagten angeführten Rechtsgrundsätze beachten wolle, müsse man von anderer Seite gezahlte Vergütungen gleicher Art berücksichtigen, also außerhalb des Bereichs der Gemeinschaften liegende Gesichtspunkte heranziehen, wofür es aber keinerlei Rechtsgrundlage gebe.

Die Klageparteien betonen, auch wenn man der Argumentation der Kommission zur ersten Rüge folge — einer Argumentation, die der Kommission bei ihrem Vorbringen zur zweiten Rüge nicht mehr gegenwärtig gewesen sei —, müsse man eine Ungleichbehandlung bejahen. Denn dem Kind eines Beamtenehepaares könne nie mehr als ein Steuerfreibetrag zugute kommen, während das Kind eines Beamten und einer außerhalb der Gemeinschaften beschäftigten Person zweimal in den Genuß steuerlicher Vergünstigungen kommen könne.

Die rechtswidrige Praxis werde nicht einheitlich allen gegenüber angewandt, sondern lediglich gegenüber Beamten, deren Ehegatte ebenfalls Beamter sei. Unterstellt, daß eine rechtswidrige Praxis nicht schon als solche einen Amtsfehler darstelle, sei dies jedenfalls dann der Fall, wenn sie wie hier willkürlich (mangels eines objektiven Unterscheidungsmerkmals), inkohärent (Antikumulierungsbestimmung ohne ihr notwendiges Gegenstück) und diskriminierend sei.

Die Klageparteien stellen die Entscheidung über ihren Antrag auf Verurteilung der Kommission zur Rückzahlung der zuviel erhobenen Steuern in das Ermessen des Gerichtshofes, soweit das Ziel dieses Antrags sich möglicherweise als eine Konsequenz der Aufhebung der angegriffenen Entscheidungen darstellt, bestehen aber darauf, daß die Beklagte zur Zahlung von Verzugszinsen zu verurteilen ist, da aus der beantragten Aufhebung nicht notwendigerweise folge, daß Verzugszinsen geschuldet seien. Da ein Amtsfehler vorliege, bestehe ein Anspruch auf Verzugszinsen jeweils ab Erhebung des nicht geschuldeten Steuerbetrags (Urteil in der Rechtssache 155/76, Leonardini, Slg. 1978, 735).

Die *Kommission* entgegnet, wenn für unterhaltsberechtigte Kinder, deren Eltern beide im Dienst der Gemeinschaften stünden, jeweils zwei Steuerfreibeträge angerechnet würden, habe gerade dies eine Diskriminierung zur Folge. Denn dann kämen zwei Ehegatten, die Beamte der Gemeinschaften seien, in den Genuß zweier Freibeträge, während Beamten, deren Ehegatte keine Erwerbstätigkeit ausübe, nur ein Freibetrag zugute komme. Eine solche unterschiedliche Behandlung sei in Anbetracht des engen Zusammenhangs zwischen dem Steuerfreibetrag und dem Vorhandensein eines unterhaltsberechtigten Kindes offensichtlich nicht zu rechtfertigen und stelle damit eine Diskriminierung dar.

Die Lösung des vorliegenden Falles könne sich nicht aus dem Urteil Leonardini ergeben, da die Kommission dort „angesichts ... der erheblichen Verzögerung, mit der diese Unfallangelegenheit erledigt wurde" und deretwegen ein Amtsfehler bejaht worden sei, zur Zahlung von Verzugszinsen verurteilt worden sei. Dieser Fall unterscheide sich völlig von den Fällen, die dem Urteil Fiehn und der vorliegenden Rechtssache zugrunde lägen.

Die Klageparteien, vertreten durch Rechtsanwalt Edmond Lebrun, Brüssel, und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Rechtsanwalt Daniel Jacob, Brüssel, haben in der Sitzung vom 22. Mai 1980 mündlich verhandelt.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 19. Juni 1980 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Mit ihren am 22. Mai, 23. Mai und 20. September 1979 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingereichten Klagen beantragen die Klageparteien, bei denen es sich um zwei Beamtinnen und einen Beamten der Kommission handelt, im wesentlichen die Anerkennung ihres angeblichen Anspruchs auf Anwendung des zusätzlichen Steuerfreibetrags, der der doppelten Höhe der Zulage für unterhaltspflichtige Kinder entspricht.

2 Artikel 3 Absatz 4 Unterabsatz 2 der Verordnung Nr. 260/68 des Rates vom 29. Februar 1968 zur Festlegung der Bestimmungen und des Verfahrens für die Erhebung der Steuer zugunsten der Europäischen Gemeinschaften (ABl. L 56, S. 8) lautet:

„Für jedes unterhaltsberechtigte Kind des Steuerpflichtigen sowie für jede Person, die im Sinne von Artikel 2 Absatz 4 des Anhangs VII des Statuts der Beamten der Europäischen Gemeinschaften einem unterhaltsberechtigten Kind gleichgestellt ist, wird außerdem ein Betrag abgesetzt, der der doppelten Höhe der Zulage für unterhaltsberechtigte Kinder entspricht."

3 Artikel 2 des Anhangs VII zum Statut bestimmt:

„(1) Der Beamte erhält ... für jedes unterhaltsberechtigte Kind eine Kinderzulage ...

(2) Als unterhaltsberechtigtes Kind gilt das eheliche, das uneheliche oder das an Kindes Statt angenommene Kind des Beamten oder seines Ehegatten, wenn es von dem Beamten tatsächlich unterhalten wird.

...

(6) Für ein unterhaltsberechtigtes Kind im Sinne dieses Artikels wird die Kinderzulage nur einmal gewährt, auch dann, wenn die Eltern zwei verschiedenen Organen der drei Europäischen Gemeinschaften angehören."

4 Zum Haushalt der Eheleute Allo gehören zwei Kinder, von denen eines 1967, das andere 1974 geboren ist. Zum Haushalt der Eheleute Campogrande gehören drei Kinder, die 1966, 1967 und 1968 geboren sind.

5 Am 24. Oktober 1978 legte Frau Sorasio-Allo eine Beschwerde ein, die sich dagegen richtete, daß ihre Familienlasten bei der Festsetzung des zu versteuernden Betrags nicht berücksichtigt wurden, der die Grundlage der Berechnung ihrer Steuerschuld bildet. Frau Aimo-Campogrande legte am 30. Oktober 1978 eine Beschwerde mit dem gleichen Ziel ein. Auf diese Beschwerde wurde bedauerlicherweise keine Antwort erteilt.

6 Bei der Berechnung des zu versteuernden Teils der Dienstbezüge von Herrn Allo waren von seinem Dienstantritt bis Mai 1979 immer die zusätzlichen Freibeträge für seine beiden unterhaltsberechtigten Kinder abgesetzt worden. Nachdem seine Frau in die Besoldungsgruppe A 5 befördert worden war, wurde der Freibetrag ihr und nicht mehr Herrn Allo gewährt. Am 16. Mai 1979 legte Herr Allo Beschwerde gegen die Entscheidung ein, durch die die zusätzlichen Freibeträge für seine unterhaltsberechtigten Kinder gestrichen worden waren. Auch auf diese Beschwerde wurde keine Antwort erteilt.

7 Mit ihrem ersten Klagegrund rügen die Klageparteien, die Kommission habe dadurch, daß sie ihnen den zusätzlichen Steuerfreibetrag verweigert habe, gegen Artikel 3 Absatz 4 Unterabsatz 2 der Verordnung Nr. 260/68 verstoßen. Für einen Anspruch auf Gewährung des zusätzlichen Freibetrags sei einzig und allein Voraussetzung, daß der Beamte mindestens ein unterhaltsberechtiges Kind habe, während nach Artikel 2 Absatz 2 Unterabsatz 1 des Anhangs VII zum Statut als unterhaltsberechtigtes Kind u.a. das eheliche Kind des Beamten gelte, wenn es von ihm tatsächlich unterhalten werde. Artikel 2 Absatz 6 des Anhangs VII zum Statut, wonach für ein unterhaltsberechtigtes Kind die Kinderzulage auch dann nur einmal gewährt wird, wenn die Eltern zwei verschiedenen Organen der Gemeinschaften angehören, stehe in keinerlei Zusammenhang mit dem Begriff des unterhaltsberechtigten Kindes und der Festsetzung des zu versteuernden Teils der Dienstbezüge.

8 Die Kommission macht ihrerseits geltend, der Steuerfreibetrag stelle eigentlich eine Zulage für unterhaltsberechtigte Kinder dar, durch welche die in Artikel 67 Absatz 1 des Statuts vorgesehene Kinderzulage ergänzt werde. Dieser Freibetrag, der technisch dem Beamten gewährt werde, dem die Dienstbezüge zustünden, solle in Wirklichkeit dem unterhaltsberechtigten Kind zugute kommen. Aus seiner Rechtsnatur und seiner Funktion folge zwangsläufig, daß er für jedes unterhaltsberechtigte Kind nur einmal gewährt werden könne, auch wenn seine beiden Eltern im Dienst der Europäischen Gemeinschaften stünden.

9 Mit ihrem zweiten Klagegrund rügen die Klageparteien, daß die Kommission gegen Rechtsgrundsätze und Rechtsvorschriften insbesondere gegen die Grundsätze der Gleichbehandlung, der verteilenden Gerechtigkeit und der Billigkeit verstoßen habe. Die Kommission wende den zusätzlichen Freibetrag systematisch bei Beamten an, die mindestens ein unterhaltsberechtigtes Kind hätten und deren Ehegatte außerhalb der Organe der Gemeinschaft beschäftigt sei. Sie tue dies also auch in den Fällen, in denen der Ehegatte des Beamten seinerseits Zulagen für unterhaltsberechtigte Kinder erhalte, welche auf die dem Beamten gewährten Kinderzulagen anzurechnen seien und sogar zu deren Reduzierung auf Null führen könnten; hingegen berücksichtige sie nicht die Steuerfreibeträge, die dem Ehegatten des Beamten für dasselbe Kind nach der für ihn geltenden nationalen Besteuerungsregelung zugute kämen.

10 Es würde daher eine Verkennung der Grundsätze der Gleichbehandlung, der Billigkeit und der verteilenden Gerechtigkeit darstellen, diesen Freibetrag bei Beamten nicht anzuwenden, die mindestens ein unterhaltsberechtigtes Kind hätten, deren Ehegatte aber ebenfalls Beamter sei und wegen der Antikumulierungsbestimmung des Artikels 2 Absatz 6 des Anhangs VII zum Statut die Zulage für unterhaltsberechtigte Kinder erhalte.

11 Denn die beanstandete Praxis führe dazu, daß unter sonst gleichen Umständen die Dienstbezüge zweier Beamten nur deshalb unterschiedlich besteuert würden, weil der eine die Leistung für unterhaltsberechtigte Kinder erhalte, der andere aber nicht, und daß ein Beamter allein deshalb, weil sein Ehegatte ebenfalls Beamter sei, eine wesentlich höhere Steuer zu entrichten habe als ein Kollege mit den gleichen Dienstbezügen, der die gleichen Familienlasten zu tragen habe wie er, dessen Ehegatte aber außerhalb der Organe der Gemeinschaft beschäftigt sei.

12 Die Kommission hält dem entgegen, es gehe im vorliegenden Fall nicht darum, die Situation der Klageparteien mit derjenigen eines fiktiven Beamten zu vergleichen, der sich in einer der ihrigen vergleichbaren Situation befinde und dessen Ehegatte außerhalb der Organe der Gemeinschaft beschäftigt sei. Den Erfordernissen des Gleichbehandlungsgrundsatzes sei Genüge getan, wenn nur die vom Gemeinschaftsgetzgeber getroffene Regelung die Beachtung dieses Grundsatzes sicherstelle; es sei weder erforderlich noch auch nur möglich, außerhalb dieser Regelung liegende Gesichtspunkte zu berücksichtigen, wie z. B. die Frage, wo der Beamte seine Dienstbezüge ausgebe oder

welche nationale Besteuerungsregelung für das Arbeitsentgelt des Ehegatten des Beamten gelte.

13 Die Klageparteien kritisieren die Auffassung der Kommission mit dem Hinweis darauf, daß die Beamten, was die Zulagen für unterhaltsberechtigte Kinder anbelange, die anderweitig gezahlten Zulagen gleicher Art anzugeben hätten und diese von den nach Anhang VII Artikel 1, 2 und 3 gezahlten Zulagen abgezogen würden. Hingegen gebe es für Steuerfreibeträge, die dem Ehegatten des Beamten von anderer Seite gewährt würden, keine entsprechende Bestimmung. Demgemäß würden Steuerfreibeträge eines außerhalb der Organe der Gemeinschaft beschäftigten Ehegatten eines Beamten nicht vom Steuerfreibetrag des Beamten abgezogen. Diese Behandlung sei diskriminierend und daher rechtswidrig.

14 Die Kommission hält die Auffassung der Klageparteien für unzutreffend. Sie macht geltend, die Zulage für unterhaltsberechtigte Kinder werde ebenso wie die in den verschiedenen Mitgliedstaaten gewährten Familienzulagen monatlich gewährt und die Handhabung der gemeinschaftsrechtlichen Antikumulierungsbestimmung mache in der Praxis keine Schwierigkeiten. Hingegen werde der gemeinschaftsrechtliche Steuerfreibetrag monatlich gewährt, während der Steuerfreibetrag für unterhaltsberechtigte Kinder in den Mitgliedstaaten auf Jahresbasis berechnet werde. Da für die Berechnung des von den Mitgliedstaaten gewährten Steuerfreibetrags die verschiedenen Vorschriften des nationalen Einkommensteuerrechts maßgeblich seien, sei es der Verwaltung der Gemeinschaft unmöglich zu errechnen, wie sich dieser Freibetrag auf das zu versteuernde Einkommen auswirke.

15 Die Prüfung der von den Klageparteien vorgebrachten Klagegründe führt zu deren Zurückweisung. Zwar schließen die einschlägigen Vorschriften nicht ausdrücklich aus, daß der Steuerfreibetrag jedem der beiden Ehegatten, die Beamte der Gemeinschaften sind, gewährt wird; ein solcher Ausschluß entspricht aber dem Zweck und dem Aufbau der Regelung. Der Steuerfreibetrag für unterhaltsberechtigte Kinder hat nur dann einen Sinn, wenn er aus sozialen Gründen gewährt wird, die mit dem Vorhandensein des Kindes und den Kosten für seinen Lebensunterhalt in Zusammenhang stehen. Nach Artikel 3 Absatz 3 der Verordnung Nr. 260/68 wird die Zulage für unterhaltsberechtigte Kinder von der zur Berechnung der Steuer dienenden Besteuerungsgrundlage abgezogen. Dies ist der Zusammenhang, in dem Artikel 4 Absatz 2 zu sehen ist, wonach für jedes unterhaltsberechtigte Kind „außerdem" ein

Betrag abgesetzt wird, der der doppelten Höhe der Zulage für unterhaltsberechtigte Kinder entspricht.

16 Es ist unstreitig, daß nach Artikel 2 Absatz 6 des Anhangs VII zum Statut für ein unterhaltsberechtigtes Kind die Kinderzulage auch dann nur einmal zu gewähren ist, wenn die Eltern zwei verschiedenen Organen der Gemeinschaften angehören. Nach Absatz 2 derselben Vorschrift gilt das Kind des Beamten oder seines Ehegatten als unterhaltsberechtigtes Kind, wenn es von dem Beamten tatsächlich unterhalten wird. Es ist nicht anzunehmen, daß ein Kind gleichzeitig von jedem seiner beiden Elternteile tatsächlich unterhalten wird. Daher wenden die Organe, wenn beide Eltern Beamte sind, Artikel 1 Absatz 4 des Anhangs VII zum Statut entsprechend an, der bestimmt, daß die Haushaltszulage dann, wenn beide — im Dienst der Gemeinschaften stehenden — Ehegatten an sich nach den Bestimmungen des Artikels 1 Anspruch auf sie haben, nur dem Ehegatten zusteht, der das höhere Grundgehalt bezieht. In analoger Anwendung dieser Vorschrift wurde die Kinderzulage von der Beförderung von Frau Sorasio-Allo an dieser und nicht mehr ihrem Ehemann, Herrn Allo, gewährt.

17 Wie die Kommission vorgebracht hat, kann bei der Anwendung des Artikels 3 Absatz 4 Unterabsatz 2 der Verordnung Nr. 260/68 nicht davon ausgegangen werden, daß ein Kind von jedem einzelnen seiner beiden Elternteile tatsächlich unterhalten wird. Wenn demnach für dieses Kind nur einmal die Zulage im Sinne von Anhang VII zum Statut und Artikel 3 Absatz 3 der Verordnung Nr. 260/68 zu gewähren ist, so besteht auch der Anspruch, daß „außerdem" ein Freibetrag nach Artikel 3 Absatz 4 abgesetzt wird, nur einmal.

18 Was den angeblichen Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung angeht, so ist festzuhalten, daß die Besteuerungsregelung der Gemeinschaften eine eigenständige Regelung darstellt, die unabhängig von den nationalen Regelungen anzuwenden ist, und daß die von den Klageparteien angeführten hypothetischen Fälle, wie die Kommission zu Recht geltend macht, nicht vergleichbar sind. Der Grundsatz der Gleichbehandlung gebietet nicht, Ungleichheiten zu berücksichtigen, die möglicherweise infolge der Überschneidung der Gemeinschaftsrechtsordnung mit der Rechtsordnung der Mitgliedstaaten auftreten.

19 Die Klagen sind somit nicht begründet und daher abzuweisen.

Kosten

20 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Die Klageparteien sind mit ihrem Vorbringen unterlegen und daher zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Jedoch tragen nach Artikel 70 der Verfahrensordnung die Organe in Rechtsstreitigkeiten mit den Bediensteten der Gemeinschaften ihre Kosten selbst.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Erste Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Klagen werden abgewiesen.**

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

Koopmans O'Keeffe Bosco

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 27. November 1980.

Der Kanzler

A. Van Houtte

Der Präsident der Ersten Kammer

T. Koopmans