Schlußanträge des Generalanwalts

HERRN KARL ROEMER

9. März 1961

Herr Präsident, meine Herren Richter!

Der vorliegende Rechtsstreit wurde eingeleitet durch die Klage eines Bediensteten des Gerichtshofes, der nach dem Personalstatut der EGKS ernannt worden ist; seine Rechtsstellung bestimmt sich auch gegenwärtig nach diesem Statut. Die prozessuale Zuständigkeit des Gerichtshofes ist daher gemäß Artikel 58 des Personalstatuts der EGKS gegeben.

Die vollständige Vorgeschichte des Verfahrens von der Einstellung des Klägers über seine Titularisierung, die Gewährung der Trennungsentschädigung gemäß Artikel 47 des Personalstatuts und Artikel 9 der Personalordnung bis zum Erlaß der angegriffenen Entscheidung will ich nicht vor Ihnen aufrollen. Ich werde sie erwähnen, soweit es die rechtliche Beurteilung des Sachverhalts erfordert.

Am 8. Juli 1960 wurde dem Kläger vom Kanzler des Gerichtshofes mitgeteilt, die Kommission der vier Präsidenten habe beschlossen, für die Bemessung der im Personalstatut als Voraussetzung für die Gewährung der Trennungsentschädigung vorgesehenen Entfernung von 25 km sei die Luftlinie maßgeblich; die Kommission habe ferner entschieden, daß die betroffenen Bediensteten des Gerichtshofes zunächst weiterhin im Genuß der Trennungsentschädigung bleiben sollten. Die Entschädigung werde aber progressiv wegfallen, wofür die Formulierung gewählt wurde: „à condition de résorber celle-ci progressivement au fur et à mesure des échéances d échelon et des promotions éventuelles".

Gegen diese Mitteilung hat der Kläger gemäß Artikel 1 c des Anhangs I zum Personalstatut eine Verwaltungsbeschwerde beim Präsidenten des Gerichtshofes eingelegt. Daraufhin erging am 21. September 1960 die nunmehr angegriffene Verfügung des Präsidenten. In ihr heißt es u. a. wörtlich:

„.... vous demandez de revenir sur la décision prise par la Commission des présidents relative à l'application .... du critère de

25 km .... La Commission des présidents a .... pris la décision la plus favorable pour vous ....

Je ne puis donc que confirmer cette décision qui doit être considérée maintenant comme définitive.

.... L'indemnité de séparation vous a été accordée en tenant compte de l'interprétation donnée à la Cour au critère de la distance. C'est .... cette décision qui a donné lieu aux remarques du commissaire aux comptes et à la décision actuelle de la Commission des présidents.

Sans que vous puissiez vous prétendre lésé, le paiement de cette indemnité aurait pu être arrêté immédiatement par la décision de la Commission des présidents. Celle-ci aurait même pu demander le remboursement de sommes indûment payées.

Enfin vous soulevez la „légalité statutaire" douteuse de la décision prise par la Commission des présidents. J'ai tenu à répondre sur ce point dans ma lettre au comité du personnel.

Dans cette décision, l'importance de la dépense budgétaire n'a pas joué de rôle; il s'agit d'une décision de principe à laquelle la Cour ne peut se soustraire ....".

Die Prüfung der Rechtmäßigkeit dieser Verfügung wirft einige Fragen auf, die — mitunter in Abweichung von den vorgetragenen Klagegründen — in ihrer logischen Reihenfolge geprüft werden sollen.

1. Leidet die Verfügung an formalen Mängeln im weitesten Sinne des Wortes, insbesondere an Mängeln, die das Verfahren und die Zuständigkeit betreffen?

a) Vorweg ist festzustellen, daß die Verfügung des Präsidenten vom 21. September 1960 keine Änderung des Personalstatuts, also keine rechtsetzende Maßnahme zum Inhalt hat, sondern lediglich eine von der bisherigen Übung im Gerichtshof abweichende *Anwendung* des in seinem Wortlaut unveränderten Statuts. Für diesen Fall ist die Kompetenz des Präsidenten im Anhang I — Artikel 1 b und c — zum Personalstatut verankert, wenn es sich um Bedienstete der Kategorie B und C handelt, was hier zutrifft.

b) In welchem Verhältnis steht die angegriffene Verfügung zu den Beschlüssen der Kommission der Präsidenten? Waren der Kanzler und der Präsident verpflichtet, diese Beschlüsse auszuführen?

Ausgelöst wurden die Beschlüsse der Kommission durch eine Kritik des Rechnungsprüfers. Dieser hat in einem Schreiben an den Gerichtshof vom 10. Juli 1958 erklärt, die Gewährung der Trennungsentschädigung an Bedienstete, deren Herkunftsort Arlon ist, begegne Bedenken, da Arlon in einer geringeren Distanz als 25 km von Luxemburg gelegen sei. Der Kanzler des Gerichtshofes antwortete auf diesen Hinweis am 17. Juli 1958 mit der Feststellung:

„Il est facile de vérifier que cette ville est à plus de 25 km de Luxembourg, soit par la route, soit par le chemin de fer .... Dans ces conditions, nous avions l'obligation morale de réviser notre position en ce qui concerne la qualité de non-résident de M. Simon. L'intéressé, peut être, même serait en droit de nous réclamer l'arriéré, mais il y a renoncé bénévolement."

In seinem Bericht über das Sechste Haushaltsjahr wies der Rechnungsprüfer sodann auf die unterschiedliche Anwendung hin, die das Distanzkriterium des Artikels 47 beim Gerichtshof einerseits und bei den drei anderen Organen der EGKS andererseits erfahren hat. Er forderte die Kommission der vier Präsidenten auf „de mettre fin à cette situation anormale en adoptant de façon définitive un critère commun ....".

Nach Anhörung des Comité des intérêts communs folgte die Kommission am 31. März 1960 dessen Vorschlag und bestimmte, daß in Zukunft die Luftlinie als Kriterium von allen Organen der EGKS anzuwenden sei. Am 9. Mai 1960 hat die Kommission für den Fall der Bediensteten des Gerichtshofes weiterhin beschlossen, die vom Comité des intérêts communs vorgeschlagene Lösung anzunehmen, d. h. die Regelung, die dann später in der Mitteilung des Kanzlers vom 8. Juli 1960 ihren Niederschlag gefunden hat.

Zum Verhältnis zwischen dem Commissaire aux comptes und der Kommission der vier Präsidenten wird in der Klagebeantwortung auf Seite 11 ausgeführt:

„La Commission des présidents a toutefois déduit du fait que le commissaire aux comptes doit lui adresser son rapport, qu'elle a l'obligation de prendre les décisions qui en résultent et de les soumettre aux institutions comme ayant un caractère définitif."

Diese Auffassung findet m. E. im Vertrag keine Stütze. Aufgabe des Commissaire aux comptes ist es, gemäß Artikel 78 des Vertrages die Ordnungsmäßigkeit der Buchführung und des Finanzgebarens nachzuprüfen und darüber einen Bericht anzufertigen. Aus Artikel 78 geht aber keinesfalls hervor, daß bei unterschiedlicher Auslegung einer Vorschrift durch die Organe der Gemeinschaft die rechtliche Ansicht des Rechnungsprüfers verbindlich sein soll. Sie kann also die Kommission der Präsidenten nicht *verpflichten,* bestimmte Entscheidungen zu erlassen. Wenn die Kommission die Berechtigung der Kritik des Rechnungsprüfers anerkennt, wird sie ebenso wie die Organe der Gemeinschaft die notwendigen Maßnahmen ergreifen. Die entsprechende Verpflichtung ist unmittelbar aus dem Vertrag herzuleiten.

Der Vertrag gibt auch die Grenzen an für die Befugnisse der Kommission. Sie können nicht aufgehoben werden allein durch das Anliegen, zu einer möglichst einheitlichen Anwendung der Vertragsvorschriften, vor allem der Bestimmungen des Personalstatuts durch die Institutionen der Gemeinschaft, zu gelangen. Insoweit gehen die Ausführungen fehl, die den Beschlüssen der Kommission der Präsidenten einen „caractère définitif" zusprechen. Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes und aus den Schlußanträgen des Generalanwalts in den Rechtssachen 7/56 und 3-7/57, die das Parlament betreffen, kann diese These jedenfalls nicht abgeleitet werden. Gemäß Artikel 78 des Vertrages ist es die Aufgabe der Kommission, die Anzahl der Bediensteten, die Stufen ihrer Gehälter und Vergütungen und außerordentliche Ausgaben festzusetzen sowie den allgemeinen Haushaltsvoranschlag zu verabschieden. Für das Personal des Gerichtshofes gilt im EGKS-Bereich Artikel 16 der Satzung des Gerichtshofes: dessen Stellung wird durch den Gerichtshof selbst festgelegt. Mit dieser Vorschrift wäre es unvereinbar, der Kommission der Präsidenten umfassende Befugnisse im Dienstrecht zuzusprechen. Mag es also

auch Sache der Kommission der Präsidenten sein, Anregungen zu geben für eine Vereinheitlichung des Dienstrechts in der Gemeinschaft, und zwar sowohl für die Normierung wie auch für die Ausführung, so bleibt es doch, abgesehen von den in Artikel 78 geregelten Fragen, dem Gerichtshof anheimgestellt, die Vorschläge der Kommission der Präsidenten zu akzeptieren oder nicht.

Im Lichte dieser grundsätzlichen Bemerkungen sind die Beschlüsse der Kommission zu betrachten. Sie enthalten zwei Elemente, die getrennt zu würdigen sind: einmal *allgemeine* Bemerkungen zur Auslegung von Artikel 47 des Personalstatuts und zum anderen die Anwendung dieser Regel auf den besonderen Fall des Klägers.

Die generellen Bemerkungen könnten auf eine Änderung des Statuts abzielen. Wenn man für die Zwecke der Untersuchung unterstellt, daß der Wortlaut des Statuts mehrdeutig ist, also auch die nach Ansicht der Kommission unerwünschte Auslegung deckt, so würde die „authentische" restriktive Interpretation der Kommission auf eine Einschränkung des bisher zulässigen Anwendungsbereichs, d. h. auf eine Änderung des Statuts, hinauslaufen. Daß dieser Zweck tatsächlich nicht verfolgt wurde, hat sich im Verfahren ergeben. Eine derartige Statutsänderung wäre wegen Nichtbeachtung der Verfahrensvorschriften von Artikel 62 des Personalstatuts unwirksam. In dem allgemeinen Beschluß der Kommission kann also nur eine Anleitung zur richtigen Auslegung des Statuts erblickt werden. Auf diesem Gebiet aber hat die Kommission keine bindenden Befugnisse. Dem Gerichtshof obliegt es vielmehr, im Rahmen seiner administrativen Befugnisse die richtige Anwendung und Auslegung des Statuts zu bestimmen. Die erwähnten allgemeinen Beschlüsse sind demnach nicht verbindlich für den Einstellungsberechtigten des Gerichtshofes.

Ebensowenig ist dies der Fall hinsichtlich der Regelung der Situation des Klägers. Die konkrete Anwendung der Vorschriften des Statuts ist hier ausschließlich Angelegenheit des Gerichtshofes. Verbindliche Anordnungen der Kommission der Präsidenten sind im Vertrag nicht vorgesehen.

Unter diesem Gesichtspunkt begegnet der Brief des Kanzlers vom 8. Juli 1960 Bedenken, da er sich einzig auf den Beschluß der Kommission der Präsidenten beruft, diesen also lediglich ausführt. Auch die allein maßgebliche Verfügung des Präsidenten vom 21. September 1960 ist nicht völlig eindeutig, wie die eingangs zitierten Sätze zeigen. Es kann der Eindruck entstehen, daß bei ihrer Abfassung von einer rechtlichen Bindung an den Beschluß der Kommission ausgegangen wurde. Da aber andererseits ausdrücklich erklärt wird, die Entscheidung der Kommission werde „bestätigt" („confirmer"), und da zudem die Verfügung ihre Rechtfertigung nicht nur aus dieser Entscheidung ableitet, sondern eigene Gründe angibt, sollte m. E. davon abgesehen werden, die Verfügung wegen rechtsirrtümlicher Annahme einer bindenden Wirkung der Entscheidung der Kommission aufzuheben.

2. Ist die angegriffene Verfügung ihrem Inhalt nach rechtmäßig?

Durch Anordnung des Kanzlers vom 11. März 1958, die mit Zustimmung des Präsidenten des Gerichtshofes ergangen ist, wurde mit Wirkung vom 15. März 1958 anerkannt, daß der Kläger vor seinem Dienstantritt seinen ständigen Wohnsitz in Arlon hatte, einer Stadt, die von Luxemburg der Straße nach 26 km und der Eisenbahnlinie nach 29 km entfernt ist. Mit dieser Feststellung wurde dem Kläger gleichzeitig die Trennungsentschädigung gemäß Artikel 47 des Personalstatuts, Artikel 9 der Personalordnung zuerkannt. Verwaltungsrechtlich stellt die Anerkennung aus dem Jahre 1958 einen hoheitlichen Akt dar, der die Klärung einer rechtlichen Situation bezweckte und der für den Kläger günstige Wirkungen auslöste („begünstigender Verwaltungsakt"). Die angegriffene Entscheidung vom 21. September 1960 beläßt dem Kläger zwar zunächst seinen Anspruch. Er soll aber beim periodischen Aufrücken nach der Gehaltstabelle (Artikel 38 und 39 des Statuts) schrittweise entfallen. Es wird also dem Berechtigten ein Vorteil entzogen, wenn auch nicht mit sofortiger Wirkung oder gar *ex tunc,* son-

dern erst von einem bestimmten Zeitpunkt in der Zukunft an. Das aber ist gleichbedeutend mit dem teilweisen Widerruf des ursprünglichen begünstigenden Verwaltungsaktes, dem zufolge der Kläger Anspruch auf Trennungsentschädigung haben sollte, solange er im Dienst des Gerichtshofes steht und soweit keine Änderung der normativen Voraussetzungen eintritt. Da, wie bereits erwähnt, eine Änderung der Rechtsnormen als Rechtfertigung hier nicht in Betracht kommt, ist zu untersuchen, unter welchen Voraussetzungen der Widerruf eines begünstigenden Verwaltungsaktes gestattet ist.

In den Rechtssachen 7/56 und 3-7/57 hatte der Gerichtshof sich mit dieser Frage auseinanderzusetzen. Damals wurde festgestellt, daß nach dem Recht der sechs Mitgliedstaaten ein Verwaltungsakt, der dem Betroffenen subjektive Rechte verliehen hat, grundsätzlich nicht widerrufen werden kann, sofern er rechtmäßig war (RsprGH III d 118):

> „In diesem Falle, in dem das subjektive Recht wirksam erworben worden ist, überwiegt das Bedürfnis, das Vertrauen auf den dauernden Fortbestand der geschaffenen Rechtsstellung zu schützen, gegenüber dem Interesse der Verwaltungsbehörde an einer Rückgängigmachung ihrer Entscheidung. — War der Verwaltungsakt dagegen rechtswidrig, so ist nach dem Recht aller Mitgliedstaaten sein Widerruf zulässig."

In Übereinstimmung mit den Schlußanträgen des Generalanwalts machte sich der Gerichtshof die geschilderte Auffassung zu eigen. Er bejahte die Zulässigkeit des Widerrufs begünstigender Verwaltungsakte, vorausgesetzt, daß es sich um rechtswidrige Akte handelt und der Widerruf innerhalb einer angemessenen Frist erfolgt.

Dieses Prinzip ist m. E. auch im vorliegenden Fall anzuwenden. Es muß daher geprüft werden, ob die Verfügung aus dem Jahre 1958, die dem Kläger den Zugang zur Trennungsentschädigung eröffnete, mit einem Rechtsfehler behaftet war. Da formelle Fehler nicht zu erkennen und auch nicht behauptet sind, bleibt nur die Frage nach der materiell-korrekten Anwendung des Statuts.

Gemäß Artikel 47 des Personalstatuts in Verbindung mit Artikel 9 der Personalordnung haben die Bediensteten, die vor ihrem Dienstantritt länger als sechs Monate ihren ständigen Wohnsitz in einer Ortschaft hatten, die mehr als 25 km von dem Sitz der Institution entfernt ist, Anspruch auf eine Trennungszulage. Es ist unstreitig, daß der Herkunftsort des Klägers der Straße und der Eisenbahn nach mehr als 25 km von Luxemburg entfernt ist. Der Kläger vertritt den Standpunkt, das angewandte Kriterium sei rechtmäßig, denn auch in anderen Vorschriften der Personalordnung (Artikel 13, 16, 17) werde auf die Entfernung nach der Straße oder der Eisenbahnlinie abgestellt. Für die Richtigkeit dieses Schlusses spreche darüber hinaus ist die Tatsache, daß im Text des Personalstatuts anders als in der zuvor geltenden Vorläufigen Personalordnung der Begriff „rayon" nicht mehr erscheine. Dem wird entgegengehalten (Duplik, Seite 6):

> „.... que la disparition du mot ‚rayon' n'est pas la conséquence d'une décision formelle, mais de la seule simplification de la rédaction".

Der Hinweis auf andere Entschädigungsvorschriften sei verfehlt, weil es dort nur auf die Kosten des Transports auf einer zurückgelegten Strecke ankomme, während für die Gewährung der Trennungszulage maßgebliches Motiv die Veränderung der Lebensumstände sei.

Zu diesen Argumenten ist folgendes zu bemerken: Es steht fest, daß der Wortlaut von Artikel 47 gegenüber dem Text der alten Personalordnung des Gerichtshofes aus dem Jahre 1953 an Klarheit verloren hat. In Artikel 16 der Vorläufigen Personalordnung hieß es:

> „Compte tenu de la situation actuelle du siège de la Cour, sont considérés comme non-résidents lors de leur engagement, au sens du présent règlement, les agents qui, au cours des trois mois précédant leur entrée en fonctions, ne résidaient pas de façon habituelle à Luxembourg ou dans un rayon de 25 km de cette ville ou n'y exerçaient pas leur activité professionnelle."

In dieser Vorschrift ist der Begriff „rayon" im Sinne der Luftlinie gemeint, wenn auch nicht völlig klar ist, von welchem Punkt bis zu welchem Punkt die Messung vorzunehmen ist. Dagegen kann bei der Fassung „Ortschaft mehr als 25 km entfernt" nach dem allgemeinen Sprachgebrauch sowohl an die Entfernung gemessen in der Luftlinie als auch auf der Straße oder der Eisenbahn gedacht werden. Der im Personalstatut verwendete Begriff ist also mehrdeutig. Eine Eindeutigkeit für die rechtliche Handhabung kann erreicht werden, wenn sich aus der Entstehungsgeschichte eine einzige restriktive Interpretation rechtfertigt oder wenn der Zweck der Vorschrift zwingend eine mehrfache Deutung ausschließt.

Nach allgemein anerkannten Auslegungsgrundsätzen ist freilich bei der Berücksichtigung nicht veröffentlichter Materialien größte Zurückhaltung am Platz. Die vorgelegten Protokollauszüge zeigen, daß die ersten Teilentwürfe für das Personalstatut gleichfalls den Begriff „rayon" verwenden. Anläßlich der Vorlage eines wesentlich neuen vollständigen Entwurfs tauchte die gegenwärtig geltende Textfassung auf:

> „L'indemnité de séparation [est] accordée aux agents qui avant leur entrée en fonctions habitaient dans une localité située à une distance supérieure à ... km du siège."

Sie wurde in die endgültige Redaktion übernommen, ohne daß uns ein ausdrücklicher Beschluß über eine sachliche Änderung des Kriteriums bekannt wurde. Aus dieser redaktionellen Gestaltung des Textes den Schluß zu ziehen, daß mit der neuen Wortfassung dem Sinne nach der früher angewandte Begriff gemeint und gewollt war, erscheint nicht gerechtfertigt. Es muß festgestellt werden, daß dieser angebliche Wille der Autoren einen objektiven Niederschlag im Wortlaut der Verordnung nicht gefunden hat. Während die erste Bestimmung „rayon" nur einen Begriff umfaßt, umfaßt die zweite Bestimmung „distance supérieure à 25 km" mehrere Entfernungsbegriffe. Die Deduktion des Beklagten entspricht somit nicht der Logik.

Es muß aber auch an der Existenz eines solchen einheitlichen Willens der Redaktoren gezweifelt werden, denn Mitglied der Kommission der Präsidenten war der damalige Präsident des Gerichtshofes, der im Jahre 1958 gebilligt hat, daß dieses Kriterium im Sinne der Straßenentfernung oder Eisenbahnentfernung angewandt wurde. Aus der Entstehungsgeschichte der Vorschriften läßt sich ein stichhaltiges Argument für die Auffassung des Beklagten also nicht herleiten.

Rechtfertigt der Normzweck eine einengende Auslegung? Die Trennungsentschädigung hat, wie zutreffend betont wurde, den Sinn, Ausgleich zu geben für die mit der Verlegung des Wohnsitzes aus der gewohnten Umgebung verbundene Beeinträchtigung. Aus dieser Erkenntnis folgt aber nicht, daß nur die Luftlinie ein geeignetes Mittel sein kann zur Bestimmung der maßgeblichen Entfernung vom ursprünglichen Wohnsitz. Nichts spricht dagegen, daß in einer Rechtsnorm auf die Entfernung nach der Straße oder nach der Eisenbahnlinie abgestellt wird. Dieses letztere Kriterium findet eine Rechtfertigung in der Tatsache, daß der Grad der Verschiedenartigkeit geographischer Lebensbezirke, abgesehen von den Landesgrenzen, die hier nicht in Betracht kommen, mit abhängt von den bestehenden normalen Kommunikationsmöglichkeiten Straße und Schiene. Es liegt also umgekehrt nahe, in erster Linie an diese Entfernungsbemessung zu denken, wenn die Voraussetzungen für die Trennungszulage festgelegt oder ihre Tragweite durch Interpretation bestimmt werden sollen. Auch der Normzweck verlangt daher keine einengende Interpretation in dem einen oder anderen Sinn. Sonach steht fest, daß der Wortlaut von Artikel 47 in seiner gegenwärtig gültigen Fassung sowohl die Auslegung nach der Luftlinie als auch diejenige nach der Straßen- oder Eisenbahnentfernung deckt und als rechtsgültig erscheinen läßt.

Die vom Präsidenten gebilligte Verfügung des Kanzlers aus dem Jahre 1958 ist also nicht rechtswidrig. Daraus folgt, daß ihr Widerruf ausgeschlossen ist, solange der Wortlaut des Statuts nicht abgeändert ist. Der im vorliegenden Fall eingeschlagene Weg kann zu der an sich erwünschten Einheitlich-

keit in der Anwendung des Personalstatuts nicht führen. Dieses Ziel ist nur zu erreichen durch eine Änderung des Textes der Verordnung, die vom Gerichtshof als Organ gutgeheißen werden muß (Artikel 16 der Satzung des Gerichtshofes). Insofern ist der Ansicht des Rechnungsprüfers im Rechnungsbericht für das Sechste Haushaltsjahr zuzustimmen:

„Dans une telle hypothèse, le rôle de l'administration est, selon nous, d'attirer l'attention des instances compétentes sur l'insuffisance d'une disposition du règlement et de proposer, le cas échéant, qu'une modification soit apportée à cette disposition suivant la procédure régulière."

3. Zusammenfassung und Ergebnis

Wir sind hier nicht berufen, anläßlich eines Einzelfalles, in dem sich widersprechende Verfügungen des Einstellungsberechtigten unter Anwendung desselben Statuts aus den Jahren 1958 und 1960 gegenüberstehen, eine für alle Institutionen allgemein gültige Entscheidung zu treffen. Der Gerichtshof hat nur die ihm unterbreitete individuelle Entscheidung auf ihre Rechtmäßigkeit zu prüfen. — Ich schlage vor, der Klage stattzugeben und die Entscheidung des Präsidenten vom 21. September 1960 aufzuheben, da die Voraussetzungen für einen Widerruf der Verfügung vom 11. März 1958 nicht vorliegen.

Die Kosten des Verfahrens hat der Gerichtshof zu tragen.