URTEIL DES GERICHTSHOFES (ERSTE KAMMER)
VOM 16. JULI 1981 [1]

Stephen Biller und andere gegen Europäisches Parlament

„Beamte — Wechselkurs für die Berechnung der Ruhegehälter"

Rechtssache 154/79

Leitsätze

Beamte — Klage — Klage gegen eine Verordnung — Keine beschwerende Maßnahme — Unzulässigkeit
(EWG-Vertrag, Artikel 173; Beamtenstatut, Artikel 90 und 91; Verordnungen Nrn. 3085/78 und 3086/78 des Rates zur Änderung des Beamtenstatuts)

Da die Verordnungen Nrn. 3085/78 und 3086/78 allgemein anwendbar sind, können die Beamten, um ihre Gültigkeit im Rahmen des Verfahrens nach Artikel 173 EWG-Vertrag in Frage zu stellen, nicht geltend machen, es handele sich um Entscheidungen, die sie unmittelbar und individuell beträfen. Die bloße Einreichung einer Beschwerde nach Artikel 90 Beamtenstatut reicht nicht aus, einen Rechtsweg gegen einen Rechtsakt mit Verordnungscharakter zu eröffnen. Das Verfahren nach Artikel 90 Absatz 2 ist nur in dem Fall anwendbar, daß die Anstellungsbehörde eine Entscheidung getroffen oder eine im Beamtenstatut vorgeschriebene Maßnahme nicht getroffen hat und daß dieses Vorgehen eine beschwerende Maßnahme darstellt.

In der Rechtssache 154/79,

STEPHEN BILLER UND ANDERE, Beamte des Europäischen Parlaments , Prozeßbevollmächtigter: Barrister Francis Jacobs, Middle Temple, Zustellungsbevollmächtigter: Herr G. W. Clarke, 3, rue Dante, Luxemburg,

Kläger,

gegen

EUROPÄISCHES PARLAMENT, vertreten durch den Generaldirektor für Verwaltung, Personal und Finanzen Francesco Pasetti-Bombardella als Bevollmäch-

1 — Verfahrenssprache: Englisch.

tigten im Beistand von Queen's Counsel Sir Derek Walker-Smith, Zustellungsbevollmächtigter: Herr Pasetti-Bombardella, Europäisches Parlament, Luxemburg,

beklagte Partei,

wegen Aufhebung der Entscheidung der beklagten Partei, mit der die Beschwerde der Kläger nach Artikel 90 Absatz 2 Beamtenstatut gegen die Anwendung der Verordnungen Nrn. 3085/78 und 3086/78 des Rates vom 21. Dezember 1978 auf die Kläger abgewiesen wurde,

erläßt

DER GERICHTSHOF (Erste Kammer)

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

Generalanwalt: F. Capotorti
Kanzler: J. A. Pompe, Hilfskanzler

folgendes

URTEIL

Tatbestand

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

I — Sachverhalt und Verfahren

Nach dem Beamtenstatut (Artikel 82 Absatz 1 und Artikel 45 Absatz 3 des Anhangs VIII) können die Ruhegehaltsberechtigten beantragen, daß ihnen ihr Ruhegehalt in belgischen Franken unter Anwendung eines Berichtigungskoeffizienten ausgezahlt wird, der sich nach dem Aufenthaltsland des Ruhegehaltsempfängers richtet. Der Berichtigungskoeffizient war in Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung Nr. 3084/78 des Rates (ABl. L 369, S. 1) für das Vereinigte Königreich auf 144,1 % festgesetzt. Ein im Vereinigten

Königreich wohnender Ruhegehaltsempfänger, dem ein Ruhegehalt A zustand, erhielt somit A × 1,441 belgische Franken. Zum damaligen Wechselkurs in Pfung Sterling umgerechnet, ergab dieser Betrag ein Ruhegehalt (R) von

$$\frac{A \times 1{,}441}{60} \text{ Pfund Sterling.}$$

Ließ sich der Ruhegehaltsempfänger sein Ruhegehalt dagegen in Pfund Sterling auszahlen, so wurde dieses gemäß Artikel 63 Absatz 3 Beamtenstatut „auf der Grundlage der vom Internationalen Währungsfonds angenommenen Paritäten ..., die am 1. Januar 1965 gegolten haben", das heißt zu einem Kurs von 140 belgischen Franken pro Pfund in Pfund Sterling umgerechnet, wodurch sich für den Ruhegehaltsempfänger ein Ruhegehalt von

$$\frac{A \times 1{,}441}{140} \text{ Pfund Sterling}$$

ergab.

Auf diese Weise erhielt ein im Vereinigten Königreich wohnender Berechtigter, der sich sein Ruhegehalt in belgischen Franken auszahlen ließ, aufgrund des Umstandes, daß die Gemeinschaftsbehörden die Änderungen der Wechselkurse der Währungen der Mitgliedstaaten unberücksichtigt ließen, ein wesentlich höheres Ruhegehalt als ein Berechtigter, der sich sein Ruhegehalt in Pfund Sterling auszahlen ließ.

Zur Beseitigung dieser Anomalie erließ der Rat im Dezember 1978 die Verordnung Nrn. 3085 und 3086/78 (ABl. L 369, S. 6 und 8), durch die die Vorschriften des Beamtenstatuts über die Berechnung der Versorgungsbezüge geändert wurden.

Artikel I der Verordnung Nr. 3085/78 lautet:

„Artikel 63 des Statuts erhält folgende Fassung:

Artikel 63

Die Dienstbezüge des Beamten lauten auf belgische Franken. Sie werden in der Währung des Landes ausgezahlt, in dem der Beamte seine Tätigkeit ausübt.

Die Dienstbezüge, die in einer anderen Währung als in belgischen Franken ausgezahlt werden, werden auf der Grundlage der Wechselkurse berechnet, die für die Ausführung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Gemeinschaften am 1. Juli 1978 angewandt worden sind.

Dieser Zeitpunkt wird anläßlich der jährlichen Überprüfung des Besoldungsniveaus gemäß Artikel 65 geändert; der Rat beschließt dabei auf Vorschlag der Kommission mit der in Artikel 148 Absatz 2 Unterabsatz 2 erster Gedankenstrich des EWG-Vertrags und Artikel 118 Absatz 2 Unterabsatz 2 erster Gedankenstrich des Euratom-Vertrags vorgesehenen qualifizierten Mehrheit.

Unbeschadet der Anwendung der Artikel 64 und 65 werden die gemäß diesen Artikeln festgesetzten Berichtigungskoeffizienten im Falle einer Änderung des genannten Zeitpunkts vom Rat angepaßt; hierbei berichtigt der Rat nach dem Verfahren des Absatzes 3 die Auswirkungen der Veränderung des belgischen Frankens im Verhältnis zu den Wechselkursen im Sinne des Absatzes 2."

Durch die Verordnung Nr. 3086/78 wurden die Berichtigungskoeffizienten, die auf die Dienst- und Versorgungsbezüge der Beamten der Europäischen Gemeinschaften angewandt werden, angepaßt. Artikel 1 Absatz 2 bestimmt:

„Mit Wirkung vom 1. April 1979 werden die gemäß Artikel 82 Absatz 1 Unterabsatz 2 des Statuts auf die Versorgungsbezüge anzuwendenden Berichtigungskoeffizienten für das Land der Gemeinschaften, in dem die Versorgungsberechtigten ihren Wohnsitz zu nehmen erklären, wie folgt festgesetzt:

...

Vereinigtes Königreich: 62,5

...“

Die Kläger tragen vor, die gleichzeitige Anwendung dieser beiden Verordnungen führe dazu, daß sich das Ruhegehalt eines im Vereinigten Königreich wohnenden Berechtigten, der sich sein Ruhegehalt in belgischen Franken auszahlen lasse, um mehr als 50 % verringere. Seit dem 1. April 1979 werde das Ruhegehalt nach der Formel R = A × 0,625 belgische Franken statt nach der Formel R = A × 1,441 belgische Franken berechnet.

Das schriftliche Verfahren ist ordnungsgemäß abgelaufen.

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

II — Anträge der Parteien

Die *Kläger* beantragen,

1. die Verordnungen Nrn. 3085 und 3086/78 für unanwendbar zu erklären,
2. die Entscheidung der beklagten Partei, mit der die Beschwerde der Kläger gegen die Anwendung dieser Verordnungen auf die Kläger abgewiesen wurde, aufzuheben,
3. der beklagten Partei die Kosten aufzuerlegen.

Die *beklagte Partei* beantragt,

1. die Klage als unzulässig abzuweisen,
2. hilfsweise, sie als unbegründet abzuweisen,
3. den Klägern ihre eigenen Kosten aufzuerlegen.

III — Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien

Die Kläger machen geltend, die Verordnungen Nrn. 3085 und 3086/78 seien rechtswidrig, da sie unter Verletzung wesentlicher Formvorschriften ergangen seien.

Der Rat habe es unterlassen, das Europäische Parlament dem Vertrag entsprechend anzuhören (Artikel 24 Absatz 1 Fusionsvertrag). In der Präambel zur Verordnung Nr. 3085/78 werde auf die im Amtsblatt (ABl. C 183, 1977) veröffentlichte Stellungnahme des Parlaments Bezug genommen. Diese Stellungnahme betreffe jedoch einen Vorschlag der Kommission vom 2. März 1977 (ABl. C 99, 1977) zur Einführung der Europäischen Währungseinheit in das Beamtenstatut. Da die Verordnung Nr. 3085/78 mit der Europäischen Währungseinheit nichts zu tun habe, sei das Parlament nicht ordnungsgemäß angehört worden.

Das Parlament habe in seiner Entschließung „die Zusicherungen der Kommission zur Kenntnis [genommen], daß ihre Vorschläge die tatsächlichen Werte der als Dienstbezüge, Versorgungsbezüge und Zulagen an die Beamten gehenden Zahlungen in keiner Weise beeinträchtigen werden“.

Das Fehlen einer ordnungsgemäßen Anhörung des Parlaments zu den Verordnungen Nrn. 3085 und 3086/78 werde dadurch bestätigt, daß man sich erst nach ihrem Erlaß über ihre Wirkung auf bestehende Ansprüche klargeworden sei.

In der Präambel zur Verordnung Nr. 3085/78 werde die Stellungnahme des Gerichtshofes erwähnt. Da ihnen, den Klägern, keine Stellungnahme des Gerichtshofes bekannt sei, nähmen sie an, daß diese Stellungnahme ebenso wie die des Parlaments zu dem Vorschlag der Kommission zur Einführung der Euro-

päischen Rechnungseinheit in das Beamtenstatut abgegeben worden sei. Folglich sei das in Artikel 24 Absatz 1 Fusionsvertrag vorgeschriebene Anhörungsverfahren nicht eingehalten worden, was zur Rechtswidrigkeit der Verordnungen Nrn. 3085 und 3086/78 führe.

Weiter verstießen die genannten Verordnungen gegen Artikel 190 EWG-Vertrag, da sie nicht mit Gründen versehen seien.

Ferner stellten die Verordnungen Nrn. 3085 und 3086/78 eine *Verletzung wohlerworbener Rechte* dar. Nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofes sei der Rat nicht befugt, das Beamtenstatut unter Verletzung wohlerworbener Rechte der Beamten zu ändern. Aus dem Wortlaut des Anhangs VIII zum Beamtenstatut ergebe sich, daß die Ruhegehaltsansprüche, die aufgrund der ruhegehaltsfähigen Dienstjahre berechnet würden, nicht nur denen zustünden, die bereits in den Ruhestand getreten seien und Ruhegehalt bezögen, sondern allen Beamten, die eine einen Ruhegehaltsanspruch begründende Dienstzeit zurückgelegt hätten. Darüber hinaus hätten zahlreiche Beamte bei ihrem Dienstantritt bei der Kommission gemäß Artikel 11 Absatz 2 des Anhangs VIII den versicherungsmathematischen Gegenwert der von ihnen erworbenen Ruhegehaltsansprüche an die Gemeinschaften zahlen lassen und dabei damit gerechnet, daß die zum Zeitpunkt dieser Übertragung geltenden Vorschriften auf sie angewandt würden.

Nach einem fundamentalen Rechtsgrundsatz dürften Rechtsvorschriften einzelnen wohlerworbene Rechte nicht rückwirkend nehmen. Rechtsvorschriften, die Ruhegehaltsempfängern oder im aktiven Dienst stehenden Personen rückwirkend Ruhegehaltsansprüche nähmen, verletzten diesen allgemeinen Rechtsgrundsatz und stünden im Widerspruch zur Praxis der Mitgliedstaaten im Bereich der Versorgung der Angehörigen des öffentlichen Dienstes.

Die erworbenen Ansprüche, die sich aus den zurückgelegten Dienstzeiten und den auf das Versorgungssystem der Gemeinschaften übertragenen Ansprüchen zusammensetzten, müßten sich somit nach den zum Zeitpunkt ihres Entstehens geltenden Vorschriften richten.

Die Kläger unterscheiden bei der Formel, nach der das Ruhegehalt berechnet werde, zwischen veränderlichen Bestandteilen, beispielsweise den Berichtigungskoeffizienten zum Ausgleich der Lebenshaltungskosten, und Vorschriften, die diese Bestandteile definierten. Die ersten dürften geändert werden, die letzteren dagegen nicht, da jede Veränderung zwangsläufig die Grundlage der Festsetzung der Ruhegehaltsansprüche berühre.

Die *beklagte Partei* macht geltend, daß die Klage unzulässig sei. Die Voraussetzungen des Artikels 90 Absatz 2 für die Einlegung einer Beschwerde seien nicht erfüllt. Artikel 90 Absatz 2 setze voraus, daß eine Entscheidung erlassen oder eine im Beamtenstatut vorgeschriebene Maßnahme nicht getroffen worden sei und dies eine den Kläger beschwerende Maßnahme darstelle.

Die beklagte Partei, also die Anstellungsbehörde, habe gegenüber den Klägern keine Entscheidung getroffen. Eine Entscheidung setze eine Wahlmöglichkeit voraus. Im vorliegenden Fall habe es weder eine solche Möglichkeit noch ein Ermessen und folglich auch keine Entscheidung gegeben. Der einzige Verwaltungsakt, den die beklagte Partei zu erlassen habe, bestehe darin, die eindeutigen Bestimmungen einer Verordnung anzuwenden.

Die Kläger hätten die Anstellungsbehörde in ihren Beschwerden gebeten, „eine Entscheidung dahin gehend zu treffen, daß die Verordnung Nr.

3086/78 nicht in der Weise (auf sie) angewandt wird, daß sie sich nachteilig auf [ihr] Ruhegehalt auswirkt ...". Die beklagte Partei sei für eine solche Entscheidung nicht zuständig. Die in Rede stehende Verordnung stelle eine allgemeine Maßnahme dar und sei allen gegenüber anwendbar. Die beklagte Partei könne ihre Anwendung weder beschränken noch ändern.

Die Kläger griffen die Verordnungen Nrn. 3085/78 und 3086/78 unter Berufung auf Artikel 184 EWG-Vertrag an. Artikel 184 sei jedoch keine Grundlage für die direkte Anfechtung einer Verordnung. In den verbundenen Rechtssachen 31 und 33/62 *(Lütticke/Kommission)* habe der Gerichtshof entschieden:

„Sein Wortlaut und sein Aufbau (sc. des Artikels 184) lassen vielmehr erkennen, daß er die Unanwendbarerklärung einer Verordnung nur in einem vor dem Gerichtshof selbst auf Grund einer anderen Bestimmung des Vertrages anhängig gemachten Verfahren vorsieht, und zwar lediglich incidenter und mit begrenzter Wirkung."

Die Kläger könnten die Verordnungen Nrn. 3085 und 3086/78 nur unmittelbar angreifen, wenn ihre Klage entweder nach Artikel 173 oder nach Artikel 179 EWG-Vertrag zulässig wäre. Die genannten Verordnungen, die Handlungen des Rates darstellten, könnten nicht mit einer auf Artikel 173 gestützten Klage gegen das Europäische Parlament angefochten werden. Aber selbst wenn dies möglich wäre, genüge die Klageschrift nicht den Voraussetzungen des Artikels 173 Absatz 2, wonach eine Person im Ruhestand nur „gegen die an sie ergangenen Entscheidungen" oder „gegen diejenigen Entscheidungen Klage erheben [kann], die, obwohl sie als Verordnung ... ergangen sind, sie unmittelbar und individuell betreffen". Gegenstand des vorliegenden Rechtsstreits sei jedoch eine Verordnung, die auf alle Beamten der Gemeinschaft anwendbar sei und somit rechtliche Wirkungen für eine Kategorie von Personen habe, die allgemein und nicht unmittelbar und individuell bestimmt sei. Somit sei keine der Voraussetzungen des Artikels 173 Absatz 2 erfüllt. Die Richtigkeit dieser Auffassung finde ihre Bestätigung in dem Beschluß des Gerichtshofes in der Rechtssache 48/79 *(Ooms und andere/Kommission,* Slg. 1979, 3121).

Im übrigen gehe aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes klar hervor, daß Beamte im Streit mit der Gemeinschaft nicht nach Artikel 173 vorgehen könnten. Derartige Streitsachen seien in Artikel 179 geregelt, der hinsichlich der Zuständigkeit in diesem Bereich ausdrücklich auf die „Grenzen und ... Bedingungen ..., die im Statut der Beamten festgelegt sind oder sich aus den Beschäftigungsbedingungen für die Bediensteten ergeben", im vorliegenden Fall also auf die Artikel 90 und 91 verweise.

Alternativ sei in Artikel 90 Absatz 2 als Voraussetzung vorgesehen, daß die Anstellungsbehörde „eine im Statut vorgeschriebene Maßnahme nicht getroffen hat". Im vorliegenden Fall habe sich die beklagte Partei keiner solchen Unterlassung schuldig gemacht. Sie habe vielmehr ihre rechtliche und verfassungsmäßige Verpflichtung erfüllt, indem sie eine Verordnung angewandt habe.

Im Lichte dieser Ausführungen zu Artikel 90 Absatz 2 sei die vorliegende Klage unzulässig.

Die vorliegende Klage wäre auch dann unzulässig, wenn die Kläger das Verfahren nach Artikel 90 Absatz 1 gewählt hätten. Da die Anträge nur darauf gerichtet seien, daß die Anstellungsbehörde eine Vorschrift des Beamtenstatuts auf eine Weise anwende, die sowohl dem Wortlaut als auch dem Inhalt dieser Vorschrift zuwiderlaufe, könnten sie nicht

nach Artikel 90 Absatz 1 Beamtenstatut zulässig sein. Zweck der Beschwerden nach Artikel 90 und 91 sei die Kontrolle der Handlungen und Unterlassungen der Anstellungsbehörde durch den Gerichtshof. Da der Streitgegenstand im vorliegenden Fall nach Artikel 90 Absatz 1 unzulässig sei, könne eine förmliche Klage vor dem Gerichtshof keine Zulässigkeit begründen, die nach dem Beamtenstatut nicht gegeben sei.

Hinsichtlich der Begründetheit trägt die beklagte Partei vor, nach den Tatsachen und dem einschlägigen Recht bestehe kein Grund für eine Beschwerde.

Die Kläger behaupteten, die mangelnde Anhörung müsse zur Rechtswidrigkeit der streitenden Maßnahmen führen. Insoweit werde die Rechtsgültigkeit der Verordnungen bestritten. Ein solches Bestreiten könne nur auf Artikel 173 gestürzt werden. In der Klageschrift sei dieser Artikel jedoch nicht erwähnt; auch werde die Klage nicht auf ihn gestützt und kein Versuch unternommen darzutun, daß sie die darin enthaltenen Voraussetzungen einschließlich der für die Erhebung einer Klage vorgeschriebenen Frist erfülle.

Die Anforderungen des Vertrages hinsichtlich der Anhörung seien erfüllt. Artikel 24 Absatz 1 Fusionsvertrag bestimme:

„Der Rat erläßt auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung der anderen beteiligten Organe mit qualifizierter Mehrheit das Statut der Beamten der Europäischen Gemeinschaften und die Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten dieser Gemeinschaften."

Der Vertrag lege die Form dieser Anhörung nicht im einzelnen fest und enthalte keine Verpflichtung zur Anhörung bei Änderungen des Beamtenstatuts. Die Gemeinschaftsorgane seien zu den Verordnungen Nrn. 3085 und 3086/78 hinreichend angehört worden. Bereits 1972 habe die Kommission dem Rat vorgeschlagen, die Paritäten des Internationalen Währungsfonds aufzugeben. Ursprünglich sei beabsichtigt gewesen, sich bei der Berechnung der Versorgungs- und Dienstbezüge des Gegenwertes der Europäischen Rechnungseinheit zu bedienen. Das Europäische Parlament habe diesem Vorschlag in einer Entschließung zugestimmt, in der es heiße:

„Durch die Einführung der Europäischen Rechnungseinheit kann auf die Verwendung des Berichtigungskoeffizienten zur Berichtigung der Wechselkursparitäten verzichtet werden, und letzterer wird nunmehr, wie ursprünglich vorgesehen, hauptsächlich dazu dienen, dem Anstieg der Lebenshaltungskosten Rechnung zu tragen".

In der Präambel seien die Zusicherungen der Kommission erwähnt, ihre Vorschläge würden die tatsächlichen Werte der an die Beamten gehenden Zahlungen in keiner Weise beeinträchtigen. Dies bedeute, daß die Zahlungen an die Beamten von den Auswirkungen der Währungsfluktuationen unabhängig gemacht und auf den Grundsatz der Nichtdiskriminierung gegründet würden.

Der Rat habe von der ihm in Artikel 149 EWG-Vertrag übertragenen Befugnis Gebrauch gemacht und einstimmig eine Änderung des ursprünglichen Vorschlags der Kommission verabschiedet. Artikel 149 schreibe keine weitere Anhörung im Fall der Abänderung eines Vorschlags der Kommission vor.

Die beklagte Partei leitet aus einer Prüfung des dem Erlaß der Verordnung Nr. 3085/78 vorausgegangenen Anhörungsverfahrens her, daß der Rat den Erfordernissen der Anhörung Genüge getan habe.

Hinsichtlich des Vorbringens der Kläger zu den wohlerworbenen Rechten und

zum Vertrauensschutz sei an die Schlußanträge von Generalanwalt Mayras in der Rechtssache 28/74 *(Gillet/Kommission,* Slg. 1975, 463) zu erinnern, wo dieser erklärt habe, die Rechtsbeziehung zwischen den Beamten und den Gemeinschaftsorganen finde ihre Grundlage im Beamtenstatut. Der Rat könne dieses so ändern, wie er es im dienstlichen Interesse für geboten halte, vorausgesetzt, die Änderungen besäßen keine rückwirkende Kraft und seien nicht ermessensmißbräuchlich.

Die Kläger trügen vor, die Verordnung Nr. 3086/78 sei im Hinblick auf die Anpassung der Berichtigungskoeffizienten ermessensmißbräuchlich. Dem sei nicht so. Ziel des Beamtenstatuts sei es, die Gleichbehandlung aller Beamten und Bediensteten der Gemeinschaft sicherzustellen, so daß sie über eine gleiche Kaufkraft verfügten. Der Verfolgung dieses Ziels diene Artikel 82 Beamtenstatut, der die Anwendung von Berichtigungskoeffizienten vorsehe, die gemäß Artikel 64 und 65 festgesetzt würden, wonach diese Koeffizienten sich nach den „Lebensbedingungen am Ort der dienstlichen Verwendung" (Artikel 64) und nach den Lebenshaltungskosten (Artikel 65) richteten. Aufgrund des Auseinanderfallens der tatsächlichen Wechselkurse und der am 1. Januar 1965 gültigen Kurse des Internationalen Währungsfonds zusammen mit der unvorhergesehenen Wirkung der in Artikel 45 des Anhangs VIII eröffneten Wahlmöglichkeit sei das offenkundige Ziel des Beamtenstatuts verfehlt und nicht erreicht worden. Die in den Mitgliedstaaten mit schwacher Währung wohnenden Ruhegehaltsempfänger, die sich ihr Ruhegehalt in der Währung des Sitzlandes des Organs, dem sie angehört hätten, das heißt normalerweise in belgischen Franken hätten auszahlen lassen, hätten ihre Ruhegehälter mehr als verdoppeln und in bestimmten Fällen einen Betrag erhalten können, der ihr letztes Grundgehalt überstiegen habe. Das habe zu einer Ungleichbehandlung von Ruhegehaltsempfängern geführt, was gerade durch die Vorschriften des Beamtenstatuts habe vermieden werden sollen.

Von einem Ermessensmißbrauch könne keine Rede sein, wenn Änderungen vorgenommen würden, um die Absicht und das Ziel des Beamtenstatuts wiederherzustellen und eine Anomalie zu berichtigen, die sich aus Umständen außerhalb der Kontrolle und der Erwartungen der Gemeinschaftsbehörden ergeben habe. Ebensowenig verletze die Berichtigung einer Anomalie mit dem Ziel, Privilegien von Gruppen von Gemeinschaftsbeamten abzuschaffen und die Gleichbehandlung wiederherzustellen, wohlerworbene Rechte.

Die beklagte Partei wendet sich gegen das Vorbringen der Kläger zur Verletzung ihres geschützten Vertrauens. Die Kläger erlitten keinen Verlust, da sie nicht weniger erhielten als ihnen nach dem Beamtenstatut zustehe; ihnen werde lediglich ein unverdienter Profit aus der Fluktuation der Wechselkurse entzogen, für dessen Andauern es keine Garantie geben könne.

Die Kläger könnten nicht rügen, daß ihnen wohlerworbene Rechte rückwirkend entzogen worden seien. Das Verbot der Rückwirkung von Gesetzen sei kein absoluter Grundsatz, sondern hänge vom Wortlaut, Inhalt und Ziel des Gesetzes ab. Wenn der Buchstabe oder der vorherrschende Zweck einer Norm es erfordere, ihr Rückwirkung beizulegen, so sei diese Norm entsprechend auszulegen. Wenn hingegen der Wortlaut der Norm mehrdeutig sei und entweder so ausgelegt werden könne, als habe sie rückwirkende Kraft, oder aber so, als wirke sie nur für die Zukunft, so sei sie so auszulegen, daß sie nur für die Zukunft Geltung habe.

Die in Rede stehenden Verordnungen bestimmten eindeutig, daß die Berechnung der Ruhegehaltsansprüche sich auf die in der Verordnung Nr. 3086/78 festgelegten Berichtigungskoeffizienten stütze.

Es sei somit nicht notwendig, die Verordnungen derart auszulegen, daß eine Rückwirkung ausgeschlossen werde.

Die *Kläger* tragen in ihrer Entgegnung auf die von der beklagten Partei erhobene prozeßhindernde Einrede vor, eine Entscheidung setze nicht notwendigerweise eine Wahlmöglichkeit voraus. Auch ein Verwaltungsakt, durch den eindeutige Bestimmungen einer Verordnung angewandt würden, stelle eine Entscheidung dar. Er unterliege der Kontrolle durch den Gerichtshof; mit der Anfechtung dieses Verwaltungsaktes könne der Kläger nach Artikel 184 EWG-Vertrag auch die Verordnung anfechten, auf der er beruhe.

Das Parlament habe in der Vergangenheit Beschlüsse gefaßt, durch die Verordnungen über die Besoldung der Beamten der Gemeinschaft eingeschränkt oder abgeändert worden seien. Zum Beispiel habe das Parlament im Jahre 1979 einseitig beschlossen, die geltenden Verordnungen über die Besoldung und die Vergütungen der Mitglieder des Personals, die an den Tagungen des Parlaments in Straßburg und an Ausschuß- und anderen Sitzungen in Brüssel teilnähmen, nicht anzuwenden. Da es hinsichtlich der Besoldungen eine derartige Entscheidung getroffen habe, könne es jetzt nicht vortragen, es sei nicht befugt, hinsichtlich der Ruhegehälter eine ähnliche Entscheidung zu treffen.

Die Kläger räumen ein, daß sie die Verordnungen auf der Grundlage des Artikels 184 nur dann angreifen könnten, wenn ihre Klage nach Artikel 173 zulässig sei. Ihrer Auffassung nach ist die Klage nach Artikel 179 zulässig.

Die Kläger wenden sich gegen die Behauptung der beklagten Partei, Verordnungen könnten nur aufgrund des Artikels 173 angefochten werden, und verweisen insoweit auf die Rechtssache 20/71 *(Sabbatini/Europäisches Parlament,* Slg. 1972, 345), in der der Gerichtshof gemäß Artikel 184 im Rahmen eines auf der Grundlage des Beamtenstatuts eingeleiteten Verfahrens entschieden habe, daß Artikel 4 Absatz 3 des Anhangs VII zum Beamtenstatut rechtswidrig sei.

Die Kläger weisen auch das Vorbringen der beklagten Partei zurück, der hier streitige Grundsatz sei im wesentlichen derselbe wie der, den der Gerichtshof in der Rechtssache 48/79 *(Ooms/Kommission,* Slg. 1979, 3121) habe prüfen müssen. Zwischen beiden Sachen bestehe ein deutlicher Unterschied. In der Rechtssache *Ooms* hätten die Kläger versucht, eine Verordnung unmittelbar anzugreifen, während die Kläger in der vorliegenden Rechtssache eine Entscheidung der beklagten Partei angriffen.

Was die Begründetheit anbelange, so sei die beklagte Partei nicht verpflichtet, Verordnungen ungeachtet ihrer Folgen anzuwenden. Sie müsse als loyaler Arbeitgeber handeln.

Die Kläger bestreiten das Vorbringen der beklagten Partei, die Anforderungen des Vertrages an die Anhörung seien erfüllt; selbst wenn das Parlament zu einem Vorschlag der Kommission gehört worden sei, könne im Fall einer Änderung eine weitere Anhörung notwendig sein. Sie verweisen auf den von Jozeau-Marigné dem Rechtsausschuß des Europäischen Parlaments vorgelegten Bericht (Europäisches Parlament, Dokument 110, 1967/68, Nr. 21) und machen geltend, die Anhörung des Europäischen Parlaments müsse sich auf alle wesentlichen Punkte der von der Kommission vorgeschlagenen oder vom Rat angenommenen Regelung erstrecken.

Die Schlußanträge von Generalanwalt Mayras in der Rechtssache 28/74 *Gillet/Kommission*, Slg. 1975, 463) stützten, weit davon entfernt, die gegnerischen Argumente zu erhärten, vielmehr ihr eigenes Vorbringen. Generalanwalt Mayras habe in Wirklichkeit erklärt, der Rat sei nicht befugt, Änderungen des Beamtenstatuts vorzunehmen, wenn diese zum Nachteil der Beamten in die Vergangenheit zurückwirkten.

Die angemessene Abhilfe im Falle unverdienter Gewinne schaffe eine Rechtssetzung, die für die Zukunft wirke und nicht den einzelnen ihre wohlerworbenen Rechte nehme.

Die Ausführungen der beklagten Partei zur Auslegung von Gesetzestexten seien nicht einschlägig, da es im vorliegenden Rechtsstreit nicht um die Auslegung, sondern um die Gültigkeit der Verordnungen gehe.

Die Kläger beschließen ihre Erwiderung auf die Klagebeantwortung mit der Erklärung, ihre Klageanträge aufrechtzuerhalten.

In ihrer Gegenerwiderung wiederholt die *beklagte Partei*, die Klage sei unzulässig, da die Voraussetzungen der Artikel 90 und 91 Beamtenstatut nicht erfüllt seien. Die in Rede stehenden Verordnungen seien auf die Kläger wie auf alle Beamten anwendbar, weil sie vom Rat erlassen seien, nicht, weil die Anstellungsbehörde die Beschwerden der Kläger als unzulässig zurückgewiesen habe. Wenn denn eine die Kläger beschwerende Maßnahme vorliege, so sei dies der vom Rat mit der Annahme der Verordnungen erlassene Rechtsakt und nicht die Entscheidung der Anstellungsbehörde, die Beschwerden der Kläger zurückzuweisen. Da die genannten Verordnungen des Rates nicht gemäß Artikel 90 Absatz 2 mit der Beschwerde angefochten werden könnten, da sie keine die Kläger beschwerende Maßnahme im Sinne des Artikels 90 Absatz 2 darstellten, seien sie auch nicht mit einer Klage nach Artikel 91 anfechtbar.

Die beklagte Partei sei verpflichtet, die Verordnungen anzuwenden, soweit und solange ihre Gültigkeit nicht vom Gerichtshof in Frage gestellt werde. Mit der Beachtung der Verordnungen handle sie als guter und loyaler Arbeitgeber, da sie ihre Beamten gleichbehandle.

Die Anhörung des Europäischen Parlaments sei ordnungsgemäß verlaufen, da die Verordnungen dieselben konkreten Wirkungen hätten wie sie der dem Europäischen Parlament vorgelegte Entwurf gezeitigt hätte.

Im Gemeinschaftsrecht finde sich weder ausdrücklich noch stillschweigend ein allgemeiner Grundsatz, der Ansprüche gewährleiste. Die vor Erlaß der streitigen Verordnungen anwendbaren Paritäten und Berichtigungskoeffizienten stellten keine wohlerworbenen Rechte dar. Eine zu ihrer Änderung ergangene Maßnahme, durch die eine Anomalie beseitigt werden solle, könne nicht als Ermessensmißbrauch angesehen werden. Es bestehe keine Rückwirkung, da die Verordnungen erst nach ihrem Erlaß Wirkungen entfalteten.

Die beklagte Partei beantragt, die Klage als unzulässig, hilfsweise als unbegründet abzuweisen.

IV — Mündliche Vereinbarung

Die Parteien haben in den Sitzungen vom 19. und 20. Februar 1981 mündlich verhandelt.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 14. Mai 1981 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Die Kläger, zwölf Beamte und ein ehemaliger Bediensteter auf Zeit des Europäischen Parlaments, haben mit Klageschrift, die am 3. Oktober 1979 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, Klage erhoben auf Aufhebung der Entscheidung der beklagten Partei, mit der die Beschwerde der Kläger nach Artikel 90 Absatz 2 Beamtenstatut gegen die Anwendung der Verordnungen Nrn. 3085 und 3086/78 des Rates vom 21. Dezember 1978 (ABl. L 369, S. 6 und 8) auf die Kläger abgewiesen wurde.

2 Artikel 63 und 64 Beamtenstatut lauteten in der bis Ende 1978 gültigen Fassung: „Die Dienstbezüge des Beamten lauten auf belgische Franken. Sie werden in der Währung des Landes ausgezahlt, in dem der Beamte seine Tätigkeit ausübte. Die Dienstbezüge, die in einer anderen Währung als in belgischen Franken ausgezahlt werden, werden auf der Grundlage der vom Internationalen Währungsfonds angenommenen Paritäten berechnet, die am 1. Januar 1965 gegolten haben. Auf die Dienstbezüge des Beamten, die auf belgische Franken lauten, wird ... ein Berichtigungskoeffizient angewandt, der je nach den Lebensbedingungen am Ort der dienstlichen Verwendung 100 v. H. oder einen höheren oder niedrigeren Hundertsatz beträgt. ... Am 1. Januar 1962 beträgt der Berichtigungskoeffizient für die Dienstbezüge der an den vorläufigen Sitzen der Gemeinschaften tätigen Beamten 100 v. H."

3 Nach Artikel 82 Beamtenstatut werden „die Versorgungsbezüge ... [der ehemaligen Beamten] nach der Grundgehaltstabelle festgesetzt, die am ersten Tag des Monats gilt, für den die Versorgungsbezüge erstmalig zu zahlen sind. Sie unterliegen einem Berichtigungskoeffizienten, der gemäß Artikel 64 und 65 Absatz 2 für das Land der Gemeinschaften, in dem der Versorgungsberechtigte seinen Wohnsitz zu nehmen erklärt, festgesetzt wird ...".

4 Artikel 45 Absatz 3 des Anhangs VIII (Versorgungsordnung) lautet: „Die Bezüge können nach Wahl des Empfangsberechtigten in der Währung seines Herkunftslandes, seines Aufenthaltslandes oder des Sitzlandes des Organs, dem der Beamte angehört hat, gezahlt werden; die einmal getroffene Wahl gilt für mindestens zwei Jahre."

5 Der Rat erließ am 21. Dezember 1978 die Verordnung (Euratom, EGKS, EWG) Nr. 3085/78 (ABl. L 369, S. 8), nach deren Artikel 1 Artikel 63 Beamtenstatut folgende Fassung erhält:

„Die Dienstbezüge des Beamten lauten auf belgische Franken. Sie werden in der Währung des Landes ausgezahlt, in dem der Beamte seine Tätigkeit ausübt.

Die Dienstbezüge, die in einer anderen Währung als in belgischen Franken ausgezahlt werden, werden auf der Grundlage der Wechselkurse berechnet, die für die Ausführung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Gemeinschaften am 1. Juli 1978 angewandt worden sind.

Dieser Zeitpunkt wird anläßlich der jährlichen Überprüfung des Besoldungsniveaus gemäß Artikel 65 geändert; der Rat beschließt dabei auf Vorschlag der Kommission mit der in Artikel 148 Absatz 2 Unterabsatz 2 erster Gedankenstrich des EWG-Vertrags und Artikel 118 Absatz 2 Unterabsatz 2 erster Gedankenstrich des Euratom-Vertrags vorgesehenen qualifizierten Mehrheit.

Unbeschadet der Anwendung der Artikel 64 und 65 werden die gemäß diesen Artikeln festgesetzten Berichtigungskoeffizienten im Falle einer Änderung des genannten Zeitpunkts vom Rat angepaßt; hierbei berichtigt der Rat nach dem Verfahren des Absatzes 3 die Auswirkungen der Veränderung des belgischen Franken im Verhältnis zu den Wechselkursen im Sinne des Absatzes 2."

6 Die Verordnung tritt nach ihrem Artikel 4 am 1. Januar 1979 in Kraft und gilt mit Wirkung vom 1. April 1979. Für Ruhegehälter und Vergütungen, deren Nettobetrag sich gegenüber dem bisherigen System verringert, gilt diese Verordnung jedoch erst ab 1. Oktober 1979. Nach diesem Zeitpunkt wird der Unterschied zwischen den sich aus der Anwendung dieser Verordnung ergebenden Nettobeträgen und den im September 1979 bezogenen Nettobeträgen monatlich um ein Zehntel verringert.

7 Am 21. Dezember 1978 erließ der Rat weiter die Verordnung (Euratom, EGKS, EWG) Nr. 3086/78 zur Anpassung der Berichtigungskoeffizienten, die auf die Dienst- und Versorgungsbezüge der Beamten und sonstigen Bediensteten der Europäischen Gemeinschaften angewandt werden, im Anschluß an die Änderung der Bestimmungen des Statuts über die bei der An-

wendung des Statuts zu verwendenden Währungsparitäten. In Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung wird u. a. der gemäß Artikel 82 Absatz 1 Unterabsatz 2 Beamtenstatut auf die Versorgungsbezüge anzuwendende Berichtigungskoeffizient für das Vereinigte Königreich auf 62,5 festgesetzt.

8 Im März 1979 legten die Kläger (mit Ausnahme von Herrn Curtis), die Beamte des Parlaments im aktiven Dienst sind, bei diesem gegen die Verordnung Nr. 3086/78 des Rates eine Beschwerde gemäß Artikel 90 Absatz 2 Beamtenstatut ein. Darin machten sie geltend, die Änderung des Berichtigungskoeffizienten durch diese Verordnung führe zu einer Verringerung des Ruhegehalts, das sie erhalten hätten, wenn sie sich nach ihrem Ausscheiden aus dem Dienst im Vereinigten Königreich niedergelassen hätten; sie beantragten, die Anstellungsbehörde möge entscheiden, daß ihr Ruhegehalt nach Artikel 45 des Anhangs VIII zum Beamtenstatut unter Anwendung der Berichtigungskoeffizienten berechnet werde, die vor ihrer Abänderung durch die Verordnung Nr. 3086/78 gegolten hätten. Am 30. Juni legte Herr Curtis, im Vereinigten Königreich im Ruhestand lebender ehemaliger Bediensteter auf Zeit des Parlaments, eine ähnliche Beschwerde beim Parlament ein.

9 Das Parlament teilte den Klägern mit Ausnahme von Herrn Curtis im Juli 1979 mit, ihre Beschwerden seien unzulässig, da sie gegen eine Verordnung des Rates gerichtet seien, deren Anwendung nicht als im Ermessen des Parlaments stehend angesehen werden könne.

10 Die Kläger machen in ihrer Klage gegen diese Entscheidung geltend, die Verordnungen Nrn. 3086 und 3085/78 seien aus folgenden Gründen rechtswidrig: Verletzung wesentlicher Formvorschriften, Verletzung wohlerworbener Rechte, Verletzung des Grundsatzes des Vertrauensschutzes, Unzuständigkeit, Mißachtung des Beamtenstatuts und Ermessensmißbrauch.

11 Das Parlament hat in seiner Klagebeantwortung die Begründetheit der Klage bestritten, jedoch zugleich eine prozeßhindernde Einrede erhoben, die zunächst zu prüfen ist.

12 Nach Auffassung des Parlaments stellen die Beschwerden der Kläger keine Beschwerden im Sinne des Artikels 90 Absatz 2 Beamtenstatut dar. Eine Be-

schwerde sei nach dieser Vorschrift nur bei Vorliegen einer den Beamten beschwerenden Maßnahme der Anstellungsbehörde statthaft; dies gelte sowohl für den Fall, daß die Anstellungsbehörde eine Entscheidung getroffen habe, als auch für den Fall, daß sie eine im Beamtenstatut vorgeschriebene Maßnahme nicht getroffen habe. Hier habe das Parlament weder den Klägern gegenüber noch hinsichtlich ihres Ruhegehaltsanspruchs eine Entscheidung getroffen. Es könne auch keine Entscheidung in dem von den Klägern beantragten Sinne treffen, d. h. die vom Rat erlassenen Verordnungen auf sie nicht anwenden. Das Parlament habe es nicht unterlassen, den Klägern gegenüber eine im Beamtenstatut vorgeschriebene Maßnahme zu treffen.

13 Artikel 184 EWG-Vertrag, auf den die Kläger sich beriefen, sehe keinen selbständigen Rechtsbehelf vor, sondern betreffe lediglich die Inzidentfragen der Rechtmäßigkeit, Probleme also, die im Rahmen von ordnungsgemäß eingeleiteten Verfahren aufträten, in denen es hauptsächlich um die Rechtmäßigkeit anderer Maßnahmen gehe.

14 Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes könnten die Beamten dem Gerichtshof nur mittels der Rechtsbehelfsmöglichkeiten der Artikel 179 EWG-Vertrag und 91 und 92 Beamtenstatut Fragen unterbreiten, die nach den beamtenrechtlichen Bestimmungen zu lösen seien; der Rechtsbehelf des Artikels 173 EWG-Vertrag sei ihnen folglich verschlossen.

15 Die Kläger tragen vor, sie hätten das Parlament nicht um die allgemeine Entscheidung ersucht, die Verordnungen nicht anzuwenden, sondern um die Entscheidung, sie auf eine begrenzte Anzahl von Personen nicht anzuwenden. Die Kläger könnten dem Gerichtshof gemäß Artikel 179 EWG-Vertrag die Frage unterbreiten, ob die Verordnungen bei richtiger Auslegung auf sie anwendbar seien, und sich im Rahmen dieses Verfahrens auf Artikel 184 EWG-Vertrag berufen.

16 Dem Vorbringen des Parlaments ist zu folgen. Da die fraglichen Verordnungen allgemein anwendbar sind, können die Kläger, um ihre Gültigkeit im Rahmen des Verfahrens nach Artikel 173 EWG-Vertrag in Frage zu stellen, nicht geltend machen, es handele sich um Entscheidungen, die sie unmittelbar und individuell beträfen. Die bloße Einreichung einer Beschwerde nach Artikel 90 Beamtenstatut reicht nicht aus, einen Rechtsweg gegen einen

Rechtsakt mit Verordnungscharakter zu eröffnen. Zudem ist das Verfahren nach Artikel 90 Absatz 2 nur in dem — hier nicht gegebenen — Fall anwendbar, daß die Anstellungsbehörde eine Entscheidung getroffen oder eine im Beamtenstatut vorgeschriebene Maßnahme nicht getroffen hat und daß dieses Vorgehen der Anstellungsbehörde eine erschwerende Maßnahme darstellt. Die Beschwerden der Kläger konnten also nicht auf Artikel 90 Absatz 2 Beamtenstatut gestützt werden. Die Klage ist somit als unzulässig abzuweisen, ohne daß es der Prüfung der Begründetheit bedarf.

Kosten

17 Nach Artikel 70 Verfahrensordnung tragen die Organe in Rechtsstreitigkeiten mit Beamten ihre Kosten selbst.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Erste Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Klage wird als unzulässig abgewiesen.**

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

Koopmans O'Keeffe Bosco

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 16. Juli 1981.

Der Kanzler

A. Van Houtte

Der Präsident der Ersten Kammer

T. Koopmans