SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS CARL OTTO LENZ vom 4. Mai 1988

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

A — Sachverhalt

1. Frau Giovanna Gritzmann-Martignoni, die Klägerin des Verfahrens, zu dem ich mich heute äußere, begehrt von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, der Beklagten, bei der Übertragung ihrer Versorgungsansprüche vom italienischen Versicherungssystem auf das Gemeinschaftssystem mitzuwirken.

2. Die Klägerin wurde im Jahre 1962 von der Beklagten als örtliche Bedienstete[1] und 1976 dann als Bedienstete auf Zeit bei der Gemeinsamen Forschungsstelle, Forschungsanstalt Ispra, eingestellt.

3. Am 6. Juni 1985 stellte sie bei der Beklagten den Antrag auf Übertragung ihrer Versorgungsansprüche. Mit Schreiben vom 2. August 1985 wies die Beklagte die Klägerin darauf hin, daß sie gemäß den allgemeinen Durchführungsbestimmungen zu Artikel 11 Absatz 2 des Anhangs VIII zum Statut ihren Antrag bis zum 31. Dezember 1978 hätte stellen müssen. Eine Entscheidung der Kommission vom 12. Dezember 1984 erlaube es den Beamten jedoch, die ihren Antrag zu spät gestellt hätten, in den Genuß der Regelung des Artikels 11 Absatz 2 zu gelangen, wobei allerdings nach dem Zeitpunkt der Ernennung zum Beamten auf Lebenszeit angefallene Kapitalerhöhungen nicht berücksichtigt würden. Es werde ihr folglich ein entsprechender Vorschlag aufgrund des versicherungsmathematischen Gegenwerts ihrer innerstaatlichen Ansprüche unterbreitet werden.

4. Mit Schreiben vom 20. Mai 1986 teilte die Beklagte der Klägerin jedoch mit, der Hinweis auf ihre Entscheidung vom 12. Dezember 1984 basiere auf einem Irrtum; folglich könne ihrem verspätet gestellten Übertragungsantrag nicht mehr stattgegeben werden.

5. Die letztgenannte Entscheidung der Beklagten hat die Klägerin zunächst mit der Beschwerde und dann mit der hier vorliegenden Klage angegriffen. Sie sieht in ihr eine Verletzung des Grundsatzes des Vertrauensschutzes sowie die Verletzung oder unrichtige Auslegung der allgemeinen Durchführungsbestimmungen zu Artikel 11 Absatz 2 des Anhangs VIII zum Statut, da unter Berücksichtigung der verschiedenen Fassungen dieser Durchführungsbestimmungen die in ihr enthaltene Sechsmonatsfrist keine Ausschlußfrist sein könne, sondern nur Ordnungscharakter habe.

6. Die Klägerin beantragt deswegen,

— die Entscheidung der Beklagten vom 20. Mai 1986 aufzuheben, mit der diese die vorangegangene Entscheidung vom

1 — Den in ihrer Personalakte enthaltenen Arbeitsverträgen ist zu entnehmen, daß sie als örtliche Bedienstete, und nicht, wie von den Parteien übereinstimmend vorgetragen, als Atomanlagen-Bedienstete eingestellt worden war.

2. August 1985, mit der die Übertragung des versicherungsmathematischen Gegenwerts der innerstaatlichen Ruhegehaltsansprüche der Klägerin auf das Versorgungssystem der Gemeinschaft zugelassen worden war, zurückgenommen hatte,

— der Beklagten die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

7. Die Beklagte beantragt,

— die Klage als unbegründet abzuweisen und

— die Kosten des Verfahrens gegeneinander aufzuheben.

8. Die Beklagte bedauert, verpflichtet gewesen zu sein, ihre Entscheidung vom 2. August 1985 zurücknehmen zu müssen. Diese sei rechtswidrig gewesen, weil ihre Entscheidung vom 12. Dezember 1984 für den Antrag der Klägerin nicht einschlägig gewesen sei.

9. Die Klägerin könne sich nicht auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes berufen, da sie aufgrund der Entscheidung vom 2. August 1985 weder zu einem bestimmten Tun noch zu einem Unterlassen veranlaßt worden sei. In der Mitteilung vom 2. August 1985 sei keine Entscheidung zu sehen, die Ansprüche der Klägerin begründen könnte.

10. Wenn die in den allgemeinen Durchführungsbestimmungen enthaltenen Fristen nicht eingehalten würden, würde dies zu einem Bevorzugen derjenigen Beamten führen, die ihren Antrag später gestellt hätten, da die italienische Altersversicherung für die Übertragung der Versorgungsansprüche nicht den Zeitpunkt der Ernennung des Betroffenen zum Beamten auf Lebenszeit heranziehe, sondern den Zeitpunkt, zu dem der Antrag bei ihr eingehe.

11. Auf die übrigen Ausführungen der Parteien werde ich, soweit erforderlich, im Rahmen meiner Stellungnahme eingehen.

B — Stellungnahme

12. Zunächst ist darauf hinzuweisen, daß die Parteien einen Großteil ihrer Ausführungen der für die Beamten maßgeblichen Rechtslage gewidmet haben, ohne jedoch näher zu erörtern, ob diese unbesehen auch auf Bedienstete auf Zeit übertragen werden kann. So scheinen beide Parteien davon auszugehen, daß die in den allgemeinen Durchführungsbestimmungen genannten Fristen auch für die Klägerin gelten. Die Prüfung dieser Frage werde ich jedoch an den Beginn meiner rechtlichen Würdigung stellen.

13. Die Klägerin ist seit 1976 Bedienstete auf Zeit im Sinne von Artikel 2 Buchstabe d der Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten der Europäischen Gemeinschaften (BSB). Ihre Versorgungsansprüche bestimmen sich gemäß Artikel 39 Absatz 2 BSB nach Maßgabe des Titels V Kapitel 3 des Statuts und des Anhangs VIII des Statuts. Für die Klägerin gilt somit grundsätzlich auch Artikel 11 Absatz 2 des Anhangs VIII zum Statut, nach dem sie ihre bei einer innerstaatlichen Einrichtung erworbenen Ruhegehaltsansprüche auf das Versorgungssystem der Gemeinschaft übertragen kann.

14. *Beamte* können diese Übertragung gemäß Artikel 11 Absatz 2 Anhang VIII zum Statut bei der „Ernennung zum Beamten auf Lebenszeit" beantragen. Gemäß den Durchführungsbestimmungen der Beklagten vom 2. Juli 1969 war dieser Antrag innerhalb einer Ausschlußfrist von sechs Monaten

nach der förmlichen Bekanntgabe der Ernennung zum Beamten auf Lebenszeit zu stellen.

15. Durch Beschluß der Beklagten vom 4. April 1972 wurde der Hinweis, der diese Frist als Ausschlußfrist kennzeichnete, wegen der großen Zahl der außerhalb der Frist gestellten Anträge gestrichen.

16. Nach einer weiteren Änderung der allgemeinen Durchführungsbestimmungen im März 1977 beginnt die Sechsmonatsfrist für die Stellung des Antrags entweder mit der Bekanntmachung der Ernennung zum Beamten auf Lebenszeit oder in dem Zeitpunkt, in dem die Übertragung möglich ist, oder mit dem Inkrafttreten der genannten Bestimmungen. Der Termin des Inkrafttretens ist in den allgemeinen Durchführungsbestimmungen in der Form, wie sie dem Gerichtshof von der Beklagten übermittelt worden sind, nicht genannt; auch der Hinweis auf den Charakter einer Ausschlußfrist fehlt weiterhin.

17. Den drei genannten Versionen der allgemeinen Durchführungsbestimmungen ist gemeinsam, daß sie eine ausdrückliche Regelung der Übertragungsmöglichkeit von Ruhegehaltsansprüchen für *Bedienstete auf Zeit* nicht enthalten.

18. Erst einer Mitteilung des Abteilungsleiters für Personal der Gemeinsamen Forschungsstelle — Forschungsanstalt Ispra — vom 13. Juli 1978 ist der Hinweis zu entnehmen, daß auch Bedienstete auf Zeit von der Übertragungsmöglichkeit Gebrauch machen können. Diesen wird für die Einreichung ihrer Anträge eine Frist von sechs Monaten nach der Veröffentlichung der Mitteilung, also vom 14. Juli 1978 an, gewährt.

19. Die entscheidende Frage ist nun, ob für die Bediensteten auf Zeit eine wirksame Ausschlußfrist für die Stellung ihres Antrags auf Ruhegehaltsanspruchübertragung festgelegt wurde.

20. Das Beamtenstatut selbst enthält weder für Beamte noch für Bedienstete auf Zeit eine Ausschlußfrist für die Stellung des genannten Antrages. Dennoch kann man bei *Beamten* aus dem Umstand, daß sie *diesen Antrag bei der Ernennung zum Beamten auf Lebenszeit* stellen können, die Befugnis der Beklagten herleiten, in ihren aufgrund von Artikel 110 des Beamtenstatuts erlassenen allgemeinen Durchführungsbestimmungen eine derartige Ausschlußfrist vorzusehen, da das Datum der Ernennung einen präzisen Anhaltspunkt dafür gibt, wann der Beamte von seinem genannten Recht Gebrauch machen kann.

21. Anders verhält es sich jedoch bei den Bediensteten auf Zeit, deren Verträge auf bestimmte oder unbestimmte Dauer abgeschlossen werden, bei denen es jedoch einen vergleichbar eindeutig bestimmbaren Zeitpunkt wie die Ernennung zum Beamten auf Lebenszeit nicht gibt. Wenn man es überhaupt für zulässig erachten wollte, auch bei Bediensteten auf Zeit eine Ausschlußfrist vorzusehen, dann wäre zumindest zu verlangen, daß der Zeitpunkt, von dem ab diese Frist zu laufen beginnt, eindeutig bestimmt ist.

22. Darüber hinaus steht auch die unterschiedliche Lage, in der sich Bedienstete auf Zeit und Beamte auf Lebenszeit befinden, einer entsprechenden Anwendung des Artikels 11 Absatz 2 des Anhangs VIII zum Statut entgegen.

23. In der Ernennung des Probezeitbeamten zum Beamten auf Lebenszeit ist ein markanter Wendepunkt in dessen beruflicher Laufbahn zu sehen, da dieser nunmehr in eine

auf Dauer übersehbare und gesicherte Rechtsposition eintritt, wenn man von den allgemeinen Risiken des Lebens einmal absieht. Von einem derartigen Beamten kann erwartet werden, daß er sich in einer angemessenen Frist entscheidet, welchem Versorgungssystem er angehören möchte.

24. Völlig anders verhält es sich jedoch beim Bediensteten auf Zeit, der zumindest bei seinem Eintritt in die Dienste der Gemeinschaft noch keineswegs absehen kann, wie lange er bei der Gemeinschaft tätig sein wird und ob er die Mindestzeit von zehn Jahren zurücklegen kann, die ihn in den Genuß von Ruhegehaltsansprüchen nach dem Statut gelangen läßt. Denn entweder ist sein Vertrag auf Zeit abgeschlossen — dann besteht die Unsicherheit, ob er verlängert wird — oder auf unbestimmte Zeit: Dann aber kann er innerhalb einer Frist von drei bis zehn Monaten jederzeit gekündigt werden (siehe Artikel 47 BSB, auf den der Einstellungsvertrag der Klägerin ausdrücklich Bezug nimmt). Gerade weil bei Bediensteten auf Zeit eine spätere Berufstätigkeit außerhalb der Gemeinschaft nicht auszuschließen, zumindest jedoch eher wahrscheinlich ist als bei Beamten, kann von diesen jedenfalls nicht während einer verhältnismäßig kurzen Frist erwartet werden, daß sie eine endgültige Entscheidung über ihre versorgungsrechtliche Lage treffen.

25. Es ist zwar einzuräumen, daß Artikel 11 Absatz 1 Anhang VIII zum Statut auch die Möglichkeit vorsieht, beim Ausscheiden aus dem Dienst der Gemeinschaft Versorgungsansprüche auf eine innerstaatliche Einrichtung übertragen zu lassen. Angesichts des komplizierten Übertragungsmechanismus kann es jedoch einem Bediensteten auf Zeit kaum zugemutet werden, mehrfach die Übertragung vom innerstaatlichen Versorgungssystem auf das Gemeinschaftssystem und später wieder zum innerstaatlichen System zurück durchführen zu lassen. Schließlich stellt sich auch für Kenner des Personalrechts der jeweilige Übertragungsvorgang als etwas höchst Undurchsichtiges und Unüberschaubares dar, so daß derartige mehrfache Übertragungen in Anbetracht der ungewissen dienstlichen Verwendung des Bediensteten auf Zeit diesem jedenfalls nicht zugemutet werden können.

26. Die in Artikel 39 Absatz 2 BSB enthaltene allgemeine Verweisung auf den Anhang VIII zum Statut paßt bei Artikel 11 Absatz 2 des Anhangs insoweit nicht, als dieser an ein Tatbestandselement, nämlich die Ernennung zum Beamten auf Lebenszeit, anknüpft, das beim Bediensteten auf Zeit gerade nicht vorliegt und naturgemäß nicht vorliegen kann. Der Vortrag der Beklagten, daß an das Ende der Probezeit angeknüpft werden könnte, überzeugt in diesem Zusammenhang nicht, da einmal die Ableistung einer Probezeit bei Bediensteten auf Zeit gemäß Artikel 14 BSB nicht zwingend vorgeschrieben ist und zum anderen die rechtliche Lage eines Bediensteten auf Zeit, selbst wenn er die Probezeit erfolgreich abgeleistet hat, nicht mit derjenigen eines Beamten auf Lebenszeit vergleichbar ist.

27. Da das Statut und die Beschäftigungsbedingungen wegen der hier nicht praktikablen Verweisung somit nicht ohne weiteres anwendbar sind, wäre es Aufgabe der Beklagten als Anstellungsbehörde gewesen, die strittige Verweisung durch ihre allgemeinen Durchführungsbestimmungen ausdrücklich zu regeln und somit konkret „anwendbar" zu machen. Gerade dies hat sie jedoch nicht getan.

28. Als Zwischenergebnis ist somit festzuhalten, daß weder das Beamtenstatut noch

die Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten der Europäischen Gemeinschaften, welche insoweit auf das Beamtenstatut verweisen, eine Ausschlußfrist für die Stellung des Übertragungsantrages für Bedienstete auf Zeit vorsehen.

29. Es ist weiter zu prüfen, ob die allgemeinen Durchführungsbestimmungen der Beklagten eine Ausschlußfrist vorsehen. Dabei ist zunächst festzuhalten, daß die Durchführungsbestimmungen ihrem Wortlaut nach lediglich die Lage der Beamten ansprechen, nicht jedoch die der Bediensteten auf Zeit. Darüber hinaus ist festzustellen, daß der Hinweis auf den Charakter der Antragsfrist als einer Ausschlußfrist zwar in der ersten Fassung der Durchführungsbestimmungen enthalten war, später jedoch ausdrücklich selbst für die Beamten unter Hinweis auf die große Zahl verspätet eingereichter Anträge gestrichen worden ist. Es spricht somit vieles dafür, daß selbst für Beamte aufgrund der Durchführungsbestimmungen eine Ausschlußfrist nicht mehr besteht, wobei dahingestellt bleiben kann, ob dies mit der Regelung des Artikel 11 Absatz 2 des Anhangs VIII zum Statut noch vereinbar ist.

30. Für die Bediensteten auf Zeit ist jedoch festzuhalten, daß die allgemeinen Durchführungsbestimmungen sie weder ausdrücklich erwähnen, noch auf sie ausdrücklich eine Ausschlußfrist anwenden, noch gar den Zeitpunkt nennen, von dem an diese Ausschlußfrist laufen würde.

31. In einer solchen Lage eine Ausschlußfrist auf die Klägerin als Bedienstete auf Zeit anzuwenden würde meiner Auffassung nach gegen die Grundsätze der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit verstoßen. Es kann ihr somit kein Vorwurf aus dem Umstand gemacht werden, daß sie erst 1985 den Antrag auf Übertragung der Versorgungsansprüche gestellt hat. Sie hat dies, wie in der mündlichen Verhandlung dargelegt, erst dann getan, als sie die Entwicklung ihrer Ansprüche abschätzen konnte und die Vollendung einer zehnjährigen Dienstzeit als Bedienstete auf Zeit nicht mehr allzu enfernt lag.

32. Auch der Hinweis der Beklagten, bei spät eingereichten Anträgen auf Übertragung von Versorgungsansprüchen aus dem italienischen System könne es wegen der Berechnungsmodalitäten zu einer ungerechtfertigten Begünstigung des Betroffenen kommen, da eine korrekte Rückrechnung auf den Zeitpunkt der Ernennung zum Beamten auf Lebenszeit schwierig sei und von den italienischen Stellen nicht durchgeführt werde, scheint mir nicht stichhaltig zu sein. Sollte es tatsächlich zu dieser Begünstigung kommen, so wäre es Aufgabe der Beklagten als Anstellungsbehörde, diesem Umstand durch eine entsprechende Änderung ihrer Durchführungsbestimmungen Rechnung zu tragen. Es kann jedoch nicht hingenommen werden, daß die Beklagte die Rechte der Bediensteten auf Versorgungsübertragung mißachtet, zumal sie selbst die Übertragungsmodalitäten mit den italienischen Stellen vereinbart hat und diese bereit sind, der Gemeinschaft die geforderten Beträge zur Verfügung zu stellen.

33. An dem durch Auslegung des Statuts, der Beschäftigungsbedingungen und der Durchführungsvorschriften gefundenen Ergebnis ändert auch der Umstand nichts, daß der für die Forschungsstelle Ispra im Rahmen der Gemeinsamen Forschungsstelle zuständige Abteilungsleiter für Personal in seiner Information vom 13. Juli 1978 *erstmals* die Möglichkeit erwähnt hatte, daß auch Bedienstete auf Zeit ihre innerstaatlichen Versorgungsansprüche auf das Gemein-

schaftssystem übertragen können, und daß er auch einen Endtermin für die Stellung entsprechender Anträge genannt hat.

34. Selbst angesichts der weitreichenden Befugnisse, die der Gerichtshof zum Beispiel in seinem Urteil vom 8. März 1988 in der Rechtssache 339/85 [2] den nachgeordneten „Gesetzgebern" der Gemeinschaftsorgane eingeraümt hat, steht es nicht mehr in den Befugnissen eines Abteilungsleiters der Beklagten, Ausschlußfristen vorzusehen, die weder dem Statut noch den dazu ergangenen Durchführungsbestimmungen der jeweiligen Anstellungsbehörde zu entnehmen sind.

C — Schlußantrag

35. Da somit die Entscheidung der Beklagten vom 2. August 1985 die richtige war, schlage ich dem Gerichtshof vor, der Klage stattzugeben und der Beklagten die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

2 — Urteil des Gerichtshofes vom 8. März 1988 in der Rechtssache 339/85, E. Brunotti/Kommission, Slg. 1988, 1379.