SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS HENRI MAYRAS VOM 29. MAI 1980 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

Zunächst ist es erforderlich, die in dieser Rechtssache in Frage stehende genaue Regelung darzustellen. Ich bitte um Nachsicht, wenn ich dabei Ihre Geduld übermäßig in Anspruch nehme.

I — Artikel 3 des Anhangs VII des Statuts der Beamten der Europäischen Gemeinschaften in der Fassung der Verordnung Nr. 2278/69 des Rates vom 13. November 1969 lautet wie folgt:

„Der Beamte erhält für jedes unterhaltsberechtigte Kind im Sinne des Artikels 2 Absatz 2, das regelmäßig und vollzeitig eine Lehranstalt besucht, eine Erziehungszulage in Höhe der ihm durch den Schulbesuch tatsächlich entstandenen Kosten bis zu einem monatlichen Höchstbetrag von 1 250 bfrs.

Der Anspruch auf die Zulage entsteht mit dem ersten Tage des Monats, in dem das Kind zum ersten Mal eine Grundschule besucht, und erlischt mit dem Ende des Monats, in dem das Kind das sechsundzwanzigste Lebensjahr vollendet.

Der in Absatz 1 genannte Höchstbetrag erhöht sich für einen Beamten, dem die Auslandszulage gewährt wird und dessen Ort in der dienstlichen Verwendung mindestens 50 km von einer Europa-Schule entfernt ist, auf 2 500 bfrs."

Durch die Verordnung Nr. 1473/72 des Rates wurde jedoch der letzte Absatz durch folgende Bestimmung ersetzt:

„Der in Absatz 1 genannte Höchstbetrag erhöht sich für einen Beamten, dem die Auslandszulage gewährt wird und dessen Ort der dienstlichen Verwendung mindestens 50 km

— von einer Europäischen Schule oder

— von einer Hochschule seines Herkunftslandes entfernt ist,

und unter der Bedingung, daß das Kind tatsächlich eine Hochschule besucht, die mindestens 50 km vom Ort der dienstlichen Verwendung entfernt ist, auf 3 129 bfrs."

Durch die Verordnung Nr. 711/75 des Rates vom 18. März 1975 wurde die Fassung noch einmal, und zwar vom 1. März 1975 an durch folgende Bestimmung ersetzt:

„Der in Absatz 1 genannte Höchstbetrag verdoppelt sich für:

— einen Beamten, dessen Ort der dienstlichen Verwendung mindestens 50 km von einer Europäischen Schule oder von einer Schule seiner Muttersprache entfernt ist, sofern das Kind tatsächlich eine Schule besucht, die mindestens 50 km vom Ort der dienstlichen Verwendung entfernt ist;

— einen Beamten, dessen Ort der dienstlichen Verwendung mindestens 50 km von einer Hochschule des Landes seiner Staatsangehörigkeit und seiner Sprache entfernt ist, sofern das Kind tatsächlich eine Hochschule besucht, die mindestens 50 km vom Ort der dienstlichen Verwendung entfernt ist, und der Beamte die Auslandszulage erhält; die letztge-

1 — Aus dem Französischen übersetzt.

nannte Voraussetzung entfällt, wenn es im Land der Staatsangehörigkeit des Beamten eine derartige Lehranstalt nicht gibt."

Unter Vorgriff auf diese Änderung hatte die Kommission der Europäischen Gemeinschaften mit Wirkung vom 1. März 1975 „Allgemeine Durchführungsbestimmungen über die Gewährung der Erziehungszulage" erlassen, die jedoch erst am 2. Mai 1977 in Nr. 153 der „Verwaltungsmitteilungen" veröffentlicht wurden. Artikel 4 Absatz 5 dieser Bestimmungen über die Grund- und Oberschule lautet wie folgt:

„Der Beamte hat gegen Vorlage der erforderlichen Nachweise Anspruch auf Erstattung der in Artikel 3 aufgeführten Kosten bis zur doppelten Höhe des in Artikel 3 Absatz 1 des Anhangs VII des Statuts genannten Betrags, sofern der Ort seiner dienstlichen Verwendung mindestens 50 km entfernt ist von einer Europäischen Schule oder von einer Schule seiner Muttersprache, die das Kind aus zwingenden pädagogischen und ordnungsgemäß nachgewiesenen Gründen besucht."

Diese Klarstellung wurde in Artikel 20 der am 4. Mai 1978 in Kraft getretenen Verordnung Nr. 912/78 des Rates vom 2. Mai 1978 aufgenommen, der Artikel 3 Absatz 3 erster Gedankenstrich durch folgende Bestimmung ersetzte:

„— einen Beamten, dessen Ort der dienstlichen Verwendung mindestens 50 km entfernt ist von einer Europäischen Schule oder einer Schule der Muttersprache, die das Kind aus zwingenden pädagogischen und ordnungsgemäß nachgewiesenen Gründen besucht."

Der Betrag von 3 093 bfrs wurde durch die Verordnung Nr. 3084/78 des Rates vom 21. Dezember 1978 mit Wirkung vom 1. Juli 1978 auf 3 302 bfrs erhöht.

Diese wiederholten Änderungen zeigen, daß die Verfasser des Statuts lange eine angemessene Lösung für alle die Fälle gesucht haben, die einen doppelten Höchstbetrag der Erziehungszulage rechtfertigen.

II — Der Kläger, der britischer Staatsangehöriger und Beamter der Kommission der Europäischen Gemeinschaften ist, erhält die Auslandszulage. Er hat mehrere Kinder, darunter die am 11. Februar 1960 geborene Tochter Caroline, die in den Jahren 1975/1976 die British School in Brüssel besuchte und dort am Ende des ersten Unterrichtsabschnitts dieser Lehranstalt das „General Certificate of Education at Ordinary Level" erwarb.

Ebenso wie die Europäische Schule in Brüssel erteilt diese Schule eine Art allgemeinbildenden Unterrichts, den man üblicherweise als „enseignement secondaire" [höherer Schulunterricht] bezeichnet. Im Hinblick auf den Schulbesuch seiner Tochter erhielt der Kläger nur den einfachen Betrag der Zulage, da die Schule seiner Sprache, in die er — durchaus berechtigterweise — seine Tochter schicken wollte, nicht mehr als 50 km vom Ort seiner dienstlichen Verwendung entfernt war.

Zu Beginn des Schuljahres im September 1976 schickten der Kläger und seine Frau, denen angeraten worden war, ihre Tochter einen andersgearteten, deren Fähigkeiten besser entsprechenden Unterricht besuchen zu lassen, diese auf eine Schule, die der Vertreter der Kommission eine „Kochschule" nennt, die ich jedoch eher als „Hotelfachschule" bezeichnen würde, nämlich auf die „Leith's School of Food and Wine" in London. Diese private Lehranstalt vergibt nach einem Schulbesuch von einem Jahr das „Diploma of Food and Wine". Sie erteilt also einen Fach- oder Berufsfachunterricht.

Da der Kläger auch weiterhin nur den einfachen Betrag der Erziehungszulage für seine Tochter erhielt, obgleich die durch den Besuch der Leith's School entstandenen Kosten diesen Betrag überschritten, reichte er bei der Kommission am 7. März 1977 gemäß Artikel 90 des Statuts einen Antrag ein, um feststellen zu lassen, daß seine Tochter im Schuljahr 1976/1977 eine Hochschule im Sinne des Artikels 3 Absatz 3 zweiter Gedankenstrich besucht habe.

Hilfsweise wandte er sich dagegen, daß die Verwaltung ihm weiterhin den gleichen einfachen Betrag der Erziehungszulage zahlte, den er erhalten hatte, als seine Tochter die British School in Brüssel besuchte. Aus diesem letzten Punkt seines Antrags schien hervorzugehen, daß sich der Kläger zusätzlich auf Artikel 3 Absatz 3 erster Gedankenstrich berufen wollte.

Am 19. Juli 1977 antwortete der Leiter der Abteilung „Persönliche Rechte, Vorrechte" dem Kläger unter Bezugnahme auf die „Stellungnahme der Verwaltungsleiter", er könne nicht umhin festzustellen, daß der Unterricht, den seine Tochter an der Leith's School besuche, keinem der Merkmale entspreche, die die Verwaltung zur Umschreibung des Begriffs „Hochschule" aufgestellt habe. Das Schreiben ging auf das im Antrag des Klägers enthaltene Hilfsargument nicht ein.

Am gleichen Tag legte der Kläger gegen die ausdrückliche Ablehnung seines Antrags vom 7. März 1977 eine Beschwerde im Sinne des Artikels 90 ein und forderte die Kommission auf anzuerkennen, daß er für seine Tochter den doppelten Höchstbetrag der Erziehungszulage entweder aufgrund von Artikel 5 der Allgemeinen Durchführungsbestimmungen vom 2. Mai 1977 (also wegen eines Hochschulbesuchs) oder aber aufgrund von Artikel 4 Absatz 5 dieser Bestimmungen (weil das Kind aus zwingenden pädagogischen Gründen eine Schule seiner Muttersprache besuche, die mindestens 50 km vom Ort der dienstlichen Verwendung des Beamten entfernt sei) beanspruchen könne.

Am 27. Februar 1978 lehnte das für Personalfragen zuständige Kommissionsmitglied diese Beschwerde ab und wiederholte dabei im wesentlichen die zum gleichen Zeitpunkt vom Leiter der Abteilung „Persönliche Rechte, Vorrechte" dargelegten Argumente: Die Ausbildung, die Caroline an einer Hotelfachschule absolviert habe, könne nicht als Hochschulausbildung angesehen werden.

Das Schreiben vom 27. Februar 1978 nahm ebensowenig wie die Note vom 19. Juli 1977 zum Anspruch auf die Erziehungszulage gemäß Artikel 4 Absatz 5 der Allgemeinen Durchführungsbestimmungen oder gemäß dem seit dem 1. März 1975 geltenden Artikel 3 Absatz 3 erster Gedankenstrich des Anhangs VII Stellung.

Nachdem der Kläger einen „europäischen" Anwalt konsultiert und festgestellt hatte, daß die Kommission seinen Antrag auf Gewährung der doppelten Zulage wegen des Hochschulbesuchs seiner Tochter am 27. Februar 1978 abgelehnt hatte, stellte er am 16. Juni 1978 bei der Kommission gemäß Artikel 90 einen neuen, auf die gleichen Tatsachen gestützten Antrag auf Zahlung der doppelten Zulage für den Unterricht, den seine Tochter in den Jahren 1976/1977 in England besucht hatte.

Dieser Antrag wurde am 6. Oktober 1978 vom Leiter der Abteilung „Persönliche Rechte, Vorrechte" abgelehnt, der in der Zwischenzeit stellvertretender Kabinettchef des für Personalfragen zuständigen Mitglieds der Kommission geworden ist. Er bedauerte unter Berufung auf Artikel 4 Absatz 5 der Allgemeinen

Durchführungsbestimmungen, den Antrag des Klägers nicht positiv bescheiden zu können, *sofern er keinen geeigneten Nachweis darüber erbringe,* daß ihn zwingende pädagogische Gründe veranlaßt hätten, seine Tochter während der fraglichen Zeit auf eine andere Schule als die Europäische Schule oder die British School in Brüssel zu schicken.

Gegen diese Ablehnung, ihm die Zulage gemäß Artikel 3 Absatz 3 erster Gedankenstrich des Anhangs VII in Verbindung mit Artikel 4 Absatz 5 der Allgemeinen Durchführungsbestimmungen zu gewähren, legte der Kläger am 6. oder 8. Dezember 1978 bei dem für Personalfragen zuständigen Kommissar eine Beschwerde nach Artikel 90 Absatz 2 des Statuts ein.

Darauf antwortete der Generaldirektor für Personal und Verwaltung am 26. März 1979, die in der zweiten Beschwerde des Klägers vom 8. Dezember 1978 vorgetragenen zusätzlichen Argumente seien alle sowohl vom Juristischen Dienst als auch von der Generaldirektion IX berücksichtigt worden, als er am 19. Juli 1977 seine erste Beschwerde eingelegt habe; man sei nicht der Ansicht gewesen, daß sie die Gewährung der doppelten Zulage rechtfertigen könnten.

Mit am 22. Juni 1979 eingetragener Klageschrift beantragt der Kläger, sowohl die ausdrückliche Entscheidung vom 6. Oktober 1978, mit der sein Antrag vom 16. Juni 1978 abgelehnt wurde, als auch die ausdrückliche Antwort vom 26. März 1979, mit der seine Beschwerde vom 6. Dezember 1978 abgelehnt wurde, aufzuheben.

Die Kommission beantragt, die Klage als unzulässig, auf jeden Fall aber als unbegründet abzuweisen.

III — Nimmt man an, daß die Antwort des Generaldirektors für Personal und Verwaltung vom 26. März 1979 von der zuständigen Stelle formuliert wurde, so ist darin lediglich eine Bestätigung zu sehen, und die Klage scheint mir folglich insoweit unzulässig zu sein.

Anders verhält es sich, soweit sich die Klage gegen die ablehnende Entscheidung des Leiters der Abteilung „Persönliche Rechte, Vorrechte" richtet, die am 6. Oktober 1978 gegenüber dem Kläger ergangen ist. Zu diesem Zeitpunkt nahm dieser Beamte zum ersten Mal ausdrücklich zu dem Hilfsantrag des Klägers vom 7. März 1977 Stellung und prüfte seine Begründetheit; diese Ablehnung stellt daher keine bloße Bestätigung der Entscheidung vom 19. Juli 1977 dar.

Gewiß war der Antrag auf die doppelte Zulage für den Besuch einer Schule der Muttersprache des Kindes, wenn auch in wenig klaren Worten, bereits am 7. März 1977 gestellt worden. Da der Abteilungsleiter am 19. Juli 1977 lediglich zu dem auf den Besuch einer Hochschule gestützten Zulagenantrag Stellung nahm, hätte der Antrag auf Gewährung dieser Zulage, der mit dem Besuch einer Schule der Muttersprache begründet war, nach Ablauf einer Frist von vier Monaten, also am 7. Juli 1977, als stillschweigend abgelehnt gelten müssen, und der Kläger hätte innerhalb einer Frist von drei Monaten, also vor dem 7. Oktober 1977, eine Beschwerde gegen diese stillschweigende Ablehnung einlegen müssen. Dies hat er am 19. Juli 1977 getan. Wenn innerhalb einer neuen Frist von vier Monaten, also vor dem 7. November 1977, diese Beschwerde nicht beschieden würde, hätte er innerhalb von drei Monaten, also bis zum 9. Februar 1978, den Gerichtshof anrufen können.

Statt dessen hat er am 16. Juni 1978 einen, wie er es bezeichnet, wiederholten Antrag mit demselben Ziel gestellt. Bei strenger rechtlicher Würdigung wäre ein derartiger Antrag als verspätet anzusehen.

Dennoch schlage ich Ihnen nicht vor, eine derartige Strenge walten zu lassen. Auch die Kommission hat darauf verzichtet, eine prozeßhindernde Einrede mit besonderem Schriftsatz zu erheben.

Auch wenn sich das Schreiben des Klägers vom 16, Juni 1978 unbestreitbar als wiederholter Antrag auf Gewährung der Zulage für einen Hochschulbesuch darstellt, so kann man doch die Ansicht vertreten, daß der Antrag, soweit er sich auf Artikel 3 Absatz 3 erster Gedankenstrich des Anhangs VII stützte, erst zu diesem Zeitpunkt ausdrücklich gestellt wurde. Dieser Antrag wurde vom Abteilungsleiter in Wirklichkeit erst am 6. Oktober 1978 geprüft. Vor allem wurde er bei dieser Gelegenheit *nicht* abgelehnt; der Dialog wurde vielmehr fortgesetzt, denn dieser Beamte forderte, wie ich ausgeführt habe, den Kläger auf, die pädagogischen Gründe nachzuweisen, die den Besuch der Schule in London rechtfertigten.

Es handelt sich hierbei um eine Aufforderung der für die persönlichen Rechte zuständigen Stelle, die annehmen läßt, daß das Verfahren zu diesem Zeitpunkt noch nicht abgeschlossen war. Diese Entscheidung bringt einen neuen Umstand ins Spiel; sie war dazu angetan, die Frist für die Erhebung der Klage zu wahren und dem Kläger zu ermöglichen, eine neue Beschwerde gemäß Artikel 90 des Status einzulegen. Da diese neue Beschwerde am 8. Dezember 1978 eingetragen wurde, hatte der Kläger bis zum 6. Juli Zeit, um Sie anzurufen, wenn die Beschwerde nicht vor dem 6. April 1979 beschieden würde.

Ich schlage Ihnen daher vor, in die Prüfung der Begründetheit der Klage einzutreten.

IV — Der Wortlaut des Artikels 3 Absatz 3 erster Gedankenstrich des Anhangs VII in der in den Jahren 1976/1977 geltenden Fassung enthält keinen Hinweis auf die Art des Unterrichts, den das Kind an einer Schule seiner Muttersprache besucht. Der Ausdruck „Schule" kann folglich nicht auf höhere Schulen beschränkt werden. Das Statut unterscheidet — meines Erachtens völlig zu Recht — nicht zwischen einem Unterricht an höheren Schulen und einem Unterricht fachlicher, praktischer oder berufsbezogener Art.

Die Verfasser dieser Bestimmung haben also keineswegs ausgeschlossen, daß ein Kind auch einen berufsbezogenen oder fachlichen Unterricht *in seiner Sprache* besuchen kann. Es is völlig legitim, daß bestimmte Kinder, selbst wenn ihre Eltern europäische Beamte sind, zumindest bis zum Alter von 18 Jahren (vgl. Artikel 2 Absatz 3 Buchstabe b des Anhangs VII) eine berufsbezogene Ausbildung erhalten, und der Besuch einer Schule, die eine solche Ausbildung vermittelt, begründet ebenso wie der Besuch einer höheren Schule einen Anspruch auf den doppelten Höchstbetrag der „Erziehungs"-Zulage, wenn das Kind eine Schule seiner Muttersprache besucht, die mindestens 50 km vom Ort der dienstlichen Verwendung des Beamten entfernt liegt.

Die damals geltende Fassung der Bestimmung enthielt auch keine Hinweise auf das Vorliegen zwingender pädagogischen Gründe. Diese Voraussetzung, die an sich gerechtfertigt ist, wurde ausdrücklich erst im Jahre 1978 eingeführt. Sie konnte folglich dem Kläger nicht aufgrund eines Textes entgegengehalten werden, der erst am 2. Mai 1977 veröffentlicht wurde, selbst wenn sich dieser rückwirkende Geltung zum 1. März 1975 beimißt; deswegen wurde auf diese Voraussetzung auch erstmalig in der Note vom 6. Oktober 1978 Bezug genommen.

Es trifft zu, daß die zuständige Stelle berechtigt ist, jederzeit die Bestimmungen des Statuts im dienstlichen Interesse zu ändern, vorausgesetzt allerdings, daß diese Änderung nicht zum Nachteil der Bediensteten *rückwirkende* Kraft hat. Wenn sich die Beamten und Bediensteten nicht gegen die Rückwirkung von Besoldungserhöhungen wenden, so geschieht dies deswegen, weil die Rückwirkung sie nicht in ihren Rechten verletzt. Sie beschweren sich sogar häufig darüber, daß die Rückwirkung nicht ausreichend sei, da sie die Erhöhung der Lebenshaltungskosten nur teilweise ausgleiche. Es ist verständlich, daß es sich bei einer Maßnahme, die eine weniger günstige Behandlung mit sich bringt, anders verhält.

Ebensowenig kann man darauf verweisen, daß die mit der Ausbildung der Kinder verbundene finanzielle Belastung durch die Auslandszulage ausgeglichen wird: Diese Zulage wird den Beamten gezahlt, auch wenn sie nicht verheiratet sind und auch wenn sie keine Kinder haben.

Obgleich die Verfasser der Verordnung Nr. 711/75 vom 18. März 1975 die von der Kommission erlassenen Allgemeinen Durchführungsbestimmungen sicher gekannt haben, ist in den von ihnen zu diesem Zeitpunkt erlassenen Bestimmungen keinerlei Hinweis auf das Vorliegen „zwingender pädagogischer und ordnungsgemäß nachgewiesener Gründe" enthalten. In diesem Zusammenhang möchte ich bemerken, daß der Präsident der Kommission in der Note IX/1674/76/F — von der in der von Ihnen mit Urteil vom 31. Mai 1979 (Slg. 1979, 1961) entschiedenen Rechtssache Woehrling die Rede war — festgestellt hat, daß Artikel 3 Absatz 3 des Anhangs VII (in der nach dem 18. März 1975 geltenden Fassung) „mehrdeutig" sei und daß der Juristische Dienst, der die Schwierigkeiten hervorgehoben habe, die sich aus einer Wortauslegung dieser Vorschrift ergäben, eine Auslegung für angemessen gehalten habe, die auf einem Vergleich zwischen dem früheren Text (nämlich dem der Verordnung Nr. 1473/72 des Rates vom 30. Juni 1972) und dem neuen Text beruhe und die die Absicht der Verfasser dieses letztgenannten Textes berücksichtige, die nicht darin bestanden habe, die finanziellen Vorteile einzuschränken, die bei großer Entfernung von einer Europäischen Schule gewährt würden, sondern darin, diese Vorteile auch auf bestimmte andere Sachlagen zu erstrecken (insbesondere auf den Fall der Forschungsanstalt Geel der Gemeinsamen Forschungsstelle, wo es eine Europäische Schule gebe).

Vor dem 4. Mai 1978, an dem die gegenwärtig geltende Fassung des Artikels 3 Absatz 3 des Anhangs VII in Kraft getreten ist, brauchte der Kläger nicht nachzuweisen, daß seine Tochter die Europäische Schule nicht mehr besuchen konnte, da die Kommission selbst anerkannt hatte, daß ihm der Besuch der British School in Brüssel in den Jahren 1975/1976 einen Anspruch auf die einfache Erziehungszulage verlieh. Nachdem seine Tochter nach Vollendung des 16. Lebensjahres das „General Certificate of Education at Ordinary Level" erhalten hatte, konnte sie diese Schule nicht weiter besuchen, da dieses Zeugnis gerade denjenigen Kindern erteilt wird, die nach Absolvierung eines abgeschlossenen Unterichtsabschnitts, der dem ersten Abschnitt der höheren Schulausbildung entspricht und normalerweise im Alter von 16 Jahren endet, den Unterricht dieser Schule zwangsläufig nicht weiter besuchen können.

Selbst in bezug auf die zwingenden pädagogischen Gründe hat der Kläger zumindest den Beginn eines Nachweises erbracht. Um den zwingenden Charakter dieser Gründe in Zweifel zu ziehen, hat

der Vertreter der Kommission vorgetragen, der Umstand, daß der — im wesentlichen praktische — Unterricht einer „Kochschule" in einer anderen Sprache als der Muttersprache des Kindes erteilt werde, habe kaum Konsequenzen. Mir scheint jedoch, daß die Verwendung der Muttersprache ebenfalls in einer Hotelfachschule erforderlich sein kann, und sei es auch nur, um die Kochrezepte und die Anwendungsarten zu verstehen: Die Sprache der Gastronomie hat auch ihre Feinheiten.

Es war also legitim, daß bestimmte Kinder europäischer Beamten zumindest bis zum Alter von 18 Jahren eine berufsbezogene Ausbildung erhalten konnten, die unter den Voraussetzungen des Artikels 3 Absatz 3 erster Gedankenstrich des Anhangs VII (in der Fassung von 1975) einen Anspruch auf die doppelte Erziehungszulage eröffnete. Der Kläger konnte folglich für die Ausbildung seiner Tochter in London in den Jahren 1976/1977 eine doppelte Erziehungszulage beanspruchen, sofern nicht nachgewiesen wird, daß seine Tochter diese Art von Ausbildung in einer Schule *ihrer Sprache,* die weniger als 50 km von Brüssel entfernt ist, erhalten konnte.

In Anbetracht der mehrdeutigen Formulierung des ursprünglichen Antrags des Klägers bin ich jedoch der Ansicht, daß seinem Klageantrag auf Zahlung von Zinsen in Höhe von 8 % aus dem Betrag der doppelten Erziehungszulage vom Tag ihrer Fälligkeit bis zu dem ihrer tatsächlichen Zahlung nicht stattgegeben werden sollte.

Ich schlage vor, die Entscheidung vom 6. Oktober 1978 aufzuheben und die Kommission zur Tragung der Kosten zu verurteilen.