SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS JEAN-PIERRE WARNER VOM 30. OKTOBER 1980 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

Im vorliegenden Fall handelt es sich um einen Antrag der Kommission gemäß Artikel 91 der Verfahrensordnung des Gerichtshofes auf Vorabentscheidung über eine prozeßhindernde Einrede, die sie gegen die Zulässigkeit einer gegen sie gerichteten Klage des früheren Beamten der Hohen Behörde der EGKS und später der Kommission selbst, Herrn Giuseppe Grasselli, erhoben hat. Die Kommission behauptet, die von Herrn Grasselli in diesem Verfahren gestellten Anträge seien unzulässig, da verspätet geltend gemacht.

Zu dem Streit zwischen den Parteien ist es folgendermaßen gekommen:

Wie Sie wissen, meine Herren Richter, hat der Rat am 29. Februar 1968, nach Inkrafttreten des Fusionsvertrags, die Verordnung (EWG, Euratom, EGKS) Nr. 259/68 erlassen, die zwei Ziele hatte: erstens, das Statut der Beamten der fusionierten Organe festzulegen und zweitens, vorübergehende Sondermaßnahmen zur Verringerung des Personals der Kommission einzuführen.

In Artikel 4 Absatz 1 dieser Verordnung wurde die Kommission ermächtigt, gegenüber ihren Beamten nach Maßgabe der Verordnung Maßnahmen zum endgültigen Ausscheiden aus dem Dienst zu treffen; nach Artikel 4 Absatz 3 berücksichtigte die Kommission, soweit es das dienstliche Interesse erlaubte, die Anträge der Beamten, die den Wunsch äußerten, daß auf sie eine Maßnahme zum endgültigen Ausscheiden aus dem Dienst gemäß Artikel 4 Absatz 1 angewandt wurde.

In Artikel 5 wurde in zehn ausführlichen Absätzen geregelt, welche finanziellen Folgen die Entlassung nach Artikel 4 für einen Beamten prima facie habe. Zunächst hat er Anspruch auf eine gemäß den Absätzen 1 bis 4 zu berechnende Vergütung, anschließend auf ein vorzeitig ausgezahltes Ruhegehalt. Die Verordnung behandelte auch Familienzulagen, Krankenversicherung und andere Gegenstände.

In Artikel 6 wurde Beamten, die keine elf Dienstjahre erreicht hatten, die Möglichkeit eingeräumt, auf die Geltendmachung ihrer Versorgungsansprüche zu verzichten und stattdessen ein gemäß dieser Bestimmung zu berechnendes Abgangsgeld zu erhalten.

Nach Artikel 7 konnten ehemalige Beamte der EGKS beantragen, daß ihre vermögensrechtlichen Ansprüche nach Artikel 34 des Personalstatuts der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl und Artikel 50 der Personalordnung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl geregelt würden. (In der authentischen englischen Fassung des Artikels 7 heißt es allerdings nicht „financial rights" [vermögensrechtliche Ansprüche], sondern „remuneration" [Vergütung]. Dies beruht jedoch auf einer offensichtlich unrichtigen Übersetzung der Originalfassungen. In der deutschen Fassung heißt es „vermögensrechtlichen Ansprüche", in der französischen Fassung „droit pécuniaires", in der italienischen Fassung „diritti in materia pecuniaria" und in der niederländischen Fassung „financiële aanspraken".)

1 — Aus dem Englischen übersetzt.

Ich glaube nicht, die Unterschiede zwischen Artikel 5 der Verordnung Nr. 259/68 und Artikel 34 des Personalstatuts der EGKS untersuchen zu müssen. Es genügt festzustellen, daß für einen Beamten je nach seinen persönlichen Verhältnissen entweder ersterer oder letzterer vorteilhafter sein konnte.

Herr Grasselli, der am 15. Januar 1916 geboren ist, wurde im Jahre 1961 Beamter der Hohen Behörde. Er war somit im Jahre 1968 52 Jahre alt und hatte ungefähr sieben Dienstjahre als Beamter der Gemeinschaft erreicht.

Am 8. April 1968 stellte er einen Antrag auf Ausscheiden aus dem Dienst gemäß Artikel 4 der Verordnung Nr. 259/68. Der Generaldirektor für Personal und Verwaltung der Kommission teilte ihm mit Schreiben vom 21. Juni 1968 mit, die Kommission habe seinem Antrag stattgegeben; ihre Entscheidung trete (falls er keine Einwendungen erhebe) am 1. Oktober 1968 in Kraft. Der Generaldirektor wies Herrn Grasselli auch auf die ihm in Artikel 6 und 7 der Verordnung Nr. 259/68 eröffneten Wahlmöglichkeiten hin und forderte ihn auf anzugeben, wie er sie auszuüben wünsche. Am 16. September 1968 übersandte die Generaldirektion Personal und Verwaltung Herrn Grasselli ein Schreiben mit einer Anlage, in dem dargelegt wurde, welche vermögensrechtlichen Ansprüche ihm nach Auffassung der Kommission nach Artikel 5 der Verordnung Nr. 259/68 beziehungsweise nach Artikel 34 des Personalstatuts der EGKS zustehen würden. Aus dieser Anlage ergab sich die Auffassung der Kommission, daß Herr Grasselli, falls er sich für Artikel 34 entschiede, keinen Anspruch auf Zulage für unterhaltsberechtigte Kinder hätte und daß sein Ruhegehalt seinem Alter entsprechend gekürzt würde. Mit Schreiben vom 27. September 1968 an den Präsidenten der Kommission machte Herr Grasselli geltend, die Kommission irre sich in diesen beiden Punkten, und beantragte, seine Ansprüche noch einmal zu überprüfen. In einem an den Generaldirektor gerichteten Schreiben vom selben Tag teilte er unter anderem mit, er habe gemäß Artikel 6 das Ruhegehalt gewählt, wünsche jedoch, die ihm in Artikel 7 eingeräumte Wahlmöglichkeit erst dann auszuüben, wenn die Kommission über seinen Antrag entschieden habe. Mit Schreiben vom 18. Oktober 1968 wurde ihm mitgeteilt, daß sein Antrag geprüft worden sei, sein Vorbringen jedoch keinen Erfolg haben könne. Daraufhin erhob er Klage zum Gerichtshof (Rechtssache 32/68, Grasselli/Kommission, Slg. 1969, 505), mit der er im wesentlichen beantragte, die Entscheidung, die ihm als Anlage zu dem Schreiben vom 16. September 1968 übermittelt worden sei, insoweit für nichtig zu erklären, als ihm danach Kinderzulage und ein Ruhegehalt in voller Höhe abgesprochen würden, sofern er sich für die Anwendung des Artikels 34 entschiede. Der Gerichtshof wies die Klage mit Urteil vom 10. Dezember 1969 als unzulässig ab und begründete dies hauptsächlich damit, daß die Anlage zu diesem Schreiben nur Auskunftszwecken diene und keine Entscheidung enthalte. Dementsprechend ging der Gerichtshof nicht auf die Begründetheit der Ansprüche des Herrn Grasselli ein. Generalanwalt Roemer dagegen untersuchte diese und vertrat, worauf wir hingewiesen wurden, obwohl dies für die vorliegende Klage nicht eigentlich erheblich ist, die Auffassung, die Auslegung der einschlägigen Verordnungen durch die Kommission treffe zu.

Mit Schreiben vom 30. Januar 1970 forderte die Generaldirektion Personal und Verwaltung Herrn Grasselli erneut auf anzugeben, auf welcher Grundlage seine vermögensrechtlichen Ansprüche berechnet werden sollten. In seinem Antwortschreiben vom 27. Februar 1970 sprach Herr Grasselli sich eindeutig für die Regelung seiner Ansprüche nach Artikel 34 aus.

Demzufolge erwarb Herr Grasselli während eines Zeitraums von zwei Jahren ab 1. Oktober 1968 einen Anspruch auf eine Vergütung in Höhe eines seiner Besoldungsgruppe und Dienstaltersstufe (A 6/6) entsprechenden Gehalts und für weitere zwei Jahre auf eine Vergütung in Höhe der Hälfte dieses Gehalts. Diese Vergütungen wurden ihm ordnungsgemäß ausgezahlt; die Parteien streiten nicht über sie. Ab 1. Oktober 1972 hatte Herr Grasselli einen Ruhegehaltsanspruch; zu diesem Zeitpunkt war er 56 Jahre alt. Mit Schreiben vom 30. Oktober 1972 ersuchte er die Generaldirektion Personal und Verwaltung um die sofortige Zahlung seines Ruhegehalts und bat um Auskunft über den genauen Betrag, auf den er Anspruch habe, und die Art der Zahlung. In Beantwortung dieses Schreibens wurden ihm am 13. November 1972 ein Fragebogen und einige Informationen über sein Ruhegehalt übersandt. Er wurde unter anderem darüber unterrichtet, daß Beamten, die vor Erreichung des 60. Lebensjahres Ruhegehalt bezögen, keine Familienzulagen (einschließlich der Kinderzulage) gezahlt würden. Herr Grasselli sandte mit Schreiben vom 1. Dezember 1972 den ausgefüllten Fragebogen zurück; er vertrat in seinem Schreiben die Auffassung, daß er bei richtiger Auslegung der einschlägigen Verordnungen Anspruch auf Kinderzulage und auf das volle Ruhegehalt habe. Er brachte dafür im wesentlichen dieselbe Begründung vor wie zuvor gegenüber der Kommission und dem Gerichtshof. Am 11. April 1973 erließ der Personaldirektor eine förmliche Entscheidung, durch die Herrn Grasselli vom 1. Oktober 1972 an ein Ruhegehalt gewährt wurde. An demselben Tage übersandte der Leiter der Abteilung „Persönliche Rechte, Vorrechte" Herrn Grasselli eine Mitteilung mit der Berechnung seines Ruhegehalts („Avviso della determinazione dei diritti relativi alla pensione di anzianità"). Aus dieser Mitteilung ging deutlich hervor, daß er ein entsprechend seinem Alter gekürztes Ruhegehalt und weder eine Kinderzulage noch eine andere Familienzulage erhalten würde. In einem Begleitschreiben erklärte der Abteilungsleiter noch einmal, warum dies nach Auffassung der Kommission so sein müsse. Mit Schreiben vom 9. Juli 1973 an den Personaldirektor fragte Herr Grasselli an, weshalb seine Ehefrau nicht in die in der Mitteilung enthaltene Liste der ihm gegenüber unterhaltsberechtigten Personen aufgenommen worden sei. Obgleich Herr Grasselli, wie sein Schreiben zeigt, sich der rechtlichen Bedeutung der Mitteilung bewußt war (denn er schreibt: „l'importanza giuridica del documento di cui trattasi è rilevante"), beanstandete er weder die Kürzung seines Ruhegehalts noch die Weigerung, ihm Kinderzulage zu zahlen. Der Schriftwechsel zwischen Herrn Grasselli und der Kommission wurde über mehrere Jahre wegen verschiedener anderer Gegenstände, etwa seiner Ansprüche aus der Krankenfürsorge, fortgeführt.

Fast sechs Jahre nach Erhalt der Mitteilung vom 11. April 1973, nämlich am 9. April 1979, bezog sich Herr Grasselli in einem Schreiben an den Personaldirektor darauf, daß er seit dem 1. Oktober 1972 gemäß der Verordnung Nr. 259/68 Ruhegehalt beziehe, und beschwerte sich darüber, daß er keine Familienzulagen erhalte und sein Ruhegehalt gekürzt sei. Er beantragte anzuerkennen, daß er mit Wirkung vom 1. Oktober 1972 Anspruch auf Familienzulagen und ein volles Ruhegehalt habe. Er stützte seine Beschwerde darauf, daß er im Verhältnis zu ehemaligen Beamten der EGKS, die ihren Dienst gemäß den Bestimmungen der Verordnungen (Euratom, EGKS, EWG) Nr. 2530/72 und (EGKS, EWG, Euratom) Nr. 1543/73 des Rates beendet hätten, diskriminiert werde.

Durch diese Verordnungen wurden, wie Sie, meine Herren Richter, wissen, vorübergehende Sondermaßnahmen betreffend die Einstellung und das endgültige Ausscheiden von Beamten der Gemeinschaften aus dem Dienst infolge des Beitritts neuer Mitgliedstaaten eingeführt. Sie wurden am 4. Dezember 1972 bzw. am 4. Juni 1973 erlassen und sind im Amtsblatt vom 5. Dezember 1972 bzw. vom 11. Juni 1973 veröffentlicht. Beide Verordnungen enthalten in Kapitel II Bestimmungen über das endgültige Ausscheiden aus dem Dienst nach dem Vorbild der Verordnung Nr. 259/68, wobei die Verordnung Nr. 2530/72 Beamte der Besoldungsgruppen A 1 bis A 5 und die Verordnung Nr. 1543/73 Beamte betraf, deren Planstellen unter den Forschungs- und Investitionshaushaltsplan fielen. Artikel 5 Absatz 3 der ersteren und Artikel 6 Absatz 3 der letzteren bestimmten jedoch ausdrücklich, daß ehemalige EGKS-Beamte, die sich für die Regelung ihrer Ansprüche nach Artikel 34 des Personalstatuts der EGKS entschieden hatten, unabhängig von ihrem Alter Kinderzulage und, wenn sie mindestens 55 Jahre alt waren und mindestens 10 Dienstjahre erreicht hatten, Ruhegehalt in voller Höhe erhielten.

Zwischen den Parteien ist unstreitig, daß das Schreiben von Herrn Grasselli an den Personaldirektor vom 9. April 1979 als Beschwerde gemäß Artikel 90 Absatz 2 des Beamtenstatuts anzusehen ist. Der Generalsekretär der Kommission teilte Herrn Grasselli unter dem 6. Juni 1979 mit, seine Beschwerde sei an diesem Tage eingetragen worden. Die Viermonatsfrist, während derer die Kommission auf die Beschwerde antworten konnte, lief somit am 6. Oktober 1979 ab. Die Kommission antwortete während dieser Frist und, soweit ich weiß, überhaupt nicht darauf. Herr Grasselli hatte demnach vom 6. Oktober 1979 an drei Monate Zeit, Klage vor dem Gerichtshof zu erheben. Diese Frist verlängerte sich jedoch gemäß Anlage II zur Verfahrensordnung des Gerichtshofes um 10 Tage, da Herr Grasselli in Italien wohnte. Sie lief somit am 16. Januar 1980 ab. Der Schriftsatz, mit dem die vorliegende Klage (mit der Herr Grasselli im wesentlichen beantragt festzustellen, daß ihm die Kinderzulage und das volle Ruhegehalt zu Unrecht vorenthalten werden) erhoben wurde, wurde tatsächlich am 15. Januar 1980 in der Kanzlei des Gerichtshofes eingereicht. Die Frist ist also, was diese Vorschriften angeht, gewahrt.

Die Kommission hat ihre Einrede gegen die Zulässigkeit der Klage jedoch nicht auf diese Vorschriften, sondern auf Artikel 90 Absatz 2 des Beamtenstatuts, wonach eine Beschwerde innerhalb einer Frist von drei Monaten seit (soweit hier einschlägig) dem Tage der Mitteilung der den Gegenstand der Beschwerde bildenden Entscheidung an den Empfänger eingelegt werden muß, und auf Artikel 91 Absatz 2 des Statuts gestützt, wonach eine Klage zum Gerichtshof nur zulässig ist, wenn (soweit hier einschlägig) „bei der Anstellungsbehörde ... zuvor eine Beschwerde im Sinne von Artikel 90 Absatz 2 innerhalb der dort vorgesehenen Frist eingereicht" worden ist. Die Kommission trägt vor, die fragliche Entscheidung sei Herrn Grasselli im vorliegenden Fall durch die ihm mit Schreiben vom 11. April 1973 des Leiters der Abteilung „Persönliche Rechte, Sonderrechte" übersandte Mitteilung bekanntgegeben worden, die Herr Grasselli, wie aus seinem Schreiben vom 9. Juli 1973 hervorgehe, spätestens zu diesem Zeitpunkt erhalten habe. Eine am 9. April 1979 gegen diese Entscheidung eingelegte Beschwerde sei deshalb um Jahre verspätet; eine Klage zum Gerichtshof könne nicht auf sie gestützt werden. Der Umstand, daß die Beschwerde mit den Vorschriften der Verordnungen Nr. 2530/72 und Nr. 1543/73 begründet worden sei, ändere daran nichts, denn diese Verordnungen seien bereits 1972 bzw. 1973 erlassen und veröffentlicht worden.

Meiner Auffassung nach ist die Einrede der Kommission offensichtlich begründet.

Hiergegen hat der Anwalt von Herrn Grasselli, wenn ich recht verstanden habe, hauptsächlich folgendes vorgetragen:

Er hat uns auf Entscheidungen höchster italienischer Gerichte, des Consiglio di Stato und der Corte Costituzionale, verwiesen, insbesondere auf eine Entscheidung der letzteren vom 14./15. Juni 1980, nach der im italienischen Recht zu unterscheiden ist zwischen in Ausübung einer „Hoheitsgewalt" („una potestà autoritativa") getroffenen Verwaltungsentscheidungen einerseits und andererseits Entscheidungen in Bereichen, in denen die betroffene Behörde und der Adressat der Entscheidung als gleichgestellt anzusehen sind; Entscheidungen über die Vergütung oder die Versorgungsansprüche von Beamten gehörten der letzteren Gruppe an, da sie ein subjektives vermögenswertes Recht („un diritto soggettivo di natura patrimoniale") beträfen; für derartige Entscheidungen dürften nicht wie für in Ausübung einer „Hoheitsgewalt" getroffene Entscheidungen kurze Anfechtungsfristen gesetzt werden; auf derartige Fristen könne man sich nicht berufen.

Der Anwalt machte weiter geltend, Artikel 41 des Anhangs VIII zum Beamtenstatut gebe diese Grundsätze wieder, so daß die Anfechtungsfristen der Artikel 90 und 91 des Statuts auf den Antrag eines früheren Beamten, sein Ruhegehalt der Höhe nach zu überprüfen, nicht anwendbar seien.

Dieser Auffassung kann ich mich nicht anschließen.

Wie Sie wissen, lautet Artikel 41 wie folgt:

„Versorgungsbezüge können bei irrtümlicher oder lückenhafter Berechnung gleich welcher Art jederzeit neu festgesetzt werden.

Sie können anderweitig festgesetzt oder entzogen werden, wenn sie im Widerspruch zu den Vorschriften des Statuts und dieses Anhangs gewährt worden sind."

Diese Vorschrift verleiht meines Erachtens dem betroffenen Organ eine Befugnis und erlegt ihm bis zu einem gewissen Grade eine Verpflichtung auf, begründet jedoch kein Verfahren, das ein Ruhegehaltsempfänger anstelle des in Artikel 90 und 91 geregelten Verfahrens wählen könnte. Meine Auffassung deckt sich insoweit mit derjenigen, die Generalanwalt Reischl in der Rechtssache 95/76 *(Bruns/Kommission,* Slg. 1977, 2419, 2423 f.) und (ausführlicher) Generalanwalt Capotorti in der Rechtssache 219/78 *(Michaelis/Kommission,* Slg. 1979, 3359, 3362 ff.) vertreten haben; auf diese hat uns die Kommission hingewiesen. Der Anwalt von Herrn Grasselli hat hervorgehoben, daß der Gerichtshof sich in keiner dieser beiden Rechtssachen der Auffassung des Generalanwalts angeschlossen habe. Dies beruht jedoch darauf, daß der Gerichtshof die Klage in beiden Fällen für unbegründet hielt, so daß er die Frage der Zulässigkeit nicht zu prüfen brauchte.

Dies bedeutet nicht, daß ich der Auffassung wäre, daß ein Ruhegehaltsempfänger nicht das Recht hätte, jederzeit gemäß Artikel 90 Absatz 1 zu beantragen, daß sein Ruhegehalt gemäß Artikel 41 für die Zukunft neu festgesetzt werde. Ich glaube auch trotz der gegenteiligen Ausführungen der Kommission nicht, daß der Ruhegehaltsempfänger in einem solchen Fall nicht berechtigt wäre, nach Ablehnung seines Antrags das Verfahren nach Artikel 90 Absatz 2 und Artikel 91 einzuschlagen. Eine abschließende Meinung zu diesem Punkt zu äußern ist jedoch in der vorliegenden Rechtssache nicht nötig, da Herrn Grassellis Schreiben vom 9. April 1979 an den Personaldirektor keinen derartigen Antrag enthält.

Der Anwalt von Herrn Grasselli ersuchte ferner darum, wenn auch erst in der Sitzung, seinen Mandanten nicht an den strengen Anforderungen der Artikel 90 und 91 festzuhalten, da die Kommission ihm wiederholt zugesichert habe, seine Ansprüche würden erneut geprüft. Ich kann jedoch in der dem Gerichtshof vorliegenden Akte (einschließlich Herrn Grassellis Personalakte) keine Spur davon finden, daß ihm irgendeine solche Zusicherung gemacht worden wäre. Auf die Aufforderung der Kommission, Belege für diese Zusicherungen beizubringen, legte der Anwalt von Herrn Grasselli zwei Schreiben des Mittelsmanns der Kommission an Herrn Grasselli vom 21. Februar und 2. August 1979 vor. Aus diesen ergibt sich, daß der Mittelsmann im Jahre 1979 Herrn Grassellis Fall übernommen hat. Mehr geht aus ihnen nicht hervor.

Nach Auffassung der Kommission hat der Anwalt von Herrn Grasselli geltend gemacht, Herrn Grassellis Beschwerde könne als rechtzeitig eingelegt angesehen werden, wenn sie sich gegen die letzte monatliche Abrechnung über sein Ruhegehalt richte. Ich selbst habe den Anwalt von Herrn Grasselli nicht in diesem Sinne verstanden, wenn er auch vorgetragen hat, der Umstand, daß die Kommission Herrn Grasselli Monat für Monat keine Kinderzulage und kein volles Ruhegehalt zahle, stelle einen fortdauernden Bruch ihrer Verpflichtungen dar, das heiße, der gesamte Ausfall werde für Herrn Grasselli desto höher, je weiter die Zeit fortschreite. Wenn man jedoch unterstellt, daß nicht ich, sondern die Kommission den Anwalt richtig verstanden hat, so wird sein Vorbringen meines Erachtens durch den Hinweis der Kommission auf die einschlägigen Urteile des Gerichtshofes vollständig widerlegt, unter anderem die Urteile in den Rechtssachen 15 u. a./73 *(Schots-Kortner u. a./Rat u. a.,* Slg. 1974, 177); 1/76 *(Wack/Kommission,* Slg. 1976, 1017) und 142/79 *(Fonti-Geronimo/Parlament,* Urteil vom 22. Mai 1980, noch nicht veröffentlicht), aus denen abgeleitet werden kann, daß eine Gehalts- oder Ruhegehaltsabrechnung Beleg für eine die Rechte des Adressaten betreffende Entscheidung darstellt und so die Frist in Lauf setzen kann, daß die nachfolgenden Abrechnungen dagegen keine neuen monatlichen Entscheidungen belegen, sondern nur die frühere Entscheidung bestätigen, so daß sie die Frist nicht erneut in Lauf setzen.

Im Ergebnis bin ich der Meinung, daß die vorliegende Klage mit der Kostenfolge des Artikels 70 der Verfahrensordnung des Gerichtshofes als unzulässig abzuweisen ist.