3. Artikel 47 des Personalstatuts der EGKS betrifft die Bediensteten, die ihren ständigen Wohnsitz vor ihrem Dienstantritt sechs Monate in einer Ortschaft hatten, die mehr als 25 Kilometer von dem Sitz der Institution entfernt ist. Deshalb ist anzunehmen, daß Artikel 9 der in Ausführung des Statuts erlassenen Personalordnung mit dem Begriff des „Ortes, in dem sie vor ihrem Diensantritt ansässig waren", den Ort meinte, an dem die Bediensteten sich ständig aufgehalten oder ihre frühere Tätigkeit ausgeübt hatten.
4. Der Begriff des „Herkunftsortes" ist von dem des „Ortes, in dem (die Beamten) vor ihrem Dienstantritt ansässig waren" verschieden. Der „Herkunftsort" ist ein technischer Begriff, dessen Funktion es ist, den Ort anzugeben, der für die jährliche oder halbjährliche Pauschale der Erstattung der Reisekosten zugrunde zu legen ist.
5. Die Rücknahme einer fehlerhaften oder unrichtigen Entscheidung mit Wirkung für die Vergangenheit unterliegt im allgemeinen strengen Voraussetzungen; dagegen ist die Rücknahme einer solchen Entscheidung für die Zukunt stets möglich.
6. Die fehlerhafte Gewährung oder Weiterzahlung von Gehaltsbestandteilen vermag im Recht des öffentlichen Dienstes keine wohlerworbenen Rechte zu begründen, die einem Entzug der Leistung entgegenstehen könnten.
7. Verwaltungsbeschwerden im Sinne von Artikel 90 Absatz 2 des Statuts unterliegen keinen Formerfordernissen; um ihren Inhalt auszulegen und zu verstehen, hat die Verwaltung alle Sorgfalt aufzuwenden, die eine große, gut ausgestattete Behörde den Bürgern, die Angehörigen ihres Personals inbegriffen, schuldet. Zwar kann den Betroffenen nicht untersagt werden, sich schon in diesem Stadium anwaltlicher Beratung zu versichern; dies ist jedoch ihre eigene Entscheidung, die in keinem Fall dem betreffenden Organ angelastet werden kann.
8. Ein Antrag auf Ersatz des Schadens, den der Betroffene dadurch erlitten haben will, daß er sich, um eine Beschwerde einlegen zu können, zur Klärung seiner rechtlichen Lage hat beraten lassen, kann als böswillig angesehen werden.

In der Rechtssache 54/7,

ANTOON HERPELS, Beamter der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, wohnhaft in Vossem, vertreten durch Rechtsanwälte Jacques Putzeys und Xavier Leurquin, Brüssel, Zustellungsbevollmächtigter: Gerichtsvollzieher Nickts, Luxemburg, 17, Boulevard Royal,

Kläger

gegen

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, vertreten durch ihren Rechtsberater Joseph Griesmar als Bevollmächtigten, unterstützt durch Frau Denise Sorasio-Allo, Mitglied des Juristischen Dienstes der Kommission, Zustellungsbevollmächtigter: Herr Mario Cervino, Rechtsberater der Kommission, Luxemburg-Kirchberg, Jean-Monnet-Gebäude,

Beklagte

wegen Aufhebung der ablehnenden Entscheidung der Kommission vom 18. Januar 1977 über die vom Kläger am 12. April und 30. Juni 1976 eingelegten Beschwerden sowie wegen Verurteilung der Kommission zur Zuerkennung und Zahlung der Auslandszulage an den Kläger seit dem 1. Januar 1976 und zum Ersatz des dem Kläger entstandenen Vermögensschadens

erläßt

DER GERICHTSHOF (Erste Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten G. Bosco, der Richter A. M. Donner und A. O'Keeffe,

Generalanwalt: H. Mayras
Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Der Sachverhalt, der Verfahrensablauf, die Anträge sowie der Vortrag der Parteien lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt und schriftliches Verfahren

Der Kläger ist belgischer Staatsangehöriger; er ist gegenwärtig Beamter der Kommission der Europäischen Gemeinschaften. Er wurde am 18. September 1961 von der Hohen Behörde der EGKS in Luxemburg eingestellt. Da er seinen Wohnsitz in Luxemburg nahm, stand ihm von diesem Zeitpunkt an eine Trennungszulage zu, an deren Stelle mit Wirkung vom 1. Januar 1962 an in Anwendung des neuen Beamtenstatuts eine Auslandszulage trat.

Im Juni 1968 wurde der Kläger von Luxemburg nach Brüssel versetzt; dort wurde ihm ein Anspruch auf Zahlung der Auslandszulage zugebilligt.

Durch eine Mitteilung des Leiters der Abteilung „Persönliche Rechte, Vorrechte" vom 19. Januar 1976 wurde dem Kläger mitgeteilt, daß die „Generaldirektion Finanzkontrolle sich geweigert hat, die Beibehaltung der Auslandszulage zu bestätigen", weil der Kläger in der Zeit vor der Aufnahme seiner Tätigkeit bei der Hohen Behörde in Brüssel gewohnt habe. Es hieß, der Kläger werde über den Fortgang der Angelegenheit auf dem laufenden gehalten. Der Kläger legte gegen diese Mitteilung gemäß Artikel 90 Absatz 2 des Statuts der Beamten der Europäischen Gemeinschaften eine Beschwerde ein, die am 12. April 1976 eingetragen wurde.

Durch eine Mitteilung des Generaldirektors für Personal und Verwaltung wurde dem Kläger bestätigt, daß die Auslandszulage ihm mit Wirkung vom 1. Januar 1976 gestrichen worden sei. Gegen diese Mitteilung legte der Kläger ebenfalls eine Beschwerde ein, die am 30. Juni 1976 eingetragen wurde.

Die Antwort der Kommission vom 18. Januar 1977, durch die beide Beschwerden ausdrücklich zurückgewiesen wurden, wurde dem Kläger am 27. Januar 1977 mitgeteilt.

Der Kläger hat gegen diese ausdrückliche, ablehnende Entscheidung die vorliegende Klage erhoben, die am 26. April 1977 in das Register der Kanzlei eingetragen worden ist.

Auf Bericht des Berichterstatters und nach Anhörung des Generalanwalts hat die Erste Kammer des Gerichtshofes beschlossen, ohne vorherige Beweisaufnahme in die mündliche Verhandlung einzutreten.

II — Anträge der Parteien

Der Kläger beantragt,

— die angefochtene ablehnende Entscheidung aufzuheben,

— festzustellen, daß der Kläger weiterhin Anspruch auf Gewährung der Auslandszulage hat, und die Beklagte zu verurteilen, ihm diese rückwirkend seit dem 1. Januar 1976 nebst gesetzlichen Zinsen in Höhe von 8 % für die Zeit seit dem 1. Januar 1976 bis zum Tage der Zahlung der Rückstände zu zahlen,

— zu erkennen, daß dem Kläger durch das Verhalten der Beklagten außerdem ein Vermögensschaden entstanden ist, dessen Höhe der Gerichtshof auf den Betrag von 15 000 bfrs festsetzen möge,

— die Beklagte zu verurteilen, die Kosten des Verfahrens zu tragen.

Die Beklagte beantragt,

— die Klage als insgesamt unzulässig, jedenfalls aber als unbegründet abzuweisen,

— den Kläger zu verurteilen, die Kosten des Verfahrens zu tragen.

III — Vortrag der Parteien

Zur Zulässigkeit

Die *Kommission* ist der Ansicht, der Antrag auf Zahlung von 15 000 bfrs zum Ersatz eines angeblichen Vermögensschadens, der dem Kläger entstanden sei, weil er „gezwungen war, Kosten für Rechtsberatung aufzuwenden", sei unzulässig. Dieses Begehren sei nicht Gegenstand irgendeines vorherigen Antrags oder einer Beschwerde gemäß Artikel 90 des Statuts gewesen, sondern sei erst im gerichtlichen Verfahren geltend gemacht worden.

Die Kommission rügt außerdem die Unzulässigkeit der Klage insgesamt in allen Klageanträgen wegen Versäumung der Klagefrist nach Artikel 90 des Statuts.

Die Entscheidung des Leiters der Abteilung „Persönliche Rechte, Vorrechte", der nach Ansicht der Kommission (vgl. Anhang XVIII zur Klagebeantwortung) zuständigen Stelle, datiere vom 19. Januar 1976. Da die dagegen gerichtete Beschwerde am 12. April 1976 eingetragen worden sei, habe die stillschweigende Ablehnung dieser Beschwerde am 12. August 1976 festgestanden. Der Kläger habe dafür für eine Klageerhebung über eine Frist bis zum 12. November 1976 verfügt; er habe seine Klage jedoch erst am 26. April 1977, also mit fünf Monaten Verspätung, beim Gerichtshof anhängig gemacht.

Die Mitteilung des Generaldirektors für Personal und Verwaltung vom 8. April 1976 und die daraufhin eingelegte zweite Beschwerde, die am 30. Juni 1976 eingetragen worden sei, seien für die Beurteilung der Zulässigkeit der Klage ohne Bedeutung. Da die stillschweigende Ablehnung der Beschwerde am 30. Oktober 1976 festgestanden

habe, habe der Kläger über eine Frist bis zum 30. Januar 1977 für die Klageerhebung verfügt. Die Antwort der Kommission, durch die diese zweite Beschwerde ebenso wie im übrigen die erste Beschwerde ausdrücklich zurückgewiesen und die ihm am 27. Januar 1977 vor Ablauf der Klagefrist mitgeteilt worden sei, habe die Klagefrist gemäß Artikel 91 Absatz 3 des Statuts erneut in Gang gesetzt. Man könnte also annehmen, daß die beim Gerichtshof am 26. April 1977 eingereichte Klage zulässig sei, sofern sie denselben Gegenstand habe wie die zweite Beschwerde, denn zu diesem Zeitpunkt sei die Klagefrist für die Geltendmachung der Ansprüche aus der ersten Beschwerde verstrichen gewesen.

Beide Beschwerden hätten indessen denselben Gegenstand, denn die zweite Beschwerde enthalte im Vergleich zur ersten kein zusätzliches Begehren. Die Einlegung einer zweiten Beschwerde könne deshalb nicht bewirken, daß der Kläger die Möglichkeit erhalte, beim Gerichtshof Klage zu erheben, obwohl die Fristen, die mit der ersten Beschwerde zu laufen begonnen hätten, seit mehreren Monaten verstrichen seien.

Außerdem richte sich die zweite Beschwer gegen einen lediglich bestätigenden Akt, der als solcher keine Beschwer enthalten und nicht Gegenstand einer Klage sein könne (Urteile des Gerichtshofes vom 14. April 1970 in der Rechtssache 24/69, Nebe/Kommission der EG — Slg. S. 152, Randnummer 8 —, vom 8. Februar 1973 in der Rechtssache 56/72, Goeth-Van Der Schueren/Kommission der EG — Slg. S. 186 —, vom 8. Mai 1973 in der Rechtssache 33/72, Gunella/Kommission der EG — Slg. 481, Randnummer 10 —, und vom 15. Juni 1976 in der Rechtssache 1/76, Wack/Kommission der EG — S. 1024, Randnummer 7).

Der *Kläger* macht unter Hinweis auf das Urteil des Gerichtshofes vom 1. Juli 1976 (Rechtssache 58/75, Sergy — Slg. 1976, S. 1139) zum Schadensersatzantrag geltend, gerade wegen der rechtswidrigen Aufhebung der Entscheidung über die Gewährung der Zulage sei er zu Ausgaben gezwungen worden und sei ihm ein zusätzlicher Schaden entstande, dessen unmittelbare Ursache der Gegenstand der Verwaltungsbeschwerde sei.

Zur Zulässigkeit der Klage insgesamt macht der Kläger geltend, die einzige Entscheidung, die eine Beschwer enthalten habe, sei diejenige, die in der Mitteilung vom 8. April 1976 enthalten sei, denn in der ersten Mitteilung vom 19. Janur sei ihm nur eine Information über eine vorläufige finanztechnische Maßnahme zur Kenntnis gebracht worden. Im übrigen sei der Abteilungsleiter auf jeden Fall für eine derartige Entscheidung sachlich unzuständig.

Die in der Mitteilung vom 8. April 1976 enthaltene Entscheidung habe keinen bestätigenden Charakter. Die Beklagte habe den Vorgang erneut geprüft, was zu einer vollständig neuen Entscheidung führe, die eine neue Klagefrist in Gang setze.

Die Antwort der Kommission vom 18. Januar 1977 zeige zudem, daß die zweite Beschwerde diejenige sei, die sich gegen die einzige abschließende und beschwerende Entscheidung richte.

Die *Beklagte* bleibt in ihrer Gegenerwiderung dabei, daß der Kläger die ihm zur Klageerhebung beim Gerichtshof nach der stillschweigenden Ablehnung seiner ersten Beschwerde zur Verfügung stehenden Fristen habe verstreichen lassen.

Sie untersucht sodann die Natur der Mitteilung des Generaldirektors für Personal und Verwaltung vom 8. April 1976: Es stehe fest, daß die beiden Beschwerden der Sache nach denselben Gegenstand hätten, was nach Ansicht der Kommission in der Erwiderung des Klägers keineswegs bestritten werde. Daraus ergebe sich, daß die zweite Beschwerde als Grundlage einer Klage vor

dem Gerichtshof nur dienen könnte, wenn die erste Beschwerde gegen einen nur vorbereitenden und nicht entscheidenden Akt eingelegt worden wäre. Die Beklagte habe bereits auf alle Gesichtspunkte hingewiesen, die im Gegenteil zeigten, daß eine echte Entscheidung Anlaß für die erste Beschwerde gewesen sei, während die Mitteilung vom 8. April 1976 lediglich bestätigenden Charakter gehabt habe.

Der bestätigende Charakter ergebe sich aus der einfachen Feststellung, daß die Mitteilung vom 8. April 1976 rechtlich oder tatsächlich an der Rechtsstellung des Klägers nichts geändert und daß sie keinen neuen Gesichtspunkt enthalten habe. Den angeblichen Grundsatz, wonach eine erneute Prüfung des Sachverhalts stets zu einer neuen Entscheidung führe, die die Klagefristen erneut in Gang setze, gebe es nicht.

Zur Begründetheit

Der Kläger stützt seine Klage auf folgende Gründe:

A — Aufhebungsantrag

— Verletzung von Artikel 97 Absatz 4 des Statuts der Beamten der EGKS, der nach Artikel 2 letzter Absatz der Verordnung Nr. 259/68 des Rates vom 29. Februar 1968 (ABl. 1968 L 56) zur Festlegung des Statuts der Beamten der Europäischen Gemeinschaften weiterhin gilt;

— Verletzung eines wohlerworbenen Rechtes auf Zahlung der Auslandszulage;

— Verletzung des berechtigten Vertrauens.

B — Schadensersatzantrag

Der Kläger macht geltend, ihm sei ein Vermögensschaden entstanden, der durch die rückwirkende Zahlung der Auslandszulage nicht angemessen ausgeglichen werde. Er sei gezwungen gewesen, einen Rechtsanwalt zu Rate zu ziehen, um seine rechtliche Stellung zu klären, und er habe so einen Vorschuß auf das Anwaltshonorar leisten müssen, der ihm zu erstatten sei.

A — 1. Erster Klagegrund

Der *Kläger* macht geltend, ihm stehe in Anwendung des früheren Personalstatuts der EGKS ein Anspruch auf die Trennungszulage zu.

Die *Beklagte* ruft zunächst den Inhalt der im vorliegenden Fall anwendbaren Statutsbestimmungen in Erinnerung. Artikel 97 Absatz 4 des Statuts der Beamten der EGKS von 1962 bestimmte:

„Erfüllt ein Bediensteter, der gemäß Artikel 93 als Beamter übernommen wurde, aufgrund einer Änderung des Ortes seiner dienstlichen Verwendung nicht mehr die im Anang VII Artikel 4 genannten Voraussetzungen für die Gewährung der Auslandszulage, so erhält er diese Zulage weiterhin, wenn er gemäß dem bisherigen Personalstatut der EGKS auf die Trennungszulage Anspruch hatte."

Aus dieser Bestimmung ergebe sich, daß der Kläger seit seiner dienstlichen Verwendung in Brüssel die Beibehaltung der Auslandszulage nur hätte beanspruchen können, sofern er gemäß dem früheren Statut der EGKS Anspruch auf Beibehaltung der Trennungszulage gehabt hätte. Diese Frage sei in der Personalordnung der Gemeinschaft (1956) im Anhang zum Personalstatut der EGKS in Artikel 9 geregelt gewesen:

„a) Die Bediensteten, welche die Bedingungen nach Artikel 47 Ziff. 3 des Personalstatuts erfüllen, haben Anspruch auf eine Trennungszulage

...

b) Die Bediensteten, die infolge einer anderweitigen dienstlichen Verwendung ihren Wohnsitz in einen Ort verlegen müssen, der weniger als 25 km von dem Ort entfernt ist, in dem sie vor ihrem Dienstantritt an-

sässig waren, verlieren den Anspruch auf die Zahlung nach Buchstabe a dieses Artikels.

...“

Der in der vorstehenden Vorschrift genannte Artikel 47 des Personalstatuts der Gemeinschaft habe bestimmt:

„Nach Maßgabe der Bestimmungen dieses Statuts werden in der Personalordnung geregelt:

3. Die Höhe der allen Bediensteten gewährten Residenzzulage sowie der Trennungszulage für die Bediensteten, die vor ihrem Dienstantritt länger als sechs Monate ihren ständigen Wohnsitz in einer Ortschaft hatten, die mehr als 25 km von dem Sitz der Institution entfernt ist;

...“

Aus all diesen Bestimmungen ergebe sich eindeutig, daß der Kläger die Beibehaltung dieser Zulage nur beanspruchen könnte, wenn er den Beweis erbrächte, daß die Ortschaft, in der er vor dem Antritt seines Dienstes in Luxemburg seinen Wohnsitz gehabt habe, weiter als 25 km von seinem neuen Wohnsitz, nämlich Brüssel, entfernt sei.

Der Gerichtshof müsse also entscheiden, ob der Ort des Wohnsitzes des Klägers vor seinem Dienstantritt bei der EGKS, wie er behaupte, Wevelgem — eine weiter als 25 km von Brüssel entfernt liegende Ortschaft — oder vielmehr — wie die Kommission mit der angefochtenen Entscheidung angenommen habe — Brüssel gewesen sei.

Aus der Akte ergebe sich, daß der Kläger während eine Zeitraums von mehr als zwei Jahren, bevor er nach Luxemburg gezogen sei, ohne Unterbrechung in Brüssel gelebt habe. Um den Nachweis zu erbringen, daß sein früherer Wohnsitz Wevelgem gewesen sei, könne sich der Kläger nur auf eine Meldebescheinigung dieser Ortschaft berufen. In dieser Bescheinigung vom 19. September 1961 werde bescheinigt, daß der Kläger in das Einwohnerregister von Wevelgem eingetragen gewesen sei und dort seit dem 15. September 1961, also drei Tage vor seinem Dienstantritt in Luxemburg, gewohnt habe.

Der Begriff des früheren Wohnsitzes, von dem Artikel 9 Buchstabe b der Personalordnung ausgehe, müsse an den in Artikel 47 des Statuts bestimmten Begriff anknüpfen; dieser nenne den Ort, an dem die Bediensteten „länger als sechs Monate ihren ständigen Wohnsitz“ gehabt hätten.

Die Beklagte ist folglich der Ansicht, der frühere Wohnsitz des Klägers sei Brüssel gewesen; der Kläger erfülle deshalb nicht die notwendige Voraussetzung für die Beibehaltung der Auslandszulage; diese sei ihm daher ordnungsgemäß entzogen worden.

Der *Kläger* macht in seiner Erwiderung geltend, es komme nur auf die Bestimmung des Artikels 9 Buchstabe b der Personalordnung der Gemeinschaft von 1956 über den Verlust der Zulage an. Im Sinne dieser Bestimmung sei sein Wohnsitz Wevelgem und nicht Brüssel gewesen. Die Hohe Behörde habe bei seiner Einstellung als seinen Herkunftsort Wevelgem festgelegt, was die Kommission im Jahre 1968 bestätigt habe.

Zwar sei die Gewährung der Trennungszulage von der Voraussetzung der sechsmonatigen Ansässigkeit an einem Ort abhängig gewesen, diese Voraussetzung gelte jedoch nicht mehr für den Entzug der Zulage, wenn der Ort der dienstlichen Verwendung des Empfängers durch das Organ, dem er angehöre, geändert worden sei.

Der Wohnsitz eines Beamten zur Zeit seiner Einstellung sei der Ort, an dem sich sein Lebensmittelpunkt befinde. Wenn er eine ausdrückliche Wahl getroffen habe, um seinen gesetzlichen Wohnsitz mit dem Ort seines Lebensmittelpunktes zusammenfallen zu lassen, dann sei kein Zweifel mehr möglich.

Der Inhalt der Akte der Verwaltung zeige, daß der Wohnsitz des Klägers Wevelgem gewesen sei.

Die *Beklagte* bemerkt in ihrer Gegenerwiderung, der Kläger bestreite nicht, daß die Rechtmäßigkeit der Gewährung der Auslandszulage, die ihm von 1968 bis Ende 1975 zugeflossen sei, von seinem Wohnsitz vor dem Dienstantritt bei der Hohen Behörde abhänge.

In der Erwiderung würden auch die objektiven Umstände, auf die sich die Beklagte gestützt habe, um nachzuweisen, daß der frühere Wohnsitz des Klägers Brüssel gewesen sei, nicht einmal im Ansatz bestritten.

Man könne den Begriff des „früheren Wohnsitzes" nicht mit dem des „Herkunftsorts" gleichsetzen. Der letztgenannte Begriff berücksichtige den „Mittelpunkt der Lebensinteressen" des Beamten und könne nachträglich geändert werden, während der erstere auf sachliche, objektive Gesichtspunkte gegründet sei, die auf jeden Fall vor dem Dienstantritt vorhanden gewesen sein müßten.

Die geltenden belgischen Vorschriften über die Führung der Einwohnerregister, insbesondere die Königliche Verordnung vom 1. April 1960 (Moniteur belge vom 30. April 1960), regle die Meldepflicht. Personen, die sich abwechselnd in zwei oder mehreren Gemeinden aufhielten, seien verpflichtet, sich in das Register jeder dieser Ortschaften eintragen zu lassen. Der Kläger sei dieser Verpflichtung nicht nachgekommen, was die Überzeugung bestärke, daß sein ausschließlicher Wohnsitz Brüssel sei.

2. Zweiter und dritter Klagegrund (Verletzung eins wohlerworbenen Rechts und des berechtigten Vertrauens)

Der *Kläger* macht geltend, keine Verwaltungsbehörde, die eine subjektive Rechte begründende endgültige Entscheidung getroffen habe, dürfe diese später widerrufen, selbst wenn sie fehlerhaft gewesen sei.

Das berechtigte Vertrauen sei verletzt, weil die Kommission nicht nach Ablauf von siebeneinhalb Jahren einen bestandskräftigen Akt widerrufen und dadurch mißbräuchlich zu ihren Gunsten ein vorher festgelegtes Gleichgewicht der Interessen zerstören dürfe; im übrigen begründeten die Existenz einer förmlichen Entscheidung und das Fehlen jedes Verfahrens zu ihrer Überprüfung die berechtigte Überzeugung, daß die Auslandszulage dem Kläger weiterhin zu zahlen sei.

Die *Beklagte* entgegnet, die Gewährung der Auslandszulage an den Kläger seit 1968 sei nicht ordnungsgemäß gewesen und in der Zwischenzeit sei keine Änderung eingetreten, die ihre Zahlung rechtfertigen könnte; sie sei deshalb berechtigt und sogar verpflichtet gewesen, die Zulage zu entziehen, sobald sie Kenntnis von der Fehlerhaftigkeit erlangt habe.

Eine Untersuchung der Rechtsprechung des Gerichtshofes (Urteile vom 12. Juli 1957 in den verbundenen Rechtssachen 7/56, 3 bis 7/57, Algera u. a./Gemeinsame Versammlung der EGKS — Slg. S. 82 —, vom 1. Juni 1961 in der Rechtssache 15/60, Simon/Gerichtshof der EG — Slg. S. 239 —, und vom 24. Juni 1976 in der Rechtssache 56/76, Elz/Kommission der EG — Slg. S. 1097) ergebe, daß aus einem fehlerhaften Akt kein „wohlerworbenes Recht" entstehen könne. Die Notwendigkeit zur Wiederherstellung des der Rechtslage entsprechenden Zustands werde nur durch Erfordernisse der Rechtssicherheit begrenzt, keineswegs aber durch die Unantastbarkeit bestimmter Rechte behindert. Diese Erfordernisse stünden, ohne daß hierfür Fristen vorgeschrieben wären, der Rücknahme fehlerhafter Entscheidungen für die Zukunft keineswegs entgegen.

Nach dieser Ansicht fehle dem Vorbringen des Klägers zur Verletzung eines angeblichen wohlerworbenen Rechts ebenso jede Grundlage wie den Argu-

menten im Zusammenhang mit der Dauer der Gewährung des Vorteils, auf die der Klagegrund des „berechtigten Vertrauens" gestützt sei.

Man könne annehmen, daß der Gerichtshof sich in der Rechtssache Elz (Urteil vom 24. Juni 1976 in der Rechtssache 56/76 — Slg. S. 1097) im Hinblick auf die Rücknahme von Verwaltungsakten für eine Unterscheidung zwischen rechtsbegründenden fehlerhaften Verwaltungsakten und nur bestätigenden Akten ausgesprochen habe. Wenn man einmal unterstelle, daß der Gerichtshof die voraussetzungslose Rücknahme fehlerhafter Einzelfallentscheidungen nur zulasse, wenn sie nicht rechtsbegründend seien, dann zeigten die Prüfung des Sachverhalts und die Lösungen der innerstaatlichen Rechtsordnungen, daß die Gewährung der Auslandszulage offensichtlich zu dieser Gruppe gehöre.

Zur Störung des „Gleichgewichts der Interessen" bemerkt die Beklagte, der Gerichtshof habe sich bei der Entscheidung über Streitigkeiten zwischen Bediensteten und den Gemeinschaftsorganen niemals auf diesen Gesichtspunkt gestützt. Die Rechtsbeziehung zwischen beiden sowie die Umstände des konkreten Falles stünden der Berücksichtigung dieses Gesichtspunktes entgegen.

Der *Kläger* legt in seiner Erwiderung dar, mangels einer Vorschrift zur Regelung der Beseitigung eines einseitigen Verwaltungsaktes — beispielsweise Artikel 41 des Anhangs VIII zum Statut der Beamten — sei zu entscheiden, daß die Gewährung der Auslandszulage nicht erneut überprüft und erst recht im Falle der Fehlerhaftigkeit nicht entzogen werden könne.

Aus einer Untersuchung der Rechtsprechung des Gerichtshofes und des französischen, belgischen und deutschen Rechts lasse sich folgende Lehre ziehen:

Nach der gemeinschaftsrechtlichen Rechtslage für die Rücknahme fehlerhafter Verwaltungsakte setze die Zulässigkeit einer solchen Rücknahme voraus, daß sie innerhalb einer angemessenen Frist, die höchstens drei Jahre betrage, erfolge. Dieser Standpunkt stimme mit dem der Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten überein.

Die Gemeinschaftsrechtsprechung zeige sich dagegen zweifellos fortschrittlicher als die Rechtsprechungen der Mitgliedstaaten, wenn sie die herkömmliche und endlose Schwierigkeiten schaffende Unterscheidung zwischen den rechtsbegründenden Akten und den rechtsfeststellenden Akten aufgebe und davon ausgehe, daß nach dem Verstreichen einer angemessenen Frist ein fehlerhafter Akt gleich welcher Art nicht mehr zurückgenommen werden könne.

Dieses Bestreben nach größerem Schutz individueller und sozialer Rechte für die Angehörigen der Mitgliedstaaten verdiene besonderes Interesse, wenn der ursprüngliche Akt von der Verwaltungsbehörde nach Prüfung durch die zuständige Stelle ausdrücklich in einem die Entscheidung der zuständigen Behörde enthaltenen Schriftstück niedergelegt worden sei.

Im vorliegenden Fall führe dies zu der Schlußfolgerung, daß die Mitteilung vom 5. Juli 1968, die die Gewährung der Auslandszulage an den Kläger enthalte, eine aus der dienstlichen Verwendung des Klägers in Brüssel folgende Einzelfallentscheidung der Behörde im finanziellen Bereich sei.

Der Kläger bleibt dabei, daß er ein wohlerworbenes Recht auf Weiterzahlung der Auslandszulage habe.

Zum dritten Klagegrund vermag der Kläger nicht zu erkennen, inwieweit die Rechtsbeziehung zwischen dem Beamten und der Verwaltung nach dem Statut den allgemeinen Grundsatz des Schutzes des berechtigten Vertrauens ändere oder gar aufhebe.

Es gebe keinen Gesichtspunkt höherrangigen Interesses der Allgemeinheit, der die Entziehung der Auslandszulage

rechtfertige, obwohl keine Vorschrift dies ausdrücklich vorsehe.

Der Kläger hält seinen Vortrag aufrecht.

Die *Beklagte* führt in ihrer Gegenerwiderung aus, die bisherige Rechtsprechung des Gerichtshofes widerlege die Auffassung des Klägers, daß die Rücknahme der Auslandszulage für die Vergangenheit oder für die Zukunft mangels einer Vorschrift, die sie ausdrücklich vorsehe, auf jeden Fall unmöglich sei.

Sie ist in der Tat überzeugt, daß die bisherigen Entscheidungen des Gerichtshofes im Bereich der Rücknahme fehlerhafter Verwaltungsakte eindeutig die Feststellung erlaubten, daß die angefochtene Entscheidung über den Entzug der Auslandszulage des Klägers rechtmäßig sei.

Nichts in den Entscheidungen des Gerichtshofes rechtfertige die Ansicht, daß er bei der Rücknahme mit Rückwirkung den Begriff der angemessenen Frist einführen wolle.

Die Beklagte könne dem Kläger auch dort nicht folgen, wo er vortrage, aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes ergebe sich, daß die Rücknahme für die Zukunft nur beim Fehlen einer ausdrücklichen Entscheidung und bei bloßer Nachsicht oder Duldung der Verwaltung möglich sei. Diese Ansicht laufe darauf hinaus, jede Möglichkeit der Rücknahme fehlerhafter „Akte", sogar begrenzt auf die Zukunft, zu verneinen.

Die Beklagte hält an ihrer Erklärung in der Klageschrift zu der Unterscheidung zwischen rechtsbegründenden und lediglich feststellenden Akten fest. Die Erwiderung des Klägers enthalte kein Argument, das die vorangegangenen Erwägungen der Beklagten widerlegen könne.

B — Schadensersatzantrag

Die Beklagte stellt fest, der Kläger trage keine Begründung vor, die dieses Begehren auf Gewährung einer Entschädigung von 15 000 bfrs für Anwaltshonorare stützen könnte. Sie beschränkt sich deshalb auf den Hinweis, daß es nach den allgemeinen Grundsätzen der Verschuldenshaftung einen Anspruch auf Ersatz nur gäbe, wenn dem Kläger von der Beklagten ein Schaden zugefügt worden und das Verhalten des letzteren schuldhaft gewesen wäre.

Der *Kläger,* antwortet, im Falle eines Erfolges der Anfechtungsklage würden die Kosten, die der Beklagten auferlegt würden, nur die Verfahrenskosten vor dem Gerichtshof decken. Durch das Verschulden der Beklagten habe sich der Kläger aber gezwungen gesehen, einen Anwalt gerade für das „Vorverfahren" zu Rate zu ziehen. Es bestehe deshalb ein unmittelbarer Kausalzusammenhang zwischen diesen Kosten und dem Verschulden der Kommission. Dieser Schaden müsse von der Beklagten ebenfalls ersetzt werden.

Die *Beklagte* bezieht sich in ihrer Gegenerwiderung auf ihren Vortrag in der Klagebeantwortung.

IV — Mündliche Verhandlung

Die Parteien haben in der Sitzung vom 12. Januar 1978 mündlich verhandelt. Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 16. Februar 1978 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Der Kläger hat mit der am 26. April 1977 beim Gerichtshof eingegangenen Klageschrift beim Gerichtshof eine Klage nach Artikel 91 Absatz 3 des Beamtenstatuts erhoben; diese ist gerichtet 1. auf Anfechtung der Weigerung, ihm weiterhin die Auslandszulage zu gewähren, und 2. auf Verurteilung der Gemeinschaft zum Ersatz des Vermögensschadens, der ihm dadurch entstanden sein soll, daß er sich zur Klärung seiner rechtlichen Lage habe beraten lassen müssen.

2/4 Der Kläger ist belgischer Staatsangehöriger. Er trat am 18. September 1961 in den Dienst der Hohen Behörde der EGKS in Luxemburg; seit dieser Zeit wurde ihm eine Trennungszulage gezahlt, die im einheitlichen Statut der Beamten als Auslandszulage bezeichnet wird. Nachdem er im Juni 1968 von Luxemburg nach Brüssel versetzt worden war, wurde ihm die Auslandszulage weiter gewährt. Anläßlich einer allgemeinen Überprüfung gelangte die zuständige Generaldirektion zu der Ansicht, daß die Zahlung dieser Zulage seit der Versetzung des Klägers nach Brüssel unberechtigt gewesen sei, und weigerte sich, sie nach dem 1. Januar 1976 weiter zu gewähren.

5/8 Der Kläger legte gemäß Artikel 90 Absatz 2 des Statuts eine erste Beschwerde ein, die am 12. April 1976 eingetragen wurde. In der Zwischenzeit hatte der zuständige Generaldirektor den Kläger mit Schreiben vom 8. April 1976 wissen lassen, daß er nach Prüfung der Sachlage die ursprüngliche Entscheidung über den Entzug der Zulage bestätige, aber beschlossen habe, ihm „ad personam" eine Ausgleichszulage zu gewähren, durch die der Verlust der Auslandszulage so lange ausgeglichen werden sollte, bis sie durch künftige Erhöhungen der Dienstbezüge aufgezehrt werde. Der Kläger legte daraufhin am 28. Juni 1976 erneut Beschwerde ein, mit der er die Aufhebung dieser Entscheidung des Generaldirektors begehrte. In Beantwortung dieser Beschwerden bestätigte die Kommission selbst mit Schreiben vom 27. Januar 1977 die getroffenen Entscheidungen; sie stellte dabei klar, daß das Erlöschen der Ausgleichszulage nur nach Maßgabe allgemeiner Gehaltserhöhungen und nicht der Erhöhungen der Dienstbezüge, die durch vermehrte familiäre Belastungen des Betroffenen verursacht würden, erfolgen werde.

Zur Zulässigkeit

9/10 Die Kommission macht geltend, die Anfechtungsklage sei verspätet, weil die erste Beschwerde des Klägers am 12. April 1976 eingetragen worden sei, so daß der Kläger mangels eines ausdrücklichen Bescheids innerhalb einer Frist von drei Monaten nach Artikel 90 Absatz 2 des Statuts bis zum 12. November 1976 gegen die stillschweigende Ablehnung seiner Beschwerde hätte

Klage erheben können. Die am 27. April 1977 erhobene Klage sei also unzulässig.

11/15 Die Kommission übersieht dabei, daß die ursprüngliche Entscheidung vom Januar 1976 zunächst durch das Schreiben des Generaldirektors vom 8. April 1976, durch das dem Kläger eine Ausgleichszulage zugebilligt wurde, und sodann durch die Antwort der Kommission, die die Bedingungen für das Erlöschen dieser Zulage näher erläuterte, wesentlich geändert wurde. Zwar meint die Kommission, die Entscheidung über den Entzug der Auslandszulage müsse streng von der Entscheidung über die Gewährung einer Ausgleichszulage getrennt werden und nur die erste der beiden Entscheidungen sei Gegenstand der Klage. Die beiden Entscheidungen stehen jedoch in engem Zusammenhang und beweisen, daß die Entscheidung über den Entzug der Auslandszulage Gegenstand einer erneuten Prüfung, wenn nicht im Hinblick auf ihre rechtliche Begründung, so doch zumindest im Hinblick auf ihre Auswirkungen unter dem Gesichtspunkt der Billigkeit war. Folglich ist das Schreiben der Kommission, das der Kläger am 27. Januar 1977 erhalten hat, nicht als eine bloße Bestätigung der früheren Entscheidungen, sondern vielmehr als das abschließende Ergebnis einer erneuten Prüfung des Sachverhalts anzusehen. Die Klage gegen die in diesem Schreiben enthaltene Entscheidung ist also zulässig.

16 Die Kommission rügt noch, hinsichtlich des Schadensersatzantrages sei die Klage unzulässig, weil dieses Begehren nicht Gegenstand einer Beschwerde gewesen sei.

17/19 Aus der Klageschrift ergibt sich, daß dieser Antrag nur für den Fall einer Aufhebung der angefochtenen ablehnenden Entscheidung gestellt worden ist, so daß er nicht schon in den vom Kläger an die Beklagte gerichteten Beschwerden ausdrücklich erwähnt zu werden brauchte. Es ist im übrigen wichtig, daß der Gerichtshof über die Grundlage derartiger Begehren entscheiden kann. Der Schadensersatzantrag ist deshalb zulässig.

Zur Begründung

Zur Anfechtungsklage

20/23 Nach den geltenden Bestimmungen des Statuts wird die Auslandszulage den Beamten gewährt, „die die Staatsangehörigkeit des Staates, in dessen europäischem Hoheitsgebiet sie ihre Tätigkeit ausüben, nicht besitzen und nicht besessen haben" oder sich in einer vergleichbaren Lage befinden. Jedoch bestimmt Artikel 106 des Statuts: „Ein Beamter, dem vor Anwendung des Status eine Trennungszulage zugestanden hat und der die Voraussetzungen des Anhangs VII Artikel 4 für die Gewährung der Auslandszulage nicht erfüllt,

erhält den Betrag, den er nach der vor Inkrafttreten des Statuts geltenden Besoldungsregelung als Trennungszulage erhalten hätte." Die Voraussetzungen für die Gewährung dieser Trennungszulage, die im Personalstatut der EGKS vorgesehen war, unterscheiden sich von den Voraussetzungen der Gewährung der Auslandszulage im wesentlichen dadurch, daß auf sie die Bediensteten Anspruch hatten, „die vor ihrem Dienstantritt länger als sechs Monate ihren ständigen Wohnsitz in einer Ortschaft hatten, die mehr als 25 km von dem Sitz der Institution entfernt ist" (Artikel 47 Nr. 3 des Personalstatuts). Die in Ausführung des Personalstatuts ergangene und am selben Tage wie dieses in Kraft getretene Personalordnung ergänzte in ihrem Artikel 9 Buchstabe b: „Die Bediensteten, die infolge einer anderweitigen dienstlichen Verwendung ihren Wohnsitz in einen Ort verlegen müssen, der weniger als 25 km von dem Ort entfernt ist, in dem sie vor ihrem Dienstantritt ansässig waren, verlieren den Anspruch auf die Zulage . . ."

24/26 Der Kläger ist der Ansicht, der Entzug der Auslandszulage widerspreche diesen Bestimmungen, insbesondere, weil er auf der Erwägung beruhe, daß sein Wohnort vor seinem Dienstantritt bei der EGKS Brüssel gewesen sei, während sich aus seiner Personalakte eindeutig ergebe, daß er bereits bei seinem Dientantritt als „Herkunftsort" die Gemeinde Wevelgem, eine Ortschaft, die mehr als 25 km von dem Ort seiner dienstlichen Verwendung und seines gegenwärtigen Wohnsitzes entfernt liege, angegeben habe. Tatsächlich habe er einige Tage vor seiner Einstellung durch die Hohe Behörde seinen belgischen Wohnsitz erneut in Welvegem, dem Wohnort seiner Eltern, begründet und den zuständigen Stellen der Hohen Behörde mitgeteilt, daß diese Gemeinde als sein Herkunftsort anzusehen sei. Folglich sei der Ort seines Wohnsitzes zur Zeit seines Dienstantrittes Wevelgem und nicht Brüssel gewesen, so daß die zitierte Bestimmung des Artikels 9 Buchstabe b nicht auf ihn anwendbar sei.

27/32 Diese letztgenannte Bestimmung muß in ihrem Zusammenhang ausgelegt werden. Wie erwähnt, betrifft Artikel 47 des Personalstatuts der EGKS die Bediensteten, die ihren ständigen Wohnsitz vor ihrem Dientantritt sechs Monate in einer Ortschaft hatten, die mehr als 25 km von dem Sitz der Institution entfernt ist. Es ist deshalb anzunehmen, daß Artikel 9 der Personalordnung mit dem Begriff des „Ortes, in dem sie vor ihrem Dienstantritt ansässig waren", den Ort meinte, an dem die Bediensteten sich ständig aufgehalten oder ihre frühere Tätigkeit ausgeübt hatten. Der Umstand, daß der Kläger seinen belgischen Wohnsitz kurz vor seinem Dienstantritt an den Ort verlegt hatte, in dem seine Eltern wohnten, und diese Ortschaft als „Herkunftsort" angab, bewirkte nicht, daß sich der Ort änderte, in dem er im Sinne des vorstehenden Artikels 9 ansässig gewesen war. Nach der damaligen Regelung ebenso wie nach dem heutigen Statut ist der „Herkunftsort" ein technischer Begriff, der eine andere Funktion hat als der in Artikel 47

des Personalstatuts der EGKS und in Artikel 9 der Personalordnung genannte Begriff; er soll den Ort angeben, der für die jährliche oder halbjährliche pauschale Erstattung der Reisekosten vom Ort der dienstlichen Verwendung zum Herkunftsort zugrunde zu legen ist, eine Frage, die gegenwärtig in den Artikeln 7 und 8 des Anhanges VII zum Statut geregelt ist. In Artikel 7 Absatz 3 heißt es: „Der Herkunftsort des Beamten wird bei seinem Dienstantritt unter Berücksichtigung des Ortes, von dem aus er einberufen worden ist, oder des Mittelpunkts seiner Lebensinteressen festgestellt." Mit dieser Formulierung wird klar zu erkennen gegeben, daß der Begriff von dem des „Ortes, in dem sie vor ihrem Dienstantritt ansässig waren", verschieden ist.

33 Es ist folglich davon auszugehen, daß der Kläger die Voraussetzung von Artikel 9 Buchstabe b der Personalordnung erfüllte und daß der Vorwurf der Rechtsverletzung unbegründet ist.

34/36 Der Kläger macht ferner als zweiten Klagegrund geltend, die angefochtene Entscheidung habe ein wohlerworbenes Recht verletzt, denn die Trennungszulage sei seit 1968 ununterbrochen weiter gezahlt worden. Als dritten Klagegrund beruft er sich auf eine Verletzung des Vertrauensschutzes: Die Kommission dürfe nach einer Frist von siebeneinhalb Jahren nicht „mißbräuchlich zu ihren Gunsten ein vorher festgelegtes Gleichgewicht der Interessen zerstören, um einen angeblichen Irrtum ihrer Dienststellen rückgängig zu machen".

37/41 Im vorliegenden Fall gehen diese beiden Rügen ineinander über und können deshalb gemeinsam untersucht werden. Zwar unterliegt die Rücknahme einer fehlerhaften oder unrichtigen Entscheidung mit Wirkung für die Vergangenheit im allgemeinen strengen Voraussetzungen; dagegen ist die Rücknahme einer solchen Entscheidung für die Zukunft stets möglich. Die fehlerhafte Gewährung oder Weiterzahlung von Gehaltsbetandteilen vermag jedenfalls im Recht des öffentlichen Dienstes keine wohlerworbenen Rechte zu begründen, die einem Entzug der Leistung entgegenstehen könnten. Das Statut selbst bestätigt diese Unterscheidung in seinem Artikel 85 über die Rückforderung ohne rechtlichen Grund gezahlter Beträge, indem es diese Rückforderung von eng begrenzten Voraussetzungen abmacht, aber stillschweigend die Einstellung der nicht geschuldeten Zahlungen zuläßt. Es ist zu unterstellen, daß Beamte diese Bestimmung kennen; sie können sich daher insoweit nicht auf ein berechtigtes Vertrauen berufen.

42 Die Rügen des Klägers sind deshalb unbegründet, und seine Anfechtungsklage ist abzuweisen.

Zum Schadensersatzbegehren

43/44 Der Kläger führt aus, „wegen des Entzugs der Zulage" sei er gezwungen gewesen, sich zur Klärung seiner rechtlichen Lage beraten zu lassen, er habe deshalb Anwaltshonorare verauslagen müssen. Diese Beträge seien ihm zu erstatten; er beantragt deshalb die Verurteilung der Kommission zur Zahlung von Schadensersatz, den er auf 15 000 bfrs beziffert.

45/49 Die Auslagen für die anwaltliche Beratung während des Beschwerdeverfahrens bei der Verwaltung sind von den Anwaltshonoraren, die im gerichtlichen Verfahren anfallen, zu unterscheiden. In dem durch Artikel 90 des Statuts geregelten Vorverfahren geht es um eine Auseinandersetzung zwischen dem ohne anwaltliche Vertretung handelnden Beamten und der Verwaltung. Beschwerden unterliegen keinen Formerfordernissen, und, um ihren Inhalt auszulegen und zu verstehen, hat die Verwaltung, wie der Gerichtshof mehrfach erklärt hat, alle Sorgfalt aufzuwenden, die eine große, gut ausgestattete Behörde den Bürgern, die Angehörigen ihres Personals inbegriffen, schuldet. Zwar kann den Betroffenen nicht untersagt werden, sich schon in diesem Stadium anwaltlicher Beratung zu versichern; dies ist jedoch ihre eigene Entscheidung, die in keinem Fall dem betreffenden Organ angelastet werden kann. Deshalb fehlt rechtlich jeder Kausalzusammenhang zwischen dem angeblichen Schaden und dem Verhalten der Kommission.

50 Der Antrag ist also nicht nur abzuweisen, sondern er kann als bar jeder rechtlichen Grundlage und mithin böswillig angesehen werden, was gegebenenfalls bei der Kostenentscheidung zu berücksichtigen ist.

Kosten

51/52 Nach Artikel 70 der Verfahrensordnung tragen die Organe in Rechtsstreitigkeiten mit ihren Beamten ihre Kosten selbst; Artikel 69 § 3 Absatz 2 bleibt jedoch unberührt. Diese Bestimmung lautet: „Der Gerichtshof kann auch der obsiegenden Partei die Kosten auferlegen, die sie der Gegenpartei ohne angemessenen Grund oder böswillig verursacht hat."

53/56 Wie ausgeführt kann der Antrag auf Ersatz des Schadens, den der Kläger dadurch erlitten haben will, daß er sich, um eine Beschwerde einlegen zu können, zur Klärung seiner rechtlichen Lage habe beraten lassen müssen, als böswillig angesehen werden. Die Kosten, die durch diesen Antrag enstanden sind, wären also dem Kläger aufzuerlegen, weil deutlich zu machen ist, daß derartige Begehren, denen zwar jede Grundlage fehlt, die aber dennoch der beklagten Partei sowie dem Gerichtshof selbst die Mühe des Widerlegens zumuten, kaum hingenommen werden können. Jedoch ist gleichfalls zu berücksichtigen, daß die von der Beklagten erhobenen Rügen der Unzu-

lässigkeit erfolglos waren. Unter den gegebenen Umständen ist deshalb dennoch zu erkennen, daß jede Partei ihre eigenen Kosten zu tragen hat.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Erste Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Klage wird abgewiesen.**

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

Bosco Donner O'Keeffe

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 9. März 1978.

Der Kanzler
A. Van Houtte

Der Präsident der Ersten Kammer
G. Bosco

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS HENRI MAYRAS VOM 16. FEBRUAR 1978 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

Herr Antoon Herpels, ein am 24. Januar 1933 in Wevelgem geborener belgischer Staatsangehöriger, trat im September 1961 als Beamter auf Probe der Besoldungsgruppe A 8 in den Dienst der Hohen Behörde der EGKS in Luxemburg. Vor seiner Einstellung hatte er zwei Jahre lang in Ixelles bei Brüssel gewohnt. Er war übrigens in Brüssel zunächst als Journalist beim belgischen Rundfunk und Fernsehen niederländi-

1 — Aus dem Französischen übersetzt.