SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS FRANCESCO CAPOTORTI VOM 24. JUNI 1981 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Die Kommission hat gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag vor dem Gerichtshof gegen das Königreich Belgien Klage auf Feststellung erhoben, daß dieses seine Verpflichtungen aus Artikel 11 Absatz 2 des Anhangs VIII zum Beamtenstatut (das durch die Verordnung Nr. 259/68 des Rates vom 29. Februar 1968 eingeführt wurde) verletzt hat. Nach dieser Vorschrift können Gemeinschaftsbeamte, die vor ihrem Dienstantritt bei den Gemeinschaften eine Erwerbstätigkeit in einem Mitgliedstaat oder bei einer internationalen Einrichtung ausgeübt haben, entweder den versicherungsmathematischen Gegenwert ihres bei der Verwaltung, der innerstaatlichen oder internationalen Einrichtung oder dem Unternehmen, wo sie gearbeitet haben, erworbenen Ruhegehaltsanspruchs oder aber den pauschalen Rückkaufwert, den ihnen die Pensionskasse dieser Verwaltung, dieser Einrichtung oder dieses Unternehmens zum Zeitpunkt ihres Ausscheidens schuldet, durch Zahlung an die Gemeinschaften übertragen lassen. Nun haben zwar alle Mitgliedstaaten mit Ausnahme von Belgien und den Niederlanden die für die Durchführung des vorgesehenen Übertragunsverfahrens notwendigen innerstaatlichen Vorschriften erlassen (oder stehen, wie Griechenland, kurz davor, sie zu erlassen). Belgien hat dies aber klar abgelehnt, wodurch es zum vorliegenden Rechtsstreit gekommen ist.

2. Die belgische Regierung stützt ihre Haltung im wesentlichen auf die Behauptung, daß der genannte Artikel 11 Absatz 2 den Mitgliedstaaten keine Verpflichtung auferlege. Zur Begründung dieses Standpunktes tritt sie nicht nur für eine Auslegung der genannten Vorschrift ein, die im Gegensatz zu derjenigen der Kommission steht, sondern macht vorab folgende drei Argumente geltend:

a) Die Befugnis des Rates zum Erlaß des Beamtenstatuts habe nicht in der Weise ausgeübt werden dürfen, daß den Mitgliedstaaten Verpflichtungen bezüglich der Übertragung von Versorgungsansprüchen auferlegt würden.

b) Obwohl das Beamtenstatut der Form nach eine Verordnung sei, diene es nur der Regelung der Beziehungen zwischen den Gemeinschaften und ihren Bediensteten.

c) Jedenfalls sei es nicht zulässig, den Mitgliedstaaten indirekt und stillschweigend Verpflichtungen aufzuerlegen.

Diese Argumente sind meines Erachtens zuerst zu erörtern.

Die Vorschrift, durch die dem Rat die Befugnis verliehen wurde, die Rechtsstellung aller Gemeinschaftsbeamten festzulegen, ist Artikel 24 des Vertrages über die Fusion der Exekutiven, der bestimmt: „Der Rat erläßt auf Vorschlag der Kommission nach Anhörung der anderen beteiligten Organe mit qualifizierter Mehrheit das Statut der Beamten der Europäischen Gemeinschaften und die Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten dieser Gemeinschaften."

1 — Aus dem Italienischen übersetzt.

Zweifellos verleiht diese Vorschrift dem Rat einen weiten Ermessensspielraum bei der inhaltlichen Ausgestaltung der Beziehungen zwischen den Beamten und den Gemeinschaftsorganen, bei denen sie tätig sind. Selbstverständlich muß eine derartige Befugnis im Gemeinschaftsinteresse und im Rahmen des Zwecks des genannten Artikels 24 ausgeübt werden; dies war jedoch sicher der Fall, als der Rat es für zweckmäßig hielt, den Beamten die Möglichkeit einzuräumen, im Gemeinschaftsbereich in den Genuß der von ihnen durch eine vorhergehende Beschäftigung in einem Mitgliedstaat erworbenen Versorgungsansprüche zu gelangen.

Die Einräumung einer derartigen Befugnis soll nämlich das Überwechseln von nationalen öffentlichen oder privaten Tätigkeiten zur Gemeinschaftsverwaltung erleichtern und den Gemeinschaften so gute Möglichkeiten eröffnen, qualifiziertes und bereits ausreichend berufserfahrenes Personal einzustellen. Es handelt sich somit um eine Regelung, die sich zwar für die einzelnen vorteilhaft auswirkt, jedoch in erster Linie der Wahrung eines Eigeninteresses der Gemeinschaften dient, indem sie zur bestmöglichen Organisation und zu einem möglichst wirksamen Funktionieren ihrer Dienststellen beiträgt. Deshalb war der Rat meines Erachtens vollauf berechtigt, den Mitgliedstaaten die Verpflichtung aufzuerlegen, die zur Durchführung der genannten Regelung notwendigen Maßnahmen zu ergreifen. Auch sind solche Maßnahmen nicht mit den Maßnahmen zur Harmonisierung der nationalen Systeme der sozialen Sicherheit — dies ist sicher ein anderer und anderen Zielen dienender Bereich — zu verwechseln: Hier besteht das Ziel darin, hinsichtlich der Versorgung eine gewisse Kontinuität zwischen Tätigkeiten im nationalen Bereich und Tätigkeiten bei den Gemeinschaften herzustellen, und zwar unbeschadet der Unterschiede zwischen den Systemen der sozialen Sicherheit der Mitgliedstaaten.

Was den Kreis der Adressaten des Beamtenstatuts angeht, so kann man, wie mir scheint, keinesfalls ausschließen, daß dieses auch anderen Rechtssubjekten als den Gemeinschaften und den Beamten Rechte oder Pflichten auferlegt. Zwar dient der größte Teil der Vorschriften des Statuts nur der Regelung der Rechtsstellung der Bediensteten gegenüber den Gemeinschaftsorganen, doch spricht nichts dagegen, daß bestimmte Vorschriften auch zu Lasten der Mitgliedstaaten Verpflichtungen begründen. In formaler Hinsicht würde die Erwägung genügen, daß die Verordnung, durch die das Beamtenstatut eingeführt wurde, allgemeine Geltung im Sinne des Artikels 189 EWG-Vertrag hat; wenn auch der Erlaß des Statuts speziell in dem bereits zitierten Artikel 24 des Fusionsvertrags vorgesehen ist, besteht kein Grund zu der Annahme, daß damit eine Ausnahme von den Grundsätzen des Artikels 189 geschaffen werden sollte. Man kann im Gegenteil die Behauptung aufstellen, daß gerade deshalb, weil die in Artikel 24 des Fusionsvertrags eingeräumte Befugnis durch den Erlaß einer Verordnung ausgeübt worden ist, die allgemeine Geltung des Statuts nicht in Zweifel gezogen werden kann. Es hängt somit vom Aufbau jeder einzelnen Vorschrift ab, ob sie lediglich die Beziehung zwischen den Gemeinschaften und den Beamten oder möglicherweise auch eine Beziehung zwischen den Mitgliedstaaten und den Gemeinschaften regelt. Was nun konkret Artikel 11 Absatz 2 des Anhangs VIII anbelangt, so ist er nicht die einzige Vorschrift des Statuts, deren Durchführung die Mitwirkung der Mitgliedstaaten erfordert: Man kann beispielsweise auch Artikel 11 anführen, wonach der Beamte

von keiner Regierung Weisungen anfordern oder entgegennehmen darf, die Regierungen der Mitgliedstaaten somit unausgesprochen verpflichtet sind, keinem Gemeinschaftsbeamten Weisungen zu erteilen, oder Artikel 83 Absatz 1, wonach die Mitgliedstaaten gemeinsam die Zahlung der Versorgungsleistungen gewährleisten.

Jedenfalls gilt auch für die Verwirklichung der Ziele des Beamtenstatuts die durch Artikel 5 EWG-Vertrag den Mitgliedstaaten auferlegte allgemeine Verpflichtung, „alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zur Erfüllung der Verpflichtungen, die sich aus diesem Vertrag oder aus Handlungen der Organe der Gemeinschaft ergeben", zu treffen und dieser die Erfüllung ihrer Aufgabe zu erleichtern. Berücksichtigt man insbesondere die Weite der Formulierung „Verpflichtungen, die sich ... aus Handlungen der Organe ... ergeben" und das Gebot, der Gemeinschaft die Erfüllung ihrer Aufgabe zu erleichtern, so wird dadurch meines Erachtens auch der Einwand entkräftet, daß es unzulässig sei, den Mitgliedstaaten stillschweigend oder indirekt Verpflichtungen aufzuerlegen. Wenn eine Vorschrift des Statuts die Gemeinschaft mit Sicherheit verpflichtet (im vorliegenden Fall dazu, die Ausübung des dem Beamten durch Artikel 11 Absatz 2 des Anhangs VIII zuerkannten Wahlrechts zu gewährleisten) und sie ohne die Mitwirkung der Mitgliedstaaten nicht in die Praxis umgesetzt werden kann, so sind diese verpflichtet, die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen: Dies ist das Ergebnis, zu dem die Bezugnahme auf Artikel 5 EWG-Vertrag führt.

3. Die von der belgischen Regierung erhobenen prozeßhindernden Einreden scheinen mir somit einer kritischen Prüfung nicht standzuhalten. Wir können uns daher den Auslegungsproblemen zuwenden, die die streitige Vorschrift aufwirft, insbesondere um zu prüfen, ob sie sich so auslegen läßt, wie der Vertreter der belgischen Regierung dies geltend macht, nämlich dahin gehend, daß die Durchführung des Verfahrens der Übertragung der Ruhegehaltsansprüche vom vorherigen Abschluß von Übereinkommen mit der Gemeinschaft abhängt, der jedem Mitgliedstaat freisteht.

Die beklagte Partei stützt diese Auslegung auf eine angebliche Ähnlichkeit zwischen dem ersten und dem zweiten Absatz des Artikels 11 des Anhangs VIII. Artikel 11 Absatz 1 bestimmt nämlich, daß ein Beamter, der aus dem Dienst bei den Gemeinschaften ausscheidet, um in den Dienst einer Verwaltung oder einer innerstaatlichen oder internationalen Einrichtung zu treten, berechtigt ist, den versicherungsmathematischen Gegenwert seines bei den Gemeinschaften erworbenen Ruhegehaltsanspruchs auf die Pensionskasse dieser Verwaltung oder Einrichtung übertragen zu lassen, sofern diese Verwaltung oder Einrichtung mit den Gemeinschaften ein Abkommen getroffen hat. Absatz 2, der den umgekehrten Fall regelt, enthält dagegen keinen Hinweis auf die Notwendigkeit eines derartigen Abkommens; der Beklagte meint jedoch, wegen der Ähnlichkeit der beiden Sachverhalte impliziere er ein solches Erfordernis.

In Wahrheit scheint mir das aus einer wörtlichen Auslegung des Artikels 11 folgende Argument überzeugender: Wenn dieser nur im ersten Absatz, nicht dagegen im zweiten von einem Abkommen spricht, bedeutet dies, daß nur die im ersten Absatz geregelte Übertragung ein Abkommen voraussetzt. Prüfen wir dennoch die These von der Ähnlichkeit der in den beiden Absätzen dieser Vorschrift geregelten Sachverhalte.

In dem in Absatz 1 geregelten Fall versteht es sich von selbst, daß die Gemeinschaften, bevor sie der Übertragung eigener Gelder auf eine andere Versorgungseinrichtung zustimmen, die Möglichkeit haben müssen, mit den Behörden, von denen diese Einrichtung abhängt, die Bedingungen zu vereinbaren, damit die Übertragung für den vorgesehenen Zweck wirksam erfolgt. Auch ist es zweckmäßig, daß sie ihre Beurteilungsfreiheit behalten, solange keine endgültige Einigung erzielt worden ist. Der in Absatz 2 geregelte Sachverhalt ist dagegen anders: Hier sind es die Gemeinschaften, die im Rahmen ihrer eigenen Versorgungsordnung die Wirkungen der Übertragung der vom Beamten in einem Mitgliedstaat erworbenen Versorgungsansprüche bestimmen. Außerdem entspricht, wie wir gesehen haben, der Umstand, daß den Beamten die Wahlmöglichkeit nach Absatz 2 eingeräumt wird, einem Interesse der Gemeinschaften selbst. Deshalb ist es gerechtfertigt, daß man die Durchführung dieser Vorschrift nicht von der Zustimmung der einzelnen Mitgliedstaaten hat abhängig machen wollen.

Der These von der Ähnlichkeit der beiden Absätze des Artikels 11 scheinen mir somit wesentliche Unterschiede entgegenzustehen. Die belgische Regierung leitet jedoch aus der Formulierung des Absatzes 2 einen anderen für ihre Auffassung sprechenden Gesichtspunkt her, nämlich, daß die Verwaltungen, die innerstaatlichen Einrichtungen und die Unternehmen zusammen mit den internationalen Einrichtungen im Rahmen eines einzigen Ausdrucks genannt werden, der dazu dient, den vorherigen Arbeitgeber des Beamten zu bezeichnen. In den Beziehungen zwischen den Gemeinschaften und den internationalen Einrichtungen setzt die Durchführung der Regelung über die Übertragung der Versorgungsansprüche notwendigerweise ein Abkommen voraus: Die beklagte Partei leitet daraus her, daß diese Vorschrift ein solches Abkommen auch dann stillschweigend erfordere, wenn vorheriger Arbeitgeber die Verwaltung eines Mitgliedstaats oder eine von einem Mitgliedstaat abhängige Einrichtung oder ein von ihm abhängiges Unternehmen gewesen sei. Meines Erachtens kann man dem jedoch entgegenhalten, daß sich die Notwendigkeit eines Abkommens mit den internationalen Einrichtungen daraus ergibt, daß diese anders als die Mitgliedstaaten nicht durch das Gemeinschaftsrecht gebunden sind. Dann aber erklärt gerade diese andere Stellung gegenüber den Gemeinschaften — insbesondere das Bestehen der allgemeinen, aus Artikel 5 EWG-Vertrag folgenden Pflicht der Mitgliedstaaten —, weshalb bei der Durchführung des Artikels 11 Absatz 2 des Anhangs VIII zum Beamtenstatut das Verhältnis zwischen den Gemeinschaften und den internationalen Einrichtungen von anderer Art ist als das Verhältnis zwischen den Gemeinschaften und den Mitgliedstaaten.

4. Der Vertreter der belgischen Regierung hat schließlich auf technische Schwierigkeiten hingewiesen, die seiner Auffassung nach jede Form einer Übertragung von einem belgischen Versorgungssystem auf ein Versorgungssystem außerhalb der belgischen Hoheitssphäre wie das der Gemeinschaften unmöglich machen, obwohl die Übertragung (oder zumindest die Berücksichtigung von Vordienstzeiten für die Versorgung) für den Fall des Überwechselns eines Beamten von der belgischen Verwaltung zu einer Tätigkeit im Privatsektor im belgischen Recht ausdrücklich geregelt ist. Der Vertreter Belgiens hat sein Vorbringen unter anderem darauf gestützt, daß es unmöglich sei, vor dem Zeitpunkt des tatsächlichen Eintritts in den Ruhestand

die Höhe der von dem Beamten erworbenen Ansprüche festzustellen, da das belgische Versorgungssystem nicht auf der Zahlung individueller Beiträge beruhe und da die Möglichkeit von Rechtsänderungen, sei es im Sinne einer Erhöhung, sei es im Sinne einer Verminderung dieser Ansprüche bestehe. Dies scheint mir jedoch kein unüberwindliches Hindernis für die Erfüllung der aus der streitigen Vorschrift folgenden Verpflichtung zu sein; jedenfalls kann sich kein Mitgliedstaat auf Schwierigkeiten seiner internen Rechtsordnung berufen, um sich der Befolgung von Vorschriften des Gemeinschaftsrechts zu entziehen. Es ist Aufgabe des belgischen Gesetzgebers, eine Möglichkeit zu finden, um den Gemeinschaftsbeamten, die zuvor einer Tätigkeit im Rahmen eines belgischen Versorgungssystems nachgegangen sind, die Ausübung des durch die genannte Vorschrift gewährten Rechts zu ermöglichen.

Angesichts der von der belgischen Regierung geäußerten Befürchtungen halte ich es für angebracht zu betonen, daß Artikel 11 Absatz 2 lediglich eine Koordination zwischen den nationalen Versorgungssystemen und dem Versorgungssystem der Gemeinschaften vorschreibt, vor allem um zu verhindern, daß die Bediensteten der Gemeinschaften die Versorgungsansprüche verlieren, die sie bei weiterer Tätigkeit in ihrem Herkunftsstaat behalten hätten. Obgleich die Vorschrift für sich genommen auch auf Beamte anwendbar ist, die in ihrem Herkunftsstaat bereits so viele Dienstjahre zurückgelegt haben, wie zum Erwerb eines Versorgungsanspruchs in diesem Staat erforderlich sind, hat die Vorschrift vor allem für die Fälle praktische Bedeutung, in denen der Beamte zu dem Zeitpunkt, in dem er von der Tätigkeit im nationalen Bereich zur Tätigkeit im Gemeinschaftsbereich überwechselt, noch nicht das zum Erwerb eines Versorgungsanspruchs notwendige Dienstalter erreicht hat, so daß er ohne Berücksichtigung der vorhergehenden Berufsjahre im Rahmen des gemeinschaftlichen Versorgungssystems die sich aus diesen ergebenden Vorteile verlieren würde.

Eine letzte Klarstellung scheint mir noch nützlich. Artikel 11 Absatz 2 setzt weder die Gleichartigkeit der nationalen Versorgungssysteme voraus, noch bezweckt er deren Vereinheitlichung. Er läßt im Gegenteil jedes System der Altersversorgung unberührt, vorausgesetzt, daß in jedem Mitgliedstaat die notwendigen Maßnahmen ergriffen werden, um die zweckentsprechende Ausübung des den Gemeinschaftsbeamten eingeräumten Rechts zu gewährleisten. Dies bedeutet, daß den Mitgliedstaaten ein beträchtlicher Ermessensspielraum hinsichtlich der Frage verbleibt, welche Maßnahmen sie für mit ihrem System am besten vereinbar und zugleich für zur Durchsetzung der Statutsvorschrift ausreichend halten. Letztlich wird diese Entscheidung in der Praxis auch auf der Grundlage von Beratungen und Vereinbarungen mit der Kommission getroffen werden; doch es bleibt dabei, daß kein Staat seine Mitwirkung bei der Durchführung des vorgesehenen Übertragungsverfahrens verweigern darf oder geltend machen kann, dieses Verfahren könne infolge der Schwierigkeit, das eigene Versorgungssystem darauf abzustimmen, nicht angewandt werden.

5. Aus allen diesen Gründen bin ich der Auffassung, daß der von der Kommission mit Klageschrift vom 9. Juni 1980 gegen das Königreich Belgien erhobenen Klage stattzugeben ist. Ich schlage daher vor festzustellen, daß die-

ser Staat dadurch, daß er es abgelehnt hat, die zur Durchführung des Artikels 11 Absatz 2 des Anhangs VIII zum Statut der Beamten der Gemeinschaften notwendigen nationalen Maßnahmen zu treffen, gegen seine Verpflichtungen aus dieser Vorschrift sowie aus Artikel 5 EWG-Vertrag verstoßen hat. Der Beklagte ist demgemäß zur Zahlung der Verfahrenskosten zu verurteilen.