In den verbundenen Rechtssachen 63-75/70

FRITZ-AUGUST BODE,
FRIEDHELM DILETTI,
WERNER HORN,
EUGÉNIE KATZMAREK,
HEINRICH KLITZ,
HANS MAIER,
INGEBORG NOLDEN-HORNSCHUH,
WOLFGANG SACHS,
MANFRED SCHMITT,
ERNA VORDERMAYER,
KURT WEIGHARDT,
HANS JOACHIM WETEKAM,
WALTER ZASTRAU,

Beamte der Europäischen Gemeinschaften, Prozeß- und Zustellungsbevollmächtigter: Rechtsanwalt Victor Biel, 71, rue des Glacis, Luxemburg, zugelassen am Obergerichtshof in Luxemburg,

Kläger,

gegen

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, vertreten durch ihren Rechtsberater Jürgen Utermann, Zustellungsbevollmächtigter: Herr Emile Reuter, 4, boulevard Royal, Luxemburg

Beklagte,

wegen Ausgleichs durch die Aufwertung der Deutschen Mark verursachter Einkommensverluste und Feststellung der Ausgleichspflicht für künftige solche Verluste

erläßt

DER GERICHTSHOF (Erste Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten A. M. Donner (Berichterstatter), der Richter R. Monaco und J. Mertens de Wilmars,

Generalanwalt: A. Dutheillet de Lamothe
Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

URTEIL

Tatbestand

I — Sachverhalt und Verfahren

Die Deutsche Mark wurde mit Wirkung vom 27. Oktober 1969 dergestalt aufgewertet, daß ihre amtliche Parität zum belgischen Franken von 12,50 bfrs auf 13,66 bfrs stieg. Dies hatte zur Folge, daß die Bediensteten der Gemeinschaften, die DM-Verbindlichkeiten hatten, deren Dienstort aber nicht in der Bundesrepublik liegt, in belgischen Franken höhere Beträge für ihre zur Erfüllung dieser Verbindlichkeiten erfolgenden Überweisungen aufzubringen hatten. Da ihre Bemühungen, die Kommission zu einem Ausgleich der sich aus dieser Änderung ergebenden Einkommensverluste zu veranlassen, ohne Erfolg blieben, legten die Kläger am 16. Juli 1970 nach Artikel 90 des Statuts Beschwerde ein. Als sie feststellen mußten, daß die Kommission diese Beschwerde nicht innerhalb der Zweimonatsfrist beschied, erhoben sie am 16. November 1970 die vorliegenden Klagen gegen die stillschweigende ablehnende Entscheidung.

Artikel 76 des Beamtenstatuts, auf den sich die Kläger insbesondere stützen, lautet:

„Beamten, ehemaligen Beamten oder Rechtsnachfolgern eines verstorbenen Beamten, die sich — namentlich infolge einer schweren oder längeren Krankheit oder aus familiären Gründen — in einer besonders schwierigen Lage befinden, können Zuwendungen, Darlehen oder Vorschüsse gewährt werden."

Der Gerichtshof hat die vorliegenden Rechtssachen durch Beschluß vom 30. November 1970 wegen Sachzusammenhangs zu gemeinsamer Verhandlung und Entscheidung verbunden.

Das schriftliche Verfahren ist ordnungsgemäß verlaufen. Die Beklagte hat auf eine Gegenerwiderung verzichtet.

Die Erste Kammer des Gerichtshofes hat auf den Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, ohne vorherige Beweisaufnahme in das mündliche Verfahren einzutreten.

Die Parteien haben in der Sitzung vom 1. April 1971 mündlich verhandelt.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 5. Mai 1971 vorgetragen.

II — Anträge der Parteien

Die Kläger beantragen,

a) die Kommission der Europäischen Gemeinschaften als Ausgleich des Einkommensverlustes für die Zeit vom 15. November 1969 bis zum 15. November 1970 zur Zahlung von Beträgen zu verurteilen, die für jeden Kläger in einer seiner Klageschrift beigefügten Berechnung spezifiziert sind;
b) außerdem festzustellen, daß die Beklagte den Klägern den Ausgleich für Einkommensverluste für die Zukunft zu zahlen hat;
c) die Kosten des Verfahrens der Beklagten aufzuerlegen.

Der *Kläger der Rechtssache 65/70,* Herr Werner Horn, beantragt außerdem,

die Beklagte zu veranlassen, in das zukünftige Statut aufzunehmen, daß der Arbeitgeber der europäischen Beamten generell jedes Währungsrisiko zu tragen hat.

Die *Beklagte* beantragt,

a) die Klagen als unbegründet abzuweisen;
b) die Kläger zur Kostentragung zu verurteilen.

III — Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien

A — Zur Zulässigkeit

Die *Beklagte* bestreitet die Zulässigkeit der Klagen nicht. In der mündlichen Verhandlung hat sie jedoch erklärt, der zusätzliche Antrag des Herrn Horn sei unzulässig einerseits wegen Fristversäumnis, da die Verwaltungsbeschwerde keinen entsprechenden Antrag enthalten habe, und andererseits weil er zu allgemein gehalten sei, um Gegenstand einer Klage sein zu können.

B — Zur Begründetheit

Die *Kläger* sind der Auffassung, die Kommission habe durch ihre Weigerung, die ihnen durch die DM-Aufwertung entstandenen Einkommensverluste auszugleichen, Artikel 76 des Beamtenstatuts verletzt. Sie begründen dies wie folgt:

Da sie jeden Monat Geldbeträge in die Bundesrepublik Deutschland überwiesen, um bestimmte feste Verbindlichkeiten, die sie eingegangen seien, und bestimmte familiäre Verpflichtungen zu erfüllen, habe die Änderung der DM-Parität für sie einen Einkommensverlust zur Folge und versetze sie in eine besonders schwierige Lage.

In einer solchen Lage sei es Sache der öffentlichen Verwaltung, die Einkommensverluste der Bediensteten auszugleichen. Die Kommission habe diesen Grundsatz übrigens anerkannt, indem sie denjenigen ihrer Bediensteten, die von der Abwertung des englischen Pfunds und des französischen Franken im Jahre 1969 betroffen wurden, eine besondere Fürsorge haben angedeihen lassen. Außerdem sehe auch ein am 23. September 1969 im Rat geschlossenes Gentleman's Agreement für den Fall von Paritätsänderungen Ausgleichsmaßnahmen zugunsten der Gemeinschaftsbediensteten vor.

Die Kläger sind der Auffassung, soweit die im Statut und seinen Anhängen enthaltenen Vorschriften über die Dienstbezüge diesem Grundsatz nicht Rechnung trügen, sei Artikel 76 des Statuts anzuwenden. Sie halten den Tatbestand dieser Bestimmung für erfüllt, weil sie sich aus Ursachen, die ihrem Einfluß völlig entzogen seien, in einer besonders schwierigen Lage befänden. Zwar stehe die Anwendung von Artikel 76 grundsätzlich im Ermessen der Gemeinschaftsbehörden, im vorliegenden Fall sei aber der Ermessensspielraum tatsächlich durch den Grundsatz der Fürsorgepflicht der öffentlichen Behörden für ihre Bediensteten und das Verbot der Diskriminierung zwischen einzelnen Gruppen von Bediensteten soweit eingeengt, daß Artikel 76 für die Kläger ein subjektives Recht begründe. Dieses Recht habe die Kommission verletzt, indem sie der Beschwerde der Kläger nicht stattgegeben hat.

Die *Beklagte* trägt vor, auf dem Gebiet, um das es sich handelt, könne nichts ohne Zustimmung des Rates geschehen. Sie habe sowohl anläßlich der DM- und Guldenaufwertung von 1961 wie anläßlich der DM-Aufwertung von 1969 beim Rat aufgrund seiner von den Klägern erwähnten „Absichtserklärung" von 1960 Ausgleichsmaßnahmen zugunsten der durch die Paritätsänderungen betroffenen Beamten beantragt. Der Rat habe jedoch im Jahre 1961 alle Ausgleichsmaßnahmen abgelehnt und anläßlich der neuerlichen Aufwertung in seiner Sitzung vom 15. Dezember 1970 beschlossen, das Ergebnis der Beratungen des von den „Koordinierten Organisationen" hierfür eingesetzten „Koordinierungsausschusses" abzuwarten.

Die aus Anlaß der Abwertungen des englischen Pfundes und des französischen Franken ergangenen Entscheidungen betrafen nach Auffassung der Beklagten eine ganz andere Frage als die vorliegend zu entscheidende. In jenen Fällen sei es nicht um allgemeine Ausgleichszahlungen für Abwertungsverluste gegangen, sondern um die Durchführung der Auslandsüberweisungen nach Artikel 17 Absatz 2 des Anhangs VII zum Statut für einige in England und Frankreich Dienst tuende Beamte. Diese Frage habe die Kommission dahin gehend entschieden, daß diese Überweisungen nunmehr unter Zugrundelegung eines in belgischen

Franken ausgedrückten entsprechenden Anteils der Dienstbezüge durchzuführen gewesen seien, und nicht mehr, wie bis dahin, aus der nach Artikel 17 Absatz 1 des Anhangs VII für die Gehaltszahlung maßgebenden Währung des Landes, in dem der Beamte seine Tätigkeit ausübte. Diese Entscheidungen hätten allerdings auch zur Folge gehabt, daß die Betroffenen die negativen Auswirkungen der Abwertung nicht voll zu tragen gehabt hätten. Das sei aber nur eine Nebenwirkung gewesen, die zudem auf die Überweisungen nach Artikel 17 Absatz 2 des Anhangs VII beschränkt gewesen sei.

Zur Rechtsgrundlage der Klageansprüche trägt die Beklagte zunächst vor, die Verfasser des Statuts hätten automatische Ausgleichszahlungen an von Paritätsänderungen betroffene Beamte bewußt ausgeschlossen. Außerdem könnten sich die Kläger auch nicht auf Artikel 76 stützen. Einerseits begründe diese Vorschrift kein subjektives Recht auf bestimmte Leistungen, sondern verleihe der Anstellungsbehörde eine Ermessensbefugnis, andererseits handle es sich um eine Ausnahmebestimmung sozialen Charakters, was so allgemeine und zeitlich unbegrenzte Maßnahmen wie die von den Klägern begehrten ausschließe.

Dagegen sei allerdings nicht auszuschließen, daß Aufwertungsverluste in Einzelfällen zu einer „besonders schwierigen Lage" führen könnten. Die Kläger hätten hierzu aber nicht die erforderlichen Tatsachen vorgetragen. Zu den den Klageschriften beigefügten Berechnungen bemerkt die Beklagte, die Kläger seien von der Aufwertung nur in Höhe der nach Artikel 17 Absatz 2 des Anhangs VII transferierbaren Beträge in den Genuß des diesen Berechnungen zugrunde gelegten amtlichen Wechselkurses von 1 DM = 12,50 bfrs gekommen. Für ihre diese Beträge übersteigenden Verpflichtungen hätten sie sich die notwendigen Devisen auf dem freien Markt beschaffen müssen, wo der DM-Kurs seit Ende 1968 oft erheblich über dem amtlichen Kurs gelegen habe.

Schließlich geht die Beklagte noch auf einige besonders gelagerte Fälle von Klägern der vorliegenden Rechtssache ein, in denen sehr hohe Aufwertungsverluste geltend gemacht würden, welche die Möglichkeit der Anwendung von Artikel 76 des Statuts nicht ausgeschlossen erscheinen ließen.

Die *Kläger* führen in der Erwiderung namentlich ihr Vorbringen zum Gleichheitssatz noch näher aus. Sie bemerken hierzu:

— Einerseits hätten die Gemeinschaften für einen Teil ihrer Bediensteten den negativen Auswirkungen der letzten DM-Aufwertung abgeholfen, indem sie (im Aufwertungsland) der Gehaltszahlung die Paritäten von 1965 zugrunde gelegt hätten (vgl. Artikel 63 Absatz 3 des Statuts in der Fassung der Verordnung Nr. 30/65 EWG, Amtsblatt vom 24. März 1965);

— andererseits hätten, wie die Beklagte selbst in der Klagebeantwortung vorbringe, die in England und Frankreich Dienst tuenden Beamten bei der Abwertung des englischen Pfundes und des französischen Franken dank einer Entscheidung der Kommission die nachteiligen Auswirkungen dieser Paritätsänderungen nicht vollständig zu tragen gehabt. Der in der Klagebeantwortung enthaltene Hinweis auf Artikel 17 Absatz 2 des Anhangs VII sei keine ausreichende Begründung für diese Ungleichbehandlung, da das Statut für alle Beamten Maßnahmen und Regelungen zum Ausgleich der sich aus Kaufkraftverlusten und Wechelkursschwankungen ergebenden Nachteile vorsehe (so in den Artikeln 63 Absatz 3, 65 und 69 Absatz 4).

Ferner bringen die Kläger vor, der Rat habe zu Unrecht auf die Entscheidung des erwähnten „Koordinierungsausschusses" verwiesen, da die europäischen Beamten als Inhaber der ihnen vom Statut eingeräumten Rechte sich in einer Rechtsstellung befänden, die mit der weit weniger gesicherten der Bediensteten der „Koordinierten Organisationen" nicht vergleichbar sei.

Abschließend meinen die Kläger, sie hät-

ten ihren Berechnungen zu Recht dem amtlichen DM-Kurs zugrunde gelegt, da sie auch abgesehen von den ihnen in Artikel 17 Absatz 2 des Anhangs VII eingeräumten Vergünstigungen wie alle Gemeinschaftsbeamten ihre Banküberweisungen nicht über den freien Devisenmarkt, sondern über konvertierbare Konten vornehmen ließen, deren Wechselkurse höchstens um 1 % von der amtlichen Parität abwichen.

In der mündlichen Verhandlung haben die Kläger namentlich vorgetragen, Artikel 76 des Statuts sei in Wahrheit die konkrete Anwendung des in Artikel 24 verankerten Grundsatzes der Fürsorgepflicht. Die Sondervorschrift sei somit nur mit dem Bestreben zu erklären, der Kommission die Möglichkeit zu geben, die darin vorgesehenen Ausgaben aus normalen Haushaltsmitteln zu bestreiten. Übrigens habe die Kommission in Fällen, in denen die Gefahr bestand, daß Beamte durch eine gewisse Verzögerung in der Auszahlung des Abgangsgeldes aus der DM-Aufwertung Verluste erwüchsen, ihre Berechnungen sehr wohl der gegebenen Lage angepaßt, ohne sich verpflichtet zu fühlen, die vorherige Zustimmung des Rates einzuholen.

Entscheidungsgründe

1 Die Kläger beantragen in ihren am 16. November 1970 eingegangenen Klageschriften die Feststellung, daß die Europäischen Gemeinschaften, handelnd durch die Kommission, verpflichtet seien, die Mehrbelastungen auszugleichen, die den Klägern dadurch entstanden sind, daß sie zur Erfüllung ihrer in der Bundesrepublik übernommenen finanziellen Verpflichtungen infolge der Aufwertung der Deutschen Mark vom Oktober 1969 einen höheren Betrag in belgischen Franken, der Währung, in der ihr Gehalt ausgedrückt ist und ausgezahlt wird, überweisen mußten. Sie beantragen, die Kommission demzufolge zu verurteilen, ihnen zum Ausgleich ihrer Einkommensverluste die Beträge zu zahlen, die nach den einzelnen Klageschriften beigefügten Berechnungen dem ihnen in der Zeit vom 15. November 1969 bis zum 15. November 1970 durch die genannte Aufwertung entstandenen Schaden entsprechen. Der Kläger Werner Horn beantragt außerdem, die Beklagte zu veranlassen, in das Beamtenstatut eine Bestimmung des Inhalts aufzunehmen, daß der Dienstherr der europäischen Beamten generell das Währungsrisiko zu tragen habe.

2 Es ist nicht Sache des Gerichtshofes, den Gemeinschaftsbehörden Weisungen zu erteilen. Dieser zusätzliche Klageantrag ist daher als unzulässig abzuweisen.

3 Die Kläger stützen ihre Auffassung in erster Linie auf Artikel 76 des Statuts, wonach Beamten, ehemaligen Beamten, oder Rechtsnachfolgern eines verstorbenen Beamten, die sich — namentlich infolge einer schweren oder längeren Krankheit oder aus familiären Gründen — in einer besonders schwierigen Lage befinden, Zuwendungen, Darlehen oder Vorschüsse gewährt werden können. Die Schwierigkeiten seien im vorliegenden Fall namentlich auf

familiäre Verpflichtungen der Betroffenen zurückzuführen und erfüllten daher den Tatbestand einer besonders schwierigen Lage im Sinne des genannten Artikels 76.

4 Artikel 76 erlegt den Gemeinschaftsbehörden keine bestimmte Verpflichtung auf, sondern soll ihnen die Möglichkeit geben, Beamten oder ehemaligen Beamten in schwieriger Lage Hilfe zu leisten. Die Bestimmung bildet eine Ausnahme von dem allgemeinen Grundsatz, daß alle Beamten dasselbe Statut haben und daß ihnen keine anderen Vorteile zugewandt werden dürfen als die allgemein und objektiv festgesetzten. Die Anstellungsbehörde hat daher die besonderen Umstände jedes Einzelfalles zu prüfen, in dem die Anwendung dieses Artikels beantragt wird, bevor sie eine besonders schwierige Lage als gegeben anerkennen kann. Eine automatische Anwendung dieser Vorschrift ist demnach nicht schon dann möglich, wenn bestimmte Umstände wie eine schwere oder langwierige Krankheit eingetreten sind.

5 Die von den Klägern geltend gemachten Umstände können zwar gegebenenfalls zu einer besonders schwierigen Lage im Sinne von Artikel 76 des Statuts führen, doch kann der Umstand, daß die Kläger durch die Aufwertung der DM zu höheren Zahlungen gezwungen waren, für sich allein kein ausreichender Grund sein, sich auf diese Bestimmung zu berufen. Es ist daher Sache der betroffenen Beamten, sich einzeln an die Kommission zu wenden, um sie zu der Prüfung zu veranlassen, ob, unter anderem mit Rücksicht auf die Höhe des Gehalts der einzelnen Beamten, Artikel 76 angewendet werden kann. Die etwaige Tatsache, daß diesen Beamten aus der Aufwertung der DM ein Schaden erwachsen ist, vermag jedoch für sich allein die Anwendung dieser Vorschrift nicht zu rechtfertigen.

6 Die Rüge der Verletzung dieser Vorschrift ist daher zurückzuweisen.

7 Die Kläger berufen sich ferner auf den Grundsatz der Gleichbehandlung aller Beamten der Gemeinschaften.

8 Dieser Grundsatz findet jedoch im Bereich des Beamtenstatuts seinen Ausdruck gerade darin, daß alle Gemeinschaftsbeamten mit gleichem Dienstort ohne Rücksicht auf ihre Staatsangehörigkeit in der gleichen Währung und nach einer einheitlichen Gehaltstabelle bezahlt werden, wobei unberücksichtigt bleibt, ob sie ihr Gehalt an ihrem Dienstort oder anderwärts ausgeben. Gewiß kann das Gehalt je nach dem Ort, an dem es ausgegeben wird, eine unterschiedliche Kaufkraft haben. Diese Unterschiede sind auf eine große Zahl wirtschaftlicher und sozialer Besonderheiten dieser einzelnen Orte zurückzuführen, für welche die nationale Währungsparität nur eine der möglichen Ursachen ist. Die den Klägern vorschwebende automatische Anpassung an Paritätsänderungen zwischen den Währungen der Mitgliedstaaten würde gegenüber anderen Beamten, die zur Erfüllung ihrer familiären Verpflichtungen die Folgen anderer, weniger offensichtlicher, aber ebenso be-

trächtlicher Kaufkraftänderungen hinnehmen müssen, einen diskriminierenden, mit dem angeführten Grundsatz unvereinbaren Vorteil darstellen.

9 Dieser Klagegrund kann daher nicht durchgreifen.

10 Nach alledem sind die Klagen abzuweisen.

Kosten

11 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei zur Tragung der Kosten zu verurteilen, jedoch tragen nach Artikel 70 der Verfahrensordnung die Organe bei Klagen von Bediensteten der Gemeinschaften ihre Auslagen selbst. Die Kläger sind mit ihrem Klagevorbringen unterlegen.

Aufgrund der Prozeßakten,
nach Anhörung des Berichtes des Berichterstatters,
nach Anhörung der mündlichen Ausführungen der Parteien,
nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts,
aufgrund der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften,
aufgrund des Statuts der Beamten der Europäischen Gemeinschaften, insbesondere seines Artikels 76,
aufgrund des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft,
aufgrund der Verfahrensordnung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften

hat

DER GERICHTSHOF (Erste Kammer)

unter Abweisung aller weitergehenden oder gegenteiligen Anträge für Recht erkannt und entschieden:

1. Die Klagen werden abgewiesen.

2. Die Kläger und die Beklagte tragen ihre eigenen Auslagen.

Donner Monaco Mertens de Wilmars

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 16. Juni 1971.

Der Präsident der Ersten Kammer
A. M. Donner

Der Kanzler
A. Van Houtte