

3. Eine Diskriminierung liegt dann vor, wenn unterschiedliche Sachverhalte gleich behandelt oder gleichartige Sachverhalte unterschiedlich behandelt werden. Die Lage eines aktiven Beamten unterscheidet sich deutlich von der eines im Ruhestand befindlichen Beamten, so daß keine Diskriminierung vorliegt, wenn der Gemeinschaftsgesetzgeber die Ruhegehaltsempfänger anders behandelt als die aktiven Beamten.

In der Rechtssache 817/79

ROGER BUYL und neunzehn andere bei der Gemeinsamen Forschungsstelle in Geel (Belgien) tätige Beamte der Kommission, Prozeß und Zustellungsbevollmächtigter: Rechtsanwalt Victor Biel, 18a, rue des Glacis, Luxemburg,

Kläger,

gegen

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, vertreten durch ihren Rechtsberater Joseph Griesmar als Bevollmächtigten, Beistand: Rechtsanwalt Daniel Jacob, Brüssel, Zustellungsbevollmächtigter: Oreste Montalto, Jean-Monnet-Gebäude, Luxemburg-Kirchberg,

Beklagte,

wegen Aufhebung und Forderung

erläßt

DER GERICHTSHOF (Erste Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten G. Bosco, der Richter A. O'Keeffe und T. Koopmans,

Generalanwalt: F. Capotorti

Kanzler: J. A. Pompe, Hilfskanzler

folgendes

## URTEIL

### Tatbestand

Der Sachverhalt, die Anträge sowie die Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien im schriftlichen Verfahren lassen sich wie folgt zusammenfassen:

#### I — Sachverhalt und schriftliches Verfahren

##### 1. Die einschlägigen Verordnungen

In der vorliegenden Rechtssache sind die folgenden Verordnungen von Bedeutung:

a) In seiner bis zum 31. März 1979 geltenden Fassung bestimmte Artikel 63 Beamtenstatut:

„Die Dienstbezüge des Beamten lauten auf belgische Franken. Sie werden in der Währung des Landes ausgezahlt, in dem der Beamte seine Tätigkeit ausübt. Die Dienstbezüge, die in einer anderen Währung als in belgischen Franken ausgezahlt werden, werden auf der Grundlage der vom Internationalen Währungsfond angenommenen Paritäten berechnet, die am 1. Januar 1965 gegolten haben.“

Artikel 17 des Anhangs VII zum Beamtenstatut ermöglicht es dem Beamten zu veranlassen, daß ein Teil seiner Bezüge für bestimmte regelmäßige oder ausnahmsweise Überweisungen in ein anderes Land als dasjenige verwendet wird, in dem er seinen Dienst ausübt. Absatz 4 dieses Artikels bestimmte in seiner bis zum 31. März 1979 geltenden Fassung, daß diese Überweisungen von dem Organ, dem der betreffende Beamte untersteht, „zu den am Tage der Überweisung geltenden amtlichen Wechselkursen aus-

geführt werden“. Als „amtlicher Wechselkurs“ im Sinne dieser Vorschrift wurde die jeweils vom IWF angenommene Parität angesehen; diese war seit dem 1. November 1969 unverändert geblieben (z. B. 13,66 BFR pro 1 DM).

Nach dem Zusammenbruch des diesen Bestimmungen zugrunde liegenden internationalen Systems fester Wechselkurse im Jahr 1971 spiegelten diese Paritäten jedoch immer weniger die Kaufkraft der betroffenen Währungen und deren Wert auf den Devisenmärkten wider. Beamte, die Überweisungen in Länder mit gegenüber den angemeldeten IWF-Paritäten aufgewerteten Währungen vornehmen ließen, konnten deshalb — im Vergleich mit Überweisungen zu marktüblichen Bedingungen — erhebliche Kursgewinne erzielen.

Nach der vor dem 1. April 1979 geltenden Rechtslage war der in Artikel 64 Beamtenstatut vorgesehene Berichtigungskoeffizient, der den Lebensbedingungen am Ort der dienstlichen Verwendung des Beamten Rechnung tragen soll, auf dessen gesamte Bezüge einschließlich des nach Artikel 17 des Anhangs VII in ein anderes Land zu überweisenden Teils anzuwenden. Der Berichtigungskoeffizient für Beamte, die in Ländern Dienst taten, deren Währung im Verhältnis zur IWF-Parität abgewertet wurde, wie Italien, Vereinigtes Königreich und Irland, erhöhte sich demzufolge entsprechend, während der Koeffizient für Beamte sank, die in Ländern tätig waren, deren Wert gegenüber der IWF-Parität aufgewertet wurde.

Die Empfänger von Ruhegehältern konnten sich diese Regelung in besonders großem Ausmaß für Sondervorteile nutzbar machen. Wenn sie in einem Land mit abgewerteter Währung ihren Wohnsitz zu nehmen erklärten, wurde nach Artikel 82 Absatz 1 Beamtenstatut der Berichtigungskoeffizient für dieses Land auf ihre Versorgungsbezüge angewendet. Artikel 45 des Anhangs VIII zum Beamtenstatut eröffnete ihnen die Möglichkeit, sich diese Bezüge in der starken Währung des Herkunftslandes oder des Sitzlandes des Organs, dem sie angehörten, auszahlen zu lassen. Auf diese Lage hat Generalanwalt Mayras in seinen Schlußanträgen in der Rechtsache 28/74 (Gillet, Slg. 1975, 463, 475, 480) hingewiesen.

Die Kommission hat dem Rat seit 1974 Vorschläge zur Beseitigung der durch den Verfall des internationalen Systems fester Wechselkurse eingetretenen Ungeheimheiten der Vorschriften über die Zahlung der Dienst- und Versorgungsbezüge unterbreitet.

Der Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung des Statuts vom 13. Juni 1974 (ABl. C 88, S. 25) sah folgende Neufassung des Artikels 17 Absatz 4 des Anhangs VII zum Beamtenstatut vor:

„Die Überweisungen nach Absatz 2 und 3 werden auf der Grundlage der in Artikel 63 letzter Absatz des Statuts erwähnten Paritäten ausgeführt; auf die überwiesenen Beträge wird der Koeffizient angewendet, der sich aus dem Verhältnis zwischen dem Berichtigungskoeffizienten für das Land, in dessen Währung der Betrag überwiesen wird, und dem für das Land der dienstlichen Verwendung des Beamten festgesetzten Berichtigungskoeffizienten ergibt.“

Am 1. April 1977 unterbreitete die Kommission dem Rat einen Vorschlag einer

Verordnung zur Einführung der Europäischen Rechnungseinheit (ERE) in das Statut (ABl. C 99, S. 5), für den sich der damit befaßte Statutsbeirat nicht ausgesprochen hatte. Der Rat holte die Stellungnahmen des Europäischen Parlaments und des Gerichtshofes ein. Das Europäische Parlament billigte in seiner Entschließung vom 7. Juli 1977 (ABl. C 183, S. 55) den Vorschlag der Kommission und nahm zugleich „die Zusicherungen der Kommission zur Kenntnis, daß ihre Vorschläge die tatsächlichen Werte der als Dienstbezüge, Versorgungsbezüge und Zulagen an die Beamten gehenden Zahlungen in keiner Weise beeinträchtigen werden“. In der Plenardebatte hatte das für Verwaltungsfragen zuständige Mitglied der Kommission Tugendhat erklärt: „Die Kommission verfolgt mit ihrem System... das Ziel der finanziellen Neutralität, und wir sehen den möglichen Erfolg unseres Systems in einem Kaufkraftausgleich. Wir wollen, daß ein Kommissionsbeamter einer bestimmten Besoldungsgruppe — mag er nun in Brüssel, Luxemburg, London oder an irgendeinem anderen Ort der Gemeinschaft tätig sein — die gleiche Menge Waren kaufen kann wie sein Kollege in einem anderen Teil der Gemeinschaft... Die Kommission hat sich ferner mit dem Problem der Übertragungen beschäftigt. Ein Vorschlag für eine Abänderung des Personalstatuts wird zur Zeit geprüft. Unserer Ansicht nach darf diese Abänderung jedoch nicht später als der vorliegende Entschließungsantrag angenommen werden, da dieser, so glaube ich, noch einen weiteren Punkt umfaßt, zu dem Bedenken geäußert wurden.“

Dem Rat gelang es nicht, 1978 den Vorschlag für eine Verordnung über die Verwendung der Europäischen Rechnungseinheit in den Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaften vom

6. Oktober 1976 (ABl. C 271, S. 5) zu verabschieden. Die Kommission unternahm deshalb den Versuch, die mit dem Vorschlag vom 1. April 1977 angestrebte Aktualisierung der Umrechnungskurse der Bezüge der Beamten unter Berücksichtigung der entstandenen Sachlage gleichwohl zu erreichen. Als Anlage zu ihrem Bericht 1978 zur jährlichen Überprüfung des Besoldungsniveaus (Dok. KOM(78) 673 endg. vom 29. November 1978) legte die Kommission dem Rat folgende Mitteilung vor, zu der weder Parlament noch Gerichtshof noch Statutsbeirat gehört worden waren:

„Die beiden ersten Absätze von Artikel 63 sollen folgende Fassung erhalten:

„Die Dienstbezüge der Beamten lauten auf belgische Franken. Sie werden in der Währung des Landes ausgezahlt, in dem der Beamte seine Tätigkeit ausübt. Die Dienstbezüge, die in einer anderen Währung als in belgischen Franken ausgezahlt werden, werden auf der Grundlage des Wechselkurses berechnet, der am ... für die Ausführung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Gemeinschaften verwendet wird.“

Die Kommission fordert den Rat nachdrücklich auf, vorgenannten Artikel sowie Artikel 17 von Anhang VII entsprechend den Ergebnissen, zu denen die Arbeiten des Rates im Rahmen der Statutsänderung ... geführt haben, noch vor Jahresende zu genehmigen ...

Diese Verordnung [sollte] am 1. Januar 1979 in Kraft [treten] sie [sollte] mit Wirkung vom 1. April 1979 [gelten]. Für die Empfänger von Ruhegehältern und Vergütungen, deren Nettobezüge sich durch die Anwendung des derzeitigen Systems verringert haben, gilt diese Verordnung jedoch erst ab 1. Oktober 1979.“

b) Am 21. Dezember 1978 erließ der Rat die Verordnung Nr. 3085/78 zur

Änderung — insbesondere hinsichtlich der zu verwendenden Währungsparitäten — der Verordnung Nr. 259/68 zur Festlegung des Statuts der Beamten der Europäischen Gemeinschaften und der Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten dieser Gemeinschaften sowie Verordnung Nr. 2530/72 und der Verordnung 1543/73 betreffend bestimmte Sondermaßnahmen (ABl. L 369, S. 6). Diese Verordnung nimmt die Mitteilung der Kommission vom 29. November 1978 und hinsichtlich des auf die zu überweisenden Beträge anzuwendenden Berichtigungskoeffizienten die Formulierung des Vorschlags vom 1. April 1977 im Wortlaut auf. Der Rat fügte jedoch folgenden Satz hinzu: „Nach diesem Zeitpunkt wird der Unterschied zwischen den sich aus der Anwendung dieser Verordnung ergebenden Nettobeträgen und den im September 1979 bezogenen Nettobeträgen monatlich um ein Zehntel verringert.“ Für die Berechnung der Dienstbezüge, die in einer anderen Währung als in belgischen Franken ausgezahlt werden, auf der Grundlage der Wechselkurse, die für die Ausführung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Gemeinschaften angewandt werden, ist auf den 1. Juli 1978 abzustellen; dieser Zeitpunkt wird anlässlich der jährlichen Überprüfung des Besoldungsniveaus geändert.

c) Entsprechend dieser Aktualisierung der Wechselkurse hat der Rat durch seine Verordnung Nr. 3086/78 vom 21. Dezember 1978 zur Anpassung der Berichtigungskoeffizienten, die auf die Dienst- und Versorgungsbezüge der Beamten und sonstigen Bediensteten der Europäischen Gemeinschaften angewandt werden, im Anschluß an die Änderung der Bestimmungen des Statuts über die bei der Anwendung des Statuts verwendeten Währungsparitäten (ABl. L 369, S. 8) die den verschiedenen Orten

der dienstlichen Verwendung entsprechenden Berichtigungskoeffizienten dergestalt verändert, daß für jeden außerhalb Belgiens oder Luxemburgs verwendeten Beamten oder sonstigen Bediensteten die Besoldung für April 1979 auf demselben Niveau blieb wie im vorhergehenden Monat. Da der Ausgangspunkt (Höhe der Besoldung in belgischen Franken) für Zahlungen als unverändert unterstellt wurde und der Zielpunkt (Höhe der Besoldung in nationaler Währung) normalerweise ebenfalls gleichbleiben sollte, mußte, sobald einer der Parameter (Wechselkurse) der Zahlung geändert wurde, der andere Parameter (Berichtigungskoeffizient) angepaßt werden, um die Neutralität des Vorgangs zu sichern.

## 2. Sachverhalt und Verfahren

Die Kläger wenden sich gegen die seit April 1979 eingetretene Erhöhung des für ihre Überweisungen gemäß Artikel 17 des Anhangs VII aufzuwendenden Betrags, wie sie auf ihren Antrag von dem Organ entweder in DM oder in Gulden durchgeführt werden. Diese Erhöhung liegt nach dem Vortrag der Kläger zwischen 1,5 und 10,41 %. Der Gegenwert für eine für Rechnung eines in Belgien tätigen Beamten durchgeführte Überweisung von 1 000 DM, der sich im März 1979 auf der Grundlage der früheren Wechselkurse auf 13 660 BFR belaufen hatte, welche von den im Monat März in Belgien an den Betroffenen tatsächlich ausgezahlten Dienstbezügen abgezogen wurden, belief sich im April auf 15 968 BFR; dies beruhte auf den neuen Wechselkursen nach Artikel 63 Beamtenstatut (100 BFR = 6,3452 DM) und der Berichtigung um den Koeffizienten 0,987, der sich aus dem Verhältnis zwischen dem neuen Berichtigungskoeffizienten „Deutschland“ (98,7) und dem neuen Berichtigungskoeffizienten „Bel-

gien“ (100) ergab. Somit wurde für die gleiche Überweisung von 1 000 DM ein Abzug von 15 968 BFR (der um 2 308 BFR über dem früheren Abzug lag) von den Dienstbezügen vorgenommen, die an den Betroffenen an seinem Dienstort für den Monat April ausgezahlt wurden.

Am 25. und 27. Juni 1979 haben die Kläger gleichlautende Beschwerden bei der Beklagten eingereicht.

Die Beklagte hat den Klägern am 28. September 1979 geantwortet.

Die vorliegende Klage wurde am 17. Dezember 1979 erhoben und bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingereicht.

Der Gerichtshof (Erste Kammer) hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, ohne vorherige Beweisaufnahme in die mündliche Verhandlung einzutreten.

## II — Anträge der Parteien

Die Kläger beantragen,

- die Klage für zulässig und fristgerecht erhoben zu erklären,
- die Klage für begründet zu erklären und somit
- die Entscheidungen über die Festsetzung der Dienstbezüge für den Monat April 1979 aus den in der vorliegenden Klage dargelegten Gründen für rechtswidrig und somit unanwendbar zu erklären, die Ablehnung der Beschwerden aufzuheben,
- diese Entscheidungen somit für null und nichtig und künftig wirkungslos zu erklären,
- die Kommission zu verurteilen, den Klägern vom Beginn des Monats April 1979 an bis zum Zeitpunkt des Erlasses des Urteils die Differenz zwischen dem Betrag, den sie aufgrund der früheren Vorschriften be-

anspruchen konnten, und dem tatsächlich aufgrund der Verordnung gewährten Betrag zu zahlen,

- die Kommission zusätzlich zur Zahlung von Zinsen in Höhe von 6 % aus den Rückständen von ihrer jeweiligen Fälligkeit an zu verurteilen,
- die Kommission zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

Die *Kommission* beantragt,

- die Klage als unbegründet abzuweisen,
- die Kläger zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

### III — Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien

1. In ihrer Klage machen die *Kläger* in erster Linie geltend, daß die wesentlichen Formvorschriften nach Artikel 10 Beamtenstatut verletzt worden seien. Die Anstellungsbehörde hätte nämlich das Verfahren erneut einleiten und die Behörden und Stellen befassen müssen, deren Stellungnahmen erforderlich seien, als sie erkannt habe, daß die künftige Regelung nicht auf der ERE beruhen könne, sondern von dem aktualisierten Wechselkurs des Gesamthaushalts der Gemeinschaften abhängen werde. Dies sei nicht geschehen; die Kommission erkenne in ihrer Antwort auf die Beschwerden selbst an, daß die Reform nach Modalitäten durchgeführt worden sei, die von den vorgesehenen etwas abgewichen seien. Der Umstand, daß der Rat seinen Beschluß einstimmig gefaßt habe, ändere daran nichts. Die Kommission habe im übrigen selbst dem Rat den neuen Vorschlag unterbreitet, der auf dem für den Haushalt maßgeblichen Wechselkurs beruhe.

Die Kläger tragen weiter vor, sie seien in ihrem schutzwürdigen Vertrauen ge-

täuscht worden. Das Parlament sei irreführt worden, da es die Zusicherungen der Kommission zur Kenntnis genommen habe, ihre Vorschläge würden die tatsächlichen Werte der an die Beamten gehenden Zahlungen in keiner Weise beeinträchtigen. Das Parlament habe sich somit auf die vor ihm abgegebene Zusage einer dazu „ermächtigten Persönlichkeit“ gestützt.

Die Entscheidungsfreiheit der Organe unterliege ihrerseits bestimmten Beschränkungen nach dem Grundsatz des gebundenen Ermessens. Durch die Kürzung der „tatsächlichen Werte“, deren Aufrechterhaltung förmlich zugesichert worden sei, hätten die Organe gegen diesen Grundsatz verstoßen. Mit der Entscheidung über die neuen Wechselkurse für die Überweisungen habe der Rat im übrigen sein Ermessen mißbraucht.

Die nach der alten Fassung des Artikels 17 des Anhangs VII wohlerworbenen Rechte der Kläger seien nicht beachtet worden. Darüber hinaus würden die aktiven Beamten gegenüber den Ruhestandsbeamten diskriminiert und ungleich behandelt.

2. In ihrer Klagebeantwortung trägt die *Kommission* zu der Verletzung wesentlicher Formvorschriften vor, die Auffassung der Kläger wäre nur begründet, wäre nach Vorlage eines ersten Vorschlags durch die Kommission vor jeglicher Entscheidung des Rates über diesen Vorschlag ein wirklich neuer Vorschlag eingereicht worden, also ein Vorschlag, der andere Punkte betreffe oder substantielle Änderungen enthalte (Gegenschluß aus der Rechtssache 41/69, ACF Chemiefarma, Slg. 1970, 662). Aus denselben Gründen habe das Anhörungsverfahren nach Artikel 10 Beamtenstatut nicht bei jeder unwesentlichen Änderung wiederholt werden müssen. Im vorliegenden

Fall habe die Kommission dem Rat mit Schreiben vom 30. November 1978 mitgeteilt, daß sie Artikel 1 ihres ursprünglichen Vorschlags vom April 1977 abgeändert sehen möchte. Gegenüber dem letztgenannten Text seien die neuen Bestimmungen offensichtlich nicht als wesentliche Änderung anzusehen. Der Kern der Änderung des Beamtenstatuts habe gerade darin bestanden, die früheren Paritäten des IWF aufzugeben und durch aktualisierte Paritäten zu ersetzen, wobei allerdings jeder Beamte die gleichen Gesamtbezüge in der Währung seines Dienstortes sollte beanspruchen können. Dieses Ziel hätte man erreicht, wäre die Aktualisierung der Wechselkurse mit Hilfe der ERE durchgeführt worden. Dieses Ziel habe man mit der Aktualisierung der Wechselkurse nach den schließlich festgelegten Modalitäten erreicht. Die Aktualisierung der auf die Überweisungen anzuwendenden Wechselkurse auf der Grundlage der ERE hätte zu einer entsprechenden Erhöhung der für diese Überweisungen aufzuwendenden Beträge geführt wie die Anwendung der Verordnung Nr. 3085/78. Die zur Durchführung des Gesamthaushalts der Gemeinschaften am 1. Juli 1978 herangezogenen Wechselkurse hingen nämlich strikt von dem Wert der fraglichen Währungen (belgischer Franken einer- und andere Währungen andererseits) im Verhältnis zur ERE zum selben Zeitpunkt ab.

Im Hinblick auf die Verletzung allgemeiner Grundsätze hält die Beklagte die Kritik der Kläger für völlig unbegründet. Diese faßten den Begriff „wohlerworbene Rechte“ in einer Weise auf, die im Gegensatz zur Rechtsprechung des Gerichtshofes stehe (vgl. Rechtssache 28/74, a. a. O.: „Einem Beamten stehen jedenfalls nur dann wohlerworbene Rechte zu, wenn die anspruchsbegründende Tatsache unter der Geltung eines

bestimmten Statuts eingetreten ist und zeitlich vor der von dem Gemeinschaftsorgan beschlossenen Änderung liegt.“) Diese Rechtsprechung folge zwingend aus dem Umstand, daß der Beamte sich nicht in einem Vertragsverhältnis, sondern in einem durch Verordnung geregelten Dienstverhältnis befinde (vgl. Schlußanträge des Generalanwalts Gand in der Rechtssache 20/68, Pasetti-Bombardella, Slg. 1969, 251). Sie ergebe sich gleichfalls aus dem Grundsatz der Nicht-Rückwirkung von Verwaltungsakten. Die von den Klägern „rechtmäßig erworbenen Vorteile“ würden durchweg gewahrt, da bei den bis zum 1. April 1979 durchgeführten Überweisungen Wechselkursvergünstigungen eingeräumt worden seien. Man könne jedoch nicht mehr von „wohlerworbenen Rechten“ auf die Beibehaltung dieser Vergünstigungen sprechen, wenn die das Recht auf die Überweisung begründende Tatsache nach der Änderung des Beamtenstatuts eingetreten sei.

Der Grundsatz des Schutzes des berechtigten Vertrauens könne außerdem nur eingreifen, wenn die Anstellungsbehörde „Verpflichtungen übernommen [hat], an deren Einhaltung [sie] sich ... gebunden hat“ (vgl. Rechtssache 81/72, Kommission/Rat, Slg. 1973, 575). Die Beklagte habe sich jedoch zu keinem Zeitpunkt, namentlich nicht beim Dienstantritt der Kläger, diesen gegenüber verpflichtet, die Vorschriften des Beamtenstatuts, nach denen sich deren Dienstverhältnis richte, oder gar die Modalitäten der Überweisung unverändert beizubehalten. Sie hätte im übrigen eine derartige Verpflichtung nicht rechtsgültig eingehen können, da das Dienstverhältnis und die sich aus ihm ergebenden Rechte und Pflichten durch Verordnung bestimmt seien. Die Kläger behaupteten somit zu Unrecht, die Verfasser des Beamtenstatuts hätten mit Artikel 17 des Anhangs

VII eine „Wechselkursgarantie“ zugunsten der Beamten einführen wollen, um diese auf ewig gegen mögliche Wechselkursänderungen und in deren Folge gegen möglicherweise höhere Aufwendungen zur Erfüllung der finanziellen Verpflichtungen zu schützen, die die Bediensteten in dem einen oder anderen Mitgliedstaat eingegangen seien (vgl. Schlußanträge des Generalanwalts Duthuillet de Lamothe in den verbundenen Rechtssachen 63 bis 75/70, Bode, Slg. 1971, 559). Der wirkliche Grund für die Einräumung der Überweisungsmöglichkeiten in dieser Bestimmung müsse im geschichtlichen Zusammenhang der Vorarbeiten zum Beamtenstatut im Jahre 1961 gesehen werden, einer Zeit, in der sehr strenge Devisenbeschränkungen häufig waren und in der es den Beamten unterschiedlicher Staatsangehörigkeit habe ermöglicht werden müssen, ungehindert die ihnen obliegenden finanziellen Verpflichtungen in ihrem Herkunftsland oder im Wohnsitzland ihrer Familien zu erfüllen. In der Folgezeit sei es in dem neuen Zusammenhang der Währungsschwankungen ein leichtes gewesen, Artikel 17 des Anhangs VII in der Praxis sinnwidrig anzuwenden, da die Überweisungen eines Teils der Dienstbezüge, wenn auch in den in einem „Verhaltenskodex“ vom Juni 1974 vorgesehenen Grenzen, die Möglichkeit geboten hätten, sich „harte Währungen“ zum Nachteil des Gemeinschaftshaushalts zu einem Wechselkurs erheblich unter dem Marktkurs zu beschaffen.

Zu der angeblichen Diskriminierung der Beamten gegenüber den Ruhegehaltsempfängern trägt die Kommission vor, es könne sich hier in Wirklichkeit nur um den Rechtsgrundsatz des Verbots einer willkürlichen Diskriminierung handeln — also einer Diskriminierung, für die keinerlei objektive Kriterien vorliegen — und nicht um den Gleichheitssatz. Die

Lage der in Artikel 4 der Verordnung Nr. 3085/78 berücksichtigten Ruhegehaltsempfänger sei mit derjenigen der Beamten, die Überweisungen durchführen ließen, weder identisch noch auch nur vergleichbar. Bei den Erstgenannten hätte die neue Regelung von einem Monat auf den anderen eine massive Kürzung mit sich gebracht, die bis zur Hälfte des Betrages in Lire hätte ausmachen können, der beim Umtausch der in belgischen Franken oder DM ausgezahlten Ruhegehaltsbezüge bisher habe erzielt werden können. Für die im aktiven Dienst stehenden Beamten hingegen belaufe sich die Erhöhung des für die Überweisungen aufzuwendenden Betrages bei weitem nicht auf einen solchen Prozentsatz, da die Überweisungen nicht mehr als 35 % der Dienstbezüge umfassen könnten. In Extremfällen (Überweisung von 35 % der Dienstbezüge für den Monat März eines in Italien tätigen Beamten nach Deutschland) könne sich diese Erhöhung höchstens auf etwa 25 % der Gesamtdienstbezüge für den Monat April belaufen. Im Fall der Kläger habe die Erhöhung des aufzuwendenden Betrages 5,62 % der Gesamtdienstbezüge für den Monat April nicht überschritten.

Bei Fragen, die das Beamtenstatut betreffen, verfüge der Rat durchaus über ein „Ermessen“. Wo jedoch ein Ermessen gegeben sei, könne nicht von gebundenem Ermessen gesprochen werden. Da eindeutig feststehe, daß keine höherrangige Rechtsnorm dem Rat die Pflicht auferlege, für die Überweisungen auf ewig die IWF-Paritäten beizubehalten, könne man der Behauptung, die Organe hätten gegen den Grundsatz eines derartigen gebundenen Ermessens verstoßen, leicht gerecht werden, da ein solcher Grundsatz auf dem fraglichen Gebiet in Wirklichkeit niemals bestanden habe. Im Lichte der Rechtsprechung des Gerichtshofes könne die Kommission keinen An-

haltspunkt dafür finden, daß der Rat sein Ermessen mißbraucht haben könnte, als er Artikel 63 Beamtenstatut und Artikel 17 des Anhangs VII zum Beamtenstatut wie geschehen geändert habe. Berechtigt, das Beamtenstatut den „wirtschaftlichen Gegebenheiten“ anzupassen (Rechtsache 28/74, a. a. O.), habe der Rat vielmehr das angestrebte Ziel (Aktualisierung der Wechselkurse) unmittelbar und ohne Einsatz unzulässiger Mittel erreicht. Die Aktualisierung der Wechselkurse sei nicht auf einem hierfür nicht bestimmten Wege im Rahmen der jährlichen Anpassung der Dienstbezüge durchgeführt worden; diese sei ihrerseits nicht Gegenstand der Verordnung Nr. 3085/78, sondern der Verordnung Nr. 3084/78 des Rates vom 21. Dezember 1978 zur Angleichung der Dienst- und Versorgungsbezüge der Beamten und sonstigen Bediensteten der Europäischen Gemeinschaften sowie der Berichtungskoeffizienten, die auf diese Dienst- und Versorgungsbezüge anwendbar sind (ABl. L 369, S. 1), gewesen.

Das Parlament sei keineswegs in die Irre geführt worden, es habe sich vielmehr in voller Kenntnis der Sachlage geäußert. Aus seiner Stellungnahme ergebe sich nämlich eindeutig, daß es sich durchaus des Umstands bewußt gewesen sei, daß sich der Vorschlag zur Aktualisierung der Wechselkurse auch auf die Überweisungen beziehe und daß dies eine Erhöhung der hierfür aufzuwendenden Beträge zur Folge habe, wenn diese in Ländern mit harter Währung durchgeführt wurden. Dennoch habe es die Auffassung vertreten, es sei „zweckmäßig, ... die 1965 festgelegten Wechselkursrelationen aufzugeben“, da die Aktualisierungsvorschläge im Ergebnis nicht „die Rechte des Personals [beeinträchtigen]“. Die Behauptung, die im Hinblick auf die „finanzielle Neutralität“ des Vorgangs gegebenen Zusicherungen bezögen sich

auch auf die Folgen der Aktualisierung der Wechselkurse für die Überweisungen, sei unzutreffend. Im Namen der Kommission sei niemals (von einer dazu „ermächtigten Persönlichkeit“) eine Zusicherung dahin gegeben worden, die für die Überweisungen aufzuwendenden Beträge würden sich nicht erhöhen; eine derartige Zusage hätte im Gegensatz zu der Bereinigung gestanden, die zur Anpassung des Beamtenstatuts an den wirtschaftlichen Gegebenheiten durchgeführt worden sei.

3. In ihrer Erwiderung tragen die *Kläger* vor, die Einführung der ERE sei als politische Maßnahme aufgefaßt worden, während die Anwendung der für den Gesamthaushalt der Gemeinschaften gültigen Wechselkurse nichts weiter als eine schlichte Selbstverteidigungsmaßnahme der Organe darstelle. Somit liege eine Verletzung wesentlicher Formvorschriften durchaus vor.

Zum Begriff der wohlerworbenen Rechte habe Generalanwalt Mayras in der zitierten Rechtssache Gillet betont, die Gemeinschaftsverwaltung dürfe jederzeit die Regeln des Beamtenstatuts so ändern, wie sie es im dienstlichen Interesse für geboten halte. Die *Kläger* suchten jedoch vergeblich das dienstliche Interesse, das die Verwaltung zur Kürzung der von der Kommission als ungerechtfertigt bezeichneten Vorteile hätte verpflichten können. In seinem Urteil in der Rechtssache 54/77 (Herpels, Slg. 1978, 599) habe der Gerichtshof klargestellt, daß „einem Beamten ... jedenfalls nur dann wohlerworbene Rechte zu[stehen], wenn die anspruchsbegründende Tatsache unter der Geltung eines bestimmten Status eingetreten ist und zeitlich vor der von dem Gemeinschaftsorgan beschlossenen Änderung liegt“. Die *Kläger* seien ihre Verpflichtungen offenkundig unter der Geltung von Voraussetzungen eingegan-

gen, die sich völlig von denjenigen unterscheiden, die man ihnen nunmehr auferlegen wolle; diese früheren Voraussetzungen könnten nicht von einem Tag auf den anderen geändert werden. Wenn es auch offenkundig möglich sei, die neuen Bestimmungen ohne Übergangsregelung auf neue Überweisungen wie zum Beispiel neue Versicherungsverträge anzuwenden, so müsse der Gerichtshof doch bei Überweisungen, die unter der Geltung der früheren Bestimmungen genehmigt worden seien, berücksichtigen, daß die anspruchsbegründende Tatsache, nämlich die Eingehung der Verpflichtung, vor der Änderung des Beamtenstatuts eingetreten sei.

Es bestehe ein erheblicher Unterschied zwischen dem Sachverhalt in der Rechtssache Herpels, wo der Kläger während eines Zeitraums von sieben Jahren zu Unrecht die Trennungszulage erhalten habe, und der vorliegenden Rechtssache, wo selbst die Beklagte ausdrücklich einräume, daß die Kläger in der Vergangenheit die günstigen Umtauschbedingungen völlig zu Recht hätten in Anspruch nehmen können, und zwar um so mehr, als sie gerade durch das Verhalten der Kommission darin bestärkt worden seien, die im Jahr 1972 die vorteilhafte Regelung für Überweisungen trotz der Vorbehalte der Finanzkontrolle ausgedehnt habe.

Die von der Kommission vor dem Parlament abgegebenen Zusicherungen hätten sich auf die „Dienstbezüge und sonstigen Zahlungen“ bezogen.

Somit sei durchaus garantiert worden, daß auch die „verbleibenden“ Einnahmen nicht gekürzt würden.

Im Zusammenhang mit den Rügen, die sich auf das gebundene Ermessen und den Ermessensmißbrauch beziehen, verweisen die Kläger auf die Ausführungen von Generalanwalt Warner in der

Rechtssache 114/77 (Jacquemart, Slg. 1978, 1697), „die Befugnis des Rates zum Erlass des Beamtenstatuts unterliegt den Grenzen, die durch die allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts... gezogen werden“. Es solle nicht behauptet werden, daß der Rat die Paritäten für die von den Beamten nach seiner Entscheidung eingegangenen Verpflichtungen nicht ändern könne, es solle jedoch verhindert werden, daß der Wechselkurs für frühere Verpflichtungen geändert werde. Somit sei der Rat hinsichtlich der vor dem 28. Dezember 1978 eingegangenen Verpflichtungen gebunden gewesen. Der Ermessensmißbrauch ergebe sich daraus, daß unter dem Vorwand einer Aktualisierung der Wechselkurse eine weitreichende Änderung durchgeführt worden sei. In der Vergangenheit seien die Überweisungen durch das Einwirken des Berichtigungskoeffizienten ausschließlich von den Lebensbedingungen am Ort der dienstlichen Verwendung beeinflusst worden. Nach der neuen Regelung würden die Überweisungen zum aktualisierten Wechselkurs, jedoch nur unter Anwendung des Berichtigungskoeffizienten des Landes durchgeführt, in das die Überweisung vorgenommen werde.

Das Parlament habe den Einfluß, den die Änderung des Koeffizienten auf die Aufwendungen für die Überweisungen haben würde, wohl nicht erfaßt; falls es diesen Einfluß erfaßt hätte, hätte es nicht annehmen können, daß die neue Regelung die Beamten hinsichtlich der Dienstbezüge und „sonstigen Zahlungen“ in keiner Weise schädigen werde. Die Beklagte behaupte jedoch, das Parlament sei sich durchaus des Umstands bewußt gewesen, daß bei den Überweisungen nicht von finanzieller Neutralität gesprochen werden und daß die Aktualisierung der Wechselkurse zu höheren Aufwendungen für die Überweisungen führen könnten. Die Kläger würdigten

die Offenheit dieser Behauptung, stellen jedoch klar, daß diese höheren Aufwendungen sich zum größeren Teil aus dem Umstand ergäben, daß nunmehr der Berichtigungskoeffizient des Landes angewandt werde, in das die Überweisung durchzuführen sei.

4. In ihrer Gegenerwiderung führt die *Kommission* zu der Verletzung wesentlicher Formvorschriften aus, der einstimmige Erlass der Verordnung Nr. 3085/78 durch den Rat mache im Hinblick auf Artikel 149 EWG-Vertrag die Frage, ob eine erneute Anhörung des Parlaments erforderlich gewesen sei oder nicht, gegenstandslos.

Die Kläger zeigten, daß sie den Begriff der wohlerworbenen Rechte verkannten, da sie ihn mit demjenigen des berechtigten Interesses verwechselten. Würde diese Auffassung akzeptiert, dann bestünde zugunsten der Beamten eine Schutzbestimmung, die auf ewig jede Änderung des Beamtenstatuts verböte, die irgendeine Vergünstigung beeinträchtigen würde. Die Kläger trügen nichts zur Begründung ihrer Auffassung vor, die Verordnung Nr. 3085/78 sei mit dem dienstlichen Interesse unvereinbar. Im Gegensatz dazu habe dieses Interesse gerade geboten, eine Zweckentfremdung der Überweisungsregelung zum Nachteil des Gemeinschaftshaushalts zu verhindern. Im übrigen sei der den Anspruch auf die Überweisung auslösende Tatbestand — nämlich die „erbrachte Dienstleistung“, nicht die Eingehung der Verpflichtung — nicht unter der Geltung der früheren Fassung des Beamtenstatuts eingetreten. Darüber hinaus werde einem Beamten ein Gehalt nicht wegen seiner Bedürfnisse, sondern wegen seiner Tätigkeit gezahlt.

Das schützenswerte Vertrauen könne man nicht heranziehen, da der Rat niemals die Verpflichtung übernommen

habe, die Wechselkurse nach den IWF-Paritäten vom Jahre 1965 auf ewig beizubehalten. Im übrigen habe die Kommission dem Parlament eindeutig dargelegt, daß die Einführung der ERE höhere Aufwendungen für die Überweisungen mit sich bringen würde (vgl. den Auszug des Zahlenanhangs zum Bericht Nr. 218/77 des Haushaltsausschusses).

Ohne Zweifel müsse der Rat bei Änderungen des Beamtenstatuts bei der Ausübung seines Ermessens hinsichtlich der Wahl zwischen verschiedenen Möglichkeiten darauf achten, nicht gegen höherrangige Normen zu verstoßen; geschehe dies dennoch, dann sei ihm Ermessensüberschreitung, nicht Ermessensmißbrauch vorzuwerfen.

Der Berichtigungskoeffizient des Ortes der dienstlichen Verwendung sei nicht allein durch den Berichtigungskoeffizienten des Landes ersetzt worden, in das die Überweisung durchgeführt werde. Für die Überweisungen gelte nach Artikel 17 Absatz 3 des Anhangs VII der Koeffizient, „der sich aus dem Verhältnis zwischen dem Berichtigungskoeffizienten für das Land, in dessen Währung der Betrag überwiesen wird, und dem Berichtigungskoeffizienten für das Land der dienstlichen Verwendung des Beamten ergibt“. Darüber hinaus werde in der zweiten Begründungserwägung zur Verordnung Nr. 3085/78 ausdrücklich die Notwendigkeit erwähnt, die Einzelheiten der Überweisungen zu ändern; die Aktualisierung der Wechselkurse sei somit kein „Vorwand“ gewesen, der die Annahme eines neuen Berichtigungskoeffizienten für die Überweisungen hätte verschleiern sollen.

Die Kläger könnten nicht behaupten, sie hätten sich über die Tragweite der Reform der Überweisungsregelung getäuscht. In einem im Mai 1978 verbreiteten Verwaltungsrundschreiben sei nämlich klargestellt worden, daß bestimmte

Vergünstigungen auf dem Gebiete der Überweisungen beseitigt würden; es sei darauf hingewiesen worden, daß die Überweisungen künftig auf der Grundlage des Wertes der ERE durchgeführt würden und es seien Zahlenbeispiele geliefert worden. Man habe somit nicht davon ausgehen können, daß dieser Vorgang auf eine absolute finanzielle Neutralität hinauslaufen würde, da es darum

ging, ungerechtfertigte Vergünstigungen für die Zukunft abzuschaffen.

#### IV — Mündliche Verhandlung

Die Parteien haben in der Sitzung vom 2. April 1981 mündlich verhandelt.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 14. Mai 1981 vorgetragen.

## Entscheidungsgründe

- 1 Die Kläger, Beamte der Kommission bei der Gemeinsamen Forschungsstelle Geel, Belgien, haben mit Klageschrift, die am 17. Dezember 1979 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 91 Beamtenstatut eine Klage auf Aufhebung der Entscheidungen der Kommission, mit der ihre Dienstbezüge für den Monat April 1979 festgesetzt worden sind, und der Entscheidungen über die Zurückweisung ihrer gegen diese Entscheidungen eingelegten Beschwerden erhoben.
- 2 Die Artikel 63 und 64 Beamtenstatut bestimmten in ihrer bis Ende des Jahres 1978 geltenden Fassung: „Die Dienstbezüge des Beamten lauten auf belgische Franken. Sie werden in der Währung des Landes ausgezahlt, in dem der Beamte seine Tätigkeit ausübt. Die Dienstbezüge, die in einer anderen Währung als in belgischen Franken ausgezahlt werden, werden auf der Grundlage der vom Internationalen Währungsfonds angenommenen Paritäten berechnet, die am 1. Januar 1965 gegolten haben. Auf die Dienstbezüge des Beamten, die auf belgische Franken lauten, wird ... ein Berichtigungskoeffizient angewandt, der je nach den Lebensbedingungen am Ort der dienstlichen Verwendung 100 v. H. oder einen höheren oder niedrigeren Hundertsatz beträgt ... Am 1. Januar 1962 beträgt der Berichtigungskoeffizient für die Dienstbezüge der an den vorläufigen Sitzen der Gemeinschaft tätigen Beamten 100 v. H.“
- 3 Nach Artikel 17 des Anhangs VII zum Beamtenstatut kann der Beamte einen Teil seiner Bezüge regelmäßig oder ausnahmsweise in ein anderes Land als

dasjenige überweisen lassen, in dem er seine Tätigkeit ausübt. Absatz 4 dieses Artikels bestimmte in seiner bis zum 31. März 1979 geltenden Fassung, daß diese Überweisungen von dem Organ, dem der betreffende Beamte untersteht, „zu dem am Tage der Überweisung geltenden amtlichen Wechselkurs ausgeführt werden“. Als „amtlicher Wechselkurs“ im Sinne dieser Vorschrift wurde die jeweils letzte vom IWF angenommene Parität angesehen; diese war seit dem 1. November 1969 unverändert geblieben (z. B. 13,66 BFR pro 1 DM).

- 4 Der Rat erließ am 21. Dezember 1978 die Verordnung (Euratom, EGKS, EWG) Nr. 3085/78 (ABl. L 369, S. 6). Gemäß Artikel 1 dieser Verordnung erhält Artikel 63 Beamtenstatut folgende Fassung:

„Die Dienstbezüge des Beamten lauten auf belgische Franken. Sie werden in der Währung des Landes ausgezahlt, in dem der Beamte seine Tätigkeit ausübt.

Die Dienstbezüge, die in einer anderen Währung als in belgischen Franken ausgezahlt werden, werden auf der Grundlage der Wechselkurse berechnet, die für die Ausführung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Gemeinschaften am 1. Juli 1978 angewandt worden sind.

Dieser Zeitpunkt wird anlässlich der jährlichen Überprüfung des Besoldungsniveaus gemäß Artikel 65 geändert; der Rat beschließt dabei auf Vorschlag der Kommission mit der in Artikel 148 Absatz 2 Unterabsatz 2 erster Gedankenstrich des EWG-Vertrags und Artikel 118 Absatz 2 Unterabsatz 2 erster Gedankenstrich des Euratom-Vertrags vorgesehenen qualifizierten Mehrheit.

Unbeschadet der Anwendung der Artikel 64 und 65 werden die gemäß diesen Artikeln festgesetzten Berichtigungskoeffizienten im Fall einer Änderung des genannten Zeitpunkts vom Rat angepaßt; hierbei berichtigt der Rat nach dem Verfahren des Absatzes 3 die Auswirkungen der Veränderung des belgischen Franken im Verhältnis zu den Wechselkursen im Sinne des Absatzes 2.“

- 5 Artikel 2 der Verordnung lautet:

„Artikel 17 des Anhangs VII zum Statut erhält folgende Fassung:

„Artikel 17

1. Die einem Beamten zustehenden Bezüge werden an dem Ort und in der Währung des Landes gezahlt, in dem der Beamte seine Tätigkeit ausübt.

2. Nach Maßgabe einer von den Organen der Gemeinschaften im gegenseitigen Einvernehmen nach Stellungnahme des Statutsbeirats beschlossenen Regelung kann der Beamte

a) einen Teil seiner Bezüge, der den Betrag der von ihm bezogenen Auslandszulage oder Expatriierungszulage nicht übersteigt, durch das Organ, dem er untersteht, regelmäßig überweisen lassen, und zwar:

- entweder in der Währung des Mitgliedstaats, dessen Staatsangehöriger er ist, oder
- in der Währung des Mitgliedstaats, in dem sich sein Wohnsitz befindet oder sich ein unterhaltsberechtigtes Mitglied seiner Familie ständig aufhält, oder
- in der Währung des Landes seiner vorherigen dienstlichen Verwendung oder des Landes, in dem das Organ, dem er angehört, seinen Sitz hat, sofern es sich um einen Beamten handelt, der außerhalb des Hoheitsgebiets der Gemeinschaften dienstlich verwendet wird;

b) regelmäßige Überweisungen, die den zu Beginn von Buchstabe a) genannten Höchstbetrag übersteigen, vornehmen lassen, sofern sie zur Deckung der Kosten bestimmt sind, die sich für den Beamten insbesondere aus regelmäßigen und nachgewiesenen Verpflichtungen außerhalb des Landes ergeben, in dem er seine Tätigkeit ausübt;

c) unabhängig von den genannten regelmäßigen Überweisungen ausnahmsweise für ordnungsgemäß begründete Fälle die Genehmigung erhalten, Beträge überweisen zu lassen, über die er in den unter Buchstabe a) genannten Währungen verfügen möchte.

3. Die Überweisungen nach Absatz 2 erfolgen auf der Grundlage der in Artikel 63 Absatz 2 des Statuts genannten Wechselkurse; auf die überwiesenen Beträge wird der Koeffizient angewandt, der sich aus dem Verhältnis zwischen dem Berichtigungskoeffizienten für das Land, in dessen Währung der Betrag überwiesen wird, und dem Berichtigungskoeffizienten für das Land der dienstlichen Verwendung des Beamten ergibt.“

6 Gemäß ihrem Artikel 4 tritt die Verordnung am 1. Januar 1979 in Kraft und gilt mit Wirkung vom 1. April 1979.

- 7 Am 21. Dezember 1978 erließ der Rat auch die Verordnung (Euratom, EGKS, EWG) Nr. 3086/78 zur Anpassung der Berichtigungskoeffizienten, die auf die Dienst- und Versorgungsbezüge der Beamten und sonstigen Bediensteten der Europäischen Gemeinschaften angewandt werden, im Anschluß an die Änderung der Bestimmungen des Statuts über die bei der Anwendung des Statuts zu verwendenden Währungsparitäten. In Artikel 1 Absatz 1 der Verordnung wird unter anderem der für die Dienstbezüge geltende Berichtigungskoeffizient für die Bundesrepublik Deutschland auf 98,7 und für die Niederlande auf 97,8 festgesetzt.
- 8 Vom 1. April 1979 an mußten die Kläger für die Überweisungen, die sie regelmäßig in ihr Herkunftsland oder in die Bundesrepublik Deutschland durchführten, in belgischen Franken ausgedrückt erheblich höhere Beträge aufwenden, so daß der nach den Überweisungen verbleibende Rest ihrer Dienstbezüge sich verringerte.
- 9 Am 25. und 27. Juni 1979 legten die Kläger gemäß Artikel 90 Absatz 2 Beamtenstatut Beschwerde dagegen ein, daß sie seit April 1979 für ihre Überweisungen höhere Aufwendungen hätten machen müssen. Am 28. September 1979 antwortete die Kommission, daß sie mit einer Nichtanwendung von ordnungsgemäß in Kraft getretenen Ratsverordnungen ihre Befugnisse überschreiten würde und daß sie die betreffenden Änderungen des Beamtenstatuts im übrigen in der Sache für richtig halte.
- 10 Die Kläger haben daraufhin die vorliegende Klage erhoben, mit der sie beantragen, die Entscheidungen über die Festsetzung ihrer Dienstbezüge für den Monat April 1979 für rechtswidrig und unanwendbar zu erklären und die Kommission zu verurteilen, den Klägern von April 1979 an die Differenz zwischen dem Betrag, der ihnen aufgrund der früheren Vorschriften zustand, und dem tatsächlich aufgrund der Verordnung Nr. 3085/78 gewährten Betrag zuzüglich Zinsen in Höhe von 6 % von der jeweiligen Fälligkeit an zu zahlen.
- 11 Die Kläger machen in erster Linie die Verletzung wesentlicher Formvorschriften geltend. Sie behaupten, die streitigen Verordnungen seien ohne die in Artikel 24 des Vertrages vom 8. April 1965 zur Einsetzung eines gemeinsamen Rates und einer gemeinsamen Kommission der Europäischen Gemeinschaften (im folgenden: Fusionsvertrag) vorgesehene vorherige Anhörung des

Parlaments erlassen worden. Das Europäische Parlament sei über die Auswirkungen des ihm vorgelegten Vorschlags irregeführt worden. Das Europäische Parlament sei auf der Grundlage eines Vorschlags der Kommission angehört worden, der sich vom Wortlaut der Verordnungen, wie sie vom Rat verabschiedet worden seien, wesentlich unterschieden habe.

- 12 Die Kläger nehmen weiter zum Inhalt und zu den Auswirkungen der Verordnungen Stellung. Sie wenden sich gegen die Anwendung der Verordnungen, da Artikel 17 des Anhangs VII zum Beamtenstatut in seiner neuen Fassung gegen den Grundsatz des Schutzes wohlverworbener Rechte verstoße. Die Änderung der im Beamtenstatut vorgesehenen Bedingungen, die zu einer spürbaren Verringerung der den Beamten gezahlten Nettogehälter führe, habe die wohlverworbenen Rechte der Kläger und das berechnigte Vertrauen in ihre Anstellungsbehörde verletzt. Die Anwendung der Neufassung verstoße gegen die von der Kommission eingegangene förmliche Verpflichtung, dafür zu sorgen, daß die von ihr vorgeschlagenen Maßnahmen vollkommen neutral seien und die tatsächlichen Werte der als Dienstbezüge, Versorgungsbezüge und Zulagen an die Beamten gehenden Zahlungen nicht beeinträchtigten.
- 13 Die Kläger wenden sich ebenfalls gegen die Diskriminierung, die darin liege, daß auf die Ruhegehälter Übergangsbestimmungen Anwendung fänden, während es für die von den Klägern gemäß Artikel 17 des Anhangs VII zum Beamtenstatut durchgeführten Überweisungen keinerlei Übergangsbestimmungen gebe. In Erfüllung ihrer Fürsorgepflicht, die in Artikel 24 Beamtenstatut eine Ausprägung erfahren habe, hätte die Kommission im Rahmen von Durchführungsmaßnahmen zum Ausgleich Übergangsregelungen vorsehen müssen, deren Geltungsdauer sich nach dem Ablauf der gesetzlichen und vertraglichen Verpflichtungen der Beamten hätte richten müssen.

### Zur Verletzung wesentlicher Formvorschriften

- 14 Es ist darauf hinzuweisen, daß das Gemeinschaftsrecht im Falle von Änderungen des Beamtenstatuts und der Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten eine Anhörung des Parlaments und des Gerichtshofes sowie eine Stellungnahme des Statutsbeirats vorsieht. In Artikel 24 Fusionsvertrag heißt es: „Der Rat erläßt auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung der anderen beteiligten Organe mit qualifizierter Mehrheit das Statut der Beamten der Europäischen Gemeinschaften und die Beschäfti-

gungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten dieser Gemeinschaften.“ Nach Artikel 10 Beamtenstatut ist der (aus Vertretern der Organe und ihrer Personalvertretungen bestehende) Statutsbeirat von der Kommission zu allen Vorschlägen für eine Änderung des Statuts anzuhören.

- 15 An die Verordnung Nr. 3085/78, die eine Änderung des Beamtenstatuts zum Inhalt hat, einerseits und die Verordnung Nr. 3086/78, durch die die Berichtigungskoeffizienten geändert werden, andererseits sind jedoch unterschiedliche gemeinschaftsrechtliche Anforderungen zu stellen. Eine Verordnung, die wie die Verordnung Nr. 3086/78 die Berichtigungskoeffizienten festsetzt, wird gemäß Artikel 64 Beamtenstatut, der keinerlei Anhörungspflicht begründet, vom Rat auf Vorschlag der Kommission erlassen.
- 16 Was die Verordnung Nr. 3085/78 angeht, trifft es zu, daß Artikel 24 Fusionsvertrag eine Anhörung der anderen beteiligten Organe, unter anderem auch des Parlaments, vorschreibt. Diese Anhörung, die insbesondere dem Parlament eine wirksame Beteiligung am Rechtsetzungsverfahren der Gemeinschaft ermöglicht, bildet einen wesentlichen Bestandteil des durch die Verträge angestrebten institutionellen Gleichgewichts. Die ordnungsgemäße Anhörung des Parlaments stellt daher eine wesentliche Formvoraussetzung dar, deren Nichterfüllung zur Nichtigkeit der fraglichen Verordnung führen würde. Es ist daher zu prüfen, ob die vorgeschriebene Anhörung tatsächlich erfolgt ist.
- 17 Am 1. April 1977 legte die Kommission dem Rat nach Stellungnahme des Statutsbeirats den Vorschlag einer Verordnung zur Einführung der Europäischen Rechnungseinheit (ERE) in das Beamtenstatut vor (ABl. C 99, S. 5). Gemäß Artikel 1 dieser Verordnung sollte in Artikel 63 Beamtenstatut die ERE an die Stelle des belgischen Franken treten. Der Vorschlag enthielt die durch die Einführung der ERE erforderlichen Änderungen; dazu gehörte insbesondere die Ersetzung der bisher in Artikel 66 Beamtenstatut enthaltenen Tabelle, in der die Dienstbezüge in belgischen Franken ausgedrückt waren, durch eine neue Tabelle, in der die Dienstbezüge in ERE ausgedrückt wurden. Gemäß Artikel 4 des Vorschlags sollte Artikel 17 Absatz 4 des Anhangs VII zum Beamtenstatut folgende Fassung erhalten:

„Die Überweisungen nach den Absätzen 2 und 3 werden auf der Grundlage des in Artikel 63 zweiter Absatz des Statuts bestimmten Wertes der Europäischen Rechnungseinheit (ERE) ausgeführt. Auf die überwiesenen Beträge

wird der Koeffizient angewandt, der sich aus dem Verhältnis zwischen dem Berichtigungskoeffizienten für das Land, in dessen Währung die Überweisung ausgeführt wird, und dem Berichtigungskoeffizienten für das Land der dienstlichen Verwendung ergibt.“

Der Vorschlag enthielt weitere Bestimmungen, die für die vorliegende Rechtssache ohne Bedeutung sind.

- 18 Das mit diesem Vorschlag und einer Bitte des Rates um Stellungnahme befaßte Parlament gab eine zustimmende Stellungnahme ab (ABl. 1977, C 183, S. 55). Die EntschlieÙung des Parlaments enthielt unter anderem folgende Erwägungen:

„— die vom Parlament zu prüfenden Vorschläge der Kommission der Gemeinschaften zielen lediglich darauf ab, bisher auf belgische Franken lautende Werte (Dienstbezüge, Zulagen, Überweisungen, Berichtigungskoeffizient, Steuer) in Europäischen Rechnungseinheiten auszudrücken, ohne die Rechte des Personals zu beeinträchtigen oder dessen Bezüge Schwankungen auszusetzen;

— ...

— durch die Einführung der Europäischen Rechnungseinheit kann auf die Verwendung des Berichtigungskoeffizienten zur Berichtigung der Wechselkursparitäten verzichtet werden, und letzterer wird nunmehr, wie ursprünglich vorgesehen, hauptsächlich dazu dienen, dem Anstieg der Lebenshaltungskosten Rechnung zu tragen;

— die Kommission hat zugesichert, daß ihre Vorschläge die Beamten und sonstigen Bediensteten der Europäischen Gemeinschaften hinsichtlich der Bezüge und sonstigen Zahlungen in keiner Weise schädigen werden“.

- 19 In der EntschlieÙung wird die Kommission ersucht, rechtzeitig die notwendigen Verwaltungsvorschriften zu erlassen, damit die Anwendung der Europäischen Rechnungseinheit nicht als Störung der derzeitigen Verwaltungspraktiken oder sogar als eine vorübergehende Schädigung der Interessen des europäischen öffentlichen Dienstes verspürt wird; das Parlament nimmt die Zusicherungen der Kommission zur Kenntnis, daß ihre Vorschläge die tatsächlichen Werte der als Dienstbezüge, Versorgungsbezüge und Zulagen an die Beamten gehenden Zahlungen in keiner Weise beeinträchtigen werden.

- 20 In einer Mitteilung an den Rat vom 29. November 1978 äußerte die Kommission den Wunsch nach einer Änderung des ersten Artikels ihres Vorschlags vom 1. April 1977. Der Wortlaut des neuen Vorschlags entspricht den ersten beiden Absätzen des Artikels 63 in der durch die Verordnung Nr. 3085/78 geänderten Fassung. In dieser Mitteilung schlug die Kommission weiter für die Ruhegehaltsempfänger und Empfänger von Vergütungen, deren Nettobezüge sich durch die Aktualisierung verringerten, eine Übergangszeit von sechs Monaten, d. h. bis zum 1. Oktober 1979, vor.
- 21 Mit der Verordnung Nr. 3085/78 folgte der Rat diesem Vorschlag der Kommission mit einer geringfügigen redaktionellen Änderung, indem er der vorgeschlagenen Übergangsbestimmung eine weitere hinzufügte, die folgendermaßen lautet: „Nach diesem Zeitpunkt wird der Unterschied zwischen den sich aus der Anwendung der Verordnung ergebenden Nettobeträgen monatlich um ein Zehntel verringert.“
- 22 Dem Bericht des Haushaltsausschusses des Parlaments ist zu entnehmen, daß dieses in der Lage war, die möglichen Auswirkungen des ursprünglichen Vorschlags der Kommission auf die Ruhegehälter und die gemäß Artikel 17 des Anhangs VII zum Beamtenstatut durchgeführten Überweisungen zu beurteilen, und daß die vor dem Parlament gegebenen Zusicherungen der Kommission so zu verstehen sind, daß die „Neutralität“ des Vorschlags sich auf die Gesamtbezüge der Beamten bezog und der Vorschlag der Kommission in gewissen Fällen höhere Aufwendungen für die Überweisungen zur Folge haben konnte.
- 23 Abgesehen von der Ersetzung der ERE durch die aktualisierten Wechselkurse und von den Übergangsbestimmungen, durch die die Auswirkungen der Verordnung auf gewisse Ruhegehaltsempfänger für einen bestimmten Zeitraum gemildert werden sollten, entsprach nämlich die schließlich erlassene Verordnung dem Vorschlag, der dem Parlament vorgelegt worden war. Hinsichtlich der Ersetzung der ERE durch die aktualisierten Wechselkurse ist darauf hinzuweisen, daß die festgelegten Kurse genau den in nationaler Währung ausgedrückten Wert der ERE am 1. April 1978 wiedergaben, so daß in dieser Änderung des ursprünglichen Vorschlags in Wirklichkeit eher eine Änderung in der Methode als eine sachliche Änderung lag. Hinsichtlich der Übergangsregelung zugunsten bestimmter Ruhegehaltsempfänger ist festzustellen, daß diese Regelung weitgehend einem ausdrücklichen Wunsch des Parlaments entsprach.

- 24 Unter diesen Umständen war eine erneute Anhörung des Parlaments zu den streitigen Bestimmungen nicht erforderlich.

## Zu Inhalt und Auswirkungen der Verordnungen

- 25 Die Kläger sind der Ansicht, das neue System zur Berechnung der Wechselkurse für die Überweisungen verletze ihre wohlerworbenen Rechte. Aufgrund der bis April 1979 gültigen Bestimmungen seien sie feste Verbindlichkeiten eingegangen, von denen sie sich erst nach gewisser Zeit lösen könnten. Die seit langer Zeit bestehende Möglichkeit, einen Teil ihrer monatlichen Bezüge regelmäßig zu überweisen, habe sie dazu bewogen, diese Verbindlichkeiten einzugehen; sie hätten voll und ganz darauf vertrauen dürfen, daß das System nicht vor der Erfüllung ihrer Verpflichtungen, insbesondere solcher aus Darlehen, zu ihrem Nachteil geändert werde. Sie hätten daher Anspruch auf Beibehaltung der früheren Überweisungsregelung oder wenigstens auf eine Übergangsregelung, aufgrund deren die früheren Wechselkurse bis zum Erlöschen ihrer Verbindlichkeiten weiterhin angewendet würden. Die Kommission habe gegenüber dem Parlament die förmliche Verpflichtung übernommen, dafür zu sorgen, daß die zu treffenden Maßnahmen vollkommen „neutral“ seien und nicht die tatsächlichen Werte der als Dienstbezüge, Versorgungsbezüge und Zulagen an die Beamten gehenden Zahlungen beeinträchtigten. Die Befugnis der Gemeinschaftsorgane sei durch den Grundsatz des gebundenen Ermessens beschränkt. Durch die Verringerung der tatsächlichen Werte hätten die Organe diesen Grundsatz verletzt und damit ermessensfehlerhaft gehandelt.
- 26 Die Kläger sehen ferner einen Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot darin, daß die angegriffenen Verordnungen zugunsten der aktiven Beamten keine Übergangsbestimmungen enthielten, wie sie zugunsten der Ruhegehaltsempfänger bestünden.
- 27 Es trifft zu, daß die Einführung der aktualisierten Wechselkurse höhere Aufwendungen für die gemäß Artikel 17 des Anhangs VII zum Beamtenstatut durchgeführten Überweisungen in die Bundesrepublik Deutschland zur Folge hatte. Mit der Änderung der Paritäten und des Artikels 17 des Anhangs VII zum Beamtenstatut sollte jedoch eine Regelung beseitigt werden, durch die den in bestimmten Ländern verwendeten Beamten Vorteile und der Gemeinschaft ungerechtfertigte Verluste entstehen konnten. Was die Kläger angeht, die alle in Belgien tätig sind, gab es keinen stichhaltigen Grund dafür, sie in

den Genuß irrealer Wechselkurse für die Durchführung der betreffenden Überweisungen kommen zu lassen. Weder der Rat noch die Kommission hatte den Beamten irgendwelche Zusicherungen gegeben, daß die günstigere Überweisungsregelung unbegrenzt beibehalten würde. Unter diesen Umständen konnte die Einführung realer Wechselkurse ihnen gegenüber keine Verletzung des Grundsatzes des Vertrauensschutzes darstellen.

- 28 Hinsichtlich des auf den Grundsatz des gebundenen Ermessens gestützten Vorbringens genügt die Feststellung, daß dem Begriff des Ermessensmißbrauchs eine sehr genaue Bedeutung zukommt. Er betrifft den Fall, daß eine Verwaltungsbehörde ihre Befugnisse zu einem anderen Zweck einsetzt als demjenigen, zu dem sie ihr übertragen worden sind. Ein solcher Fall liegt hier nicht vor. In normaler Ausübung der ihm übertragenen Befugnisse hat der Rat mit der Verordnung Nr. 3085/78 unmittelbar das von ihm verfolgte legitime Ziel, nämlich die Aktualisierung der Wechselkurse, erreicht.
- 29 Zum Vorwurf der Diskriminierung, die sich aus den für die Ruhegehaltsempfänger geltenden Übergangsbestimmungen ergeben soll, genügt die Feststellung, daß eine Diskriminierung dann vorliegt, wenn unterschiedliche Sachverhalte gleich behandelt oder gleichartige Sachverhalte unterschiedlich behandelt werden. Die Lage eines aktiven Beamten unterscheidet sich deutlich von der eines im Ruhestand befindlichen Beamten, so daß keine Diskriminierung vorliegt, wenn der Gemeinschaftsgesetzgeber die Ruhegehaltsempfänger anders behandelt als die aktiven Beamten.
- 30 Die Prüfung des klägerischen Vorbringens hat ergeben, daß keiner der Klagegründe durchgreift; die Klage ist daher als unbegründet abzuweisen.

#### Kosten

- 31 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei zur Tragung der Kosten zu verurteilen.
- 32 Nach Artikel 70 der Verfahrensordnung tragen die Organe jedoch in Rechtsstreitigkeiten mit Bediensteten der Gemeinschaften ihre Kosten selbst.

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

O'Keeffe

Koopmans

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 4. Februar 1982.

Für den Kanzler

Der Präsident der Ersten Kammer

J. A. Pompe

G. Bosco

Hilfskanzler

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS  
FRANCESCO CAPOTORTI

(siehe Rechtssache 167/80/, Slg. 1981, S. 1512)