

Schlußanträge des Generalanwalts
HERRN MAURICE LAGRANGE

11. März 1964

Aus dem Französischen übersetzt



Herr Präsident, meine Herren Richter!

Fräulein Capitaine wurde von der Euratom-Kommission gemäß Einstellungsschreiben vom 2. März 1960 unter einem sogenannten „Brüsseler“ Vertrag als Sekretärin bei der Gemeinsamen Kernforschungsstelle Ispra eingestellt. Nach ihrer Eheschließung mit einem anderen Bediensteten der Kommission, Herrn Marcillat, am 6. Mai 1961 wurde durch Verfügung vom 14. Juni 1961 die Trennungszulage, die sie auf Grund ihres Vertrages erhielt, gestrichen. Mit einer am 22. Juni 1963 in das Register des Gerichtshofes eingetragenen Klage hat sie diese Verfügung sowie mehrere weitere Verfügungen, die die erstere ausdrücklich oder stillschweigend bestätigten, angefochten. Festzuhalten ist noch, daß die Betroffene inzwischen, im Februar 1963, nach dem Statut zur Beamtin auf Lebenszeit ernannt worden ist.

Wie Sie wissen, hält die Kommission die Klage wegen Fristversäumnis für unzulässig. Diese Frage ist zuerst zu prüfen.

A — Zulässigkeit

Die Klage ist nach Auffassung der Beklagten gegen die Verfügung vom 14. Juni 1961 nicht fristgerecht erhoben. Die Frist habe durch die späteren ausdrücklichen oder stillschweigenden Verfügungen auch nicht erneut in Gang gesetzt werden können, da diese die erste Verfügung nur „bestätigt“ hätten.

Die erste Frage lautet daher: War die Frist für die Erhebung der Klage gegen die Verfügung vom 14. Juni 1961 verstrichen?

Beide Parteien gehen übereinstimmend davon aus — womit sie im übrigen nur eine Feststellung treffen —, daß bei Erlaß der Verfügung eine Frist für die Klageerhebung noch nicht vor-

geschrieben war. Tatsächlich ist die Verfahrensordnung des Gerichtshofes vom 21. Februar 1957, die in Anwendung von Artikel 58 des damaligen Personalstatuts der EGKS erlassen worden war und in Artikel 2 eine Frist von zwei Monaten vorsah, durch die am 3. März 1959 ergangene Verfahrensordnung des neuen Gerichtshofes der drei Gemeinschaften ersatzlos aufgehoben worden. Nach Meinung der Beklagten ist im vorliegenden Fall jedoch die Dreimonatsfrist von Artikel 91 des Statuts der Beamten anwendbar, die je nach Sachlage mit der Bekanntgabe der anzufechtenden Maßnahme oder ihrer Mitteilung an den Beamten beginnt. Diese Frist habe für die vor der Verkündung des Statuts im Amtsblatt, also vor dem 14. Juni 1962, bekanntgegebenen oder mitgeteilten Maßnahmen an diesem Tage zu laufen begonnen. Sie sei daher am 15. September 1962 abgelaufen.

Sie kennen die Auffassungen der Parteien hierzu: Die Klägerin macht geltend, die Vorschriften des Statuts der Beamten — sowohl die des Artikels 91 als auch die anderen — könnten nur für Streitsachen gelten, die die Anwendung des Statuts betreffen, sei es nun des Statuts im eigentlichen Sinne oder der „Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten“ (die in allen Fällen, in denen sie dem Gerichtshof den Rechtsschutz übertragen, auf Artikel 91 verweisen). Dagegen seien sie auf Streitsachen, in denen es — wie im vorliegenden Fall — um einen vor Inkrafttreten des Statuts abgeschlossenen Arbeitsvertrag gehe, für den das Statut niemals Geltung erlangt habe, nicht anwendbar. Nach dieser Auffassung brauchte die Klägerin keine Frist zu beachten.

Die Kommission hingegen vertritt den Standpunkt, die Vorschriften des Artikels 91, die „alle Streitsachen zwischen einer der Gemeinschaften und einer der in diesem Statut genannten Personen über die Rechtmäßigkeit einer diese Person beschwerenden Maßnahme“ sowie die „Streitsachen vermögensrechtlicher Art zwischen einer der Gemeinschaften und einer der in diesem Statut bezeichneten Personen“ betreffen,

seien allgemein und unabhängig von Art und Gegenstand der Streitsache anwendbar. Sie seien daher auch auf den vorliegenden Fall anzuwenden, denn Frau Marcillat müsse als „eine der in diesem Statut genannten Personen“ angesehen werden, da sie nach Artikel 102 eine Anwartschaft auf Übernahme ins Beamtenverhältnis gehabt habe.

Meine Herren, ich werde nicht im einzelnen auf die Argumente der Parteien eingehen, die Ihnen im Laufe des schriftlichen und mündlichen Verfahrens klar und vollständig vorgetragen worden sind. Ich will mich vielmehr im folgenden darauf beschränken, Ihnen meine eigene Meinung darzulegen.

Zunächst zum zeitlichen Anwendungsbereich des Artikels 91: Bekanntlich wurde das Inkrafttreten des Statuts in der Verordnung der Räte der EWG und EAG, in der dieses Statut enthalten ist, auf den 1. Januar 1962 festgesetzt. Jedoch kommt, was auch die Kommission einräumt, für die Anwendung von Vorschriften wie der Fristbestimmung des Artikels 91 keine Rückwirkung in Betracht. Soweit nach dem Grundsatz der sofortigen Wirksamkeit von Verfahrensvorschriften Artikel 91 auch für frühere Verfügungen als anwendbar anzusehen sein sollte, konnte jedoch jedenfalls die in ihm bestimmte Frist für die Anfechtung dieser Verfügungen nicht vor dem Zeitpunkt seiner Verkündung zu laufen beginnen.

Falls es sich um eine Streitsache zwischen der Gemeinschaft und „einer der in diesem Statut genannten Personen“ handelt und somit der Gerichtshof für die Streitentscheidung zuständig ist, bin ich ferner mit der Kommission der Auffassung, daß Artikel 91 einschließlich seines zweiten Absatzes über die Fristen anwendbar ist, und zwar ohne Rücksicht auf Gegenstand und Art des Rechtsstreits. Es ist nicht erforderlich, daß der Streit die Anwendung des Statuts selbst betrifft. Es genügt vielmehr, daß er die „Rechtmäßigkeit einer . . . beschwerenden Maßnahme“ zum Gegenstand hat oder daß es sich um eine „Streitsache vermögensrechtlicher Art“ handelt, in der der Betroffene

dem Gemeinschaftsorgan gegenübersteht. Kurz, es ist erforderlich, aber auch ausreichend, daß die Streitsache das *Beschäftigungsverhältnis* zwischen dem Bediensteten und seiner Verwaltung betrifft. Natürlich wird es bei zukünftigen Streitsachen normalerweise um die Anwendung des Statuts gehen, aber es können auch, wie im vorliegenden Fall, Streitsachen auftreten, die sich auf die frühere Zeit beziehen. *Der Gerichtshof war und ist auf Grund von Artikel 152 des Vertrages zuständig*; einen wirklichen „Bruch“ hat es nicht gegeben, und man darf vernünftigerweise davon ausgehen, daß die Verfasser des Statuts in Ausübung ihrer Befugnisse aus Artikel 152 durch eine Vorschrift von ganz allgemeiner Geltung alle Streitsachen zwischen den übernommenen Bediensteten und ihrer Verwaltung, auch soweit sie die Zeit vor Inkrafttreten des Statuts betreffen, denselben Verfahrens- und Zuständigkeitsregeln unterwerfen wollten.

Wir stimmen mit der Beklagten auch hinsichtlich der Grundsätze über die Wirksamkeit der Verfahrensvorschriften überein: Auszugehen ist von der sofortigen Wirksamkeit, wenn auch ohne rückwirkende Kraft. Diese Grundsätze hat mein Kollege Roemer in seinen Schlußanträgen in der Rechtssache Elz, denen der Gerichtshof in seinem Urteil vom 4. April 1960 gefolgt ist, klar herausgearbeitet: Wird in einer Verordnung eine Frist bestimmt, die bislang nicht bestand, so beginnt diese Frist gegenüber allen früheren Verfügungen ohne Rücksicht auf den Zeitpunkt ihres Erlasses mit der Verkündung der Verordnung zu laufen. Wenn die Klägerin geltend macht, die Rechtssätze des Urteils Elz seien auf Vertragsbedienstete nicht anwendbar, da für sie auch unter den neuen Vorschriften die bei Vertragsabschluß maßgebend gewesene Frist (d. h. im vorliegenden Fall die Unbefristetheit) fortbestehe, so scheint mir dieser Argumentation der Boden entzogen zu sein, sobald der Vertragsbedienstete Beamter auf Lebenszeit geworden ist und damit ohne weiteres den Vorschriften des Statuts untersteht. Wie schon ausgeführt, kann dieses Statut zulässigerweise eine sofort anwendbare Vorschrift enthalten — und enthält sie nach meiner

Auffassung auch —, durch die für alle Streitsachen zwischen dem neuen Beamten und seiner Verwaltung ohne Rücksicht auf den Streitgegenstand eine Frist bestimmt wird.

Es bleibt schließlich nur die Frage, *von welchem Zeitpunkt an* die Klägerin als „eine der in diesem Statut genannten Personen“ und damit als Artikel 91 unterworfen angesehen werden konnte. Die Kommission weist hierzu, wie schon bemerkt, auf die Übergangsvorschriften des Artikels 102 hin, wonach „ein Bediensteter, der bei Inkrafttreten des Statuts bei einem der Organe der Gemeinschaften eine Dauerplanstelle innehat“, eine Anwartschaft auf die Ernennung zum Beamten auf Lebenszeit hat, was bei der Klägerin der Fall war.

In diesem letzten Punkt vermag ich der Beklagten nicht zu folgen. Mit den Übergangsvorschriften sollten nur die erforderlichen Ausnahmeregelungen getroffen werden, um die Überleitung der bereits eingestellten Bediensteten ins Beamtenverhältnis unter dem Statut in bestimmten Besoldungsgruppen und Dienstaltersstufen des Statuts außerhalb der normalen Einstellungsvorschriften zu ermöglichen. Selbstverständlich ist jedoch das Statut in seiner Gesamtheit nicht anwendbar, solange nicht eine ordnungsgemäße Ernennung unter gleichzeitigem Verzicht des Bediensteten auf die Rechtsvorteile aus seinem Dienstvertrag ausgesprochen ist, und es ist nicht ersichtlich, weshalb lediglich für die Artikel 90 und 91 etwas anderes gelten sollte. Annehmen, daß diese Vorschriften sofort anwendbar gewesen seien, hieße der Entscheidung der Anstellungsbehörde über die Ernennung vorgreifen. Dies ist jedoch nicht angängig, da diese Entscheidung bekanntlich von verschiedenen formellen und materiellen Voraussetzungen abhängig und zum Teil auf Grund subjektiver Beurteilungen zu treffen ist. Solange der Betroffene nicht zum Beamten ernannt (oder in der einen oder anderen Form den „Beschäftigungsbedingungen“ unterstellt) ist, bleibt er seinem Vertrag unterworfen, und keine Vorschrift des Statuts kann auf ihn angewandt werden. Daher hat die in Artikel 91 bestimmte Frist für die Anfechtung der früheren Verfügungen,

insbesondere der Verfügung vom 14. Juni 1961, nach meiner Auffassung erst mit der Überleitung der Klägerin zu laufen begonnen. Um einem Einwand der Beklagten zu begegnen, will ich noch ergänzend bemerken, daß diese Auffassung durchaus nicht zu einer unbegrenzten Verlängerung des Zeitraums führt, währenddessen es zu Auseinandersetzungen über Ansprüche aus dem Arbeitsvertrag kommen kann, da die Überleitung die Frist in Gang setzt. Zwar könnte der Bedienstete es ablehnen, auf die Rechtsvorteile aus seinem Vertrag zu verzichten; man müßte sich dann fragen, ob die Verwaltung den Vertrag nicht zweckmäßigerweise kündigen und in einen etwaigen neuen Vertrag eine geeignete Klausel aufnehmen müßte, die nach einer bestimmten Frist alle Streitigkeiten aus früherer Zeit ausschließen würde. Dies ist jedoch ein Problem, zu dem ich nicht Stellung zu nehmen brauche. Im Normalfall, in dem der Bedienstete die Ernennung zum Beamten erreicht und annimmt, besteht jedenfalls der von der Beklagten geltend gemachte Nachteil nicht.

Die Ernennungsverfügung trägt das Datum vom 6. Februar 1963 (das Zustellungsdatum ist mir nicht bekannt). Die Klägerin hat nun schon am 22. Februar 1963 beim Direktor der Forschungsstelle Ispira eine Beschwerde eingereicht, in der sie ausdrücklich ihre früheren Beschwerden gegen die Streichung ihrer Trennungszulage wiederholte. Da sie keine Antwort erhielt, ist die am 22. Juni 1963, also innerhalb einer Frist von vier Monaten, in das Register des Gerichtshofes eingetragene Klage nach Artikel 91 Nr. 2 Absatz 2 des Statuts zulässig.

Unter diesen Umständen erscheint es mir überflüssig, die *zweite Frage* zu prüfen, ob nämlich die ausdrücklichen oder stillschweigenden Verfügungen, mit denen die Beschwerden der Klägerin gegen die Verfügung vom 14. Juni 1961 zurückgewiesen worden sind, rein bestätigenden Charakter trugen oder nicht. Für den Fall, daß es sich als notwendig erweisen sollte, auch diese Frage zu entscheiden, möchte ich nur darauf hinweisen, daß diese Verfügungen nach meiner Auffassung die ursprüngliche Verfügung lediglich aufrechterhalten und daher

als bestätigend anzusehen sind. Meines Erachtens haben wir es in dieser Hinsicht mit einem Sachverhalt zu tun, der dem des Urteils Elz (RsprGH VI 237) analog ist.

B — Zur Begründetheit

Die beiden Auffassungen hierzu sind Ihnen bekannt. Die *Klägerin* stützt sich nur auf den Wortlaut ihres Vertrages, wonach ihr eine Trennungszulage unter der einzigen Voraussetzung zusteht, daß der Dienstort mehr als 70 km von dem Ort entfernt ist, an dem sie seit mehr als sechs Monaten ihren ständigen Wohnsitz oder Aufenthalt gehabt hat. Irgendeine andere Bedingung, durch die insbesondere die Fortzahlung der Zulage davon abhängig gemacht würde, daß sie in der Folgezeit keine Ehe mit einem Beamten eingehe, der Anspruch auf die gleiche Zulage habe, sei in dem Vertrag nicht enthalten.

Die *Kommission* ist der Auffassung, die Vorschrift des Artikels 9 Buchstabe c der Personalordnung der EGKS („Ist ein Ehepaar im Dienste der Gemeinschaft beschäftigt, so steht die Zulage nur dem Ehegatten zu, dessen Gehalt höher ist“) finde auf alle Bediensteten der EAG (wie auch der EWG) Anwendung, die bis zum Inkrafttreten des Statuts unter sogenannten „Brüsseler“ Verträgen angestellt gewesen seien. Dies ergibt sich nach Meinung der Beklagten aus dem eindeutig bekundeten und beim Personal offenkundig gewesenen Willen, auf die Bediensteten der neuerrichteten Gemeinschaften in allen die Besoldung und die sozialen Rechte betreffenden Fragen (Dienstbezüge, Zulagen, Ruhegehälter) die in der EGKS geltenden Vorschriften entsprechend anzuwenden.

Dies, meine Herren, ist eine sehr heikle Frage, denn sie berührt das Problem der Rechtsquelle der Verpflichtungen der vertraglich eingestellten öffentlichen Bediensteten sowie das der Verordnungsbefugnisse der Verwaltung gegenüber diesen Bediensteten.

Grundsätzlich gilt natürlich, daß ein Vertrag, ob er nun dem öffentlichen Recht oder dem Privatrecht angehört, „das Gesetz der Parteien ist“. In Lehre und Rechtsprechung ist jedoch anerkannt⁽¹⁾, daß die vertraglich eingestellten öffentlichen Bediensteten den allgemeinen und unpersönlichen Vorschriften (d. h. den Verordnungen) unterworfen sind, welche die Verwaltung erläßt, um den Dienstbetrieb zu regeln. Diese Verordnungen sind auf neu eingestellte Bedienstete anwendbar, neue Verordnungen oder Änderungen der bestehenden Verordnungen gelten aber ohne weiteres auch für die schon im Dienst befindlichen Bediensteten. Anders verhält es sich nur, soweit die persönliche Rechtsstellung des Betroffenen im Vertrag selbst unmittelbar geregelt ist, und natürlich bei nach Vertragsschluß ergangenen Verfügungen, durch die Rechte des Bediensteten begründet worden sind. Die Rechtsstellung des Vertragsbediensteten kommt daher derjenigen des Beamten sehr nahe; der Hauptunterschied ist der, daß das Arbeitsverhältnis zwischen dem Vertragsbediensteten und seiner Verwaltung nicht den Dauercharakter des Beamtenverhältnisses hat.

Meines Erachtens ist zu unterscheiden zwischen der grundsätzlichen Verpflichtung zur Zahlung der Trennungszulage — die mit ihren wesentlichen Voraussetzungen im Einstellungsvertrag festgelegt ist — und der allgemeinen Regelung der Materie, in die der Vertrag hineingestellt werden muß. Die Vorschrift, auf die sich die Verwaltung beruft, gehört genauso wie die Bestimmungen über die Kumulierung der Dienstbezüge, die Definition des Begriffes „unterhaltsberechtigter Kinder“ usw. zu diesen allgemeinen Regeln, die nicht in den Arbeitsvertrag selbst aufgenommen zu werden brauchen.

Damit aber solche Verordnungen den Betroffenen auch ohne ausdrückliche Bezugnahme im Vertrag entgegengehalten werden können, müssen zwei Voraussetzungen erfüllt sein:

(1) Vgl. für das französische Recht insbesondere Duez et Debeyre, *Traité de droit administratif*, 1955 S. 744 ff.

1. Die ordnungsgemäß von der zuständigen Stelle erlassene Verordnung muß auf die Bediensteten der beteiligten Verwaltung unmittelbar anwendbar sein, oder es muß — falls es sich um eine entsprechende oder ausdehnende Anwendung von Verordnungen handelt, die für andere Bedienstete erlassen worden sind — in einer förmlichen Entscheidung auf diese Verordnungen verwiesen sein.
2. Die Verordnung oder gegebenenfalls die Verweisung auf eine andere Regelung müssen dem Personal zur Kenntnis gebracht sein.

Im vorliegenden Fall ist meines Erachtens die erste Voraussetzung erfüllt. Insoweit genügt es, auf die in der Gegenerwidmung (Seite 10) zitierte Mitteilung im Amtsblatt vom 28. August 1959 hinzuweisen. Dort heißt es, der Ministerrat habe die Präsidenten der Kommission ermächtigt, die bei der EGKS geltenden Gehalts-, Vergütungs- und Ruhegehaltsvorschriften vorläufig auch auf die hohen Beamten der neuen Gemeinschaften anzuwenden. Dann folgt der Satz: „Da ein anderer geeigneter Maßstab nicht vorhanden ist und eine unterschiedliche Behandlung der einzelnen Gruppen des Euratompersonals vermieden werden muß, hat die Kommission *die bei der EGKS geltenden Vorschriften auf alle ihre Bediensteten angewandt.*“

Es handelt sich also um einen Beschluß der Kommission, der *für alle ihre Bediensteten*, nicht nur für die hohen Beamten, gilt und hinsichtlich der Gehälter und Vergütungen *die Vorschriften* der EGKS, nicht nur die Gehaltstabellen oder Vergütungssätze, für anwendbar erklärt. Zu bemerken ist ferner noch, daß dieser Beschluß, der im Amtsblatt unter den „Erläuterungen“ zum Haushaltsplan erwähnt wird, unter anderem auch ausdrücklich für den Posten 112 des Artikels 11 gilt, der die Residenzzulage und die Trennungszulage betrifft.

Was die zweite Voraussetzung anbelangt, so bin ich der Auffassung, daß sie gleichfalls erfüllt ist, da der Beschluß im Amtsblatt der Gemeinschaften veröffentlicht ist. Diese Auffas-

sung erscheint um so mehr gerechtfertigt, da die Angleichung der Rechtsstellung der unter „Brüsseler“ Verträgen eingestellten Bediensteten an die Rechtsstellung der Beamten der EGKS zumindest hinsichtlich des — wie man sagen könnte — „Besoldungsstatuts“ beim gesamten Personal offenkundig war. Meines Erachtens bestand keine Veranlassung zu einer besonderen Bekanntgabe durch Aushang oder Rundschreiben, die manchmal notwendig sein mag.

Ich beantrage,

die Klage abzuweisen

und zu erkennen, daß jede Partei ihre Auslagen gemäß Artikel 70 der Verfahrensordnung selbst zu tragen hat.