

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
FRANCIS G. JACOBS
vom 22. Juni 1989*

*Herr Präsident,
meine Herren Richter!*

1. Die vorliegende Rechtssache betrifft einen von einer Beamtin der Kommission, Frau Atala-Palmerini, gestellten Antrag auf Gewährung der Auslandszulage.

2. Die Klägerin, die 1949 in Peru geboren wurde und die peruanische Staatsangehörigkeit besitzt, kam nach Belgien und absolvierte dort von September 1970 bis Juni 1973 ein Universitätsstudium zur Erlangung eines akademischen Grades. Zwischen dem 7. Juli und dem 25. August 1973 kehrte sie nach Peru zurück. Anschließend ging sie wieder nach Belgien und leistete vom 1. September 1973 bis 31. Januar 1974 ein Praktikum bei der Kommission ab. Von September 1973 bis Oktober 1974 absolvierte sie auch ein Studium an der Universität Antwerpen zur Erlangung der „maîtrise“. Am 7. Dezember 1974 heiratete sie einen italienischen Beamten der Kommission und erwarb so die italienische Staatsangehörigkeit. Im November 1974 wurde sie zur Vorbereitung einer Promotion an der Universität Paris zugelassen, der sie nachging, während sie in Belgien wohnte. Dem Gerichtshof ist mitgeteilt worden, daß sie für das Studienjahr 1975/76 im zweiten Jahr an der Universität Paris zugelassen wurde und bis zum 6. März 1978 keine bezahlte Tätigkeit ausübte. Wie sie zwischen 1975 und 1978 ihre Zeit verbrachte, wird nicht genau gesagt, es wird jedoch nicht bestritten, daß sie weiter in Belgien wohnte. Vom 6. März 1978 bis 30. März 1987 arbeitete sie an der Peruanischen Botschaft in Brüssel. Am 16.

April 1987 trat sie in den Dienst der Kommission in Brüssel. Sie verlangt, daß die Kommission ihr eine Auslandszulage zahlt.

3. Die Auslandszulage ist in Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a des Anhangs VII des Statuts folgendermaßen geregelt:

„Eine Auslandszulage in Höhe von 16 % des Gesamtbetrags des Grundgehalts sowie der Haushaltszulage und der Zulage für unterhaltsberechtigte Kinder, die dem Beamten gezahlt werden, wird gewährt,

a) Beamten, die

— die Staatsangehörigkeit des Staates, in dessen Hoheitsgebiet sie ihre Tätigkeit ausüben, nicht besitzen und nicht besessen haben und

— während eines sechs Monate vor ihrem Dienstantritt ablaufenden Zeitraums von fünf Jahren in dem europäischen Hoheitsgebiet des genannten Staates weder ihre ständige hauptberufliche Tätigkeit ausgeübt noch ihren ständigen Wohnsitz gehabt haben. Bei Anwendung dieser Vorschrift bleibt die Lage unberücksichtigt, die sich aus dem Dienst für einen anderen Staat oder eine internationale Organisation ergibt.“

* Originalsprache: Englisch.

4. Die Klägerin erfüllt ohne Zweifel die in Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a erster Gedankenstrich vorgesehene Voraussetzung der Staatsangehörigkeit. Die Frage ist, ob sie während des im zweiten Gedankenstrich dieser Bestimmung festgesetzten fünfjährigen Bezugszeitraums in Belgien ihren ständigen Wohnsitz hatte oder ihre ständige hauptberufliche Tätigkeit ausübte. Nach Auffassung der Kommission wird der Bezugszeitraum folgendermaßen bestimmt. Zwei Zeiträume müßten im Hinblick auf Satz 2 des zweiten Gedankenstrichs des Artikels 4 Absatz 1 Buchstabe a unberücksichtigt bleiben (oder neutralisiert werden): der Zeitraum des Praktikums der Klägerin bei der Kommission von September 1973 bis Januar 1974 und der Zeitraum ihrer Beschäftigung bei der Peruanischen Botschaft vom 6. März 1978 bis zum 15. Oktober 1986. Der sich hieraus ergebende Bezugszeitraum läuft vom 6. Oktober 1972 bis 5. März 1978, unter Ausschluß einer fünfmonatigen Unterbrechung für das Praktikum von September 1973 bis Januar 1974.

5. Es steht fest und wurde von der Klägerin ausdrücklich eingeräumt, daß sie während dieses Bezugszeitraums vom Zeitpunkt ihrer Heirat am 7. Dezember 1974 an, d. h. während der letzten drei Jahre und drei Monate des Bezugszeitraums, ihren ständigen Wohnsitz in Belgien hatte.

6. Bevor ich zur Prüfung des vor der Heirat der Klägerin liegenden Teils des Bezugszeitraums komme, möchte ich bemerken, daß

die von der Kommission angewandte Methode, durch Ausschluß ihres Praktikums bei der Kommission und ihrer Beschäftigung bei der Peruanischen Botschaft einen früheren Bezugszeitraum von fünf Jahren zu berechnen, in Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a nicht ausdrücklich vorgeschrieben ist. Der Gerichtshof wandte in seinem Urteil vom 31. Mai 1988 in der Rechtssache 211/87 (Nuñez/Kommission, Slg. 1988, 2791) bei einem recht ähnlichen Sachverhalt eine andere Methode an. Er entschied dort (in den Randnrn. 11 und 12), daß durch die in Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a zweiter Gedankenstrich vorgesehene Ausnahme erreicht werden solle, daß Personen, die im Dienstland für eine Betätigung im Dienst eines anderen Staates oder einer internationalen Organisation Wohnung genommen hätten, ohne eine dauerhafte Bindung zu diesem Land zu haben, nicht durch den Verlust der Auslandszulage benachteiligt würden. Nicht erfassen könne die Ausnahme einen Fall, in dem ein Beamter zwar bei der Botschaft eines anderen Staates im Hoheitsgebiet des Dienstlandes gearbeitet habe, jedoch bereits zuvor dauerhafte Bindungen zu diesem Land gehabt habe, weil er dort seit langem seinen ständigen Wohnsitz gehabt und seine beruflichen Tätigkeiten ausgeübt habe. Obwohl die Zeit, die die Klägerin vor ihrer Tätigkeit bei der Peruanischen Botschaft in Belgien verbrachte, wesentlich kürzer war als der entsprechende Zeitraum in der Rechtssache Nuñez, müßte meines Erachtens bei dieser Betrachtungsweise angenommen werden, daß sie aufgrund ihrer Heirat und ihres ständigen Wohnsitzes in Belgien schon dauerhafte Bindungen zu diesem Land gehabt hatte. Da die Ausnahme verlangt, daß „die Lage“ unberücksichtigt bleibt, „die sich“ aus dem Dienst für einen anderen Staat „ergibt“, ist es außerdem unter den Umständen des vorliegenden Falles zweifelhaft, ob der Wohnsitz der Klägerin in Belgien während der Zeit ihrer Beschäftigung bei der Peruanischen Botschaft als eine Lage anzusehen ist, die sich aus dieser Beschäftigung ergibt, gerade weil sie ihren ständigen Wohnsitz schon dort hatte.

7. Wenn ich nun auf den am 6. Oktober 1972 beginnenden Bezugszeitraum zurückkomme, muß ich den Zeitraum vor dem 7. Dezember 1974 prüfen, dem Zeitpunkt, von dem an die Klägerin, wie sie einräumt, ihren ständigen Wohnsitz in Belgien hatte. Sie macht geltend, da sie in diesem Zeitraum Studentin gewesen sei, könne nicht angenommen werden, daß sie an ihrem Studienort ihren „ständigen Wohnsitz“ gehabt habe. Sie beruft sich in diesem Zusammenhang auf Heimreisen nach Peru, darauf, daß sie in einem möblierten Zimmer gewohnt habe, daß sie mehrmals umgezogen sei, daß sie nur eine vorläufige Aufenthaltserlaubnis gehabt habe, und darauf, daß sie zu dieser Zeit nicht die Absicht gehabt habe, in Belgien oder auch nur in Europa zu bleiben. Sie führt aus, trotz ihrer körperlichen Anwesenheit in Belgien müsse angenommen werden, daß sie während dieser Zeit ihren ständigen Wohnsitz in Peru gehabt habe. In diesem Zusammenhang verweist sie insbesondere auf Randnr. 9 des Urteils in der Rechtssache 61/85 (Urhausen, geborene von Neuhoff von der Ley/Kommission, Slg. 1987, 2853, 2864), in der der Gerichtshof festgestellt habe, daß die Tatsache, daß die Betroffene etwa zweieinhalb Jahre in Innsbruck studiert habe, nicht genüge, um davon auszugehen, daß sie während dieses Zeitraums ihren ständigen Wohnsitz außerhalb Luxemburgs gehabt habe. Nach Auffassung der Klägerin ergibt sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes, daß ein Aufenthalt zu Studienzwecken in einem bestimmten Land die sozialen und beruflichen Bindungen des Studenten zu seinem eigenen Land nicht tatsächlich unterbrechen könne.

8. Meines Erachtens ergibt sich ein solcher Grundsatz nicht aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes. Im Gegenteil, die Rechtsprechung behandelt ein Universitätsstudium im Ausland als bloße Tatsache, die zusammen mit anderen erheblichen Tatsachen bei der Prüfung der Frage, ob ein ständiger

Wohnsitz genommen wurde, zu berücksichtigen ist. Sowohl in Randnummer 9 des Urteils Urhausen als auch in Randnummer 8 des Urteils in der Rechtssache 330/85 (Richter/Kommission, Slg. 1986, 3439, 3447) behandelte der Gerichtshof ein Universitätsstudium im Ausland als eine Tatsache, die, zusammen mit allen anderen erheblichen Tatsachen in ihrer Gesamtheit gesehen, bei der Feststellung des ständigen Wohnsitzes des Klägers zu berücksichtigen ist.

9. Diese Behandlung der Frage eines Universitätsstudiums im Ausland steht im Einklang mit dem allgemeinen Vorgehen des Gerichtshofes hinsichtlich der Frage des ständigen Wohnsitzes in den zahlreichen Urteilen, die er zu diesem Punkt erlassen hat. Der Begriff „ständiger Wohnsitz“ in Artikel 4 Absatz 1 des Anhangs VII des Beamtenstatuts ist kein Rechtsbegriff im technischen Sinne (siehe Schlußanträge von Generalanwalt Warner in der Rechtssache 42/75, Delvaux/Kommission, Slg. 1976, 167, 178 f.). Meines Erachtens legt das Wort „ständig“ gerade nahe, daß es hier um eine rein tatsächliche Frage geht. Außerdem hat der Gerichtshof in Randnummer 10 des Urteils in der Rechtssache Nuñez festgestellt, daß die Vorschrift des Artikels 4 Absatz 1 Buchstabe a, „soweit sie für die Bestimmung der Fälle, in denen eine Auslandszulage gewährt wird, auf den ständigen Wohnsitz und die hauptberufliche Tätigkeit des Beamten in dem Hoheitsgebiet des Staates, in dem er seine Tätigkeit ausübt, während eines bestimmten Bezugszeitraums abstellt, mit Hilfe dieser Anknüpfungspunkte einfache und objektive Kriterien aufstellen will, um die Situation der Beamten zu erfassen, die durch die Aufnahme ihrer Tätigkeit bei den Gemeinschaften zu einem Wohnsitzwechsel und einer Integration in eine neue Umgebung gezwungen werden“. Aus der Rechtsprechung ergibt sich somit meines Erachtens, daß bei Klagen wie der vorliegenden auf den Sachverhalt

jedes Einzelfalls abzustellen ist. Was im einzelnen ein Universitätsstudium angeht, so halte ich es für möglich, daß ein Student seinen Wohnsitz in einem Land hat, während er in einem anderen Land studiert, und für ebenso gut möglich, daß ein Student seinen Wohnsitz in demselben Staat hat, in dem er studiert: Es handelt sich um eine tatsächliche Frage, die in jedem Einzelfall beurteilt werden muß.

10. Im Fall der Klägerin ist zu berücksichtigen, daß sie nach Abschluß ihres Universitätsstudiums weiter in Belgien wohnte. Es ist auch von Bedeutung, daß sie sich zu Beginn des Bezugszeitraums, am 6. Oktober 1972, schon zwei Jahre lang zum Studium in Belgien aufgehalten hatte. Außerdem befand sie sich von diesem Zeitpunkt bis zum Ende des Bezugszeitraums am 5. März 1978 durchweg in Belgien. Sie verbrachte den größten Teil des betreffenden Zeitraums in Belgien und kehrte nicht oft nach Peru zurück. Offenbar kehrte sie während des Bezugszeitraums einmal vor ihrer Heirat, für sieben Wochen im Jahre 1973, und einmal nach ihrer Heirat, für vier Monate im Jahre 1975, nach Peru zurück. Anscheinend war sie auch im Jahre 1974 für zwei Monate, als sie nach Italien fuhr, nicht in Belgien. Solche Fälle sporadischer Abwesenheit können nicht als ausreichend angesehen werden, um ihrem Wohnsitz in Belgien den Charakter eines ständigen Wohnsitzes im Sinne des Artikels 4 Absatz 1 Buchstabe a zu nehmen: siehe Rechtssache 188/83 (Witte/Parlament, Slg. 1984, 3465, 3474, Randnr. 11). Umgekehrt genügten ihre Heimreisen nach Peru keinesfalls, um anzunehmen, daß sie, wie sie behauptet, dort noch ihren ständigen Wohnsitz hatte. Schließlich ist die Aufrechterhaltung familiärer und möglicherweise emotionaler Bindungen zu Peru mit der Begründung eines ständigen Wohnsitzes in Belgien nicht unvereinbar. Bei Abwägung der im Fall der Klägerin zu berücksichtigenden Tatsachen bin ich der Auffassung, daß

sie während des gesamten Bezugszeitraums ihren ständigen Wohnsitz in Belgien hatte, und zwar auch während des ersten Teils dieses Zeitraums (ein Jahr und neun Monate vor ihrer Heirat). Demgemäß erfüllt sie meines Erachtens nicht die Voraussetzungen für die Gewährung der Auslandszulage.

11. Dieses Ergebnis steht im Einklang mit dem Zweck der Auslandszulage. Gemäß der Rechtsprechung des Gerichtshofes besteht dieser Zweck darin, die besonderen Belastungen und Nachteile auszugleichen, die der Dienstantritt bei den Gemeinschaften mit sich bringt, falls der betroffene Beamte hierdurch zu einem Umzug vom Wohnland in das Dienstland gezwungen wird (siehe insbesondere die Rechtssache 246/83, De Angelis/Kommission, Slg. 1985, 1253, 1263). Meiner Ansicht nach wird bei dieser Formel, obwohl sie in den Entscheidungen des Gerichtshofes oft wiederkehrt, das einmalige Ereignis des Wohnsitzwechsels und des Umzugs in ein anderes Land zu stark betont und der wahre Zweck der Zulage, der darin besteht, die fortdauernden Nachteile des Lebens im Ausland auszugleichen, nur implizit angesprochen. Meines Erachtens soll das einmalige Ereignis des Wohnsitzwechsels hauptsächlich durch die Einrichtungsbeihilfe gemäß Artikel 5 des Anhangs VII des Beamtenstatuts abgedeckt werden, die in einer einmaligen Zahlung besteht. Die Auslandszulage gemäß Artikel 4 Absatz 1 des Anhangs VII ist eine fortgesetzte monatliche Zahlung und als solche dazu bestimmt, die fortgesetzten Nachteile auszugleichen, die das Leben in einem fremden Land, um für die Gemeinschaften zu arbeiten, mit sich bringt. Dieser Aspekt wurde durch die Formulierungen in Randnummer 10 des erwähnten Urteils Nuñez besser herausgearbeitet. Außerdem führte der Gerichtshof in der Rechtssache 147/79 (Hochstrass/Gerichtshof, Slg. 1980, 3005, 3020) aus, daß die Expatriierungszulage

nach Artikel 4 Absatz 2 des Anhangs VII die Nachteile ausgleichen sollte, denen die Beamten wegen ihres Ausländerstatus unterliegen, und stellte folgendes fest: „Es läßt sich nicht bestreiten, daß ein Beamter, der die Staatsangehörigkeit des Staates, in dessen Hoheitsgebiet der Ort seiner dienstlichen Verwendung liegt, nicht besitzt und nicht besessen hat, wegen seines Ausländerstatus einer Reihe von Nachteilen rechtlicher wie auch tatsächlicher Art auf staatsbürgerlichem, familiärem, erzieherischem, kulturellem und politischem Gebiet unterliegen kann, die die Einheimischen nicht kennen.“ Die gleichen Überlegungen gelten meines Erachtens für die Auslandszulage nach Artikel 4 Absatz 1 des Anhangs VII, und es sollte betont werden, daß durch die Zulage die durch das Leben im Ausland entstehenden langfristigen Nachteile ausgeglichen werden sollen. Im vorliegenden Fall kann jedoch, gleichgültig, ob der Zweck der Auslandszulage in dieser Weise oder mit den u. a. im Urteil *De Angelis* verwendeten Worten ausgedrückt wird, nicht angenommen werden, daß die Klägerin durch die Aufnahme einer Beschäftigung bei den Ge-

meinschaften zu einem Wohnsitzwechsel und zum Umzug in das Dienstland gezwungen wurde; sie befand sich dort schon eine beträchtliche Zeit aufgrund ihrer eigenen Entscheidung. Ein solcher Fall wird durch den Zweck der Auslandszulage nicht erfaßt (siehe Randnr. 12 des Urteils *Nuñez*).

12. Das Ergebnis halte ich im Lichte aller Umstände und insbesondere der Tatsache, daß die Klägerin vor ihrem Dienstantritt bei der Kommission mehr als 16 Jahre in Belgien gewohnt hatte und einräumt, daß sie dort vor diesem Zeitpunkt mehr als 12 Jahre ihren ständigen Wohnsitz gehabt habe, auch für vernünftig. Ich möchte hinzufügen, daß die Klägerin zwar meines Erachtens nicht die Voraussetzungen für die Gewährung der Auslandszulage gemäß Artikel 4 Absatz 1 des Anhangs VII des Beamtenstatuts erfüllt, daß sie jedoch Anspruch auf eine Expatriierungszulage gemäß Artikel 4 Absatz 2 dieses Anhangs in Höhe eines Viertels der Auslandszulage hat.

13. Ich bin demgemäß der Ansicht, daß die Klage abzuweisen ist und gemäß Artikel 69 § 2 und Artikel 70 der Verfahrensordnung jede Partei ihre eigenen Kosten zu tragen hat.