

gehörigkeit des Staates, in dessen Hoheitsgebiet der Ort ihrer dienstlichen Verwendung liegt, nicht besitzen und nicht besessen haben und die die Auslandszulage nicht erhalten. Da die Expatriierungszulage die Nachteile ausgleichen soll, denen die Beamten wegen ihres Ausländerstatus unterliegen, hat der Gemeinschaftsgesetzgeber bei seiner freien Würdigung dieses Sachverhalts zu Recht allein auf die Staatsangehörigkeit abgestellt, bei der

es sich um ein einheitliches, objektives und in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Zweck der Regelung stehendes Kriterium handelt.

Selbst wenn der Erlaß einer allgemeinen abstrakten Regelung in Grenzfällen zu zufälligen Unzuträglichkeiten führt, läßt sich dem Gesetzgeber die Bildung allgemeiner Kategorien nicht vorwerfen, solange sie nicht ihrem Wesen nach im Hinblick auf das verfolgte Ziel diskriminierend ist.

In der Rechtssache 147/79

RENÉ HÖCHSTRASS, Beamter des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften, wohnhaft in Senningerberg, Prozeßbevollmächtigter: Rechtsanwalt G. Vandersanden, Brüssel, Zustellungsbevollmächtigter in Luxemburg: Rechtsanwalt F. Arendt, rue Philippe-II, Postfach 39,

Kläger,

gegen

GERICHTSHOF DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, vertreten durch den Kanzler des Gerichtshofes Albert van Houtte, Zustellungsanschrift in Luxemburg: Sitz des Gerichtshofes, Kirchberg-Plateau,

Beklagter,

unterstützt durch

RAT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, vertreten durch den Stellvertretenden Generaldirektor seines Juristischen Dienstes D. G. Gordon-Smith, Zustellungsbevollmächtigter in Luxemburg: D. Fontein, Direktor der Juristischen Abteilung der Europäischen Investitionsbank, 100, Bd. Konrad-Adenauer, Kirchberg,

und

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, vertreten durch Frau D. Sorasio vom Juristischen Dienst der Kommission als Bevollmächtigte, Beistand: Rechtsanwalt R. Andersen, Brüssel, Zustellungsbevollmächtigter in

Luxemburg: Mario Cervino, Rechtsberater der Kommission, Jean-Monnet-Gebäude, Kirchberg,

Streithelfer,

wegen Ungültigerklärung des Artikels 21 Absatz 2 Punkt 2 der Verordnung Nr. 912/78 des Rates vom 2. Mai 1978 (ABl. L 119, S. 1) über die Modalitäten der Gewährung der Expatriierungszulage sowie wegen Aufhebung der auf diese Bestimmung gestützten Entscheidung des Präsidenten des Gerichtshofes vom 22. Juni 1979 über die Ablehnung der Beschwerde des Klägers

erläßt

DER GERICHTSHOF (Zweite Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten A. Touffait, der Richter T. Koopmans und O. Due,

Generalanwalt: H. Mayras,
Kanzler: H. A. Rühl, Hauptverwaltungsrat

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Der Sachverhalt, der Verfahrensablauf sowie die Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt und Verfahren

Mit Artikel 21 Absatz 2 der Verordnung Nr. 912/78 wurde Artikel 4 des Anhangs VII zum Statut der Beamten der Euro-

päischen Gemeinschaften um folgenden Absatz 2 ergänzt:

„Beamte, die die Staatsangehörigkeit des Staates, in dessen Hoheitsgebiet der Ort ihrer dienstlichen Verwendung liegt, nicht besitzen und nicht besessen haben, jedoch die Bedingungen nach Absatz 1 nicht erfüllen, haben Anspruch auf eine Expatriierungszulage, die gleich dem vierten Teil der Auslandszulage ist.“

Anhand dieser Bestimmung legte der Personaldienst des Gerichtshofes am 16. Mai 1978 den Kreis derjenigen Beamten fest, die die Expatriierungszulage beanspruchen konnten; der Finanzdienst zahlte vom 4. Mai 1978 an diese Zulage an die Berechtigten aus.

René Hochstrass wurde am 17. Dezember 1927 in Athus (Belgien) geboren; er ist seit seiner Geburt luxemburgischer Staatsangehöriger. Am 4. Dezember 1952 trat er in die Dienste des Gerichtshofes der EGKS; gegenwärtig ist er beim Gerichtshof in der Laufbahngruppe B, Besoldungsgruppe 4, Dienstaltersstufe 8, Beamter auf Lebenszeit.

Herr Hochstrass stellte fest, daß ihm die Expatriierungszulage nicht gezahlt wurde; er beantragte daher gemäß Artikel 90 Absatz 1 des Statuts ihre Zahlung. Dieser Antrag wurde vom Kanzler des Gerichtshofes mit Memorandum vom 16. Januar 1979, dem Kläger zugestellt am 7. März 1979, abgelehnt.

Gegen diese Ablehnung legte der Kläger am 11. Mai 1979 Beschwerde nach Artikel 90 Absatz 2 des Statuts ein, die der Präsident des Gerichtshofes mit Entscheidung vom 22. Juni 1979 ablehnte; gegen diese Entscheidung hat der Kläger die vorliegende Klage erhoben, die bei der Kanzlei des Gerichtshofes am 21. September 1979 eingegangen ist.

Der Gerichtshof (Zweite Kammer) hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen.

II — Anträge der Parteien

Der *Kläger* beantragt,

- die vorliegende Klage für zulässig zu erklären, Artikel 21 Absatz 2 Punkt 2 der Verordnung Nr. 912/78 des Rates für rechtswidrig zu erklären,

- demgemäß die Entscheidung des Gerichtshofes vom 22. Juni 1979 über die Ablehnung der Beschwerde des Klägers aufzuheben,
- den Gerichtshof zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

Der *Beklagte* beantragt,

- die Klage als unzulässig,
- hilfsweise als unbegründet abzuweisen,
- den Kläger zur Tragung seiner eigenen Kosten zu verurteilen.

Der *Rat*, Streithelfer auf seiten des Gerichtshofes, beantragt,

- die Klage als unzulässig,
- hilfsweise als unbegründet abzuweisen.

Die *Kommission*, Streithelferin auf seiten des Gerichtshofes, beantragt,

- die Klage als unzulässig, auf jeden Fall als unbegründet abzuweisen,
- den Kläger zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

III — Zusammenfassung der Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien

A — Zur Zulässigkeit

Der *Beklagte* trägt vor, dem Kläger mangle das Rechtsschutzinteresse. Der Begriff des „Rechtsschutzinteresses“ setze nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes dreierlei voraus:

1. Die individuellen Interessen des Beamten müßten beeinträchtigt sein (Rechtssachen 44, 46 und 49/74, Acton u. a./Kommission, Slg. 1975, 394).

2. Diese individuellen Interessen müßten gegenwärtig oder wenigstens potentiell, auf alle Fälle jedoch bestimmt sein (Rechtssache 90/74, Deboeck/Kommission, Slg. 1975, 1133).
3. Diese individuellen Interessen dürften nicht rein abstrakter Art sein (Rechtssache 15/67, Bauer/Kommission, Slg. 1967, 530, und Rechtssache 37/72, Marcato/Kommission, Slg. 1973, 368).

Nach Auffassung des Beklagten mangelt es dem Kläger an einem konkreten oder auch nur potentiellen Interesse daran, dieses Verfahren zu betreiben, da er selbst für den Fall, daß er die Ungültigerklärung der angegriffenen Bestimmung erreichen würde, keinen Anspruch auf die Expatriierungszulage hätte. Eine derartige Ungültigerklärung hätte lediglich zur Folge, daß die Expatriierungszulage aufgehoben und folglich allen ihren gegenwärtigen Beziehern entzogen würde.

Der *Kläger* vertritt die Ansicht, die Beamten seien berechtigt, mit der Einrede der Rechtswidrigkeit die Gültigkeit von Verordnungsbestimmungen über das Berufsstatut der öffentlichen Bediensteten in Frage zu stellen, sofern ein Anspruch über die Rechtswidrigkeit dem Betroffenen wenigstens potentiell zugute kommen könne.

Das Rechtsschutzinteresse an der Aufhebung einer Verordnung sei bei einem Beamten gegeben, wenn die Verordnung die Bediensteten, zu denen er zähle, betreffe und wenn sie ihn aus dem Kreise der Begünstigten ausschließe; somit sei in seinem Falle der Voraussetzung genügt, daß ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen der angegriffenen Maßnahme und deren Auswirkung auf seine persönliche Rechtsposition vorliegen müsse.

Falls die angegriffene Bestimmung für nichtig erklärt würde, ergäben sich zwei Möglichkeiten:

1. Entweder belasse es der Rat bei der Streichung der Zulage; in diesem Falle sei bei dem Kläger ein unmittelbares und moralisches Rechtsschutzinteresse gegeben, weil dann eine ungerechte und ihn diskriminierende Lage abgestellt werde;
2. oder der Rat ändere die angegriffene Bestimmung; dann komme entweder der Kläger in den Genuß der Zulage, oder die Ungerechtigkeit werde beseitigt. Für den ersten Fall sei das Rechtsschutzinteresse des Klägers unbestreitbar; für den zweiten gelte dasselbe.

Schließlich hänge auf alle Fälle die Zulässigkeit offensichtlich unmittelbar mit der sachlichen Prüfung zusammen; deswegen sei es vertretbar, zunächst die Begründetheit der Klage zu prüfen. Allein anhand des Ergebnisses der sachlichen Prüfung sei festzustellen, ob der Kläger ein Interesse an der Anrufung des Gerichtshofes habe.

Zur Unterstützung des Beklagten trägt die *Kommission* vor, für das Vorliegen des Rechtsschutzinteresses sei es erforderlich, daß sich als Folge einer Ungültigkeitserklärung vernünftigerweise annehmen lasse, die Anstellungsbehörde werde dem Kläger die beantragte Zulage gewähren: Ein moralisches Interesse reiche nicht aus, denn dies hieße die Popularklage zuzulassen.

Zu den beiden vom Kläger dargelegten Möglichkeiten vertritt die Kommission die Auffassung, daß die Chancen des Klägers, in den Genuß der Expatriierungszulage zu gelangen, nicht einmal hypothetisch, sondern schlicht nicht vorhanden seien, da der Kläger angesichts der Ausgestaltung dieser Zulage nicht in deren Genuß kommen könne.

Außerdem sei die Klage auch deshalb unzulässig, weil der Kläger nach Artikel 90 Absatz 2 des Statuts und nicht nach Artikel 90 Absatz 1 hätte vorgehen müssen, da die ihn beschwerende Maßnahme darin bestehe, daß ihm die Expatriierungszulage bei der erstmaligen Anwendung der angefochtenen Verordnungsbestimmung, von der das gesamte Personal vom Personaldienst des Gerichtshofes am 10. Mai 1978 in Kenntnis gesetzt worden sei, nicht gezahlt worden sei.

Ob die Beschwerde des Klägers vom 11. Mai 1979 innerhalb der vorgeschriebenen Frist erhoben worden sei, hänge folglich von dem Zeitpunkt ab, an dem die Expatriierungszulage zum ersten Male ausgezahlt worden sei.

In seiner Stellungnahme zu den Schriftsätzen der Streithelfer vertritt der *Kläger* die Auffassung, er sei berechtigt, die Nichtigkeitserklärung einer Bestimmung zu verlangen, die einem Dritten eine Zulage gewähre, wenn diese Bestimmung auf einer Regelung beruhe, die er für eine Diskriminierung seiner selbst halte. Er sei zu Recht nach Artikel 90 Absatz 1 vorgegangen, da die Auslegung der Kommission die Klagemöglichkeiten der Beamten unangemessen einschränke.

In seiner Gegenerwiderung vertritt der *Beklagte* die Ansicht, eine auf ein unmittelbares moralisches Interesse gestützte Klage sei unzulässig, da damit das Kollektivinteresse einer Kategorie von Beamten lediglich zu dem Zweck herangezogen werde, die Rechtswidrigkeit der strittigen Verordnung feststellen zu lassen.

Zahlreiche Obergerichte der Mitgliedstaaten (der französische Conseil d'État, der belgische Conseil d'État, das House of Lords) vertreten die Auffassung, daß Angehörige einer Gruppe als einzelne zur Vertretung ihrer persönlichen Interessen berechtigt seien, daß sie jedoch

nicht für die Gesamtheit zur Vertretung der Allgemeininteressen auftreten könnten, mit deren Wahrung sie nicht betraut seien (Debbasch, Contentieux administratif, S. 297).

Außerdem würde dem Interesse des Klägers durch eine Ungültigerklärung der fraglichen Bestimmung nicht unmittelbar genügt, dieses hinge vielmehr von der künftigen Haltung des Rates ab; es gebe jedoch keinerlei Anzeichen dafür, welchen Weg der Rat einschlagen würde, falls die Rechtswidrigkeit der Bestimmung festgestellt würde. Ein derartiges persönliches Interesse, dem die Korrektur der Regelwidrigkeit nicht unmittelbar folge, dem sie lediglich aufgrund des Zusammentreffens von voneinander unabhängigen Faktoren folgen könnte, die zum Teil von Ermessens-, auf alle Fälle aber von ungewissen Entscheidungen abhängen, weise nicht die erforderliche Unmittelbarkeit und Bestimmtheit auf (Urteil Nr. 13 882 des belgischen Conseil d'État vom 9. Januar 1970, Delbarre u. a./Belgischer Staat; Entscheidungslg. 1970, 13).

B — Zur Begründetheit

Der *Kläger* legt zunächst dar, daß die Auslandszulage sowohl von der Staatsangehörigkeit als auch vom Wohnsitz abhängige. Der Gerichtshof habe jedoch bei der Wertung dieser Zulage die Auffassung vertreten, daß der Wohnsitz das ausschlaggebende Kriterium darstelle, während die Bezugnahme auf die Staatsangehörigkeit nur von nachrangiger Bedeutung sei (Rechtssache 21/74, Airola/Kommission, Slg. 1975, 228; Rechtssache 31/74, Van den Broeck/Kommission, Slg. 1975, 224). Da es sich bei der Expatriierungszulage um einen Unterfall der Auslandszulage handele, müsse diese sich nach der rechtlichen Regelung der Auslandszulage richten.

Der Verzicht auf jede Bezugnahme auf den Wohnsitz stelle einen Verstoß gegen die Rechtsprechung des Gerichtshofes dar; dies komme einem Verstoß gegen das Statut gleich. Im Wege des Gegenschlusses werde dies durch den Umstand bestätigt, daß die gemäß Verordnung (EWG) Nr. 422/67 vom 25. Juli 1967 den Mitgliedern der Kommission und des Gerichtshofes gewährte Zulage ohne Berücksichtigung der Staatsangehörigkeit lediglich vom Wohnsitz abhängt.

Artikel 21 Absatz 2 Punkt 2 der Verordnung Nr. 912/78 verstoße auch gegen den Grundsatz der Nichtdiskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit. Bei diesem in Artikel 7 EWG-Vertrag enthaltenen und von Artikel 27 des Statuts aufgegriffenen Grundsatz handele es sich um einen allgemeinen Rechtsgrundsatz, der folglich bei allen Rechtsakten der Gemeinschaft zu berücksichtigen sei. Die ohne Berücksichtigung der Aufenthaltsdauer allein auf die Staatsangehörigkeit abtellende Expatriierungszulage führe zu einer nicht tragbaren Lage, da es logisch und von der Vernunft geboten sei, die Beamten, die die Staatsangehörigkeit des Mitgliedstaats besäßen, in dem sie ihre Tätigkeit ausübten, und die übrigen Beamten derselben rechtlichen Regelung zu unterwerfen, zumindest wenn jene während eines Zeitraums von mehr als 5½ Jahren ihren ständigen Wohnsitz in dem Hoheitsgebiet des genannten Staates gehabt oder dort ihre ständige hauptberufliche Tätigkeit ausgeübt hätten.

Der Rat habe somit den Grundsatz der Gleichbehandlung der Beamten, welche sich in einer vergleichbaren Lage befänden, nicht gewahrt (Urteil vom 31. Mai 1979, Rechtssache 156/78, Newth, Slg. 1979, 1941).

Der *Beklagte* bemerkt zunächst, er habe sich bei der Weigerung, dem Kläger die

Expatriierungszulage zu zahlen, auf eine gültige Rechtsvorschrift gestützt.

Der Ausgangspunkt des Klägers, der die Expatriierungszulage in den von der Rechtsprechung entwickelten Rahmen der Auslandszulage einbeziehe, treffe dann nicht zu, wenn der Gesetzgeber unter Achtung der Verträge und der Grundrechte eine neue Kategorie schaffe, die dazu bestimmt sei, die sich aus dem Unterschied der Staatsangehörigkeit ergebende negativen Folgen auszugleichen. Der Beklagte wendet sich weiter gegen die vom Kläger vorgetragene Rüge der Diskriminierung, da eine Diskriminierung nur dann vorliegen könne, wenn die durch die angegriffene Verordnung eingeführte unterschiedliche Behandlung willkürlich sei. Die für den vorliegenden Fall vorgesehene Differenzierung sei jedoch von objektiven Kriterien bestimmt. Dies gehe eindeutig aus der Antwort der Kommission auf eine parlamentarische Anfrage (schriftliche Anfrage Nr. 813/78 von Dondelinger, Glinne und Lezzi, ABl C 60 vom 5. März 1979, S. 16) hervor, in der die Kommission dargelegt habe, daß die Staatsangehörigkeit eine äußere Gegebenheit darstelle, auf die sie keinen Einfluß habe, und daß mit dieser Zulage die zusätzlichen moralischen wie materiellen Zwänge kompensiert werden sollten, denen Beamte, die nicht die Staatsangehörigkeit des Landes ihrer dienstlichen Verwendung besäßen, unterlägen.

Der *Kläger* trägt in seiner Erwiderung vor, um die Stichhaltigkeit des Vortrags des Beklagten zu prüfen, seien drei Fragen nacheinander zu erörtern.

Erste Frage: Befinden sich die Beamten, die die Expatriierungszulage erhalten, in einer objektiv anderen Lage als diejenigen, die sie nicht erhalten?

Es verstehe sich zwar von selbst, daß Personen, die ihren Heimatstaat verlassen und umziehen müßten, eine Zulage — die Auslandszulage — erhielten; es verstehe sich hingegen nicht von selbst, daß eine Zulage gewährt werde, bei der die Beamten in Staatsangehörige und Nichtstaatsangehörige unterteilt würden und ein Unterschied zwischen dem Leben in einem fremden Land und der Expatriierung gemacht werde. Zahlreiche Beispiele zeigten, daß Ausländer, die im Lande der dienstlichen Verwendung geboren seien und dort ständig gewohnt hätten, eine Expatriierungszulage erhielten, obgleich ihre Lage mit der von Inländern, die in diesem Land geboren seien, identisch sei. Dieser Sachverhalt stelle eine umgekehrte Diskriminierung der Angehörigen des Staates der dienstlichen Verwendung dar.

Zweite Frage: Stellt die Staatsangehörigkeit ein objektives, einheitliches Kriterium dar, anhand dessen sich zwei Sachverhalte derart unterscheiden lassen, daß sie unterschiedlichen Regelungen unterworfen werden können?

Der Kläger trägt erneut vor, der Rat habe die Expatriierungszulage dadurch, daß er sie ausschließlich an der Staatsangehörigkeit anknüpfen lasse, zu einer schlichten Zulage für die unterschiedliche Staatsangehörigkeit gemacht, was schon an sich die Rechtswidrigkeit dieser Maßnahme belege. Er wirft die Frage auf, ob es überhaupt möglich sei, sich bei der Anwendung des EWG-Vertrags zur Rechtfertigung der erforderlichen Differenzierung zwischen zwei Sachverhalten auf die Staatsangehörigkeit zu beziehen: Zumindest auf dem Gebiet der gemeinsamen Agrarpolitik bestehe eine derartige Möglichkeit nicht. Im Beamtenstatut sei der Grundsatz der Nichtdiskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit Ausdruck des Grundsatzes der Gleichheit

im öffentlichen Dienst. Die Berücksichtigung der Staatsangehörigkeit sei zwar als solche nicht untersagt; sie müsse jedoch im Rahmen einer anderen Bestimmung gewürdigt werden (Rechtssache 15/63, Lassalle, Slg. 1964, 61, sowie Rechtssachen Airola und Van Den Broeck, a.a.O.); es handele sich folglich bei ihr um ein nachrangiges Kriterium. Da der Rat im vorliegenden Fall sich ausschließlich auf die Staatsangehörigkeit bezogen habe, habe er sich ihrer mißbräuchlich bedient. Außerdem sei sie in den einzelnen Staaten unterschiedlich ausgestaltet; sie stelle somit kein einheitliches Kriterium dar, welches als objektives Kriterium zur Unterscheidung zweier Sachverhalte herangezogen werden könne.

Dritte Frage: Steht die Staatsangehörigkeit in einem unmittelbaren Zusammenhang mit dem Zweck der betreffenden Regelung?

Sollte es sich als erforderlich erweisen, die Auslandszulage zu ergänzen, so könne es sich bei einer Ergänzungszulage nur um eine Residenzzulage handeln — eine Zulage, die es in den Europäischen Gemeinschaften gebe, und zwar namentlich zugunsten der Mitglieder des Gerichtshofes —, die nicht auf der Staatsangehörigkeit beruhe und so eher dem Begriff des Wohnsitzwechsels gerecht werde, der der Expatriierung oder der Repatriierung zugrunde liege. Eine an die Staatsangehörigkeit anknüpfende Expatriierungszulage sei mit der europäischen Zielsetzung schlecht vereinbar, die einen einheitlichen Markt oder gar ein europäisches Bürgerrecht anstrebe.

Der Rat, zur Unterstützung des Beklagten dem Verfahren beigetreten, vertritt zunächst die Auffassung, daß in manchen Fällen, die formell den Anschein einer Diskriminierung erweckten, materiell doch keine solche vorliege; eine Diskriminierung im materiellen Sinne

liege vor, wenn gleichgelagerte Sachverhalte ungleich oder verschieden gelagerte gleich behandelt würden (Rechtssache 13/63, Italien/Kommission, Slg. 1963, 384).

Hinsichtlich der Beamten der Gemeinschaften stelle der Grundsatz der Nichtdiskriminierung lediglich einen besonderen Ausdruck des Gleichbehandlungsgrundsatzes dar. Dieser schließe sicherlich jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit aus, jedoch sei eine unterschiedliche, an die Staatsangehörigkeit anknüpfende Behandlung nicht notwendigerweise diskriminierend, da selbst in einem derartigen Fall formell der Anschein einer Diskriminierung erweckt werden könne, auch wenn materiell keine solche vorliege.

Deswegen beantwortet der Rat die drei vom Kläger aufgeworfenen Fragen wie folgt:

Erste Frage: Vergleich der Lage der Beamten, die die Expatriierungszulage erhalten, mit der Lage derjenigen Beamten, die sie nicht erhalten.

Nach einem Hinweis auf Artikel 4 des Anhangs VII zum Statut führt der Rat aus, mit der Expatriierungszulage sei bezweckt, bestimmten Beamten eine Zulage zu gewähren, die die Staatsangehörigkeit des Staates ihrer dienstlichen Verwendung nicht besäßen und auch niemals besessen hätten. Die Empfänger der Auslandszulage, deren Betrag viermal so hoch sei, erhielten diese Zulage nicht; bei diesen handele es sich um Aus- und Inländer, die die vorgesehenen Voraussetzungen erfüllten.

Der Kläger scheine die der Auslandszulage zugrunde liegende Zielsetzung kaum von der Zielsetzung der Expatriierungszulage unterscheiden zu können. Die Auslandszulage knüpfe im wesentlichen an den Wohnsitz an, wie sich aus den bereits zitierten Urteilen Airola und

Van Den Broeck ergebe, während die Expatriierungszulage die sich aus dem Fehlen des Staatsangehörigkeitsbandes zum Staate der dienstlichen Verwendung ergebenden Nachteile ausgleiche, da die Lage einer derartigen Person mit derjenigen eines Angehörigen des Staates der dienstlichen Verwendung nicht vergleichbar sei: Die Staatsangehörigkeit bringe Rechte und Pflichten mit sich, die für den ausländischen Gebietsansässigen nicht gälten. Letzterer sei von Nachteilen betroffen, denen der Inländer nicht ausgesetzt sei: So könne er nicht in vollem Maße am politischen und staatsbürgerlichen Leben des Staates teilnehmen, in dem er arbeite, während andererseits die Ausübung seiner politischen Rechte in seinem Heimatstaat aufgrund der Entfernung erschwert werde; seine Kinder seien Schwierigkeiten bei der Fortsetzung ihres Hochschulstudiums oder bei der Aufnahme ihrer Berufstätigkeit in seinem Heimatstaat ausgesetzt; seine Teilnahme am sozialen und kulturellen Leben sei sowohl in seinem Heimatstaat als auch im Wohnsitzstaat erschwert.

Zweite Frage: Die Staatsangehörigkeit als objektives und einheitliches Kriterium

Nach Auffassung des Rates liegt der Expatriierungszulage das Ziel zugrunde, den ausländischen Beamten, die im Staate ihrer dienstlichen Verwendung wohnten, dessen Staatsangehörigkeit jedoch nicht besäßen, die Gleichbehandlung zu gewährleisten, um so die Nachteile auszugleichen, denen zwar sie, nicht jedoch die Beamten ausgesetzt seien, die die Staatsangehörigkeit des Staates der dienstlichen Verwendung besäßen oder besessen hätten.

Obwohl es in den Mitgliedstaaten Unterschiede in der Behandlung von Staatsangehörigen und Ausländern gebe, stelle die Staatsangehörigkeit als Band zwischen dem Staat und der Einzelperson

ein objektives Kriterium dar. Bei den Bestimmungen über die Stellung des Beamten sei an der Objektivität dieses Kriteriums nicht zu zweifeln.

Der Rat habe somit beim Erlaß dieser Bestimmung umfassend alle Nachteile berücksichtigen wollen, die sich aus der Notwendigkeit ergeben könnten, in einem Staat zu arbeiten und zu wohnen, bei dem es sich für die betroffenen Beamten nicht um ihren Heimatstaat handele. Für die Unterscheidung dieser Beamten von den übrigen Beamten stelle die Staatsangehörigkeit ein geeignetes, angemessenes und, in einem weiteren Sinne, einheitliches Kriterium dar.

Dritte Frage: Vorliegen eines unmittelbaren Zusammenhangs zwischen der Staatsangehörigkeit und dem Zweck der Regelung.

Der Rat weist erneut darauf hin, daß diese Regelung diejenigen Nachteile ausgleichen solle, denen ausländische Beamte ausgesetzt seien, die im Staate ihrer dienstlichen Verwendung wohnen; die Verwendung des Staatsangehörigkeitskriteriums zur Beschreibung eines derartigen Sachverhalts sei somit logisch gewesen und habe in unmittelbarem Zusammenhang mit dieser Zielsetzung gestanden.

Die *Kommission*, dem Verfahren ebenfalls zur Unterstützung des Beklagten beigetreten, vertritt zunächst die Auffassung, die Argumentation des Klägers gehe von der Voraussetzung aus, die Gewährung der Expatriierungszulage müsse sich ebenso wie die der Auslandszulage, von der sie abgeleitet sei, wenn nicht ausschließlich, so doch in erster Linie nach dem Wohnsitz richten; dies treffe nicht zu. Es gehe nicht darum, Grundsätze a priori aufzustellen, sondern darum, die konkrete Frage zu beantworten, ob die Staatsangehörigkeit unter be-

stimmten Umständen rechtlich nicht doch eine unterschiedliche Behandlung rechtfertigen könne.

Zur Beantwortung dieser Frage trägt die Kommission in erster Linie vor, auch die Auslandszulage mit dem Wohnsitz als Hauptkriterium könne tatsächlich zu Situationen führen, die willkürlich erscheinen könnten: Dies sei bei zwei Personen der Fall, die in demselben Staat geboren seien, jedoch eine unterschiedliche Staatsangehörigkeit besäßen, und die nach einer neunjährigen Tätigkeit in einem anderen Staat in ihr Geburtsland zurückkehrten. Die eine könne die Zulage beanspruchen, die andere nicht, und obwohl eine derartige Unterscheidung tatsächlich willkürlich erscheinen könne, sei sie es rechtlich nicht, da „in einem auf Gesetzlichkeit gegründeten System ... sich Rechtsnormen stets dadurch aus[zeichnen], daß sie Kategorien schaffen. Dies ist eine Folge des Rechtsstaatsprinzips. Legt das Gesetz die Kategorie einmal fest, so erheischt es allgemeine Anwendung, will man nicht den klassischen Weg verlassen, der die Wahrung fundamentaler Garantien sicherstellt“ (Schlußanträge des Generalanwalts Trabucchi in den Rechtssachen 21 und 37/74, Slg. 1975, 232). Zudem handele es sich bei der Staatsangehörigkeit, die in der Rechtssache Airola als nachrangiges Kriterium angesehen worden sei, um eine objektive Gelegenheit.

Sie stelle außerdem ein einheitliches Kriterium dar, da sie für alle gleichermaßen gelte und dazu diene, den Umfang der dem einzelnen aus der angegriffenen Statusbestimmung erwachsenden Rechte festzulegen. Da der Gemeinschaftsgesetzgeber den Zeitraum, in dem der Beamte ständig außerhalb des Staates, auf dessen Hoheitsgebiet der Ort seiner dienstlichen Verwendung liege, gewohnt haben müsse, um die Auslandszulage erhalten zu können, unter Berücksichti-

gung der Staatsangehörigkeit verdoppelt habe, habe er, ohne insoweit auf den Widerspruch des Gerichtshofes zu stoßen, kundgetan, daß er den Fremdenstatus als solchen als ein Merkmal des In-der-Fremde-Lebens ansehe. Auf dieser Grundlage sei die Expatriierungszulage geschaffen worden, ohne daß die Regelung der Auslandszulage irgendwie geändert worden sei; sie sei dazu bestimmt, die Nachteile — die die Kommission in der gleichen Weise wie der Rat bewerte — auszugleichen, die sich aus der den Beamten, die niemals die Staatsangehörigkeit des Staates ihrer dienstlichen Verwendung besessen hätten, obliegenden Pflicht ergebe, in diesem Staat zu wohnen, in dem sie Fremde seien.

Die Staatsangehörigkeit sei als Kriterium auch in dem Sinne angemessen, daß sie in einem direkten und unmittelbaren Zusammenhang mit dem Gegenstand und dem Zweck des Artikels 4 Absatz 2 des Anhangs VII zum Statut stehe. Die Expatriierungszulage stelle eine neuartige Zulage dar, die geschaffen worden sei, um die mit dem Fremdenstatus zusammenhängenden Nachteile auszugleichen: Allein die Staatsangehörigkeit als Differenzierungskriterium sei geeignet, diesen Zweck zu verwirklichen, und zwar um so mehr, als sie schon an sich ein Merkmal des In-einem-fremden-Lande-Lebens darstelle. Ohne Zweifel sei es möglich, andere Arten von Zulagen in Betracht zu ziehen, wie dies der Kläger getan habe, doch handele es sich dabei um eine Zweckmäßigsfrage, deren Lösung in die Zuständigkeit des Gemeinschaftsgesetzgebers falle.

Schließlich trägt die Kommission in bezug auf die drei oben untersuchten Voraussetzungen vor, das Staatsangehörigkeitskriterium stehe weder im Widerspruch zu Artikel 7, der als solcher für die Beamten nicht unmittelbar gelte, da diese einem Sonderrecht, nämlich dem

Statut, unterworfen seien, noch zu dem allgemeinen Grundsatz der Gleichheit vor dem Gesetz; folglich sei seine Heranziehung zulässig. Im Zusammenhang mit der Laufbahn eines Beamten sei eine Ungleichbehandlung aufgrund der Staatsangehörigkeit eine Diskriminierung; bei den Einzelheiten der Besoldung könne dieses Kriterium jedoch herangezogen werden (Urteil vom 14. Dezember 1979, Rechtssache 257/78, Evelyn Devred, geb. Kenny-Levick, Slg. 1979, 3767).

In seiner Entgegnung gegenüber den Streithelfern vertritt der *Kläger* die Auffassung, sollte sich eine Expatriierungszulage rechtfertigen lassen, so nicht aufgrund der Staatsangehörigkeit, sondern aufgrund tatsächlicher Umstände, die bestimmte Beamte in eine weniger günstige Lage versetzten als andere und die folglich zu einer Ausgleichzahlung führten, auch wenn diese pauschal festgesetzt würde. Zu den vom Rat und von der Kommission angeführten Nachteilen, denen ein Ausländer mit Wohnsitz im Staate seiner dienstlichen Verwendung ausgesetzt sei, führt der Kläger zunächst aus, ein Ausländer könne sein Wahlrecht in seiner Botschaft ohne Schwierigkeiten ausüben, nichts hindere ihn daran, eine politische Laufbahn in seinem Herkunftsstaat einzuschlagen; der Ausländer unterliege nicht den Formalitäten der Ausländererfassung und ebenso hindere ihn nichts daran, am kulturellen und sozialen Leben im Staate seiner dienstlichen Verwendung teilzunehmen. Was schließlich seine Familie angehe, so könnten seine Kinder den Grund- und Oberschulunterricht in besonderen Schulen besuchen. Hochschulunterricht werde im Aufenthaltsland ohne Diskriminierung angeboten; da dieser universell angelegt sei, bestehe überhaupt kein Bedürfnis für ein Kind, zum Studium in den Herkunftsstaat zurückzukehren. Selbst wenn eine

solche Rückkehr wünschenswert sei, gewähre das Statut bis zum 26. Lebensjahr eine Erziehungsbeihilfe, um diesen Nachteil auszugleichen. Somit seien die Nachteile nicht vorhanden oder unbedeutend; vor allem würden sie bei weitem durch die Zulagen- und Beihilfenregelung des Statuts ausgeglichen. Selbst wenn derartige Nachteile bestünden, rechtfertigten sie nicht die Gewährung einer Ausgleichszulage. Einerseits müsse der Beamte, der sich auf Lebenszeit verpflichte, in dem Aufnahmestaat zu wohnen, die Vor- und Nachteile abwägen, bevor er diese Verpflichtung eingehe, andererseits komme er auch in den Genuß bestimmter Vorteile, wie z. B. der Währungsstabilität in einem Staat wie Luxemburg, die im Gegensatz zur Geldentwertung in bestimmten anderen Mitgliedstaaten stehe.

Hinsichtlich des Kriteriums der Staatsangehörigkeit beharrt der Kläger auf seiner Auffassung, daß die Expatriierungszulage nichts anderes als einen Unterfall der Auslandszulage darstelle; dies habe selbst der Rat anerkannt, als er auf die Parallelität beider Zulagen hingewiesen habe. Somit werde bestätigt, daß der Wohnort das Hauptkriterium darstelle und daß die Staatsangehörigkeit nur eine nachrangige Rolle spiele; folglich sei es nicht vertretbar, einem italienischen Beamten, der in Luxemburg geboren sei und dort sein ganzes Leben verbracht habe, eine Expatriierungszulage zu zahlen, während diese Zulage Beamten mit luxemburgischer Staatsangehörigkeit nicht gewährt werde. Äußerstenfalls lasse sich unter diesen Voraussetzungen die Auffassung vertreten, daß man sich in seinem Heimatland sehr wohl mit der Folge als Fremder fühlen könne, daß dieses Gefühl durch eine Zulage ausgeglichen werden müsse. Abschließend weist der Kläger erneut darauf hin, daß es sich bei der Staatsangehörigkeit nicht

um ein objektives Kriterium handle, wie dies die Rechtsprechung des Gerichtshofes stets anerkannt habe.

In seiner Gegenerwiderung macht sich der *Beklagte* die Auffassung der Streithelfer zu eigen und beschränkt sich darauf, das Vorbringen des Klägers zu beantworten. Das allgemeine Diskriminierungsverbot und Artikel 7 EWG-Vertrag schlossen nicht in allen Fällen aus, daß eine Gemeinschaftsverordnung zur Anknüpfung einer Sonderregelung ausdrücklich auf die Staatsangehörigkeit zurückgreife. Man könne folglich verschiedene Sachverhalte verschieden behandeln, wenn ernsthafte sachliche Gründe für diese unterschiedliche Behandlung vorlägen.

Die Staatsangehörigkeit beruhe auf der verbindlichen Festlegung der Staatsbürgereigenschaft durch den Mitgliedstaat. Sie sei somit der Natur der Sache nach vorgegeben. Eine Diskriminierung liege auch deswegen nicht vor, weil die Verordnung an konkrete Unterschiede anknüpfe, die zwischen Beamten, die nicht die Staatsangehörigkeit des Ortes ihrer dienstlichen Verwendung besäßen, und Beamten vorlägen, die Angehörige des Aufenthaltsstaats seien, nicht jedoch an die Staatsangehörigkeit als solche.

Eine unterschiedliche Behandlung sei nicht willkürlich, wenn sie an ein objektives und einheitliches Kriterium anknüpfe, welches mit der Zielsetzung der Regelung in unmittelbarem Zusammenhang stehe. Im vorliegenden Fall sei die in Frage stehende Verordnung *objektiv*, da sie eine Tatsache berücksichtige, die von den Mitgliedstaaten allgemein vorgegeben sei, ohne irgendeine Staatsangehörigkeit zu bevorzugen oder zu benachteiligen; sie sei *einheitlich*, da sie in gleicher Weise unabhängig vom Ort der dienstlichen Verwendung der Beamten zu gelten habe; sie stehe *unmittelbar mit der Zielsetzung der Regelung in Zusam-*

menhang, da sie die tatsächlichen Ungleichheiten ausgleiche, die sich aus der fehlenden Staatsangehörigkeit des Aufenthaltsstaates ergäben.

IV — Mündliche Verhandlung

In der Sitzung vom 5. Juni 1980 haben der Kläger, vertreten durch Rechtsanwalt G. Vandersanden, Brüssel, der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften,

vertreten durch Herrn Van Houtte und unterstützt von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Rechtsanwalt R. Andersen, Brüssel, sowie vom Rat der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Herrn D. Gordon-Smith, mündlich verhandelt.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 10. Juli 1980 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

- 1 Mit am 21. September 1979 bei der Kanzlei eingegangener Klage beantragt der Kläger, Artikel 21 Absatz 2 der Verordnung Nr. 912/78 des Rates vom 2. Mai 1978 (ABl. L 119, S. 1) insoweit für nichtig zu erklären, als er Artikel 4 des Anhangs VII zum Beamtenstatut um folgenden Absatz 2 ergänzt: „Beamte, die die Staatsangehörigkeit des Staates, in dessen Hoheitsgebiet der Ort ihrer dienstlichen Verwendung liegt, nicht besitzen und nicht besessen haben, jedoch die Bedingungen nach Absatz 1 nicht erfüllen, haben Anspruch auf eine Expatriierungszulage, die gleich dem vierten Teil der Auslandszulage ist.“ Nach Absatz 1 des genannten Artikels 4 wird denjenigen Beamten eine Auslandszulage gewährt, die „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“. Der Kläger beantragt weiterhin, die ablehnende Entscheidung der Verwaltung des Gerichtshofes vom 22. Juni 1979 über seine gegen das Memorandum des Kanzlers des Gerichtshofes vom 16. Januar 1979 gerichtete Beschwerde aufzuheben, mit dem ihm die Zahlung der Expatriierungszulage nach der oben genannten Bestimmung verweigert wurde.

Zur Zulässigkeit

- 2 Der Beklagte und die zu seiner Unterstützung beigetretenen Streithelfer — Rat und Kommission — machen die Unzulässigkeit der Klage mit der Begründung geltend, es liege kein Rechtsschutzinteresse vor; auch habe der Kläger innerhalb der dort vorgeschriebenen Frist keine Verwaltungsbe-

schwerde nach Artikel 90 Absatz 2 des Statuts erhoben. Räume eine Bestimmung der Verwaltung keinerlei Ermessen ein, so meint der Beklagte, dann greife nicht das Verfahren des Artikels 90 Absatz 1 des Statuts ein, da die den Kläger beschwerende Maßnahme darin bestehe, daß ihm die Expatriierungszulage bei der erstmaligen Anwendung der Verordnungsbestimmung, von der im vorliegenden Fall das gesamte Personal des Gerichtshofes am 10. Mai 1978 in Kenntnis gesetzt worden sei, nicht gezahlt worden sei.

- 3 Gemäß Artikel 90 Absatz 1 kann jede Person, auf die das Beamtenstatut Anwendung findet, einen Antrag auf Erlaß einer sie betreffenden Entscheidung an die Anstellungsbehörde richten; deren ausdrückliche oder stillschweigende Ablehnung eröffnet die Möglichkeit, eine Verwaltungsbeschwerde nach Artikel 90 Absatz 2 des Statuts zu erheben. Aus dieser zweistufigen Regelung des Statuts folgt, daß die Nichtanwendung einer allgemeinen Maßnahme, die durch eine Reihe von Einzelentscheidungen gegenüber zahlreichen Beamten eines Organs durchzuführen ist, in einem gegebenen Einzelfall nicht einmal als stillschweigende Ablehnung eines Antrags nach Artikel 90 Absatz 1 angesehen werden kann.
- 4 Da der Kläger seine Beschwerde gegen die Ablehnung binnen der in dieser Bestimmung vorgeschriebenen Frist erhoben hat, ist seine Klage insoweit zulässig.
- 5 Hinsichtlich des mangelnden Rechtsschutzinteresses macht es der enge Zusammenhang zwischen den vom Kläger vorgebrachten Sachrügen, die die Gültigkeit der angegriffenen Bestimmung unmittelbar in Frage stellen, und der von dem Beklagten und den zu seiner Unterstützung beigetretenen Streithelfern erhobenen Einrede der Unzulässigkeit erforderlich, unmittelbar die Begründetheit der Klage zu prüfen.

Zur Begründetheit

- 6 Der Kläger vertritt die Auffassung, die angegriffene Bestimmung, nach der die Gewährung der Expatriierungszulage allein und ausschließlich von der Staatsangehörigkeit abhängt, verstoße gegen das allgemeine Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit, welches aus der Gemeinschaftsordnung abzuleiten sei und seinen Ausdruck namentlich in Artikel 7 EWG-Vertrag und in den Bestimmungen des Beamtenstatuts finde. Das Kriterium für die Gewährung der Expatriierungszulage sei aus zweierlei Ge-

sichtspunkten nicht objektiv: Zum einen stelle die Staatsangehörigkeit keinen objektiven Differenzierungsgrund dar, der in einem direkten Zusammenhang mit dem Zweck der fraglichen Regelung stehe, zum anderen befänden sich die Empfänger der genannten Zulage nicht in einer objektiv andersartigen Lage als diejenigen, die sie nicht erhielten. Aus dieser Argumentation folgt, daß die Diskriminierung nicht in der Ungleichbehandlung von Empfängern der Auslands- und Empfängern der Expatriierungszulage gesehen wird, sondern in der Ungleichheit zwischen der letzteren Kategorie von Beamten und derjenigen Kategorie, die keine der beiden Zulagen erhält.

- 7 Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes zählt der allgemeine Gleichheitsgrundsatz zu den Grundprinzipien des Gemeinschaftsrechts; das Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit stellt lediglich eine besondere Ausformung dieses Grundsatzes dar. Danach dürfen vergleichbare Lagen nicht unterschiedlich behandelt werden, soweit eine Differenzierung nicht objektiv gerechtfertigt ist. Der genannte Grundsatz verlangt offensichtlich, daß auf Bedienstete in gleichen Situationen auch gleiche Vorschriften angewandt werden, untersagt es dem Gemeinschaftsgesetzgeber jedoch nicht, objektiv unterschiedliche Bedingungen oder Gegebenheiten, unter denen die Betroffenen zu leben haben, zu berücksichtigen.
- 8 Zur Prüfung der Gültigkeit der angegriffenen Bestimmung der Verordnung Nr. 912/78 ist somit zu ermitteln, ob die Lage von Beamten, die die Staatsangehörigkeit des Staates, in dessen Hoheitsgebiet der Ort ihrer dienstlichen Verwendung liegt, nicht besitzen und nicht besessen haben, objektive Merkmale aufweist, die eine im Vergleich zu Beamten, die die Staatsangehörigkeit des genannten Staates besitzen oder besessen haben, unterschiedliche Behandlung rechtfertigen.
- 9 Es ist folglich zu untersuchen, ob die Regelung der Verordnung Nr. 912/78 insgesamt die Gleichheit, die unter den Beamten bestehen muß, im Ergebnis herstellt oder aber Ungleichheiten zwischen ihnen entstehen läßt.
- 10 Der Gerichtshof und die Streithelfer haben ausgeführt, daß Beamte, die nicht die Staatsangehörigkeit des Landes ihrer dienstlichen Verwendung besäßen, unabhängig von der Dauer ihres Aufenthaltes an dem betreffenden Dienstort einer Reihe moralischer wie auch materieller Zwänge und Nachteile unterlägen, die die Staatsangehörigen des betreffenden Landes nicht kannten; mit der Expatriierungszulage solle diese zusätzliche Belastung kompensiert und

eine gewisse Gleichstellung aller an demselben Dienstort tätigen Beamten ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit erreicht werden.

- 11 Der Kläger tritt dieser Argumentation entgegen und betont, mit der Staatsangehörigkeit als solcher verbundene Nachteile bestünden für die Beamten der Gemeinschaft nicht; jedenfalls aber seien sie derart unbedeutend, daß sie bei weitem durch die bereits im Statut vorgesehene Zulagen- und Beihilferegelung, namentlich durch die Auslandszulage, ausgeglichen würden; selbst wenn derartige Nachteile in geringerem Maße bestünden, rechtfertige das nicht die Gewährung einer zusätzlichen Ausgleichszulage; es wäre besser, die bestehenden Zulagen zu erhöhen, um die genannten Nachteile auszugleichen.
- 12 Dem ist nicht zu folgen. 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. Da die Expatriierungszulage die Nachteile ausgleichen soll, denen die Beamten wegen ihres Ausländerstatus unterliegen, hat der Gemeinschaftsgesetzgeber bei seiner freien Würdigung dieses Sachverhalts zu Recht allein auf die Staatsangehörigkeit abgestellt, während er bei der Auslandszulage, deren Zweck es ist, „die besonderen Belastungen und Nachteile auszugleichen, die der Dienstantritt bei den Gemeinschaften mit sich bringt, falls der betreffende Beamte hierdurch zu einem Wohnsitzwechsel gezwungen wird“, (Rechtssache 21/74, Airola, Urteil vom 20. 2. 1975, Randnr. 8 der Entscheidungsgründe, Slg. 1975, 221), den ständigen Wohnsitz des Beamten als ausschlaggebendes Kriterium herangezogen und die Staatsangehörigkeit lediglich in zweiter Linie berücksichtigt hat.
- 13 Wenn auch die Beamten den Nachteilen ihrer Expatriierung in unterschiedlicher Intensität ausgesetzt sein können, so hat doch das Kriterium der Staatsangehörigkeit mehrere Vorteile: Es ist einheitlich, da es in gleicher Weise für alle Beamten unabhängig vom Ort ihrer dienstlichen Verwendung gilt, es ist von Natur aus und in seiner Allgemeinheit objektiv im Hinblick auf die durchschnittliche Wirkung der Nachteile, die die Expatriierung für die persönliche Lage der Betroffenen mit sich bringt, und es steht in einem unmittelbaren Zusammenhang mit dem Zweck der Regelung, die sich aus dem Ausländerstatus im Aufnahmeland ergebenden Schwierigkeiten und Nachteile auszugleichen.

- 14 Selbst wenn der Erlaß einer allgemeinen abstrakten Regelung in Grenzfällen zu zufälligen Unzuträglichkeiten führt, läßt sich dem Gesetzgeber die Bildung allgemeiner Kategorien nicht vorwerfen, solange sie nicht ihrem Wesen nach im Hinblick auf das verfolgte Ziel diskriminierend ist.
- 15 Aus diesen Erwägungen folgt insgesamt, daß nichts vorgetragen wurde, was die Gültigkeit des Artikels 21 Absatz 2 Punkt 2 der Verordnung Nr. 912/78 des Rates in Frage stellen könnte; somit besteht kein Grund, die die Beschwerde des Klägers ablehnende Entscheidung der Verwaltung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften aufzuheben. Unter diesen Umständen ist es nicht erforderlich, die mit der Begründung des mangelnden Rechtsschutzinteresses geltend gemachte Unzulässigkeit zu untersuchen.

Kosten

- 16 Nach Artikel 70 der Verfahrensordnung tragen die Organe bei Rechtsstreitigkeiten mit Beamten und sonstigen Bediensteten der Gemeinschaften ihre Kosten selbst.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Zweite Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. Die Klage wird abgewiesen.
2. Jede Partei trägt ihre eigenen Kosten.

Touffait

Koopmans

Due

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 16. Oktober 1980.

Der Kanzler

Im Auftrag

H. A. Rühl

Hauptverwaltungsrat

Der Präsident der Zweiten Kammer

A. Touffait