

daß die Verwaltung bei ihm begründete Erwartungen geweckt hat.

gen, können beim Adressaten kein berechtigtes Vertrauen begründen.

3. Ein Beamter kann einen Verstoß gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes nicht geltend machen, wenn die Verwaltung dem Betroffenen keine bestimmten Zusicherungen gegeben hat. Das Schweigen der Verwaltung auf das an sie gerichtete Ersuchen eines Beamten um Bestätigung seiner Ansprüche kann — so bedauerlich es auch sein mag — nicht als Bestätigung dieser Ansprüche und genauso wenig als bestimmte Zusicherung der Verwaltung gewertet werden.

Angenommen, ein Beamter hätte von der Verwaltung die Bestätigung der von ihm geltend gemachten Ansprüche erhalten, so hätte ein schutzwürdiges Vertrauen durch eine solche Zusage nicht begründet werden können, da kein Beamter sich wirksam verpflichten kann, das Gemeinschaftsrecht nicht anzuwenden, und da im übrigen die Mitteilung einer unrichtigen Auslegung einer Gemeinschaftsvorschrift die Haftung der Verwaltung nicht auslösen kann. Zusagen, die den Bestimmungen des Statuts nicht Rechnung tra-

4. Die Beachtung des Grundsatzes der wohlverwahrten Rechte erlaubt es einem Organ, einem Beamten, der während des in Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a des Anhangs VII des Statuts bezeichneten Zeitraums seine ständige berufliche Tätigkeit im Hoheitsgebiet des Einstellungsstaates bei Organisationen ausgeübt hat, die aufgrund der Aufstellung neuer Kriterien im Zeitpunkt der Einstellung des Betroffenen nicht mehr als internationale Organisation im Sinne der genannten Bestimmungen angesehen wurden, die Auslandszulage zu versagen, sie jedoch im übrigen an Beamte weiterzuzahlen, die zuvor bei den gleichen Organisationen beschäftigt waren, jedoch während der Geltung der alten Kriterien für den Begriff der internationalen Organisation eingestellt worden sind.
5. Der rückwirkende Widerruf eines rechtmäßigen begünstigenden Verwaltungsakts verstößt gegen allgemeine Rechtsgrundsätze.

URTEIL DES GERICHTS (Vierte Kammer)  
27. März 1990 \*

In der Rechtssache T-123/89

**Jean-Louis Chomel**, Beamter der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, wohnhaft in Brüssel, Prozeßbevollmächtigter: Rechtsanwalt Jean-Noël Louis,

\* Verfahrenssprache: Französisch.

Brüssel, Zustellungsbevollmächtigte: SARL Fiduciaire Myson, 6-8, rue Origer, Luxemburg,

Kläger,

gegen

**Kommission der Europäischen Gemeinschaften**, vertreten durch Sean van Raepenbusch, Juristischer Dienst, als Bevollmächtigten, Zustellungsbevollmächtigter: Georgios Kremlis, Juristischer Dienst, Centre Wagner, Luxemburg-Kirchberg,

Beklagte,

wegen Aufhebung der Entscheidung der Kommission, dem Kläger die Auslandszulage zu versagen,

erläßt

DAS GERICHT (Vierte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten D. A. O. Edward, der Richter R. Schintgen und R. Garcia-Valdecasas,

Kanzler: H. Jung

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 7. Februar 1990,

folgendes

## Urteil

### Sachverhalt

- 1 Der Kläger, Jean-Louis Chomel, französischer Staatsangehöriger, war in Brüssel vom 1. Januar 1980 bis zum 15. September 1981 beim Ausschuß der berufsständischen landwirtschaftlichen Organisation der Europäischen Gemeinschaft (im folgenden: COPA), vom 16. September 1981 bis zum 31. Oktober 1983 bei der Anwaltskanzlei J. M. Didier und Associates sowie in der Zeit vom 1. November 1983 bis zum 30. September 1988 zunächst beim Allgemeinen Ausschuß des ländlichen Genossenschaftswesens der EWG (im folgenden: Cogeca) und sodann beim COPA beschäftigt.
- 2 Am 1. September 1988 bot die Kommission dem Kläger eine Verwaltungsratsstelle der Besoldungsgruppe A 7 in der Generaldirektion VI „Landwirtschaft“ an. Mit Schreiben an die Kommission vom 4. September 1988 nahm der Kläger dieses Stellenangebot an und machte zugleich unter Hinweis auf Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a zweiter Gedankenstrich des Anhangs VII des Statuts der Beamten der Europäischen Gemeinschaften (im folgenden: Statut) deutlich, daß er davon ausgehe, „Anspruch auf die Auslandszulage zu haben“, da seine derzeitigen Tätigkeiten im „Dienst für eine internationale Organisation“ erfolgten. Er bat die Kommission in diesem Schreiben, ihm schriftlich zu bestätigen, daß er Anspruch auf die Auslandszulage habe. Der Kläger trat seinen Dienst am 3. Oktober 1988 an, ohne von den Dienststellen der Kommission eine — schriftliche oder mündliche — Bestätigung seines Anspruchs erhalten zu haben. In der Tat wurde ihm mit seinem ersten Gehalt für den Monat Oktober 1988 keine Auslandszulage gezahlt.
- 3 Im Zeitpunkt des Dienstantritts des Klägers erhielten die Beamten der Kommission, die vorher bei dem COPA und dem Cogeca angestellt waren, die Auslandszulage.
- 4 Am 7. Dezember 1988 legte der Kläger eine Beschwerde gemäß Artikel 90 Absatz 2 des Statuts gegen die durch die Gehaltsabrechnung für den Monat Oktober konkretisierte Weigerung der Kommission ein, ihm die Auslandszulage gemäß Artikel 4 des Anhangs VII des Statuts zu gewähren.

## Verfahren

- 5 Der Kläger hat mit Klageschrift, die am 10. Juli 1989 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 91 des Statuts eine Klage auf Aufhebung der Entscheidung der Kommission, ihm die Auslandszulage gemäß Artikel 4 des Anhangs VII des Statuts zu versagen, sowie der stillschweigenden Zurückweisung seiner am 7. Dezember 1988 eingelegten Beschwerde durch die Kommission erhoben.
  
- 6 Mit Schreiben vom 11. Juli 1989 hat die Kommission die Beschwerde des Klägers ausdrücklich zurückgewiesen und geltend gemacht, daß der COPA und der Co-geca in Anbetracht der engen Auslegung des Begriffs der internationalen Organisation, die von den Verwaltungschefs am 28. Mai 1986 beschlossen worden sei, keine internationalen Organisationen im Sinne von Artikel 4 des Anhangs VII des Statuts seien.
  
- 7 Der Kläger beantragt,
  - 1) die vorliegende Klage für zulässig und begründet zu erklären;
  
  - 2) die Entscheidung der Kommission, ihm die Auslandszulage gemäß Artikel 4 des Anhangs VII des Statuts zu versagen, von der er erst durch seine erste Gehaltsabrechnung im Oktober 1988 Kenntnis erhalten hat, aufzuheben;
 

soweit erforderlich, die stillschweigende Zurückweisung seiner am 7. Dezember 1988 gemäß Artikel 90 Absatz 2 des Statuts eingelegten Beschwerde durch die Kommission aufzuheben;
  
  - 3) der Beklagten gemäß Artikel 69 § 2 oder gemäß Artikel 69 § 3 Absatz 2 der Verfahrensordnung die Kosten des Verfahrens sowie gemäß Artikel 73 Buchstabe b der Verfahrensordnung die Aufwendungen aufzuerlegen, die für das Verfahren notwendig waren, insbesondere die Kosten der Inanspruchnahme eines Zustellungsbevollmächtigten, die Reise- und Aufenthaltskosten sowie die Anwaltshonorare.

- 8 Die Beklagte beantragt,
- die Klage für unbegründet zu erklären;
  - über die Kosten nach Rechtslage zu entscheiden.
- 9 Das schriftliche Verfahren ist vollständig vor dem Gerichtshof durchgeführt worden. Es ist ordnungsgemäß abgelaufen; der Kläger hat allerdings auf die Einreichung einer Erwiderung verzichtet.
- 10 Mit Beschluß vom 15. November 1989 hat der Gerichtshof (Vierte Kammer) gemäß Artikel 3 Absatz 1 des Beschlusses des Rates vom 24. Oktober 1988 zur Errichtung eines Gerichts erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften die Rechtssache an das Gericht verwiesen.
- 11 Das Gericht (Vierte Kammer) hat auf Bericht des Berichterstatters beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen.
- 12 Die Vertreter der Parteien haben in der mündlichen Verhandlung vom 7. Februar 1990 mündlich verhandelt und Fragen des Gerichts beantwortet.

### **Entscheidungsgründe**

- 13 Nach Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a zweiter Gedankenstrich des Anhangs VII des Statuts wird die Auslandszulage Beamten gewährt, 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“; dabei „bleibt die Lage unberücksichtigt, die sich aus dem Dienst für einen anderen Staat oder eine internationale Organisation ergibt“.

- 14 Es ist darauf hinzuweisen, daß die Gewährung der Auslandszulage nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes (siehe die Urteile vom 2. Mai 1985 in der Rechtssache 246/83, De Angelis/Kommission, Slg. 1985, 1253, vom 13. November 1986 in der Rechtssache 330/85, Richter/Kommission, Slg. 1986, 3439, und vom 23. März 1988 in der Rechtssache 105/87, Morabito/Parlament, Slg. 1988, 1707) die besonderen Belastungen und Nachteile ausgleichen soll, die der Dienstantritt bei den Gemeinschaften mit sich bringt, falls der betroffene Beamte hierdurch zu einem Wohnsitzwechsel gezwungen wird und sich in eine neue Umgebung integrieren muß.
- 15 In seiner Sitzung vom 26. und 27. Juni 1975 faßte das Kollegium der Verwaltungschefs einen Beschluß über die Auslandszulage und schlug vor, als internationale Organisation im Sinne von Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a zweiter Gedankenstrich des Anhangs VII des Statuts die Organisationen anzusehen, die folgende Voraussetzungen erfüllen:
- „a) internationale Zusammensetzung, das heißt mit Mitgliedern aus verschiedenen Ländern und offen für Ähnlichkeiten der unterschiedlichen Nationen;
  - b) internationale Tätigkeit von allgemeinem Interesse, insbesondere auf politischem, wirtschaftlichem, sozialem, humanitärem, wissenschaftlichem und kulturellem Gebiet;
  - c) Permanenz und ein organisierter Aufbau, der den Mitgliedern das Recht verleiht, periodisch die Personen zu bestimmen, die die Organisation leiten sollen (ständiger Sitz, Sekretariat usw.);
  - d) kein Erwerbszweck“.

Nach diesem Beschluß waren der COPA und der Cogeca als „internationale Organisationen“ im Sinne der genannten Vorschrift des Statuts anzusehen.

- 16 Am 28. Mai 1986 faßte das Kollegium der Verwaltungschefs einen neuen Beschluß und schlug vor, als internationale Organisation im Sinne von Artikel 4 des Anhangs VII des Statuts die Organisationen anzusehen, die die folgende alleinige Voraussetzung erfüllen:

„Errichtung durch Staaten oder durch eine Organisation, die selbst durch Staaten errichtet worden ist“.

Dieser Beschluß wurde seit dem 1. Juni 1986 angewandt und stellte klar, daß die Auslandszulage den Beamten, denen sie auf der Grundlage des Beschlusses vom 26. und 27. Juni 1975 gewährt worden war, nach dem Grundsatz der erworbenen Rechte während ihrer gesamten beruflichen Laufbahn weitergezahlt werden sollte.

Nach diesem Beschluß waren der COPA und der Cogeca nicht mehr als internationale Organisationen im Sinne von Artikel 4 des Anhangs VII des Statuts anzusehen.

- 17 Weder der Beschluß vom 26. und 27. Juni 1975 noch der vom 28. Mai 1986 wurde veröffentlicht.

- 18 Während der Kläger für den COPA und den Cogeca arbeitete, wohnte er in Brüssel und übte dort in den acht Jahren vor seinem Dienstantritt als Beamter seine Berufstätigkeit aus, das heißt im Hoheitsgebiet des Staates, in dem er als Beamter der Kommission eingestellt wurde.

- 19 Die Beklagte versagte dem Kläger die Auslandszulage, da der COPA und der Cogeca auf der Grundlage des Beschlusses des Kollegiums der Verwaltungschefs vom 28. Mai 1986 als einfache berufsständische landwirtschaftliche Organisationen auf Gemeinschaftsebene und nicht als internationale Organisationen im Sinne von Artikel 4 des Anhangs VII des Statuts anzusehen seien.

- 20 Der Kläger hat die Rechtmäßigkeit der neuen Auslegung des Begriffs der internationalen Organisation im Sinne von Artikel 4 des Anhangs VII des Statuts durch das Kollegium der Verwaltungschefs nicht in Frage gestellt.

- 21 Daher ist die Rechtmäßigkeit der Kommissionsentscheidung lediglich im Hinblick auf die Umstände ihres Erlasses zu prüfen.
- 22 Dazu macht der Kläger als einzigen Klagegrund einen Verstoß gegen die Grundsätze des Vertrauensschutzes und des guten Glaubens sowie gegen den Grundsatz der ordnungsgemäßen Verwaltung und die Fürsorgepflicht geltend.
- 23 Der Kläger führt aus, er habe, als er in seine Ernennung eingewilligt habe, von dem Beschluß des Kollegiums der Verwaltungschefs vom 28. Mai 1986 nichts gewußt und sei der Ansicht gewesen, genauso wie seine ehemaligen Kollegen beim COPA, die zwischenzeitlich zu Beamten ernannt worden seien, Anspruch auf die Auslandszulage zu haben. Dadurch, daß die Kommission nicht auf sein Schreiben vom 4. September 1988 geantwortet habe, habe sie ihn nicht redlich über die genauen Bedingungen des Einstellungsangebots, den genauen Umfang seiner Ansprüche und die Auslegung der anwendbaren Statuts- und Verordnungsvorschriften unterrichtet. Die Kommission habe fehlerhaft gehandelt oder hafte zumindest für schuldhaftes Verschweigen, aufgrund dessen der Kläger seine Entscheidung über das Stellenangebot nicht in voller Kenntnis der Tatsachen habe treffen können.
- 24 Die Kommission meint, all dies könne nicht als ein Fall des Verstoßes gegen die vom Kläger angeführten Grundsätze dargestellt werden.
- 25 Nach ständiger Rechtsprechung steht das Recht auf Vertrauensschutz jedem einzelnen zu, wenn sich herausstellt, daß die Verwaltung bei ihm begründete Erwartungen geweckt hat (Urteil vom 19. Mai 1983 in der Rechtssache 289/81, Mavridis/Parlament, Slg. 1983, 1731).
- 26 Dagegen kann ein Beamter einen Verstoß gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes nicht geltend machen, wenn die Verwaltung dem Betroffenen keine bestimmten Zusicherungen gegeben hat (Schlußanträge des Generalanwalts Capotorti zu dem Urteil vom 1. Oktober 1981 in der Rechtssache 268/80, Guglielmi/



Parlament, Slg. 1981, 2295, 2307; Schlußanträge des Generalanwalts Warner zu dem Urteil vom 28. Oktober 1980 in der Rechtssache 2/80, Dautzenberg/Gerichtshof, Slg. 1980, 3107, 3121).

- 27 Im vorliegenden Fall kann das Schweigen der Kommission auf das an sie gerichtete Ersuchen des Klägers um Bestätigung seiner Ansprüche — so bedauerlich es auch sein mag — nicht als Bestätigung dieser Ansprüche und genausowenig als bestimmte Zusicherung der Verwaltung gewertet werden.
- 28 Angenommen, der Kläger hätte von den Dienststellen der Kommission die Bestätigung der von ihm geltend gemachten Ansprüche erhalten, so hätte ein schutzwürdiges Vertrauen durch eine solche Zusage nicht begründet werden können, da kein Beamter sich wirksam verpflichten kann, das Gemeinschaftsrecht nicht anzuwenden (Urteil vom 16. November 1983 in der Rechtssache 188/82, Thyssen/Kommission, Slg. 1983, 3721).
- 29 Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes hätte im übrigen die Mitteilung einer unrichtigen Auslegung einer Gemeinschaftsvorschrift die Haftung der Kommission nicht auslösen können (Urteile vom 28. Mai 1970 in den verbundenen Rechtssachen 19/69, 20/69, 25/69 und 30/69, Richez-Parise u. a./Kommission, Slg. 1970, 325; vom 9. Juli 1970 in der Rechtssache 23/69, Fiehn/Kommission, Slg. 1970, 547; und vom 11. Juli 1980 in der Rechtssache 137/79, Kohll/Kommission, Slg. 1980, 2601).
- 30 Schließlich können, wie der Gerichtshof bereits festgestellt hat, Zusagen, die den Bestimmungen des Statuts nicht Rechnung tragen, beim Adressaten kein berechtigtes Vertrauen begründen (Urteil vom 6. Februar 1986 in der Rechtssache 162/84, Vlachou/Rechnungshof, Slg. 1986, 481).
- 31 Dem Kläger stand es im übrigen frei, erst dann über die Annahme des Stellenangebots zu entscheiden, wenn die Kommission seine Ansprüche bestätigt oder zurückgewiesen hätte.

- 32 Was den angeblichen Verstoß gegen den Grundsatz der ordnungsgemäßen Verwaltung und die Fürsorgepflicht angeht, ist darauf hinzuweisen, daß der Schutz der Rechte und Interessen der Beamten seine Grenzen immer in der Beachtung der geltenden Vorschriften finden muß; der bloße Umstand, daß bei der Annahme des Stellenangebots ein Anspruch geltend gemacht wird, kann auf keinen Fall dazu führen, daß dieser Anspruch unter Verstoß gegen die Bestimmungen des Statuts nur deshalb gewährt wird, weil die Verwaltung dieses Begehren nicht vor Dienstantritt beschieden hat. Das Vorbringen, die Kommission habe nicht alle Gesichtspunkte des vorliegenden Falls beachtet und weder das dienstliche Interesse noch das Interesse des betroffenen Beamten berücksichtigt, geht daher fehl.
- 33 Der Kläger hat den Klagegrund in der mündlichen Verhandlung erweitert und geltend gemacht, die Kommission habe gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung verstoßen, da sie — trotz der Änderung in der Auslegung des Begriffs der internationalen Organisation — den ehemaligen Beamten des COPA und des Cogeca die Auslandszulage weiterhin gewähre und dadurch die Beamten unbestreitbar ungleich behandle.
- 34 Dazu ist darauf hinzuweisen, daß die Kommission dadurch, daß sie die wohl erworbenen Rechte von Beamten beachtet, die früher bei Organisationen beschäftigt waren, welche den bis zum 31. Mai 1986 auf den Begriff der internationalen Organisation angewandten Kriterien genügten, und die zu diesem Zeitpunkt bei ihr im Dienst standen, nur den Grundsatz der wohl erworbenen Rechte richtig angewandt hat. Wie der Gerichtshof bereits festgestellt hat, verstößt der rückwirkende Widerruf eines rechtmäßigen begünstigenden Verwaltungsakts gegen allgemeine Rechtsgrundsätze (Urteil vom 22. September 1983 in der Rechtssache 159/82, Verli-Wallace/Kommission, Slg. 1983, 2711).
- 35 Der Klagegrund, es sei gegen die genannten Grundsätze verstoßen worden, geht daher fehl.
- 36 Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, daß die Klage als unbegründet abzuweisen ist.

## Kosten

- 37 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung des Gerichtshofes, die nach Artikel 11 des Beschlusses des Rates vom 24. Oktober 1988 für das Gericht entsprechend gilt, ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Gemäß Artikel 70 der Verfahrensordnung tragen die Organe jedoch in Rechtsstreitigkeiten mit den Bediensteten der Gemeinschaften ihre Kosten selbst.

Aus diesen Gründen

hat

DAS GERICHT (Vierte Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

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

Edward

Schintgen

Garcia-Valdecasas

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 27. März 1990.

Der Kanzler

H. Jung

Der Präsident

D. A. O. Edward