

URTEIL DES GERICHTS (Dritte Kammer)

3. April 1990 *

In der Rechtssache T-135/89

Fred Pfloeschner, Beamter der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, wohnhaft in Brüssel, Prozeßbevollmächtigter: Rechtsanwalt G. Vandersanden, Brüssel, Zustellungsbevollmächtigter: Rechtsanwalt A. Schmitt, 62, avenue Guillaume, Luxemburg,

Kläger,

gegen

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch den Rechtsberater J. Griesmar als Bevollmächtigten, Zustellungsbevollmächtigter: G. Kremlis, Juristischer Dienst der Kommission, Centre Wagner, Luxemburg-Kirchberg,

Beklagte,

wegen Aufhebung eines Schreibens des Leiters des Sonderdienstes „Pensionen“, mit dem dem Kläger die „vorläufige Berechnung der Ansprüche auf das Ruhegehalt“ mitgeteilt wurde, das ihm vom 1. September 1990 an gezahlt wird, soweit der auf sein Ruhegehalt anwendbare Berichtigungskoeffizient für den Fall, daß er seinen Ruhestand in der Schweiz verbringt, auf 100 festgesetzt wird,

erläßt

DAS GERICHT (Dritte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten A. Saggio, der Richter C. Yeraris und K. Lenaerts,

Kanzler: H. Jung

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 21. Februar 1990,

folgendes

* Verfahrenssprache: Französisch.

Urteil

Sachverhalt und Verfahren

- 1 Der Kläger hat mit Klageschrift, die am 18. September 1989 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, Klage erhoben auf Aufhebung des Schreibens des Leiters des Sonderdienstes „Pensionen“ vom 16. Januar 1989, mit dem ihm die vorläufige Berechnung der Ansprüche auf das Ruhegehalt mitgeteilt wurde, das ihm vom 1. September 1990 an gezahlt wird, soweit der auf sein Ruhegehalt anwendbare Berichtigungskoeffizient für den Fall, daß er seinen Ruhestand in der Schweiz verbringt, auf 100 festgesetzt wird.

- 2 Die Kommission hat mit Schriftsatz, der am 27. Oktober 1989 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, eine Einrede der Unzulässigkeit gemäß Artikel 91 § 1 der Verfahrensordnung des Gerichtshofes, die für das Verfahren vor dem Gericht entsprechend gilt, erhoben und beantragt, über diese Einrede vorab zu entscheiden. Sie beantragt außerdem, dem Kläger die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

- 3 Der Rechtsstreit hat folgende Vorgeschichte: Der Kläger, der die schweizerische Staatsangehörigkeit besitzt, wurde 1958 in Abweichung von der Staatsangehörigkeitsklausel (Artikel 28 Buchstabe a des Beamtenstatuts) zum Beamten der Kommission ernannt. Am 11. Februar 1988 übermittelte der Leiter des Sonderdienstes „Pensionen“ der Kommission, Herr Caston, dem Kläger — auf dessen mündliche Bitte — die vorläufige Berechnung seiner Ruhegehaltsansprüche ab 1. September 1990, mit 62 Jahren und einem Monat, erstellt auf der Grundlage des Höchstsatzes. Diese Berechnung ergab ein Nettoruhegehalt von ungefähr 263 000 BFR, das unter Anwendung des Berichtigungskoeffizienten von 145,4 berechnet war, der seinerzeit sowohl für das Ruhegehalt der Versorgungsberechtigten, die ihren Wohnsitz in der Schweiz hatten, als auch für die Bezüge der in diesem Land tätigen Beamten galt. Am 18. Juli 1988 wurde dieser Berichtigungskoeffizient für die Versorgungsbezüge durch die Verordnung (EGKS, EWG, Euratom) Nr. 2175/88 des Rates zur Festsetzung der Berichtigungskoeffizienten in Drittländern (ABl. 1988, L 191, S. 1), wesentlich herabgesetzt. Nach Artikel 3 dieser Verordnung „wird auf die Versorgungsbezüge der Berichtigungskoeffizient 100 angewandt, wenn der Versorgungsberechtigte seinen Wohnsitz in einem Drittland nimmt“.

- 4 Daraufhin legte der Kläger am 13. September 1988 eine Beschwerde gemäß Artikel 90 Absatz 2 des Beamtenstatuts gegen diese Verordnung ein — genauer, gegen

„die Verringerung des zukünftigen Nettoruhegehalts, die sich aus der Abschaffung des Berichtigungskoeffizienten für die Versorgungsberechtigten, die ihren Wohnsitz in einem Drittland nehmen, ergibt“ — und machte geltend, diese Verordnung sei rechtswidrig, da sie den Grundsatz des Vertrauensschutzes und den Grundsatz der Gleichheit der Beamten verletze (Beschwerde 190/88). Die Kommission wies diese Beschwerde am 22. März 1988 zurück, indem sie sich zunächst darauf berief, daß der auf die Ruhegehälter der in einem Drittland ansässigen ehemaligen Beamten anzuwendende Berichtigungskoeffizient zum Zeitpunkt der Einstellung des Klägers 100 betragen habe, sodann auf den statutarischen Charakter des Rechtsverhältnisses zwischen dem Beamten und der Verwaltung hinwies und schließlich feststellte, daß die angegriffene Verordnung auf das Kriterium des Wohnsitzes und nicht auf das der Staatsangehörigkeit abstelle. In dieser Entscheidung wurde der Kläger außerdem auf die Unzulässigkeit von Rechtsbehelfen seitens eines Beamten gegen eine das Statut betreffende Verordnung aufmerksam gemacht.

- 5 Der Kläger beantragte im übrigen eine berichtigte Berechnung seiner Ruhegehaltsansprüche, festgestellt zum 1. September 1990, nach dem Inkrafttreten der Neuregelung. Daraufhin übersandte ihm Herr Caston mit Schreiben vom 16. Januar 1989 die „vorläufige Berechnung [seiner] Ruhegehaltsansprüche ... vorbehaltlich der endgültigen Festsetzung [seiner] Ansprüche zum Zeitpunkt [seines] Eintritts in den Ruhestand“. Diese Neuberechnung war von der Verwaltung auf der Grundlage der Verordnung Nr. 2175/88 vorgenommen worden, das heißt unter Anwendung eines auf 100 herabgesetzten Berichtigungskoeffizienten. Sie lautete auf ein Ruhegehalt von ca. 182 000 BFR, was einen Unterschied von mehr als 81 000 BFR pro Monat zuungunsten des Klägers bedeutete. Dieser legte deshalb am 24. Februar 1989 eine erneute Beschwerde gegen die „sich aus dem (vorgenannten) Schreiben ergebende Feststellung seines zukünftigen Ruhegehalts“ ein (Beschwerde 91/89), in der er darauf hinwies, daß diese Neuberechnung aufgrund der Verordnung Nr. 2175/88 vorgenommen worden sei, die er aus den bereits in der Beschwerde 190/88 angeführten Gründen für rechtswidrig halte.
- 6 Nach der stillschweigenden Zurückweisung dieser zweiten Beschwerde, die sich daraus ergab, daß die Kommission innerhalb der in Artikel 90 Absatz 2 des Statuts festgesetzten Frist nicht darauf antwortete, hat der Kläger am 18. September 1989 beim Gerichtshof Klage erhoben auf Aufhebung der „Entscheidung der Kommission vom 16. Januar 1989 über die Berechnung der Ruhegehaltsansprüche des Klägers, soweit der auf das Ruhegehalt des Klägers anwendbare Berichtigungskoeffizient für den Fall, daß er seinen Ruhestand in der Schweiz verbringt, auf 100 festgesetzt wird“. Der Kläger macht außer den in seiner Beschwerde vorgebrachten Gründen (Verletzung des Grundsatzes des Vertrauensschutzes und Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes) die Unzuständigkeit des Rates für den Erlaß der Verordnung Nr. 2175/88 sowie die Verletzung der Grundsätze der Verwirkung und der ordnungsgemäßen Verwaltung geltend.

- 7 Unter diesen Umständen hat die Kommission die Abweisung der Klage insgesamt beantragt. Im übrigen hat sie die Unzulässigkeit der in der vorstehenden Randnummer bezeichneten drei neuen Klagegründe geltend gemacht, weil sie keiner der in der Beschwerde enthaltenen Beanstandungen entsprächen.
- 8 Der Gerichtshof hat die Rechtssache durch Beschluß vom 15. November 1989 gemäß Artikel 14 des Beschlusses des Rates vom 24. Oktober 1988 zur Errichtung eines Gerichts erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften an das Gericht verwiesen. Der Kläger hat Erklärungen eingereicht, die auf Zurückweisung der Einreden der Unzulässigkeit gerichtet sind. Das Gericht (Dritte Kammer) hat auf Bericht des Berichterstatters gemäß Artikel 91 § 3 der Verfahrensordnung beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen.

Zur Zulässigkeit

- 9 Die Kommission erhebt eine Einrede der Unzulässigkeit gegen die Klage insgesamt, wobei sie sich auf den Charakter der angefochtenen Maßnahme stützt. Sie verweist insoweit namentlich auf das Urteil vom 10. Dezember 1969 in der Rechtssache 32/68 (Grasselli/Kommission, Slg. 1969, 505), in dem der Gerichtshof eine Anfechtungsklage gegen eine „Übersicht“ über die eventuellen Ruhegehaltsansprüche des Klägers für unzulässig erklärt hat, und führt aus, das streitige Schreiben erteile lediglich administrative Auskünfte über die Absicht der Verwaltung, die finanziellen Ansprüche des Klägers zu gegebener Zeit nach bestimmten Modalitäten festzustellen, wenn er in den Ruhestand versetzt werde. Dieses Schreiben habe somit nicht den Charakter einer „Entscheidung“, die Rechtswirkungen erzeugen solle. Da das Schreiben des erwähnten Leiters keine beschwerende Maßnahme darstelle, könne es auch nicht im Klagewege angefochten werden. Der Kläger könne sich insbesondere nicht auf das Urteil vom 1. Februar 1979 berufen, in dem der Gerichtshof entschieden habe, daß ein Beamter im aktiven Dienst ein „berechtigtes, bestehendes und gegenwärtiges Interesse“ daran habe, die Grundlagen für die zukünftige Feststellung seines Ruhegehalts vor Gericht anzugreifen (Rechtssache 17/78, Deshormes/Kommission, Slg. 1979, 189, Randnrn. 9 bis 13). Die Kommission führt dazu aus, im Unterschied zum Sachverhalt in der Rechtssache Deshormes habe die mit der vorliegenden Klage angefochtene Maßnahme keinen Entscheidungscharakter, denn sie stelle weder eine von Amts wegen erlassene Entscheidung noch eine ausdrückliche Ablehnung eines Antrags im Sinne von Artikel 90 Absatz 1 des Statuts dar, sondern sei auf ein bloßes Auskunftersuchen an den Kläger gerichtet worden. Zur Stützung dieser These trägt die Kommission vor, auf jeden Fall stehe Artikel 40 des Anhangs VIII des Statuts dem Erlaß einer Entschei-

derung über die vorgezogene Feststellung der Ruhegehaltsansprüche eines noch nicht in den Ruhestand versetzten Beamten entgegen.

- 10 Der Kläger vertritt dagegen den Standpunkt, daß das vom Leiter des Sonderdienstes, Herrn Caston, unterzeichnete Schreiben ihn beschwere. Da es von einer „sachkundigen und zuständigen Stelle“ stamme, stelle es keine „bloße Auskunft“ wie in dem erwähnten Urteil vom 10. Dezember 1969 in der Rechtssache Grasselli dar, sondern habe ihm gegenüber „individuellen Entscheidungscharakter“, denn aus ihm gehe gerade hervor, daß der Berichtigungskoeffizient, der auf das Ruhegehalt anwendbar sei, das er erhalten werde, wenn er am 1. September 1990 in den Ruhestand trete, durch Anwendung der Verordnung Nr. 2175/88 auf 100 herabgesetzt werde. Der Kläger argumentiert mit einer Analogie zu den Gehaltsabrechnungen — die als beschwerende Maßnahmen angesehen würden, wenn sie eine anfechtbare Abweichung aufwiesen — und trägt vor, indem ihm durch das streitige Schreiben eine Anpassung vorenthalten werde, auf die er zuvor, nach einer ersten vorläufigen Berechnung Anspruch gehabt habe, die ein Jahr früher von demselben Leiter vorgenommen worden sei, „enthält [es] die Merkmale einer beschwerenden Einzelentscheidung“, im Unterschied zu der angefochteten Maßnahme in der Rechtssache Grasselli, wo der Beamte im übrigen eine Option bezüglich der Regelung über die Feststellung seiner Versorgungsansprüche gehabt habe. Er führt weiter unter Berufung auf den angeblichen Entscheidungscharakter des streitigen Schreibens aus, das erwähnte Urteil Deshormes sei unabhängig von der Stellung eines vorhergehenden Antrags gemäß Artikel 90 Absatz 1 des Statuts auf ihn anwendbar. Folglich sei es nicht erforderlich, daß die Verwaltung einen derartigen Antrag ablehne, damit ein Beamter den Betrag der in naher Zukunft festzustellenden Ruhegehaltsansprüche vor Gericht anfechten könne. Im vorliegenden Fall sei jedoch seine mündlich an Herrn Caston gerichtete Bitte um eine „berichtigte Berechnung seiner Ruhegehaltsansprüche, festgestellt zum 1. September 1990, nach dem Inkrafttreten der Neuregelung“ als Antrag im Sinne dieser Vorschrift anzusehen.
- 11 Vorab ist darauf hinzuweisen, daß nach Artikel 91 Absatz 1 des Beamtenstatuts der Gerichtshof mit allen Streitsachen zwischen der Gemeinschaft und einer Person, auf die das Statut Anwendung findet, über die Rechtmäßigkeit einer diese Person beschwerenden Maßnahme befaßt werden kann. Als beschwerend sind nach ständiger Rechtsprechung nur die Maßnahmen anzusehen, die geeignet sind, unmittelbar eine bestimmte Rechtslage zu beeinträchtigen (Urteile vom 1. Juli 1964 in der Rechtssache 26/63, Pistoij/Kommission, Slg. 1964, 737; vom 1. Juli 1964 in der Rechtssache 78/63, Huber/Kommission, Slg. 1964, 789; vom 6. Februar 1973 in der Rechtssache 56/72, Goeth-Van der Schueren/Kommission, Slg. 1973, 181, Randnrn. 8 bis 10, und vom 11. Juli 1974 in den Rechtssachen 177/73 und 5/74, Reinartz/Kommission, Slg. 1974, 819). Deshalb sind die wesentlichen Merkmale der beanstandeten Maßnahme zu prüfen, damit ihre Rechtsnatur bestimmt werden kann.

- 12 Das Schreiben des Leiters des Sonderdienstes „Pensionen“ der Generaldirektion Personal und Verwaltung der Kommission vom 16. Januar 1989 an den Kläger enthält zahlreiche Anhaltspunkte dafür, daß es sich dabei um eine Maßnahme ohne Entscheidungscharakter handelt. Im ersten Absatz dieses Schreibens wird klar gesagt, daß es bezweckt, dem Beamten eine „vorläufige Berechnung der Ansprüche auf das Ruhegehalt, [das ihm] vom 1. September 1990 an gezahlt wird“ zu übermitteln. Aufgrund der Verwendung des Wortes „vorläufig“, das sich auf die Berechnung, d. h. auf den eigentlichen Inhalt des gesamten Schreibens bezieht, ist es offensichtlich, daß die Verwaltung schon am Anfang des Schreibens klarstellen wollte, daß es sich nicht um eine endgültige Stellungnahme handelte, sondern um die bloße Mitteilung einer Information über den zukünftigen Betrag des Ruhegehalts. Diese Beurteilung wird durch den Inhalt des zweiten Absatzes des Schreibens bestätigt, wo es heißt, daß die übermittelte Berechnung „aufgrund der derzeit geltenden Bestimmungen des Statuts vorbehaltlich der endgültigen Festsetzung [der Ansprüche des Klägers] zum Zeitpunkt [seines] Eintritts in den Ruhestand vorgenommen worden“ sei. Es ist somit ganz offensichtlich, daß die betreffenden Dienststellen bestrebt waren, ohne jeden möglichen Zweifel erkennen zu lassen, daß die Faktoren, die sie ihm soeben mitgeteilt hatten, keinesfalls als eine Stellungnahme der Verwaltung, d. h. als eine Entscheidung, die als solche im Verwaltungs- und im Klagegeweg anfechtbar ist, ausgelegt werden konnten.
- 13 Weiterhin ist darauf hinzuweisen, daß das beanstandete Schreiben offensichtlich nach einem vorgegebenen Musterschema abgefaßt ist, um beim Empfänger nicht die Vorstellung entstehen zu lassen, daß es sich um eine wirkliche Stellungnahme handeln könnte. Von einem Musterschema kann um so mehr gesprochen werden, als das Schreiben vom 16. Januar 1989 (siehe Anlage 6 zur Klageschrift) genau den gleichen Wortlaut hat wie das Schreiben an den Kläger vom 11. November 1988 (siehe Anlage 3 zur Klageschrift): Beide Schreiben haben den gleichen Aufbau und verwenden genau die gleiche Terminologie.
- 14 Die Prüfung des beanstandeten Schreibens ergibt somit, daß es lediglich Verwaltungsauskünfte enthält. Dazu ist aber darauf hinzuweisen, daß nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofes bloße Erläuterungen und Abrechnungen, die nur zur Information erteilt werden, nicht geeignet sind, Ansprüche festzustellen, die den Klägern aufgrund einer bestimmten Rechtslage entstehen mögen (Urteile vom 10. Dezember 1969 in der Rechtssache Grasselli, a. a. O., Randnr. 5; vom 28. Mai 1970 in den verbundenen Rechtssachen 19/69, 20/69, 25/69 und 30/69, Richez-Parise/Kommission, Slg. 1970, 325, Randnr. 19; vom 9. Juli 1970 in der Rechtssache 23/69, Fiehn/Kommission, Slg. 1970, 547, Randnr. 11, und vom 1. Februar 1979 in der Rechtssache Deshormes, a. a. O., Randnrn. 23 und 24).

- 15 Gemäß diesen Grundsätzen ist somit davon auszugehen, daß das Schreiben vom 16. Januar 1989 nicht den Charakter einer beschwerenden Maßnahme hat und daher auch nicht im Klageweg anfechtbar ist.
- 16 Der Kläger stützt seinen Antrag außerdem darauf, daß dieses Schreiben jedenfalls als eine Entscheidung anzusehen sei, die die Kommission auf seinen Antrag auf „berichtigte Berechnung seiner Ruhegehaltsansprüche, festgestellt zum 1. September 1990, nach dem Inkrafttreten der Neuregelung“ erlassen habe. Er habe diesen Antrag telefonisch beim Leiter des Dienstes „Pensionen“ gestellt. Diesem Vorbringen kann nicht gefolgt werden. Es erscheint nämlich problematisch, eine telefonische Anfrage, mit der offensichtlich bloße Auskünfte — noch dazu in einem Bereich, in dem Auskunftersuchen sehr häufig sind — eingeholt werden sollen, als förmlichen Antrag auf Erlaß einer Entscheidung der Kommission gemäß Artikel 90 Absatz 1 des Statuts anzusehen: Sowohl die gewählte Form (das Telefon) als auch der Gegenstand, über den die Auskünfte erbeten wurden, waren geeignet, die Kommission zu der Annahme zu veranlassen, daß der Beamte Auskünfte und nicht eine Entscheidung erhalten wollte.
- 17 In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß Artikel 90 Absatz 1 des Statuts das vorprozessuale Verfahren zu dem Zweck vorsieht, eine Stellungnahme mit Entscheidungscharakter seitens der Verwaltung herbeizuführen. Dieses Verfahren ist nicht nur im Interesse der Verwaltung vorgesehen worden — die zweifellos in die Lage versetzt werden muß, den Inhalt des Ersuchens des Beamten zu erkennen und ihm gegebenenfalls stattzugeben, wodurch eine Fortsetzung des vorprozessualen Verfahrens und ein Gerichtsverfahren verhindert werden —, sondern auch im Interesse des Beamten. Dieser muß nämlich imstande sein, dem Inhalt der Maßnahme der Verwaltung zu entnehmen, ob es sich um eine Entscheidung oder um eine bloße Auskunft handelt.
- 18 Aus all diesen Erwägungen folgt, daß die angefochtene Maßnahme nicht als beschwerende Maßnahme angesehen werden kann.
- 19 Deshalb erübrigt sich eine Prüfung der weiteren Argumente, die die Kommission für ihre Ansicht, daß die Klage unzulässig sei, vorgetragen hat.

20 Die Klage ist somit als unzulässig abzuweisen.

Kosten

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

Aus diesen Gründen

hat

DAS GERICHT (Dritte Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

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

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 3. April 1990.

Saggio

Yeraris

Lenaerts

Der Kanzler

H. Jung

Der Präsident der Dritten Kammer

A. Saggio