



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 31.8.2012
COM(2012) 476 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT

betreffend die Ausnahmeklausel (Artikel 10 von Anhang XI des Statuts)

BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT

betreffend die Ausnahmeklausel (Artikel 10 von Anhang XI des Statuts)

ZUSAMMENFASSUNG

In diesem Bericht legt die Kommission die dritte Bewertung der Bedingungen der Ausnahmeklausel (seit 2011) vor. Sie verweist auf die Grundsätze, die der Methode zugrunde liegen, und die Rechtsauslegung der Ausnahmeklausel, die sich auf das Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache C-40/10 stützt. Anschließend bewertet die Kommission die wirtschaftliche und soziale Lage der Union zwischen dem 1. Juli 2011 und Mitte Mai 2012, als die europäischen Frühjahrsprognosen veröffentlicht wurden.

In seinem Urteil vom 24. November 2010 in der Rechtssache C-40/10 erklärte der Gerichtshof, dass es die Ausnahmeklausel erlaubt, die Folgen einer Verschlechterung der wirtschaftlichen und sozialen Lage, die zugleich erheblich und abrupt ist, zu berücksichtigen, wenn bei Anwendung der „normalen Methode“ die Beamtenbezüge nicht schnell genug angepasst würden. Der Gerichtshof stellte klar, dass das in Art. 10 des Anhangs XI des Statuts vorgesehene Verfahren die einzige Möglichkeit darstellt, im Rahmen der Angleichung der Bezüge eine Wirtschaftskrise zu berücksichtigen und in der Folge die Anwendung der in Artikel 3 Absatz 2 dieses Anhangs festgelegten Kriterien abzulehnen.

Mit der Methode wird die wirtschaftliche und soziale Lage in der Union, die sich in den Beschlüssen der Mitgliedstaaten über die Gehälter der nationalen Beamten widerspiegelt, anhand des Grundsatzes der Parallelität gründlich gemessen. Der Gesetzgeber hat die bei der Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge zu berücksichtigenden Kriterien sorgfältig ausgewählt. Diese Kriterien können sowohl bei einem Auf- als auch bei einem Abschwung der Wirtschaft angewandt werden.

Die Ausnahmeklausel ist keine Wirtschaftszyklus-Klausel: Sie soll deshalb nur bei extremen Entwicklungen in der EU und lediglich dann angewendet werden, wenn diese mithilfe der Methode nicht messbar sind. Sie soll nicht jedes Mal zur Anwendung kommen, wenn sich die EU in einer wirtschaftlichen Abschwungsphase befindet.

Die Kommission hat anhand von fünfzehn Indikatoren bewertet, ob die Ausnahmeklausel 2012 angewendet werden muss. Den jüngsten Prognosen der GD ECFIN zufolge stagniert die EU-Wirtschaft 2012 voraussichtlich (0,1 % BIP-Wachstum) und das Wirtschaftswachstum wird 2013 in Schwung kommen (1,3 % BIP-Wachstum). Die Löhne und Gehälter werden in den Jahren 2012 und 2013 in der gesamten Volkswirtschaft voraussichtlich um 2,1 % steigen. Es ist zu erwarten, dass die nationalen Beamten und die EU-Bediensteten 2012 einen Kaufkraftverlust erleiden. Bis Ende Mai hatte keiner der Mitgliedstaaten für die zweite Jahreshälfte 2012 Lohn- oder Gehaltskürzungen prognostiziert. Die Kommission kam auch der Aufforderung des Rates nach, die Anzahl der von einem laufenden Defizitverfahren betroffenen Mitgliedstaaten zu berücksichtigen, und bewertete die Verbindung zwischen diesem Indikator und dem Staatsdefizit und den Staatsschulden.

Der Bericht kommt zu dem Ergebnis, dass im Bezugszeitraum (1. Juli 2011 bis Mitte Mai 2012) keine erhebliche, abrupte Verschlechterung der wirtschaftlichen und sozialen Lage in der EU eingetreten ist, die nicht auf der Grundlage der normalen Anwendung der Methode berücksichtigt werden könnte, und dass die Vorlage eines Vorschlags auf der Grundlage von Artikel 10 des Anhangs XI des Statuts nicht gerechtfertigt ist.

Die Kommission verweist darauf, dass sie dem Europäischen Parlament und dem Rat als Reaktion auf den schwierigen allgemeinen wirtschaftlichen Kontext bereits einen Vorschlagsentwurf unterbreitet hat, der in den nächsten Jahre zu signifikanten Einsparungen führen und langfristig noch höhere Einsparungen nach sich ziehen würde. Der Vorschlag enthält eine neue, überarbeitete Methode und sieht Änderungen des Mechanismus der Ausnahmeklausel vor.

1. EINLEITUNG

Im März 2012 richtete der Rat die folgende Aufforderung an die Kommission¹:

„DER RAT

WEIST darauf hin, dass die Auslegung der Ausnahmeklausel des Artikels 10 des Anhangs XI des Statuts hinsichtlich der Angleichung der Dienst- und Versorgungsbezüge der Beamten und sonstigen Bediensteten mit Wirkung vom 1. Juli 2011 derzeit Gegenstand eines Verfahrens vor dem Europäischen Gerichtshof ist.

STELLT FEST, dass die wirtschaftliche und soziale Lage in der EU nach wie vor Anlass zur Sorge gibt.

FORDERT daher die Kommission gemäß Artikel 241 AEUV AUF, die Entwicklung der wirtschaftlichen und sozialen Lage genau zu verfolgen und auf der Grundlage des Artikels 10 des Anhangs XI des Statuts einen Bericht vorzulegen, in dem beurteilt wird, ob in Anbetracht der von der Kommission vorgelegten objektiven Daten eine erhebliche, abrupte Verschlechterung der wirtschaftlichen und sozialen Lage in der EU vorliegt, und entsprechende Vorschläge auf jeden Fall so rechtzeitig vorzulegen, dass das Europäische Parlament und der Rat sie vor Ende 2012 prüfen und annehmen können.

FORDERT die Kommission AUF, zusätzlich zu den Daten, die sie in ihrem Bericht für 2011 herangezogen hat, unter anderem die Anzahl der Mitgliedstaaten, gegen die derzeit ein Defizitverfahren läuft, zu berücksichtigen.“

Nach Artikel 241 AEUV kann der Rat, der mit einfacher Mehrheit beschließt, die Kommission auffordern, die nach seiner Ansicht zur Verwirklichung der gemeinsamen Ziele geeigneten Untersuchungen vorzunehmen und ihm entsprechende Vorschläge zu unterbreiten. Legt die Kommission keinen Vorschlag vor, so teilt sie dem Rat die Gründe dafür mit.

¹ Ratsdokument 7421/12 vom 12. März 2012.

Mit dem vorliegenden Bericht, der im Einklang mit Artikel 241 AEUV steht, wird der Aufforderung des Rates Folge geleistet. Darüber hinaus verpflichtete sich die Kommission im Jahr 2011, die Anwendung der Ausnahmeklausel 2012 erneut zu prüfen. Dies ist die dritte Beurteilung der in der Ausnahmeklausel festgelegten Voraussetzungen. Die vorigen beiden Beurteilungen wurden am 13. Juli 2011 (KOM (2011) 440) und am 13. Dezember 2011 (KOM (2011) 829) vorgelegt.

Diese Beurteilung betrifft den Zeitraum zwischen der letzten jährlichen Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge (1. Juli 2011) und dem Zeitpunkt, an dem die jüngsten Daten für diesen Bericht zur Verfügung gestellt wurden (Mitte Mai 2012). Auf der Grundlage von Prognosen vermittelt der Bericht ferner einen Ausblick auf die wirtschaftliche und soziale Lage in den Jahren 2012 und 2013. Der Rat forderte die Kommission ausdrücklich auf, die Anzahl der Mitgliedstaaten, gegen die ein Defizitverfahren läuft, zu berücksichtigen. Diesem spezifischen Ersuchen kommt die Kommission bei ihrer allgemeinen Beurteilung der öffentlichen Finanzen nach.

2. RECHTSGRUNDLAGE

Nach Artikel 65 des Statuts „.... überprüft der Rat jährlich das Besoldungsniveau der Beamten und sonstigen Bediensteten der Union. Diese Überprüfung erfolgt im September an Hand eines gemeinsamen Berichts der Kommission, dem ein vom Statistischen Amt der Europäischen Union im Einvernehmen mit den statistischen Ämtern der Mitgliedstaaten aufgestellter gemeinsamer Index zugrunde liegt; für diesen Index ist für jedes Land der Europäischen Union der Stand am 1. Juli maßgebend.

Der Rat prüft hierbei, ob im Rahmen der Wirtschafts- und Sozialpolitik der Union eine Angleichung der Bezüge angebracht ist. Berücksichtigt werden insbesondere etwaige Erhöhungen der Gehälter im öffentlichen Dienst sowie die Erfordernisse der Gewinnung von Personal.“

Gemäß Artikel 65a des Statuts sind die Anwendungsmodalitäten der Artikel 64 und 65 in Anhang XI festgelegt.

In Artikel 3 Absätze 1 und 2 des Anhangs XI des Statuts ist festgelegt:

1. Mit Wirkung vom 1. Juli beschließt der Rat gemäß Artikel 65 Absatz 3 des Statuts bis Ende eines jeden Jahres über die von der Kommission vorgeschlagene Angleichung der Dienst- und Versorgungsbezüge auf der Grundlage der in Abschnitt 1 dieses Anhangs genannten Elemente.

2. Der Wert der Angleichung entspricht dem Produkt aus dem spezifischen Indikator und dem Brüsseler internationalen Index. Die Angleichung wird in Nettowerten als gleicher Prozentsatz für alle ausgedrückt.

In Artikel 10 des Anhangs XI des Statuts (Ausnahmeklausel) ist Folgendes festgelegt:

Geht aus von der Kommission mitgeteilten objektiven Daten hervor, dass in der Union eine erhebliche, abrupte Verschlechterung der wirtschaftlichen und sozialen Lage eingetreten ist, so legt die Kommission dem Rat entsprechende Vorschläge vor,

über die dieser nach dem Verfahren des Artikels 336 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union beschließt.

Der Gerichtshof analysierte die Beziehung zwischen Artikel 3 des Anhangs XI und der Ausnahmeklausel in seinem Urteil in der Rechtssache C-40/10 Europäische Kommission gegen Rat der Europäischen Union. Der Rat wies darauf hin, dass die Ausnahmeklausel es erlaubt, „..... in einer außergewöhnlichen Lage punktuell von der in Art. 3 des Anhangs XI des Statuts vorgesehenen Methode abzuweichen, ohne sie jedoch für die Folgejahre zu ändern oder abzuschaffen.“ (Punkt 74 des Urteils, die Unterstreichung wurde hinzugefügt).

Der Gerichtshof erklärte darüber hinaus, „..... wie die Kommission in ihrem Bericht vom 27. Juni 1994 über die Anwendbarkeit der Ausnahmeklausel (SEK(94) 1027 endg., unter II.3, S. 5 und 6) ausgeführt hat, erlaubt es diese Klausel, die Folgen einer Verschlechterung der wirtschaftlichen und sozialen Lage, die zugleich erheblich und abrupt ist, zu berücksichtigen, wenn bei Anwendung der „normalen Methode“ die Beamtenbezüge nicht schnell genug angepasst würden.“ (Punkt 75 des Urteils, Unterstreichung hinzugefügt).

Der Gerichtshof stellte klar, dass „.... das in dessen Art. 10 [von Anhang XI des Statuts] vorgesehene Verfahren die einzige Möglichkeit darstellt, im Rahmen der Angleichung der Bezüge eine Wirtschaftskrise zu berücksichtigen und in der Folge die Anwendung der in Art. 3 Abs. 2 dieses Anhangs festgelegten Kriterien abzulehnen.“ (Punkt 77, Unterstreichung hinzugefügt).

„Dieses Ergebnis wird nicht dadurch in Frage gestellt, dass die Anwendung von Art. 10 des Anhangs XI des Statuts von einem Vorschlag der Kommission abhängt. Insbesondere aus Art. 17 Abs. 2 EUV ergibt sich, dass dies dem institutionellen Gleichgewicht entspricht, das in den Verträgen vorgesehen ist, die für Gesetzgebungsverfahren grundsätzlich der Kommission das Vorschlagsmonopol gewähren.“ (Punkt 78 des Urteils)

3. ZIELE UND GRUNDPRINZIPIEN DER METHODE

Die Kommission hält es für angebracht, die Ziele und Grundprinzipien der Methode für die Anpassungen der Dienst- und Versorgungsbezüge in Erinnerung zu rufen.

Es ist darauf hinzuweisen, dass das Ausmaß und die Anwendung der Ausnahmeklausel derzeit in der vor dem Gerichtshof anhängigen Rechtssache C-66/12 gerichtlich überprüft werden.

Die Bestimmungen für die derzeitige Methode zur Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge gelten vom 1. Juli 2004 bis zum 31. Dezember 2012 und sind in den Artikeln 64, 65 und 65a des Statuts sowie in Anhang XI des Statuts verankert.

Die Hauptziele der Methode sind:

- Automatische Anpassung der Dienstbezüge, um zu vermeiden, dass die Arbeit der Organe und Agenturen der Union durch jährliche Verhandlungen und mögliche Streiks behindert wird;

- transparente, effiziente und relativ präzise Regeln für die Festsetzung der Anpassung der Bezüge der Beamten und sonstigen Bediensteten aller EU-Organen anhand der politischen Beschlüsse, die die Mitgliedstaaten für die nationalen Beamten getroffen haben.

Um das ordnungsgemäße Funktionieren der Methode zu gewährleisten, wurden folgende Grundsätze aufgestellt:

- Gleiche Kaufkraft der Dienstbezüge der EU-Beamten an verschiedenen Dienstorten;
- Kopplung der Kaufkraftentwicklung an die der nationalen Beamten;

Zwei Aspekte der Methode sollten näher untersucht werden:

- der Grundsatz der Parallelität und
- die zeitliche Verzögerung.

3.1. Der Grundsatz der Parallelität

Nach Artikel 1 Absatz 4 des Anhangs XI werden spezifische (globale) Indikatoren aufgestellt, aus denen hervorgeht, wie sich die realen Dienstbezüge der nationalen Beamten in den Zentralverwaltungen, d.h. nach Berücksichtigung der Inflation in dem Land, in dem sie arbeiten, entwickelt haben. Danach wird gemäß Artikel 3 Absatz 2 des Anhangs XI die Verbraucherpreisinflation in Brüssel, dem Bezugsort, an dem die meisten EU-Beamten tätig sind, mithilfe des Brüsseler internationalen Index gemessen. Anschließend wird der Brüsseler internationale Index mit dem globalen spezifischen Indikator multipliziert, um die nominale jährliche Anpassung der Grundgehälter der EU-Beamten zu berechnen. Dies kann eine Herauf- oder Herabsetzung der Bezüge zur Folge haben.

Veränderungen der Kaufkraft der Bezüge der EU-Beamten werden somit in vollem Umfang durch den globalen spezifischen Indikator bestimmt, der eine parallele Entwicklung zu den Veränderungen der Kaufkraft der Bezüge der nationalen Beamten gewährleistet. Das ist der Grundsatz der Parallelität.

3.2. Die zeitliche Verzögerung, ein Merkmal der Methode

Gemäß Artikel 1 Absätze 2 und 4 des Anhangs XI des Statuts berücksichtigt der Brüsseler internationale Index die Entwicklung der Lebenshaltungskosten zwischen dem Monat Juni des Vorjahres und dem Monat Juni des laufenden Jahres; Eurostat stellt spezifische Indikatoren auf, aus denen hervorgeht, wie sich die realen Dienstbezüge der nationalen Beamten in den Zentralverwaltungen der ausgewählten Länder zwischen dem Monat Juli des Vorjahres und dem Monat Juli des laufenden Jahres entwickelt haben. Gemäß Artikel 3 Absatz 1 des Anhangs XI des Statuts muss der Rat auf Vorschlag der Kommission vor Jahresende über die Angleichung der Dienst- und Versorgungsbezüge mit Wirkung vom 1. Juli beschließen. Die jährliche Angleichung erfolgt daher mit einer Verzögerung von maximal einem Jahr. Danach gibt es eine weitere Verzögerung von bis zu sechs Monaten bis zur Annahme der Verordnung über die Anpassung der Dienstbezüge, die vor dem 31. Dezember erfolgen muss und rückwirkend angewendet wird.

Der Gesetzgeber ging davon aus, dass die Methode mit dieser zeitlichen Verzögerung funktionieren könnte und die EU-Beamten und sonstigen Bediensteten in der Lage sein würden, den Auswirkungen der jährlichen Inflation standzuhalten. Deshalb ist in Artikel 65 lediglich eine jährliche Frist für die Angleichung der Dienstbezüge festgelegt. Allerdings besteht nach den Artikeln 4 bis 8 des Anhangs XI des Statuts die Möglichkeit einer zwischenzeitlichen Angleichung der Dienst- und Versorgungsbezüge, wenn zwischen Juni und Dezember eine erhebliche Änderung der Lebenshaltungskosten eingetreten ist.

4. AUSNAHMEKLAUSEL

Der Gesetzgeber hat als festen Bestandteil der Methode eine Ausnahmeklausel erlassen, in der festgelegt ist, welche Voraussetzungen für die Anwendung der Klausel erfüllt sein müssen:

- Die Verschlechterung muss sowohl erheblich als auch abrupt sein; sie muss die wirtschaftliche und die soziale Lage auf Unionsebene betreffen und auf der Grundlage von der Kommission mitgeteilter objektiver Daten bewertet worden sein.
- Die Verschlechterung der wirtschaftlichen und sozialen Lage muss dergestalt sein, dass sie aufgrund ihres außergewöhnlichen zeitlichen Ablaufs und ihres Ausmaßes bei Anwendung der Methode nicht entsprechend berücksichtigt werden könnte.

Die Ausnahmeklausel sieht vor, dass die Kommission bei Vorliegen objektiver Gründe für die Anwendung der Klausel entsprechende Vorschläge vorlegen muss, über die das Europäische Parlament und der Rat nach dem Verfahren des Artikels 336 AEUV beschließen. Wie der Gerichtshof in der Rechtssache C-40/10 entschied, ermöglicht die Ausnahmeklausel, „..... *in einer außergewöhnlichen Lage punktuell von der in Artikel 3 des Anhangs XI des Statuts vorgesehenen Methode abzuweichen, ohne sie jedoch für die Folgejahre zu ändern oder abzuschaffen.*“ Außerdem soll Artikel 10 des Anhangs XI des Statuts seinem Wortlaut zufolge *die Organe in die Lage versetzen, auf plötzlich eintretende Ereignisse zu reagieren, die eher eine punktuelle Reaktion erfordern als eine umfassende Änderung der „normalen“ Methode zur Anpassung der Bezüge.*

4.1. Bedingungen für die Anwendung der Ausnahmeklausel

Der Wortlaut der Ausnahmeklausel sollte sorgfältig geprüft werden. Die Ausnahmeklausel kann nur angewandt werden, wenn alle in Artikel 10 des Anhangs XI des Statuts festgelegten Bedingungen erfüllt sind.

Mit dem Begriff der „*Verschlechterung*“ wird die Verschlechterung der wirtschaftlichen und sozialen Lage beschrieben. Ob eine „*erhebliche*“ Verschlechterung der wirtschaftlichen und sozialen Lage eingetreten ist, sollte auf der Grundlage von Ausmaß und Dauer der wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen bestimmt werden. Ob eine „*abrupte*“ Verschlechterung der wirtschaftlichen und sozialen Lage eingetreten ist, sollte anhand der Schnelligkeit und der Vorhersehbarkeit der wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen bestimmt werden. In diesem Zusammenhang ist es überaus wichtig, zwischen normalen und

durch äußere Ereignisse verursachten Fluktuationen des Wirtschaftszyklus zu unterscheiden.

Der Gesetzgeber hat die Kommission ermächtigt, die der Beurteilung der Kommission zugrundezulegenden objektiven Daten zu bestimmen und zu beschließen, ob die Bedingungen für die Anwendung der Ausnahmeklausel erfüllt sind. Nach Auffassung der Kommission sollte sich diese Beurteilung auf verschiedene objektive Indikatoren für die Bereiche Wirtschaft und Soziales stützen. Diese Indikatoren sollten mit den nachstehenden, weitgehend akzeptierten Grundsätzen im Einklang stehen²:

- Ein Indikator sollte den Kern des Problems erfassen und eine klare und akzeptierte normative Interpretation ermöglichen.
- Ein Indikator sollte solide und statistisch validiert sein.
- Ein Indikator sollte zeitnah sein und überarbeitet werden können.
- Der Fokus der Indikatoren sollte auf der EU insgesamt und nicht auf einzelnen Mitgliedstaaten liegen.
- Die Indikatoren sollten aufeinander abgestimmt sein.
- Die Indikatoren sollten möglichst transparent und verständlich für die EU Bürger sein.
- Soweit möglich sollte auf bestehende Indikatoren zurückgegriffen werden.

Im Einklang mit diesen Grundsätzen sind die nachstehenden 15 Indikatoren für die genannten Zwecke geeignet:

- Wirtschaftstätigkeit: BIP-Wachstum, Inlandsnachfrage, Lagerbestände, Netto-Ausfuhren, privater Verbrauch, öffentlicher Verbrauch, Gesamtinvestitionen und Inflation (HVPI) innerhalb der Union;
- Öffentliche Finanzen: Gesamtstaatlicher Haushalt und öffentliche Verschuldung in der Union; Arbeitsmarkt: Gesamtbeschäftigung, Arbeitslosenquote und Arbeitnehmerentgelt innerhalb der Union;
- Einschätzungsindikatoren: Indikator der wirtschaftlichen Einschätzung und Beschäftigungserwartungen innerhalb der Union.

Um zu beurteilen, ob die Voraussetzungen für die Anwendung der Ausnahmeklausel derzeit erfüllt sind, sollte die wirtschaftliche und soziale Lage im Zeitraum Juli 2011

²

Dabei handelt es sich zumeist um Grundsätze, auf die sich die Mitgliedstaaten im Rahmen der Methode der offenen Koordinierung für den Bereich soziale Integration und sozialer Schutz geeinigt haben. Die Methode der offenen Koordinierung wird von den Mitgliedstaaten angewandt, um die Festlegung, Durchführung und Bewertung ihrer Sozialpolitik zu fördern und die gegenseitige Zusammenarbeit auszubauen. Die Methode ist ein auf gemeinsamen Zielen und Indikatoren basierendes Instrument der Governance, das zusätzlich zu den Rechts- und Finanzinstrumenten der Sozialpolitik Anwendung findet. Sie ist Teil der Durchführung des Prozesses zur Koordinierung der Politik im sozialen Bereich, insbesondere im Zusammenhang mit der Strategie von Lissabon (jetzt Europa 2020).

bis Mitte Mai 2012 geprüft werden (vorbehaltlich der Verfügbarkeit entsprechender Daten oder Prognosen), da die jährliche Angleichung der Dienst- und Versorgungsbezüge für das Jahr 2011 den Zeitraum bis zum 1. Juli 2011 bereits umfasste. Dies steht im Einklang mit der Definition einer “abrupten” Verschlechterung nach Artikel 10 des Anhangs XI des Statuts. Allerdings kann zum Zwecke einer globalen Übersicht gegebenenfalls auch ein längerer Zeitraum zugrunde gelegt werden.

4.2. Beibehaltung des Grundsatzes der Parallelität

Mit der Methode wird die wirtschaftliche und soziale Lage in der Union, die sich in den Beschlüssen der Mitgliedstaaten über die Gehälter der nationalen Beamten widerspiegelt, anhand des Grundsatzes der Parallelität gründlich gemessen. Der Gesetzgeber hat die bei der Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge zu berücksichtigenden Kriterien sorgfältig ausgewählt. Diese Kriterien können sowohl bei einem Auf- als auch bei einem Abschwung der Wirtschaft angewandt werden.

Die Methode zur Angleichung der Dienst- und Versorgungsbezüge ist seit beinahe vierzig Jahren in Kraft. In diesem langen Zeitraum hat die EU-Wirtschaft sowohl Zeiten raschen Wachstums als auch Zeiten des wirtschaftlichen Abschwungs erlebt.

Der seit 1962 im Statut verankerte Grundsatz der Parallelität im Hinblick auf Veränderungen der Kaufkraft der Bezüge der EU-Beamten und der nationalen Beamten muss auch in Zeiten eines wirtschaftlichen Abschwungs in der Europäischen Union beibehalten werden. Dies steht vollständig im Einklang mit Artikel 65, der besagt, dass im Rahmen der jährlichen Überprüfung insbesondere etwaige Erhöhungen der Gehälter im öffentlichen Dienst zu berücksichtigen sind.

Sollte allerdings eine abrupte und erhebliche Verschlechterung eintreten, die aufgrund ihres außergewöhnlichen zeitlichen Ablaufs oder ihres Ausmaßes bei der Anwendung der Methode nicht ordnungsgemäß berücksichtigt werden könnte, sollte die Ausnahmeklausel zur Anwendung kommen.

Eine andere Auslegung würde zu widersprüchlichen Ergebnissen führen: Obwohl die Methode es ermöglicht, die wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungen innerhalb der EU mittels ihrer Auswirkung auf die Dienstbezüge der nationalen Beamten ordnungsgemäß zu erfassen, hätte der Gesetzgeber hinsichtlich der jährlichen Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge der EU-Beamten Sondermaßnahmen zu erlassen. Eine derartige Auslegung würde die Wirtschafts- und Sozialpolitik der Europäischen Union, auf die in Artikel 65 des Statuts Bezug genommen wird, nicht berücksichtigen.

Das gilt auch für die zeitliche Verzögerung, die ein Merkmal der Methode ist. Der Bezugszeitraum beinhaltet per definitionem eine Verzögerung der Angleichung der Dienst- und Versorgungsbezüge von maximal einem Jahr (obwohl die Verzögerung in der Praxis wahrscheinlich geringer ausfällt). Während der Gesetzgeber der Auffassung war, dass diese zeitliche Verzögerung zur Methode gehören sollte, ermöglicht die Ausnahmeklausel eindeutig eine Verringerung dieser Verzögerung, wenn die Mitgliedstaaten extreme Maßnahmen zur Anpassung der Bezüge der nationalen Beamten ergreifen sollten und diese, ohne die nächste jährliche Angleichungsrunde abzuwarten, auf die EU-Beamten angewandt würden.

Deshalb sollten die entsprechenden Vorschläge der Kommission gegebenenfalls die außergewöhnlichen Entwicklungen widerspiegeln, die von der Methode nicht ordnungsgemäß erfasst wurden. Diese Vorschläge sollten über die in Anhang XI des Statuts festgelegten Durchführungsbestimmungen nicht hinausgehen: Es gibt keinen objektiven Grund für die Anwendung anderer Kriterien als der Veränderung der Kaufkraft der Bezüge der nationalen Beamten, da dies die Wirkung der Methode untergraben und zusätzliche Maßnahmen für die EU-Mitarbeiter schaffen würde, die auf die Mitarbeiter in den Mitgliedstaaten nicht angewandt worden sind.

Schließlich ist die Ausnahmeklausel keine Wirtschaftszyklus-Klausel: Wie bereits erwähnt, hat der Gesetzgeber die bei der Angleichung der Dienst- und Versorgungsbezüge zu berücksichtigenden Kriterien sorgfältig ausgewählt. Diese Kriterien können sowohl in Zeiten wirtschaftlichen Wachstums als auch in Zeiten wirtschaftlichen Abschwungs angewandt werden. Die Methode kann gleichermaßen angewandt werden, wenn die Dienstbezüge in den Mitgliedstaaten ansteigen und wenn sie zurückgehen; der Gewinn oder der Verlust der Kaufkraft der Bezüge der nationalen Beamten spiegelt sich in den Dienst- und Versorgungsbezügen der EU-Beamten unmittelbar wider. Daher ist die Ausnahmeklausel anzuwenden, wenn extreme Entwicklungen in der EU eingetreten sind, und nur dann, wenn diese mithilfe der Methode nicht zu messen sind. Sie soll nicht jedes Mal zur Anwendung kommen, wenn sich die EU in einer wirtschaftlichen Abschwungsphase befindet.

5. DIE WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE LAGE IN DER EU

5.1. Der vorhergehende Zeitraum

5.1.1. Jährliche Angleichung 2011

Im Zeitraum Juli 2010 – Juli 2011 nahmen fünf der acht Mitgliedstaaten der repräsentativen Auswahl Anhebungen der nominalen Vergütungen vor (s. Tabelle 1). Durchschnittlich ergab sich somit ein Zuwachs der nominalen Vergütungen um 1,1 %. Aufgrund der Inflation (2,9 %) führte das zu einem Rückgang der Kaufkraft der nationalen Beamten (-1,8 %). Dieser Kaufkraftverlust musste automatisch auf die Bezüge der EU-Bediensteten angewandt werden. Angesichts einer durch den Brüsseler Internationalen Index gemessenen hohen Inflationsrate in Brüssel (3,6 %) ergab sich für die EU-Bediensteten ein nominaler Anstieg der Bezüge um 1,7 % (s. Tabelle 2).

Der Rat beschloss allerdings, den Vorschlag der Kommission für die jährliche Anpassung 2011 nicht anzunehmen, und verstieß damit gegen den im Statut verankerten Grundsatz der Parallelität. Daraus folgte eine weitere Verschlechterung der Kaufkraft der EU-Bediensteten (-3,6 %) im Vergleich zu nationalen Beamten (-1,8 %).

Tabelle 1: Entwicklung der Nettobezüge Juli 2010-Juli 2011, repräsentative Auswahl (in %)

	BE	DE	ES	FR	IT	LU	NL	UK	EU8
Nominale Veränderung	3,6	1,3	-0,6	2,0	-0,2	-0,8	2,0	1,3	1,1
Inflation (HVPI)	3,4	2,4	3,0	2,3	3,0	3,8	2,5	4,2	2,9
Tatsächliche Veränderung	0,2	-1,1	-3,5	-0,3	-3,1	-4,4	-0,5	-2,8	-1,8

Quelle: Eurostat

Tabelle 2: Jährliche Anpassung 2011 (%)

	EU-Bedienstete
Jährl. Anpassung (nominale Veränderung)	1,7
BII (Brüsseler Inflation)	3,6
Spezifischer Indikator (Tatsächl. Veränderung)	-1,8
Jährliche Anpassung (Ratsbeschluss)	0
Kaufkraftveränderung	-3,6

Quelle: Eurostat

5.1.2. Abkehr vom Grundsatz der Parallelität

Für die Anwendung des in der Methode für die Anpassung der Bezüge der EU-Bediensteten verankerten Parallelitätsgrundsatzes wird die Entwicklung der Gehälter der nationalen Beamten überwacht und deren durchschnittliche Kaufkraftveränderung bei der Bestimmung der Kaufkraftentwicklung der Bezüge der EU-Bediensteten zugrunde gelegt. Die anhand eines bestimmten 12-Monatszeitraums berechnete jährliche Anpassung wird allerdings im folgenden Jahr für die Anpassung der Bezüge im europäischen öffentlichen Dienst berücksichtigt. Mit einer systematischen, systeminhärenten zeitlichen Verzögerung folgt somit die Kaufkraft der europäischen öffentlichen Bediensteten der durchschnittlichen Kaufkraft der nationalen Beamten in den Mitgliedstaaten, die der repräsentativen Auswahl angehören.

Wie von der Kommission bereits 2008³ festgestellt, wird der Parallelitätsgrundsatz aber aus zwei Gründen, möglicherweise zu Lasten der EU-Bediensteten, teilweise außer Kraft gesetzt. Obwohl ihre Bezüge über den spezifischen Indikator durch Veränderungen nationaler Sozialbeiträge beeinflusst werden, werden die Sozialbeiträge, die EU-Bedienstete entrichten, regelmäßig auf einer unabhängigen Grundlage angepasst. Die Sonderabgabe, ein zusätzlicher Abzug von den Bezügen der EU-Bediensteten, führt ein weiteres Element der Doppelerfassung ein. Für einen angemessenen Vergleich der Kaufkraft nationaler und europäischer Beamter sollten diese Aspekte berücksichtigt werden (s. Tabellen 3 und 4).

³ Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über Anhang XI des Statuts, KOM(2008) 443 endg. vom 10.7.2008.

Tabelle 3: Jährliche Veränderung der Kaufkraft nationaler Beamter und EU-Bediensteter (in %), einschl. der kombinierten Wirkung der Anhebungen von Pensionsbeiträgen und Sonderabgabe

Jahr	Jährl. Veränderung der Kaufkraft nationaler Beamter(%)	Jährl. Veränderung von Pensionsbeiträgen und Sonderabgabe	Jährl. Kaufkraftveränderung der EU-Bediensteten (%)
2004	-1,2	0,3	↘
2005	0,0	0,5	-1,5
2006	0,2	0,2	-0,5
2007	0,0	0,2	0,0
2008	-1,3	0,5	-0,2
2009	2,7	0,4	-1,8
2010	-2,2	0,3	2,3
2011	-1,8	0,0	-2,5
2012	-	-	-3,6

Anmerkung: die Angaben für 2011 und 2012 berücksichtigen die Beschlüsse des Rates, die Kommissionsvorschläge für die jährliche Anpassung 2011 und die Anpassung des Pensionsbeitragsatzes nicht anzunehmen. Aufgrund dieser Beschlüsse beläuft sich der Kaufkraftverlust der EU-Bediensteten 2012 auf 3,6%.

Quelle: Eurostat

Tabelle 4: Kaufkraftentwicklung der nationalen Beamten und der EU-Bediensteten einschl. der kombinierten Wirkung der Anhebungen von Pensionsbeiträgen und Sonderabgabe

Jahr	Kaufkraftentwicklung der nationalen Beamten (2003=100)	Kumulative Wirkung der Anhebungen von Pensionsbeiträgen und Sonderabgabe (2003=100)	Kaufkraftentwicklung der EU-Bediensteten (2004=100)
2003	100,0	100,0	↘
2004	98,8	100,3	100,0
2005	98,8	100,8	98,5
2006	99,0	101,0	98,0
2007	99,0	101,2	98,0
2008	97,7	101,7	97,8
2009	100,3	102,1	96,1
2010	98,1	102,4	98,3
2011	96,4	102,4	95,8
2012	-	-	92,4

Anmerkung: die Angaben für 2011 und 2012 berücksichtigen die Beschlüsse des Rates, die Kommissionsvorschläge für die jährliche Anpassung 2011 und die Anpassung des Pensionsbeitragsatzes nicht anzunehmen. Aufgrund dieser Beschlüsse beläuft sich der Kaufkraftverlust der EU-Bediensteten 2012 auf 3,6%.

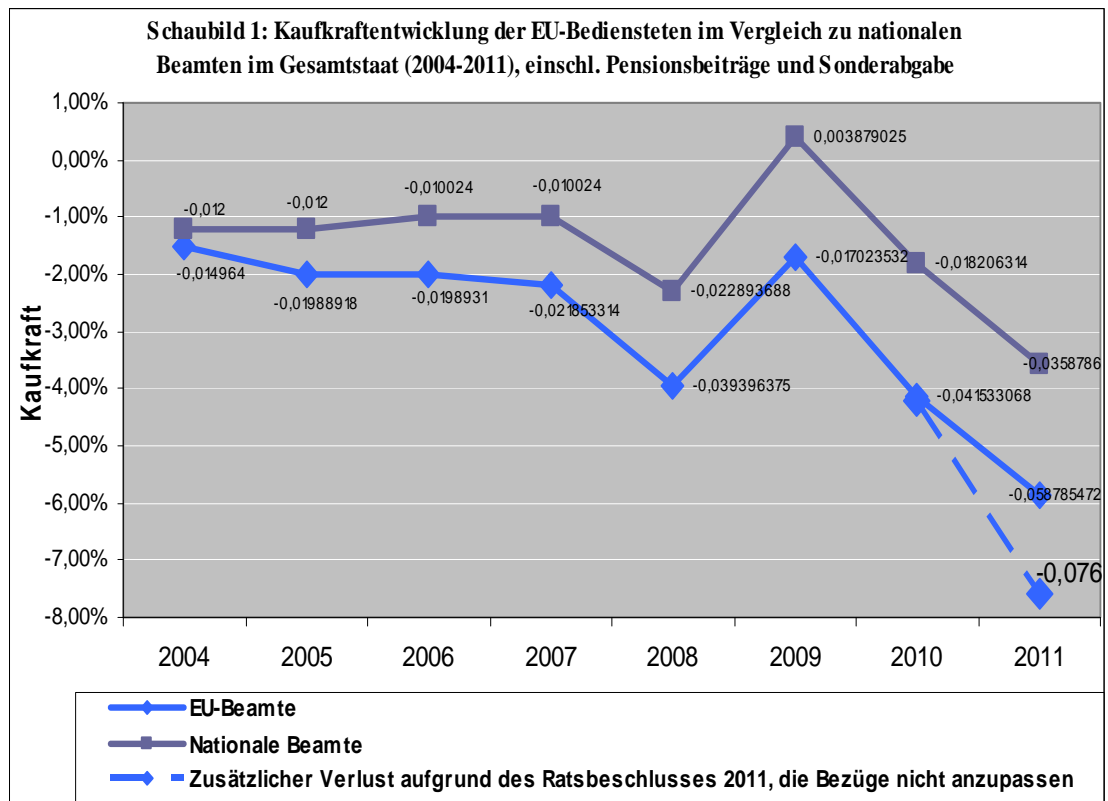
Quelle: Eurostat & GD HR

In der Folge sank die kumulative Kaufkraft⁴ der nationalen Beamten in den acht Jahren zwischen 2003 und 2011 um 3,6 %, während die der EU-Bediensteten in den entsprechenden sieben Jahren zwischen 2004 und 2011 um 4,2 % zurückging. Der Beschluss des Rates vom Dezember 2011, die Anwendung der Methode abzulehnen,

⁴

Dies errechnet sich durch die Aufrechnung der jährlichen Kaufkraftveränderung zwischen 2004 und 2011.

führte zu einem noch stärkeren Einbruch der Kaufkraft der EU-Bediensteten, die zwischen 2004 und 2012 insgesamt um 7,6 % sank (s. Schaubild 1).



Der Grundsatz der Parallelität sollte im Rahmen von Konjunkturzyklen beibehalten werden. Dies gründet auf der Annahme, dass die Mitgliedstaaten angemessene Maßnahmen in Bezug auf ihre nationalen Beamten treffen, was sich unmittelbar auf die Gehälter der EU-Beamten auswirken würde. Trotz dieses Grundsatzes haben die Bezüge der EU-Bediensteten seit 2004 – zu Ungunsten des europäischen öffentlichen Dienstes - einen deutlich anderen Verlauf genommen als die Bezüge der nationalen Beamten.

5.2. Bewertung der wirtschaftlichen und sozialen Lage der EU im Bezugszeitraum

5.2.1. Auf dem Weg zu einem langsamen Wirtschaftswachstum

Für die gesamte EU endete die Rezession im Herbst 2009. Seit 2010 zieht die Wirtschaft wieder an. Insgesamt stieg das BIP im Jahr 2010 um 2 % an.

2011 wiesen die jährlichen Daten, hauptsächlich aufgrund eines guten Starts im ersten Quartal, ein deutliches Wachstum aus. Insgesamt nahm das BIP in der EU im gesamten Jahr 2011 um 1,5 % zu. Im letzten Quartal 2011 hatte die Konjunkturbelebungs kurz mit Schwierigkeiten zu kämpfen, und das BIP sank leicht in den negativen Bereich.

Der Eurostat-Schnellschätzung für das erste Quartal 2012 zufolge stabilisiert sich das BIP (die BIP-Wachstumsrate in der EU wird im Vergleich zum vorherigen Quartal

0 % betragen), und nach der Vorausschätzung der GD ECFIN⁵ geht es bis Ende des Jahres auf ein langsames Wachstum in der EU zu.

Tabelle 5: Quartals-BIP, Volumen (%-Veränderung zum vorigen Quartal)

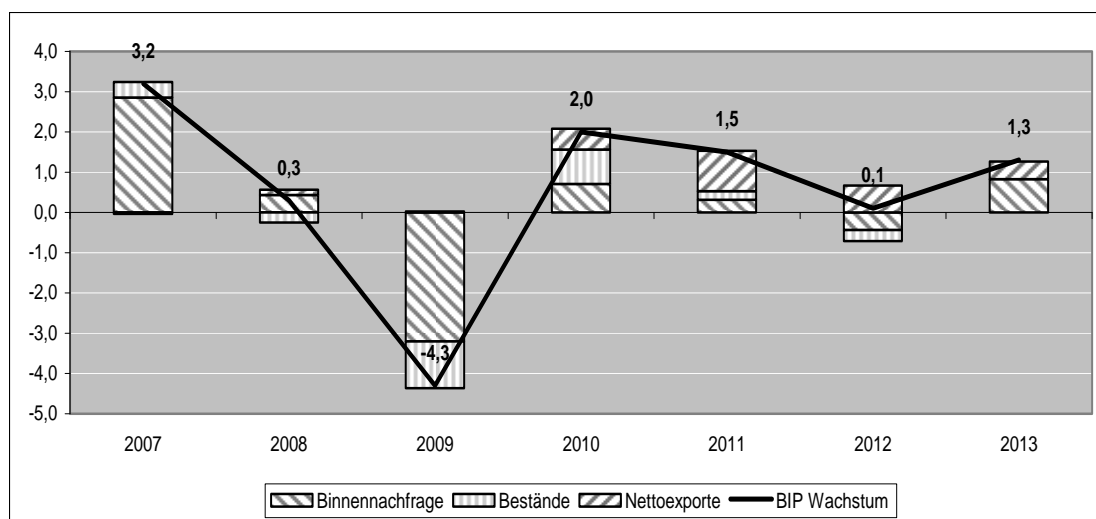
2011/1	2011/2	2011/3	2011/4	2012/1	2012/2	2012/3	2012/4
0,6	0,2	0,3	-0,3	0	0	0,2	0,2

Quelle: Eurostat (2011/1 – 2012/1); GD ECFIN (2012/2 – 2012/4)

Die Eurostat-Schnellschätzung vom 15. Mai 2012 kündigte für 2012 einen leichten Anstieg des BIP in der EU (0,1 % Wachstum) im Vergleich zum ersten Quartal 2011 an. Ausgehend von der Annahme, dass der Euro-Raum die mit der Krise verbundenen Herausforderungen erfolgreich bewältigt, wird erwartet, dass das Vertrauen im Laufe des Jahres 2012 wiederhergestellt wird. Angesichts abnehmender vorübergehender Erschütterungen und erstarkendem Vertrauen prognostiziert die GD ECFIN für 2013 eine Rückkehr zu einem verhaltenen Wirtschaftswachstum, d.h. zu einem Wachstum von 1,3 % in der EU.

2011 waren die Nettoexporte die wichtigste Antriebskraft des Wirtschaftswachstums, während die Bestände und die Binnennachfrage nur in geringem Maße zum BIP-Anstieg beitrugen. 2012 werden sich die Binnennachfrage und die Bestände voraussichtlich negativ entwickeln, was aber durch Nettoexporte ausgeglichen würde, so dass sich für 2012 ein marginales Wirtschaftswachstum ergäbe. Für 2013 wird eine Belebung der Binnennachfrage erwartet, die gemeinsam mit den Nettoexporten zu einem beträchtlicheren Anstieg der Wirtschaftstätigkeit beitragen wird (s. Schaubild 2).

Schaubild 2: BIP-Wachstum und Verteilung in der EU-27 (jährl. Veränderung in %)



Source: Eurostat (2007-2011) and DG ECFIN (2012-2013)

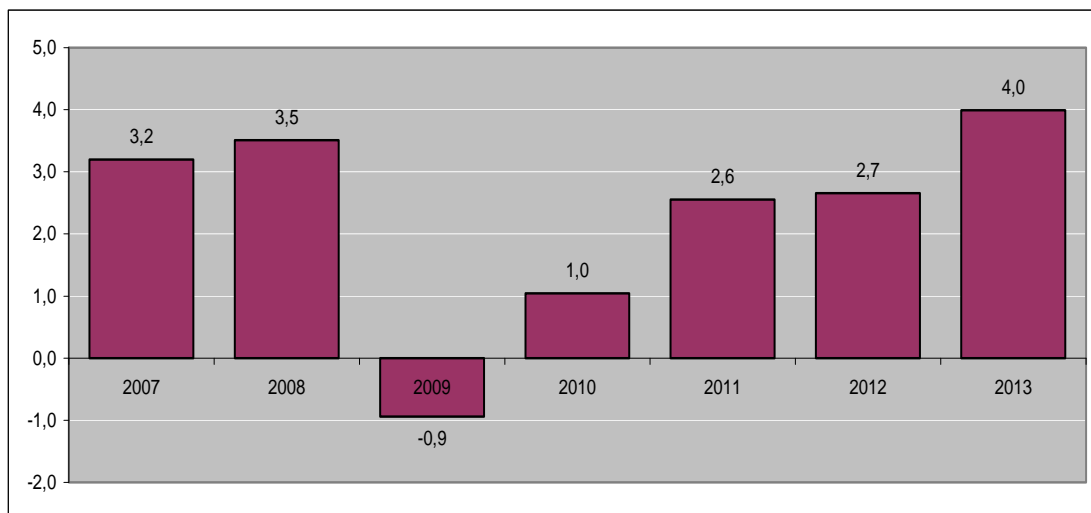
Der kumulierte Wert des BIP ist seit der Rezession im Jahr 2009 gestiegen. 2011 belief er sich auf 2,6 % (als Grundlage dient 2006) und wird 2012 voraussichtlich

⁵

Frühjahrsprognosen für die Europäische Wirtschaft 2012.

sehr eng bei diesem Wert liegen. 2013 dürfte er aufgrund eines stärkeren Wirtschaftswachstums in diesem Jahr einen weiteren Schritt nach vorn machen und 4 % erreichen.

Schaubild 3: BIP-Wachstum in der EU-27 (kumulative Veränderung seit 2006 in %)



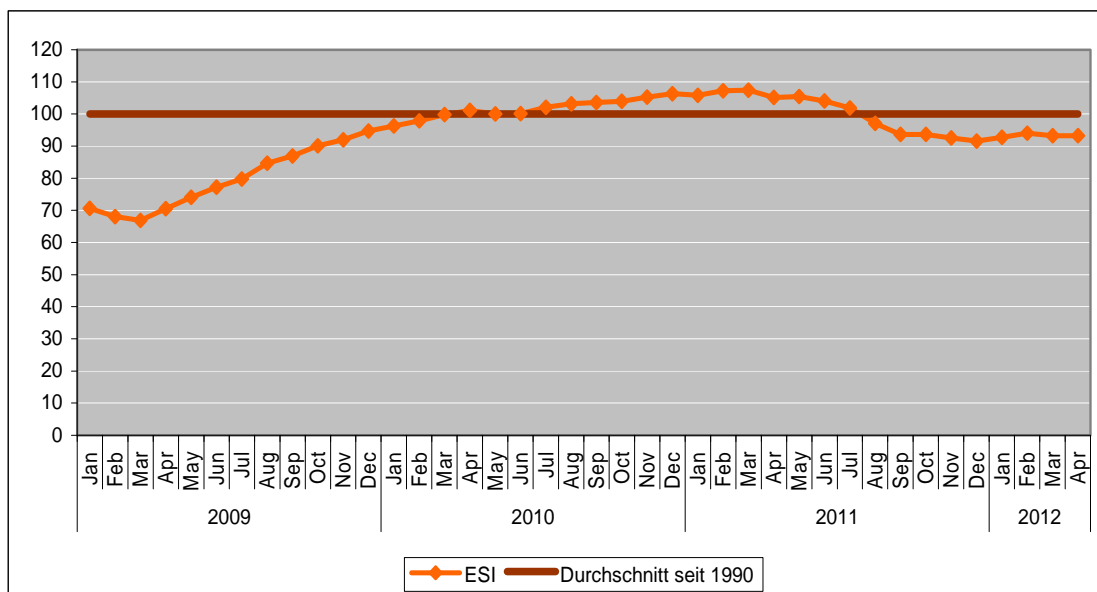
Quelle: GD HR

Der Indikator der wirtschaftlichen Einschätzung (ESI)⁶ stabilisierte sich im ersten Quartal 2012, blieb aber unter seinem langfristigen Durchschnittswert. Der Indikator der wirtschaftlichen Einschätzung blieb im April in der EU stabil bei 93,2, im Euro-Raum ging er auf 92,8 zurück, womit der im ersten Quartal 2012 erzielte Gewinn wieder zunichte gemacht wurde. Der Rückgang im Euro-Raum war im Wesentlichen auf das nachlassende Vertrauen im Bereich Industrie und Dienstleistungen zurückzuführen. Nur im Einzelhandelssektor nahm das Vertrauen zu. Der positivere ESI-Wert für die EU spiegelt eine starke Verbesserung im Vereinigten Königreich wider⁷. Eine deutliche Verbesserung des Indikators des Verbrauchervertrauens im Mai 2012 dürfte sich in naher Zukunft positiv auf den Indikator der wirtschaftlichen Einschätzung auswirken.

⁶ Erhebungen bei Unternehmen und Verbrauchern ergeben monatlich Beurteilungen und Erwartungen zu diversen Facetten der Wirtschaftstätigkeit in den Wirtschaftssektoren Industrie, Dienstleistungen, Baugewerbe, Einzelhandel und Verbraucher. Für jeden der fünf von der Umfrage betroffenen Sektoren wurden Vertrauensindikatoren eingeführt, um auf der Ebene von Einzelsektoren die allgemeinen Wahrnehmungen und Erwartungen in einem eindimensionalen Index wiederzugeben. Um die Wirtschaftstätigkeit insgesamt verfolgen zu können, wird seit 1985 der allgemeine Indikator der wirtschaftlichen Einschätzung als gewichtete Summe dieser fünf Indikatoren berechnet.

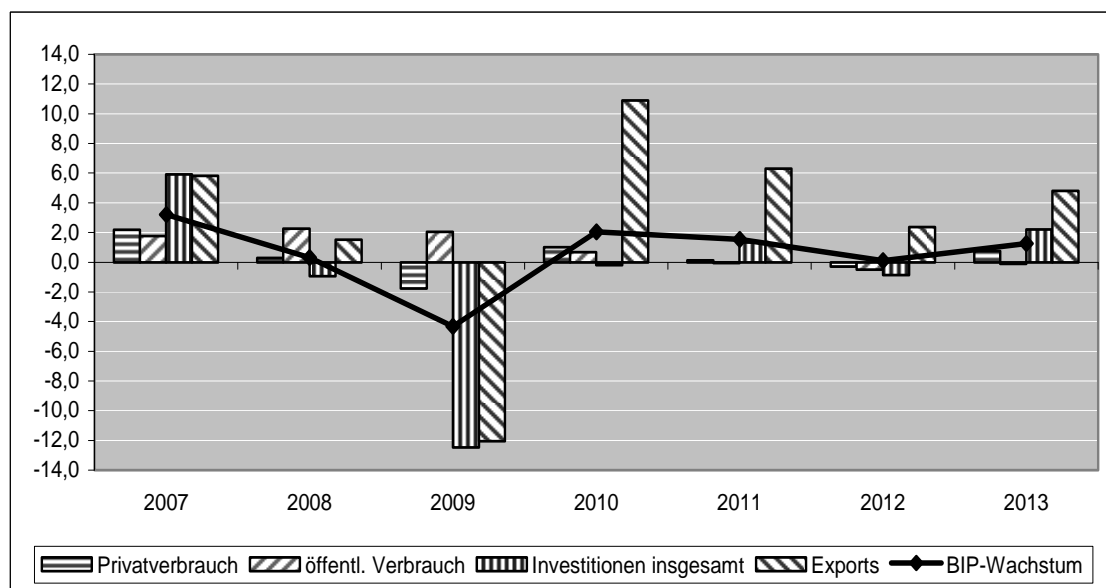
⁷ Quelle : Ergebnisse der Unternehmer- und Verbraucherumfragen, Mai 2012, GD ECFIN.

Schaubild 4: Index der wirtschaftlichen Einschätzung in der EU-27 (Durchschnitt seit 1990 = 100)



Quelle: GD ECFIN

Schaubild 5: Hauptfaktoren in der EU-27 (jährl. Veränderung in %)



Quelle: Eurostat (2007-2011) und GD ECFIN (2012-2013)

5.2.2. Beginnende Anpassung der öffentlichen Finanzen

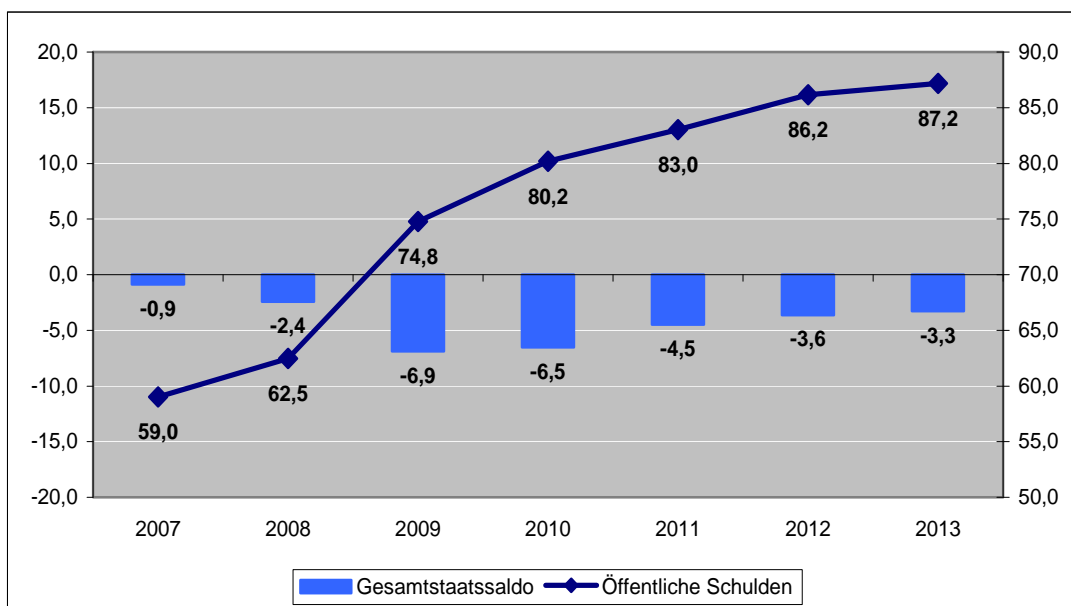
Die Entwicklung der öffentlichen Finanzen im Euro-Raum und in der EU steht weiter im Zeichen der haushaltspolitischen Ausstiegsstrategie, die nach der Rezession von 2008-2009 eingeführt wurde. Im Einklang mit den Schlussfolgerungen des Rates, - zuerst aus dem Jahr 2009, dann 2011 und im Frühjahr 2012 erneut bekräftigt,- zielt die haushaltspolitische Ausstiegsstrategie vor allem darauf ab, die öffentlichen Finanzen innerhalb des Kontexts der Haushaltsregeln der EU auf einen nachhaltigen Pfad zurückzuführen. Die 2010 eingeleiteten finanzpolitischen Konsolidierungsmaßnahmen wurden 2011 intensiviert

und führten zu einer erheblichen Verbesserung der öffentlichen Haushalte im Euro-Raum und in der EU. Auch die im ersten Halbjahr 2011 noch tragfähige Konjunktur trug positiv zu dieser Verbesserung bei.

Das gesamtstaatliche Defizit im Euro-Raum dürfte 2012 insgesamt auf 3,2 % des BIP zurückgehen und damit rund ein Prozentpunkt des BIP niedriger liegen als 2011. Werden lediglich verabschiedete Haushalte und andere Maßnahmen berücksichtigt, die die Mitgliedstaaten bis zum Stichtag ausreichend spezifiziert haben, dürfte sich das Haushaltsdefizit 2013 insgesamt auf 2,9 % des BIP reduzieren. Ein ähnliches Profil wird in der EU erwartet, in der sich das Gesamtdefizit 2012 und 2013 voraussichtlich auf 3,6 % bzw. 3,3 % des BIP belaufen wird.

Die staatlichen Schuldenquoten werden im Prognosezeitraum voraussichtlich sowohl im Euro-Raum als auch in der EU weiter ansteigen, allerdings verglichen mit dem Zeitraum 2008-2010 in einem langsameren Rhythmus. Auch wenn die derzeitigen Defizite abgebaut werden, dürften die steigenden Zinszahlungen in Verbindung mit etwas niedrigerem nominalem BIP-Wachstum zu einem geringfügigen Anstieg der Schuldenquoten führen. Insgesamt wird der öffentliche Bruttoschuldenstand im Euro-Raum 2013 voraussichtlich 92,5 % des BIP erreichen, während er in der EU leicht über 87 % des BIP liegen wird (s. Schaubild 6).

Schaubild 6: Gesamtstaatssaldo und öffentliche Schulden in der EU-27, in % des BIP (2007 – 2013)



Quelle: Eurostat (2007-2011) und GD ECFIN (2012-2013)

Feld: Anzahl der Mitgliedstaaten, gegen die ein Verfahren wegen übermäßigem Defizit (VÜD) anhängig ist

Der Rat hat die Kommission aufgefordert, zusätzlich zu den Daten, die sie in ihrem Bericht 2011 herangezogen hat, die Anzahl der Mitgliedstaaten, gegen die derzeit ein Verfahren wegen übermäßigem Defizit (VÜD) anhängig ist, zu berücksichtigen. Dieser Indikator ergibt sich aus dem gesamtstaatlichen Haushaltssaldo, der oben bewertet wurde. Nach Ansicht der Kommission erfasst der gesamtstaatliche Haushaltssaldo den Kern des Problems besser. Die Anzahl der Mitgliedstaaten mit

laufenden Defizitverfahren verdeutlicht nicht den Umfang des Defizits, sondern weist lediglich darauf hin, in wie vielen Mitgliedstaaten das Defizit über dem Schwellenwert von 3 % liegt. Dazu ist festzustellen, dass es in jedem Mitgliedstaat strukturell andere Gründe für das laufende Defizitverfahren gibt.

Im Maastrichter Vertrag von 1992 zur Einführung des EURO wurde festgelegt, wie die multilaterale Haushaltsüberwachung innerhalb der Union erfolgt. Diese Überwachung, die jüngst durch das „Six-Pack“ und den Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung (SKS) verstärkt wurde, stützt sich auf das VÜD. Für ein reibungsloses Funktionieren der WWU sieht Artikel 126 AEUV vor, dass die Mitgliedstaaten übermäßige öffentliche Defizite vermeiden, die in einem Protokoll zum VÜD durch die Referenzwerte für das jährliche allgemeine Haushaltsdefizit (3 %) und den Bruttoschuldenstand (60 %) am Jahresende im Verhältnis zum BIP definiert sind, wobei eine Reihe von Faktoren berücksichtigt werden kann.

Ende Mai 2012 gab es 23 Mitgliedstaaten mit einem laufenden VÜD, d.h. BE, BG, CZ, DK, DE, IE, EL, ES, FR, IT, CY, LV, LT, HU, MT, NL, AT, PL, PT, RO, SI, SK und UK. Die Frist für die Behebung des Defizits ist für sieben von ihnen 2012, für zehn 2013, ES 2013, EL 2014, IE und VK 2015. Nur drei Mitgliedstaaten haben die Frist für die Korrektur (2011) nicht eingehalten (BG, HU und MT). Da es in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedliche strukturelle Gründe für die VÜD-Einleitung gibt, bietet die reine Angabe ihrer Anzahl, wenn überhaupt, für die anderen, in diesem Bericht verwendeten Indikatoren, insbesondere im Hinblick auf die öffentlichen Haushalte, keine neuen Erkenntnisse.

Ziel des VÜD ist die Verbesserung der öffentlichen Finanzen der Mitgliedstaaten durch einzelne Empfehlungen. Somit kann seine Existenz als ein Schritt in Richtung auf bessere öffentliche Finanzen gesehen werden. Dem derzeit verstärkten Rahmen für die wirtschaftspolitische Steuerung liegt der Gedanke zugrunde, dass der einzige Weg für die Schaffung eines gesunden wirtschaftlichen Umfelds über solide Staatsfinanzen führt. Seinem Wesen nach werden die öffentlichen Finanzen anhand gesetzlich festgelegter Kriterien analysiert. Ganz besonders wichtig ist dies in der Endphase des VÜD, wenn der Mitgliedstaat den Empfehlungen vor Ablauf der Frist für die Korrektur nachkommt. Aus diesem Grund ändert sich die Anzahl der Mitgliedstaaten mit laufendem VÜD regelmäßig infolge von Maßnahmen, die das jährliche allgemeine Haushaltsdefizit auf unter 3 % senken. Die Anzahl der Mitgliedstaaten in diesem Verfahren kann sich von Jahr zu Jahr ändern. Ihre Zunahme im Jahr 2009 wurde durch verstärkte Staatsausgaben verursacht, die aus staatlichen Interventionen auf den Finanzmärkten resultierten. Bis auf sieben Mitgliedstaaten (BG, CZ, EE, MT, PL, RO und SK) meldeten alle verschiedene Interventionen, die die Regierung im Rahmen der Finanzkrise seit 2007 getätigt hat. Der Indikator der Anzahl der Mitgliedstaaten mit laufendem VÜD ist deshalb nicht aussagekräftig. Relevanter sind in diesem Zusammenhang die Indikatoren, die das Niveau und die Veränderung des Haushaltsdefizits und den Bruttoschuldenstand in den Mitgliedstaaten widerspiegeln.

Insgesamt wurden die staatlichen Finanzen angepasst. Seit 2008 hat sich die staatliche Defizitquote erheblich gebessert. Erwartet wird, dass sie 2013 auf 3,3 % zurückgeht, während der Schuldenstand 2013 sehr moderat auf 87 % des BIP ansteigen wird.

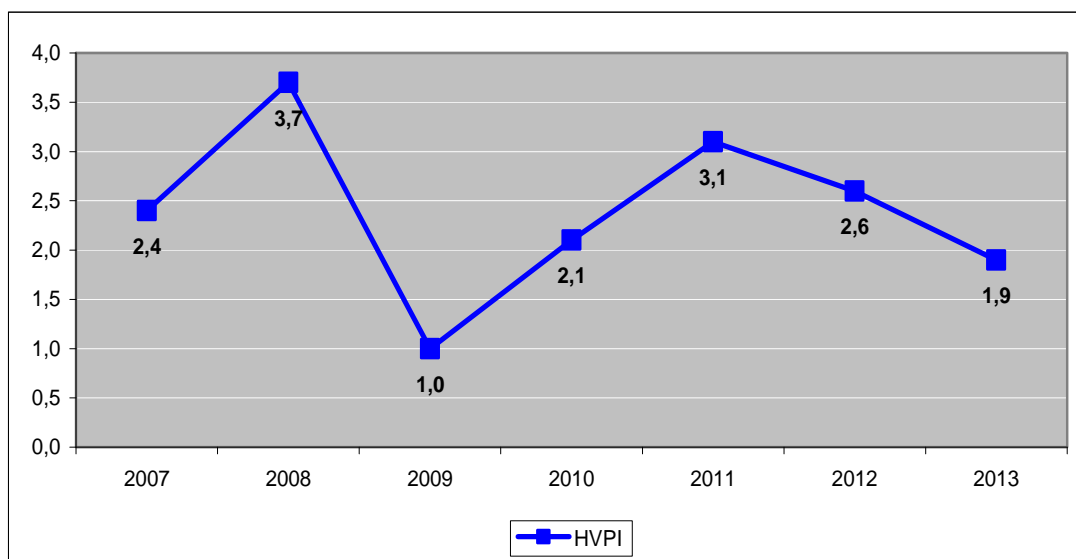
5.2.3. Voraussichtlich schrittweise abflauende Inflation

2011 wurden die Verbraucherpreise hauptsächlich durch die global steigenden Rohstoffpreise und, in einigen Mitgliedstaaten, durch höhere indirekte Steuern und administrierte Preise beeinflusst. Die HVPI-Inflation lag 2011 zeitweise über 3 %, ging aber in einem schwachen wirtschaftlichen Umfeld langsam wieder zurück. Der aufgrund der Terminmärkte gegen Ende dieses Jahres zu erwartende Preisrückgang bei den Rohstoffpreisen und die relativ schwache Wirtschaftstätigkeit dürften zu einem weiteren Rückgang der Verbraucherpreisinflation führen. Ein schnellerer Abbau der Inflationsraten ist wegen finanzpolitischer Maßnahmen in einigen Mitgliedstaaten, insbesondere Anhebungen der indirekten Steuern und der administrierten Preise, ausgeschlossen. Die Rückkehr zu verhaltenem Wachstum Ende 2012 und 2013 wird voraussichtlich vor allem deshalb nicht zum Preisdruck beitragen, weil sich die Produktionslücken den Prognosen zufolge in der EU und im Euro-Raum sehr langsam schließen werden.

Der Rückgang der Rohstoffpreise gegen Ende dieses Jahres entsprechend den Entwicklungen der Terminmärkte und die relativ schwache Wirtschaftstätigkeit dürften die Inflation der Verbraucherpreise reduzieren. Außerdem wird die Headline-Inflation infolge der rückläufigen Energiepreise, die die Basiseffekte aufgrund der Ölpreissteigerungen im Frühjahr 2011 widerspiegeln, voraussichtlich zurückgehen.

Die Rückkehr zu verhaltenem Wachstum Ende 2012 und 2013 wird voraussichtlich vor allem deshalb nicht zu größerem Inflationsdruck führen, weil sich die Produktionslücken den Prognosen zufolge in der EU und im Euro-Raum sehr langsam schließen werden. Die HVPI-Headline-Inflation wird wahrscheinlich 2013 bei 2 % liegen (1,9 % in der EU, 1,8 % im Euro-Raum) und somit den Inflationserwartungen entsprechen. 2013 wird sich die Kerninflation, trotz einiger Verzerrungen durch Anhebungen indirekter Steuern und administrierter Preise, parallel dazu entwickeln (s. Schaubild 7).

Schaubild 7: Harmonisierter Verbraucherpreisindex in der EU-27 (jährl. Veränderung in %)



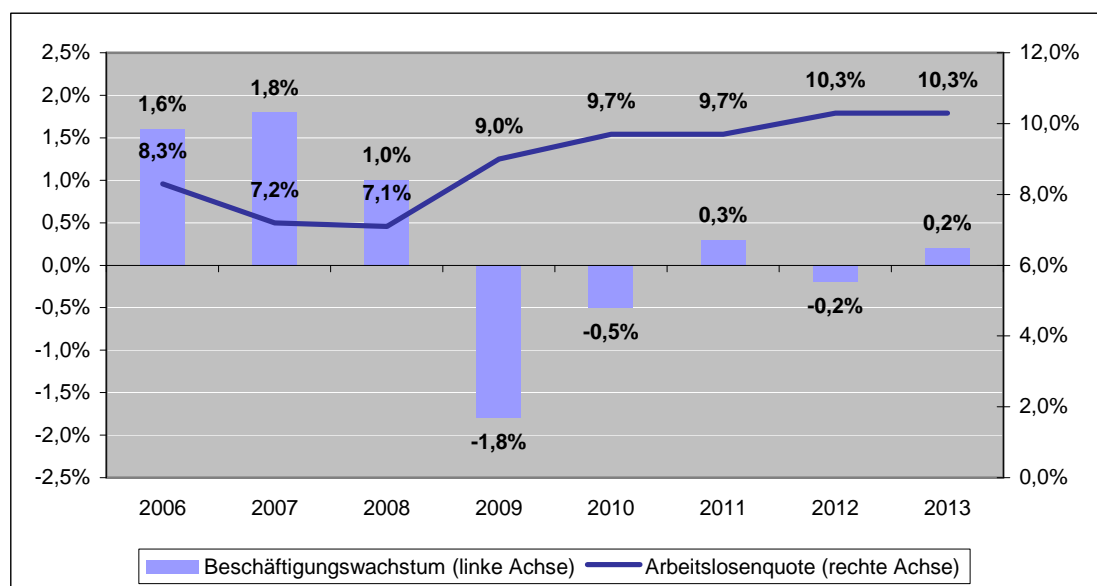
Quelle: Eurostat (2007-2011) und GD ECFIN (2012-2013)

5.2.4. Der Arbeitsmarkt dürfte sich stabilisieren

Die derzeitigen Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt spiegeln sowohl das Erbe der Rezession von 2008-2009 als auch die Stagnation von 2011-2012 wider. Während der frühen Phasen der Konjunkturbelebung von 2009-2011 gab es begrenzte Verbesserungen. Seit Unternehmen ihren Arbeitsaufwand eher durch Reduzierung der pro Beschäftigten geleisteten Arbeitsstunden als durch die Senkung der Beschäftigtenzahl angepasst haben, gab es bei der Expansion zunächst eine Normalisierung hinsichtlich der Arbeitsstunden, aber kein oder nur ein geringes Beschäftigungswachstum.

Da die Beschäftigung im zweiten Halbjahr 2011 zurückging, stieg die Arbeitslosenquote 2012 auf 10,3 % und wird sich voraussichtlich 2013 auf diesem Niveau halten (s. Schaubild 8).

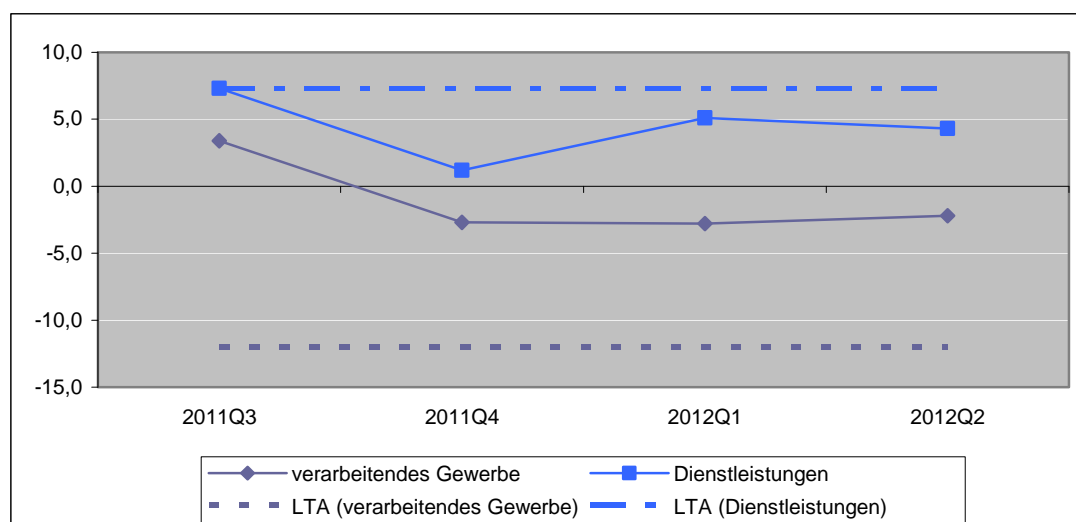
Schaubild 8: Beschäftigungswachstum und Arbeitslosenquote in der EU-27 (2006 – 2013)



Quelle: Eurostat (2006-2011) und GD ECFIN (2012-2013)

Entsprechend wiesen die Beschäftigungsaussichten für den Industrie- und Dienstleistungssektor in der EU in den Umfragen der Kommission gegen Ende 2011 einen Abwärtstrend aus und blieben im ersten Quartal 2012 auf niedrigem Niveau. Die Beschäftigungsaussichten für die verarbeitende Industrie in der EU lagen weiterhin über dem langfristigen Durchschnitt, während sie für den Dienstleistungssektor leicht unter dem langfristigen Durchschnitt blieben (s. Schaubild 9).

Schaubild 9: Beschäftigungsaussichten 2011 – 2012 (Bilanz)



Quelle: DG ECFIN

Die erwartete Belebung der Wirtschaftstätigkeit dürfte in Zukunft zur Stabilisierung der Lage auf dem Arbeitsmarkt beitragen. Aufgrund der üblichen verzögerten Reaktion des Arbeitsmarktes auf wirtschaftliche Veränderungen dürfte es allerdings dauern, bevor auf dem Arbeitsmarkt Verbesserungen zu erkennen sind. Die in einigen Teilen der EU unternommenen Reformanstrengungen dürften sich auch in zunehmendem Maße positiv auf die Situation auswirken. Sie dürften mit einer ähnlichen zeitlichen Verzögerung wie in den Ländern, die bereits vor einiger Zeit derartige Maßnahmen getroffen haben, wirksam werden.

Insgesamt sehen die Prognosen für 2013 einen moderaten Anstieg der Beschäftigung in der EU und eine Stabilisierung im Euro-Raum vor. Entsprechend wird erwartet, dass der Aufwärtstrend der Arbeitslosenquoten in der EU und im Euro-Raum unterbrochen wird.

Nicht zum ersten Mal steigt die Arbeitslosenquote in der Europäischen Union auf eine vergleichbare Höhe. Von 2001 bis 2004 stieg sie von 8,5 % auf 9,1 % an, bevor sie 2008 auf 7,1 % zurückging.

5.2.5. Entgelte im öffentlichen Sektor im Vergleich zur Gesamtwirtschaft

Die Kommission hält es für wichtig, die Lage der öffentlichen Bediensteten mit der Lage in der Gesamtwirtschaft in der EU zu vergleichen. Dazu ist es zweckmäßig, die Entgelte der Beschäftigten, d.h. die Gesamt-Arbeitskosten für sämtliche Beschäftigten (Bruttolöhne nebst Zuschlägen für Überstunden und Boni sowie Sachleistungen und Sozialbeiträgen der Arbeitgeber⁸) im öffentlichen Sektor (Gesamtstaat⁹) und in der Gesamtwirtschaft zugrunde zu legen. Die Daten für die

⁸ Infolgedessen schlagen sich in diesen Zahlen Veränderungen bei der Beschäftigungsquote und den Sozialleistungen ebenso nieder wie das Lohnniveau.

⁹ In diesem Abschnitt wird unter dem öffentlichen Sektor immer der gesamte öffentliche Dienst eines Landes verstanden. Dieser Sektor Gesamtstaat umfasst alle institutionellen Einheiten, die zu den sonstigen Nichtmarktproduzenten zählen, deren Produktionswert für den Individual- und Kollektivkonsum bestimmt ist, die sich primär mit Zwangsabgaben von Einheiten anderer Sektoren

Gesamtwirtschaft schließen die Daten für den öffentlichen Sektor ein. Der Anteil des öffentlichen Sektors an der Gesamtwirtschaft beläuft sich auf 22 %.

Zwischen den Entgelten im Privatsektor und den Wirtschaftszyklen besteht eine starke Korrelation: 2007 stiegen die Entgelte der Beschäftigten in der Gesamtwirtschaft um 5,2 % und 2008 um 4,4 %, während sie 2009 mitten in der Finanzkrise auf -0,3 % zurückgingen, als das BIP gleichzeitig um 4,3 % sank. Die Entgelte im öffentlichen Sektor folgen nicht notwendigerweise den Wirtschaftszyklen. Beispielsweise stiegen die Entgelte der im Gesamtstaat Bediensteten 2009 um 3,4 %.

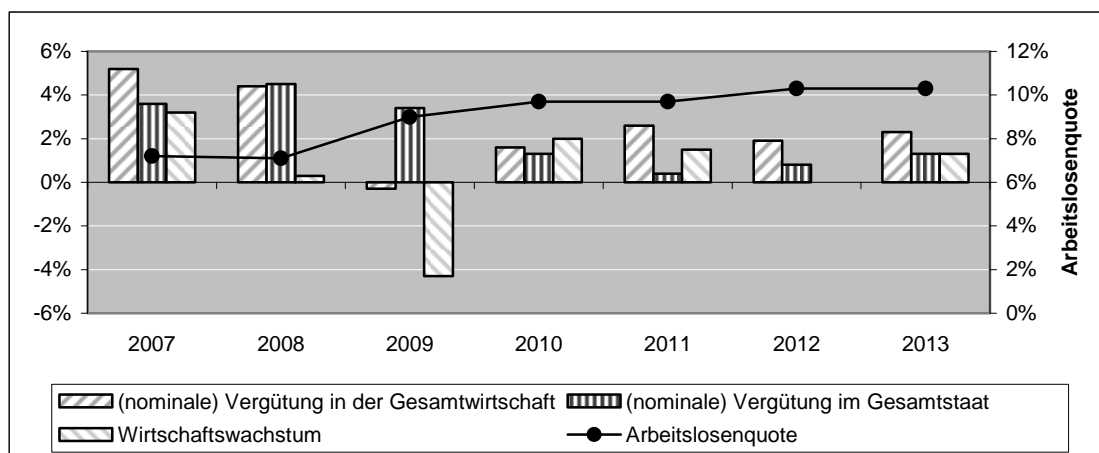
Der jährliche Zuwachs der Vergütung der Bediensteten im öffentlichen Sektor wird voraussichtlich von 0,4 % im Jahr 2011 auf 0,8 % im Jahr 2012 ansteigen und 2013 1,3 % betragen. 2011 stiegen die Entgelte in der Gesamtwirtschaft um 2,6 %, und sie werden voraussichtlich weiterhin schneller ansteigen (2012: 1,9 %, 2013: 2,3 %) als die Vergütungen im öffentlichen Sektor (s. Schaubild 10).

Während der Rezession 2009 wurden die Löhne und Gehälter in der Gesamtwirtschaft minimal angehoben, während im öffentlichen Sektor moderate Gehaltsanpassungen erfolgten. Mit dem Ende der Rezession hat sich dies allerdings sofort geändert. In der Gesamtwirtschaft wurden die Löhne und Gehälter kräftig angehoben. Im öffentlichen Sektor blieben die Gehaltsanpassungen aufgrund der staatlichen Anstrengungen zur Regulierung der Haushaltsdefizite bescheiden. Von 2004 bis 2011 stiegen die Entgelte in der EU nominell um 28,4 % im öffentlichen Sektor und um 27,9 % in der Gesamtwirtschaft. Laut den Frühjahrsprognosen für die europäische Wirtschaft 2012 werden sie im öffentlichen Sektor bis 2013 auf 31,1 % steigen (seit 2004), in der Gesamtwirtschaft hingegen auf 33,3 % (s. Schaubild 11).

Der Nominallohn pro Beschäftigtem wird den Prognosen zufolge 2012 und 2013 jährlich um 2,1 % anwachsen. Daraus ergibt sich für 2012 wegen einer höheren Inflationsrate (2,6 %) eine Senkung der Reallöhne. 2013 wird allerdings angesichts des Rückgangs der Inflationsrate auf 1,9 % ein Anstieg der Reallöhne erwartet. Für die Beschäftigten im öffentlichen Sektor sind die Prognosen mit einem niedrigeren Anstieg der Bezüge weniger positiv. Der Kaufkraftverlust im öffentlichen Sektor wird sich wohl 2012 auf 1,8 % belaufen. Das entspricht der Vorausschätzung des spezifischen Indikators, die Eurostat anhand der Informationen der gemäß Artikel 65 eingesetzten Arbeitsgruppe im März 2012 abgegeben hat und derzufolge die nationalen Beamten in den Zentralverwaltungen mit einem Kaufkraftverlust von 1,6 % zu rechnen haben. Damit wird deutlich, dass die anstehende Gehaltsanpassung in den EU-Organen eng mit den Gehaltssteigerungen im öffentlichen Sektor verknüpft ist und – trotz des höheren Einkommenszuwachses in der Gesamtwirtschaft – mit der wirtschaftlichen und sozialen Lage in der Union völlig im Einklang steht.

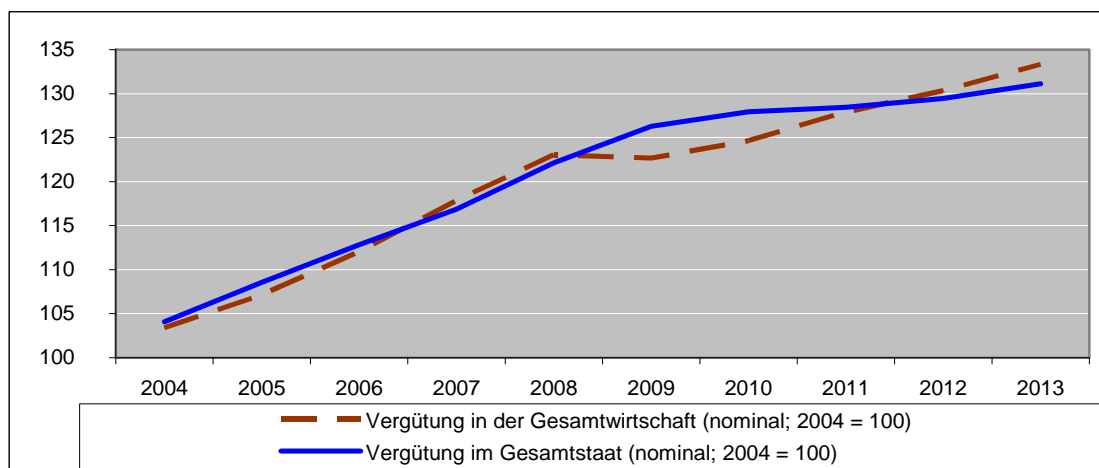
finanzieren und/oder die Einkommen und Vermögen umverteilen. Die institutionellen Einheiten umfassen sämtliche staatlichen Einrichtungen sowie einige gemeinnützige Einrichtungen und autonome Pensionsfonds. Der Sektor Gesamtstaat gliedert sich in vier Teilsektoren: Bund (Zentralstaat), Länder, Gemeinden und Sozialversicherung.

Schaubild 10: Entwicklung der Vergütung der Arbeitnehmer in der EU-27, Vergleich Gesamtwirtschaft/Gesamtstaat (2007 – 2012)



Quelle: Eurostat (2007-2011) und GD ECFIN (2012-2013)

Schaubild 11: Kumulative Veränderungen der Vergütungen der Arbeitnehmer in der EU, Vergleich Gesamtwirtschaft/Gesamtstaat (2004 – 2012)



Quelle: Eurostat (2004-2011) und DG ECFIN (2012-2013)

Tabelle 11: Entwicklung der Vergütung der Arbeitnehmer in der EU (jährl. Veränderung in %)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012*	2013*
Gesamtstaat	4,1	4,3	3,9	3,6	4,5	3,4	1,3	0,4	0,8	1,3
Gesamtwirtschaft	3,4	3,6	4,6	5,2	4,4	- 0,3	1,6	2,6	1,9	2,3

Quelle: Eurostat (2004-2011) und GD ECFIN (2012-2013)

5.2.6. Änderungen der Kaufkraft der nationalen öffentlichen Bediensteten in der Zentralverwaltung (zusätzliche Vorausschätzung)

Eine zusätzliche Vorausschätzung von Eurostat zeigte Ende Mai, dass der Kaufkraftverlust im öffentlichen Sektor niedriger ausfallen wird als zunächst vorhergesehen, d.h. 1 %¹⁰ in den acht Referenzmitgliedstaaten und 1,4 % in der

¹⁰ Das Vereinigte Königreich hat keine neuen Daten übermittelt.

gesamten EU (EU-27). Grund dafür ist ein bedeutender Gehaltsanstieg in Deutschland, den die Bundesregierung den Bediensteten im öffentlichen Dienst gewährt und der auch den Bundesbeamten zugute kommt. Der genannte Kaufkraftverlust wird sich über die Methode auf die EU-Bediensteten auswirken. Es gibt keine Vorkommnisse, die sich in der Anpassung der Bezüge widerspiegeln sollten und die die Methode nicht erfassen konnte. Deshalb liegt kein objektiver Grund vor, europäischen öffentlichen Bediensteten einen höheren Kaufkraftverlust als den der öffentlichen Bediensteten Mitgliedstaaten aufzuerlegen. Außerdem sollte nicht vergessen werden, dass der Kaufkraftverlust in den EU-Organen seit 2004 aufgrund der Doppelerfassungselemente und wegen der Weigerung des Rates, 2011 die Bezüge anzupassen, im Vergleich zu den nationalen öffentlichen Diensten (3,6 %) mehr als doppelt so hoch war (7,6 %).

Die Mitgliedstaaten waren ferner aufgefordert, Vorausschätzungen der Gehaltsentwicklung zwischen dem 1. Juli 2012 und dem Jahresende zu übermitteln. Einige hatten Schwierigkeiten mit der Bereitstellung verlässlicher Daten an Eurostat, und somit konnte Eurostat keine zuverlässige Vorausschätzung erstellen. Nichtsdestotrotz ist hervorzuheben, dass kein Mitgliedstaat in der zweiten Jahreshälfte 2012 Gehaltskürzungen vorsieht und mindestens neun Mitgliedstaaten beabsichtigen, die Bezüge der nationalen Beamten zu erhöhen. Aus diesem Grund sollte die Ausnahmeklausel nicht angewandt werden. Das entspricht vollständig der Argumentation des Gerichtshofs in der Rechtssache C-40/10, in der er erklärte, dass *„die Klausel es erlaubt, die Folgen einer Verschlechterung der wirtschaftlichen und sozialen Lage, die zugleich erheblich und abrupt ist, zu berücksichtigen, wenn bei Anwendung der „normalen Methode“ die Beamtenbezüge nicht schnell genug angepasst würden.“* Da die Mitgliedstaaten in der zweiten Jahreshälfte 2012 keine Gehaltskürzungen planen, aber Gehaltserhöhungen vorhersagen, besteht kein Grund, von der „normalen Methode“ abzuweichen und Gehaltsanpassungen in den Mitgliedstaaten zu berücksichtigen, die außerhalb des Referenzzeitraums erfolgen.

Auch wenn Gehaltserhöhungen im öffentlichen Sektor wegen der Konsolidierung der Staatsfinanzen voraussichtlich geringfügig bleiben, wird dies in der Gesamtwirtschaft nicht der Fall sein. Unter der Inflationsrate liegende Gehaltsanpassungen werden 2012 zu einem weiteren Gehaltsverlust der nationalen Beamten und der EU-Bediensteten führen. Wenn die neue Methode angenommen wird, die 2013 in Kraft treten soll, gäbe es einen weiteren Kaufkraftverlust für das EU-Personal.

6. SCHLUSSFOLGERUNG

Aus den vorstehenden Erwägungen und Analysen ergibt sich, dass die rechtlichen Voraussetzungen gemäß Artikel 10 des Anhangs XI des Statuts im Bezugszeitraum vom 1. Juli 2011 bis Mitte Mai 2012 nicht erfüllt sind. Die EU-Wirtschaft wird 2012 voraussichtlich stagnieren, bevor sich ein moderates Wachstum entwickelt. Erwartet wird, dass die Löhne und Gehälter in der Gesamtwirtschaft 2012 und 2013 um 2,1 % steigen, wenngleich die Gehaltssteigerungen im öffentlichen Sektor niedriger ausfallen, was den geringeren Bezügen der Bediensteten entspricht.

Es wurde kein Vorkommnis festgestellt, das bei normaler Anwendung der Methode nicht erfasst wurde oder werden konnte.

2012 dürften die Realeinkommen der EU-Bediensteten entsprechend dem Kaufkraftverlust der nationalen öffentlichen Bediensteten sinken. Mindestens neun Mitgliedstaaten gehen davon aus, dass sie nach dem Bezugszeitraum eine Gehaltserhöhung vornehmen werden, und keiner von ihnen sieht eine Gehaltskürzung vor. Deshalb besteht kein Grund, von der „normalen Methode“ abzuweichen und außerhalb des Bezugszeitraums in den Mitgliedstaaten erfolgte Gehaltsanpassungen zu berücksichtigen.

Aus diesem Grund ist es nach Auffassung der Kommission nicht angemessen, einen Vorschlag nach Artikel 10 des Anhangs XI des Statuts vorzulegen.

Die Kommission verweist erneut darauf, dass sie dem Europäischen Parlament und dem Rat als Reaktion auf den schwierigen allgemeinen wirtschaftlichen Kontext einen Vorschlagsentwurf unterbreitet hat, der in den nächsten Jahren zu signifikanten Einsparungen führen und langfristig noch höhere Einsparungen nach sich ziehen dürfte. Der Vorschlag enthält eine neue, überarbeitete Methode sowie Änderungen des Mechanismus der Ausnahmeklausel.