

URTEIL DES GERICHTSHOFES  
VOM 26. JUNI 1975 <sup>1</sup>

**Kommission der Europäischen Gemeinschaften  
gegen Rat der Europäischen Gemeinschaften**

Rechtssache 70/74

Leitsätze

1. *Ermessensbefugnis – Grenzen – „Patere legem quam ipse fecisti“*
2. *Beamte – Dienstbezüge – Ruhegehälter – Angleichung – Berechnung – Methoden – Spezifischer Indikator – Begriff  
(Beschluß des Rates vom 20. und 21. März 1972)*
3. *Beamte – Dienstbezüge – Ruhegehälter – Angleichung – Berechnung – Methoden – Heranziehung zweier Indizes – Niedrigerer Indikator – Wahl – Zulässigkeit – Kriterien  
(Beschluß des Rates vom 20. und 21. März 1972)*

1. Der Rat kann sich einer Verpflichtung nicht durch die Berufung auf eine Ermessensbefugnis entziehen, deren Ausübung er selbst geregelt hat.
2. Daraus, daß bei der Berechnung des spezifischen Indikators nur allgemein und dauernd gezahlte Bezüge und Zulagen zu berücksichtigen sind, ist zu entnehmen, daß dieser Indikator nur durch Gesetz oder Verordnung geregelte Zuwendungen umfassen soll, die an alle öffentlichen Beamten regelmäßig wiederkehrend gezahlt werden. Somit brauchten zusätzliche Bestandteile der im öffentlichen Dienst gezahlten Bezüge für den Zeitraum, in dem diese Leistungen noch nicht in die Gehälter eingerechnet waren, nicht berücksichtigt zu werden.
3. Wenn der Rat sich in einem auf Dauer eingeführten System der Gehälterangleichung, nach dem die einzelstaatliche Besoldungsentwicklung als Ergebnis der gemeinsamen Anwendung zweier Indizes anzusehen wäre, ständig ohne stichhaltigen Grund an den niedrigeren Indikator hielte, dann würde er einen wesentlichen Bestandteil der Regelung verkennen, zu deren Einhaltung er sich verpflichtet hätte. Im Rahmen eines versuchsweise eingeführten Bewertungssystems ist die Wahl des niedrigeren Indikators jedoch für begrenzte Zeit zulässig.

In der Rechtssache 70/74

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, vertreten durch Herrn Jean-Pierre Delahousse, Hauptberater im Juristischen Dienst der Kommission, und Herrn Gianluigi Campogrande, Angehöriger des Juristischen Dienstes der

<sup>1</sup> – Verfahrenssprache: Französisch.

Kommission, als Bevollmächtigte, Zustellungsbevollmächtigter: Herr Pierre Lamoureux, Rechtsberater der Kommission, 4, boulevard Royal, Luxemburg,

Klägerin,

gegen

RAT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, vertreten durch Herrn Jean-Louis Dewost, Generaldirektor im Juristischen Dienst des Rates, Beistand: Herr Antonio Sacchetti, Berater im Juristischen Dienst des Rates, Zustellungsbevollmächtigter: Herr J. N. van den Houten, Generaldirektor des Juristischen Dienstes der Europäischen Investitionsbank, 2, place de Metz, Luxemburg,

Beklagten,

wegen Aufhebung des Ratsbeschlusses vom 22./23. Juli 1974, mit dem eine erneute Angleichung der Gehälter und Ruhegehälter der Beamten der Europäischen Gemeinschaften abgelehnt wird,

erläßt

## DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten R. Lecourt, der Kammerpräsidenten J. Mertens de Wilmars (Berichterstatter) und A. J. Mackenzie Stuart, der Richter A. M. Donner, R. Monaco, P. Pescatore, H. Kutscher, M. Sørensen und A. O'Keefe,

Generalanwalt: G. Reischl

Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

## URTEIL

### Tatbestand

Der Sachverhalt und das Vorbringen der Parteien im schriftlichen Verfahren lassen sich wie folgt zusammenfassen:

#### I — Sachverhalt und Verfahren

1. Nach Artikel 65 Absatz 1 des Beamtenstatuts überprüft der Rat jährlich an-

hand eines Berichts der Kommission das Besoldungsniveau der Beamten und sonstigen Bediensteten der Gemeinschaften. Dabei untersucht er, ob im Rahmen der Wirtschafts- und Sozialpolitik der Gemeinschaften eine Angleichung der Bezüge angebracht ist. Berücksichtigt werden insbesondere etwaige Erhöhungen der Gehälter im öffentlichen Dienst

sowie die Erfordernisse der Gewinnung von Personal. Nach Absatz 2 derselben Bestimmung beschließt der Rat im Falle einer erheblichen Änderung der Lebenshaltungskosten innerhalb von höchstens zwei Monaten Maßnahmen zur Angleichung der Berichtungskoeffizienten und gegebenenfalls über deren Rückwirkung.

Bei dieser jährlichen Prüfung wird sowohl der Anstieg der Lebenshaltungskosten als auch der durchschnittliche Kaufkraftzuwachs in der Gemeinschaft berücksichtigt, um den Beamten nicht nur die Kaufkraft ihrer Gehälter zu erhalten, sondern ihnen auch eine Erhöhung ihrer Realbezüge zu sichern, die der Steigerung des allgemeinen Lebensstandards in der Gemeinschaft parallel läuft und durch sie gerechtfertigt wird. Da die Bestimmung der zu berücksichtigenden Kriterien in Ermangelung einer anerkannten Methode, mit der die Entwicklung der Kaufkraft zu messen gewesen wäre, jedes Jahr zu Auseinandersetzungen und Schwierigkeiten führte, beschloß der Rat auf seiner 192. Tagung vom 20. und 21. März 1972, versuchsweise für einen zwischen dem 1. Juli 1972 und dem 30. Juni 1975 liegenden Zeitraum von drei Jahren die Erhöhungen der von den Gemeinschaften zu zahlenden Dienstbezüge so festzusetzen, daß sie innerhalb der Spanne zwischen den zwei folgenden, an die Gehaltsentwicklung im öffentlichen Dienst der Mitgliedstaaten anknüpfenden Indikatoren liegen:

- dem sogenannten „spezifischen“ Indikator, der die Entwicklung des durchschnittlichen Nominalgehalts einer ausgesuchten Gruppe von Beamten im Verhältnis zum Anstieg der Lebenshaltungskosten widerspiegelt, und
- dem Indikator der in den veröffentlichten einzelstaatlichen Rechnungen ausgewiesenen „Lohn- und Gehaltsmasse pro Kopf“ im öffentlichen Dienst der Mitgliedstaaten.

Diese beiden Indikatoren der Gemeinschaften errechnen sich aus dem gewich-

teten Durchschnitt der durch die entsprechenden einzelstaatlichen Indikatoren gelieferten Daten. In diese Gewichtung fließen die italienischen Zahlen, bezogen auf die Sechsergemeinschaft, offenbar zu 28 % ein.

In dem Beschluß heißt es ferner, der spezifische Indikator werde „nach der bisher angewendeten Methode, jedoch mit folgenden Verbesserungen“ berechnet:

- „— Bessere Harmonisierung der von den verschiedenen einzelstaatlichen Verwaltungen angewendeten Berechnungsverfahren.
- Aufschlüsselung der verschiedenen statistischen Faktoren nach den vier Laufbahngruppen A, B, C und D.
- Unterrichtung der Kommission durch die einzelnen Delegationen über die in ihrer Besoldungsregelung berücksichtigten Faktoren und über jede Änderung dieser Faktoren.
- Die Kommission wird über alle Einzelheiten der Berechnung der jährlichen Indizes der Gehälter im öffentlichen Dienst unterrichtet.
- In allen Fällen, in denen die Kommission Zweifel in bezug auf irgendeinen Faktor hat, der beim Index der Gehälter im öffentlichen Dienst zu berücksichtigen ist, werden Kontakte mit den betreffenden Delegationen aufgenommen, die der Kommission die nötigen Aufschlüsse vermitteln sollen.“

2. Bei der Anwendung dieses Systems ergab der spezifische Indikator der Gemeinschaft für den Zeitraum 1971/72 einen durchschnittlichen Kaufkraftzuwachs der einzelstaatlichen Dienstbezüge um 3,6 %, für 1972/73 dagegen eine Erhöhung um 7,3 %. Bei der Suche nach der Ursache dieses großen Unterschieds stellte sich heraus, daß der italienische spezifische Indikator von einem Bezugszeitraum zum anderen eine sprunghafte Veränderung, nämlich um 30,4 %, erfahren hatte, die sich im spezifischen Indikator der Gemeinschaft niedergeschlagen hatte. Dies erklärte sich daraus, daß in dem italienischen spezifischen Indikator

für den ersten Zeitraum nur Grundgehälter und bestimmte dauernde Zulagen berücksichtigt waren, während für den nachfolgenden Zeitraum infolge einer Besoldungsreform, die durch den decreto Nr. 748 vom 30. Juni 1972 und durch ein Gesetz vom 15. November 1973 erfolgte, im italienischen öffentlichen Dienst zahlreiche Zuwendungen in die Dienstbezüge eingerechnet wurden. Aus diesen Vorschriften und aus zwei Noten des Ministero del Tesoro geht hervor, daß die öffentlichen Bediensteten in Italien vor dem 1. Dezember 1972 bzw. vor dem 1. Januar 1973 für ihre Tätigkeit als Staatsbeamte unter der Bezeichnung „Entschädigungen, Ausgleichszahlungen, Prämien, Anwesenheitsgelder, Sonderzahlungen, Zulagen oder wie immer“ eine ganze Reihe von Zuwendungen zu Lasten des Staatshaushalts erhielten, die in besonderen öffentlichen Haushaltsplänen enthalten waren oder getrennt vom Staatshaushalt verwaltet wurden.

Alle diese Zuwendungen beeinflussten zwar die Kaufkraftentwicklung der Bezüge im italienischen öffentlichen Dienst und gingen aus diesem Grunde auch in die Berechnung der Lohn- und Gehaltsmasse ein, blieben aber bei der Errechnung des spezifischen Indikators, dem lediglich die Grundgehälter und nur ein Teil der zusätzlichen Zuwendungen zugrunde gelegt wurden, außer Betracht.

3. Diese Feststellungen hatten zunächst dazu geführt, daß die Kommission dem Rat am 9. November 1973 vorschlug, für die Berechnung des spezifischen Indikators der Gemeinschaft nur den italienischen Indikator der Lohn- und Gehaltsmasse heranzuziehen, und den italienischen spezifischen Indikator unberücksichtigt zu lassen, „da sich dieser als ungeeignet zur Wiedergabe der Kaufkraftentwicklung des italienischen öffentlichen Dienstes erwiesen hat“. Auf dieser Grundlage gelangte sie zu einer Spanne von 1,2 % (spezifischer Indikator der Gemeinschaft) — 3,2 % (Indikator der Gemeinschaft für die Lohn- und Gehaltsmasse)

und schlug eine Erhöhung der Dienstbezüge um 2,8 % vor. Als der Rat dennoch auf der Vorlage von Vorschlägen beharrte, die den italienischen spezifischen Indikator berücksichtigten, gab die Kommission nach, errechnete eine Spanne von 7,3 % — 3,2 % und empfahl eine Erhöhung der Dienstbezüge um 3,5 %. Der Rat beschloß auf seiner Tagung vom 18. Dezember 1973 eine Erhöhung um 3,3 %, die mit Wirkung vom 1. Juli 1973 durch die Verordnung Nr. 2/74 vom 28. Dezember 1973 (ABl. L 2 vom 3. 1. 1974) verwirklicht wurde.

4. In dem Schreiben vom 10. Dezember 1973, mit dem sie dem Rat ihren geänderten Vorschlag übermittelte, erklärte die Kommission, daß dieser Vorschlag „die nachteiligen Auswirkungen, die durch die Korrektur des italienischen spezifischen Indikators entstanden sind, nicht vollständig ausgleicht“, und zur Kenntnis zu nehmen, daß sie dem Rat Vorschläge vorzulegen beabsichtigte, „die zur Wiedergutmachung der entstandenen Nachteile geeignet sind“.

Auf der Tagung vom 18. Dezember 1973 beschloß der Rat die eben erwähnte Erhöhung um 3,3 % und erklärte gleichzeitig, er wolle etwaige Vorschläge der Kommission „in aller Aufgeschlossenheit“ prüfen.

5. Im Verlauf der anschließenden Verhandlungen holte der Rat Gutachten der Herren Jean Rey und Raymond Barre, ehemaliger Präsident beziehungsweise Vizepräsident der Kommission, ein, und die Kommission legte einen Verordnungsentwurf vor, der rückwirkend eine neue Gehaltstabelle für die Zeit vom 1. Juli 1972 bis zum 30. Juni 1973 (Art. 1, 2, 3) und für die Zeit nach dem 30. Juni 1973 (Art. 4, 5, 6) vorsah.

Diesen Vorschlag lehnte der Rat auf seiner 229. Tagung vom 22. und 23. Juli 1974 ab und beschloß, sich „an seinen Beschluß vom 18. Dezember 1973“ zu halten.

Am 19. September 1974 hat die Kommission gegen diesen Beschluß vorliegende

Anfechtungsklage erhoben, die am selben Tage in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden ist.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, von einer vorherigen Beweisaufnahme abzusehen.

## II — Anträge der Parteien

Die Kommission beantragt,

- den Beschluß des Rates vom 22. und 23. Juli 1974 über die erneute Angleichung der Gehälter und Ruhegehälter der Beamten und sonstigen Bediensteten der Europäischen Gemeinschaften aufzuheben.

Der Rat beantragt,

- die Klage der Kommission abzuweisen und die Klägerin zur Tragung der Verfahrenskosten zu verurteilen.

## III — Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien

Nach Ansicht der *Kommission* verletzt der angefochtene Beschluß infolge einer unrichtigen Anwendung des Beschlusses vom 20. und 21. März 1972 einerseits Artikel 65 des Beamtenstatuts, soweit er den Rat zur Berücksichtigung etwaiger Erhöhungen der Gehälter im öffentlichen Dienst der Mitgliedstaaten verpflichtet, und andererseits den Grundsatz, daß das Vertrauen in die Anwendung des Artikels 65 des Statuts zu schützen sei. Der Beschluß vom 20. und 21. März 1972 gewährte mittelfristig eine gleichlaufende Entwicklung der Beamtenbesoldung in der Gemeinschaft und im öffentlichen Dienst der Mitgliedstaaten und verpflichte den Rat dazu, die jährlichen Erhöhungen der Beamtenbesoldung innerhalb einer richtig berechneten Spanne festzulegen, welche die Kaufkraftentwicklung im nationalen öffentlichen Dienst widerspiegele und von dem verbesserten spezifischen Indikator der Gemeinschaft und dem Indikator der Lohn- und Ge-

haltsmasse pro Kopf gebildet werde. Wenn Beschlüsse über die jährlichen Angleichungen der Gehälter auf der Grundlage unrichtig berechneter spezifischer Indikatoren gefaßt worden seien, sei der Rat nach dem Grundsatz des Vertrauensschutzes zur nochmaligen Überprüfung seiner Beschlüsse verpflichtet. Dies gelte um so mehr, als der Rat die Erhöhungen stets nach der unteren Grenze der Spanne zwischen beiden Indikatoren ausgerichtet habe.

Der angefochtene Beschluß, der — zu Unrecht — davon ausgehe, daß die spezifischen Indikatoren richtig berechnet seien, sei rechtswidrig und müsse aufgehoben werden.

Der *Rat* setzt sich in seiner Klagebeantwortung zunächst mit der Rüge auseinander, Artikel 65 des Beamtenstatuts sei verletzt.

Er bemerkt hierzu, die einzige Verpflichtung, die ihm diese Vorschrift auferlege, sei die, das Besoldungsniveau jedes Jahr zu überprüfen; welche Folgerungen er aus dieser Prüfung ziehen wolle, sei seinem Ermessen überlassen. Nun sei aber unbestritten, daß er diese Prüfung im Laufe des Monats Dezember 1973 tatsächlich vorgenommen habe; diese Rüge müsse also zurückgewiesen werden.

Der Beklagte befaßt sich dann mit der Rüge, das Gebot, daß das Vertrauen in die Anwendung des Artikels 65 des Statuts zu schützen sei, sei verletzt, da sich der Rat geweigert habe, die erforderlichen Gehaltsangleichungen vorzunehmen, nachdem sich erwiesen habe, daß der spezifische Indikator auf einem Irrtum beruhe. Hierzu macht der Beklagte hauptsächlich geltend, der spezifische Indikator sei in Wahrheit nicht fehlerhaft.

Zunächst sei unbestreitbar, daß der spezifische Indikator der Gemeinschaft die der Kommission Ende 1973 mitgeteilten neuen italienischen Daten richtig widerspiegelt habe und daß der Beschluß

des Rates vom 18. Dezember 1973 und die Verordnung vom 28. Dezember 1973 sie berücksichtigt hätten.

Streitig bleibe allein die Frage, ob der spezifische Indikator 1971/72, welcher der Verordnung vom 9. August 1973 zur Angleichung der Bezüge vom 1. Juli 1972 bis zum 30. Juni 1973 ABl. L 223 vom 11. 8. 1973) zugrunde gelegen habe, fehlerhaft gewesen sei, weil er teilweise auf einem seinerseits unrichtigen italienischen Indikator basiert habe.

Nach Ansicht des Rates ist dies nicht der Fall. Der italienische Indikator sei richtig und dem Beschluß vom 20. und 21. März 1972 entsprechend berechnet worden, denn nach diesem Beschluß werde der spezifische Indikator der Gemeinschaft vom Statistischen Amt der Europäischen Gemeinschaften „nach der bisher angewandten Methode“ aufgestellt; diese Wendung verweise auf einen am 25. und 27. Juli 1966 von den Ständigen Vertretern gebilligten Bericht der Gruppe „Statut“ des Rates, wonach im Rahmen des Artikels 65 des Statuts der Begriff „Gehälter“ (im Sinne der Gehälter im öffentlichen Dienst der Mitgliedstaaten) „alle in Rechtsvorschriften geregelten, allgemein und dauernd gezahlten Einkünfte mit Besoldungscharakter“ umfasse.

Diese Begriffsbestimmung schließe Zulagen oder Entschädigungen aus, die auf bestimmte Beamtengruppen beschränkt seien oder gelegentlichen Ausgaben und Leistungen entsprächen; genau um solche Zuwendungen handele es sich aber bei den vom italienischen spezifischen Indikator 1971/72 nicht erfaßten Beträgen. Sobald dagegen diese Zuwendungen aufgrund der italienischen Gesetzgebungsmaßnahmen vom 30. Juni 1972 und vom 15. November 1973 in die Dienstbezüge eingerechnet und folglich allgemein und dauernd gewährt worden seien, seien sie auch bei der Berechnung des Indikators 1972/73 berücksichtigt worden. Die Berechnung sei also jedesmal gemäß den Kriterien des Beschlusses

vom 20. und 21. März 1972 durchgeführt worden.

Der Rat räumt ein, daß der italienische spezifische Indikator die Änderungen der Kaufkraft der Bezüge des öffentlichen Dienstes in diesem Staat nicht vollständig wiedergebe, aber dies treffe auf jeden Index zu. In gewissem Umfang gelte dasselbe auch für die Indikatoren der anderen Mitgliedstaaten; gerade dies sei im übrigen der Grund dafür, daß das mit dem Beschluß vom 20. und 21. März 1972 eingeführte System die Anwendung von zwei Indikatoren vorsehe und daß dieses System nur versuchsweise für die Dauer von drei Jahren habe gelten und nach Ablauf dieser Frist kritisch habe geprüft werden sollen.

Mit ihrer Kritik an der Richtigkeit des spezifischen Indikators der Gemeinschaft wende sich die Kommission eigentlich gegen das am 20. und 21. März 1972 beschlossene System und nicht gegen seine Anwendungsweise durch den Rat als Vollzugsorgan. Dieser Kritik könne nur durch eine politische Entscheidung abgeholfen werden, die aber eben erst nach Ablauf des Versuchszeitraumes getroffen werde.

Aufgrund der gleichen Überlegungen habe Herr Raymond Barre in seinem auf Bitten des Ratspräsidenten erstellten Gutachten vom 14. Juni 1974 mit Recht ausführen können: „Man kann nicht sagen, daß der italienische spezifische Indikator vor 1973 fehlerhaft gewesen sei, da er bis zur Reform durch das Gesetz Nr. 734 nicht anders berechnet werden konnte“.

Hilfsweise macht der Beklagte geltend, selbst wenn die Tatsache, daß der spezifische Indikator fehlerfrei berechnet sei, nicht ausreichen sollte, um den Rat von allen Pflichten hinsichtlich des Grundsatzes des Vertrauensschutzes freizustellen, habe er diese Pflichten doch in vollem Umfang erfüllt.

Die eingehende Prüfung der Vorschläge der Kommission, die Anhörung der

Herrn Rey und Barre, der im Anschluß an das Gutachten des Herrn Barre vom Präsidenten des Rates gemachte Vorschlag, der am 18. Dezember 1973 festgelegten 3,3%igen Gesamterhöhung „aus Billigkeitsgründen“ 2 % hinzuzufügen — ein Vorschlag, den der Rat am 23. Juli 1972 abgelehnt habe —, zeigten, daß der Rat die aus dem Grundsatz des Vertrauensschutzes fließende Pflicht zur nochmaligen Überprüfung erfüllt habe.

Man könne nicht weiter gehen und aus dem Grundsatz des Vertrauensschutzes die Verpflichtung des Beklagten herauslesen, einen für fehlerhaft erachteten Indikator rückwirkend durch einen als repräsentativer geltenden Indikator zu ersetzen, denn dies würde weit über die Absichten hinausgehen, die der Rat mit seinem Beschluß vom 20. und 21. März 1972 verfolgt habe.

Der Gerichtshof stelle in seinen Ausführungen im Urteil vom 5. Juni 1973 (Kommission/Rat, 81/72 — Slg. 1973, 575) gerade darauf ab, daß der Rat den Willen gehabt habe, sich bei der Anwendung des Artikels 65 des Statuts an die Beachtung bestimmter Kriterien zu binden. Der Rat, der den Versuchscharakter der Regelung betont und die Erstellung einer Erfolgsbilanz nach Ablauf der drei Anwendungsjahre angekündigt habe, könne nicht gleichzeitig die Absicht gehabt haben, das System während des Versuchszeitraums jedesmal zu korrigieren, wenn eine „Verbesserung“ der Repräsentativität der Indikatoren möglich erscheinen sollte. Die von der Kommission vertretene Ansicht laufe darauf hinaus, daß die auch im Urteil des Gerichtshofes anerkannte Ermessensbefugnis des Rates auf Null reduziert werde.

Schließlich trägt der Rat vor, angesichts seiner Ermessensbefugnis könne ihm kein Vorwurf daraus gemacht werden, daß er den Erhöhungssatz immer nach dem „unteren Ende der Spanne“ ausgerichtet habe.

Die *Kommission* stellt in ihrer Erwiderung fest, sie gehe mit dem Rat darin

einig, daß das Problem dieses Rechtsstreits darin bestehe, ob und in welchem Umfang der angewendete Indikator mit dem im Beschluß vom 20. und 21. März getroffenen Regelung übereinstimme. Sie bestreite weder, daß Artikel 65 des Statuts dem Rat eine Ermessensbefugnis einräume, noch den Versuchscharakter der im Beschluß vom 20. und 21. März 1972 ausgearbeiteten Methode.

Sie werfe dem Rat vor, daß er es pflichtwidrig unterlassen habe, die in den Mitgliedstaaten festgestellte tatsächliche Erhöhung zu berücksichtigen. Da es sich um die Feststellung einer Tatsache handle, sei für die Wahrnehmung einer Ermessensbefugnis oder einer Beurteilungsfreiheit kein Raum. Der Rat sei durch die Verpflichtung gebunden, eine richtige Tatsache zu berücksichtigen, andernfalls sei seine Entscheidung rechtswidrig. Wenn die Berechnung der in den Mitgliedstaaten eingetretenen Erhöhungen fehlerhaft sei, müsse er die tatsächlichen Gegebenheiten, die er seiner Entscheidung zugrunde gelegt hat, überprüfen und das Erforderliche tun, um die Gehälter erneut anzugleichen.

Somit bleibe nur zu prüfen, ob zur Berechnung des spezifischen Indikators die sich aus den zusätzlichen Zuwendungen ergebenden Erhöhungen hätten berücksichtigt werden müssen.

Die Kommission setzt sich mit dem Gutachten des Herrn Barre auseinander und betont, dieser räume ein, daß die Entwicklung des italienischen spezifischen Indikators unbestreitbar in der Vergangenheit die tatsächliche Entwicklung der Besoldung im italienischen öffentlichen Dienst nicht widerspiegelt habe. Sie meint, es treffe nicht zu, daß nach dem Beschluß vom 20. und 21. März 1972 nur die allen Beamten gewährten Zuwendungen (Merkmal der Allgemeinheit) und nur die ihrer Natur nach nicht bloß gelegentlichen (Merkmal der Dauer) zu berücksichtigen seien. Der Bericht R/468/66 der Gruppe „Statut“ des Rates

vom 17. Mai 1966, wonach der Begriff „Gehälter“ alle Zuwendungen mit Entgeltcharakter umfasse, die in Rechtsvorschriften geregelt sind und allgemein und dauernd gezahlt werden, habe klargestellt, daß es sich dabei nur um eine Arbeitsmethode „zur Prüfung der Gehaltsentwicklung im öffentlichen Dienst“ handle und daß die Kommission nicht gehindert sei, „gegebenenfalls andere als die nach der genannten Methode zu berücksichtigenden Zuwendungen heranzuziehen“.

Die Klägerin meint deshalb, selbst vor dem Beschluß vom 20. und 21. März 1972 habe ein Betrag, der 30 % der Kaufkraft der im öffentlichen Dienst eines Mitgliedstaates gezahlten Gehälter ausmache, bei der Berechnung der Gehaltsentwicklung im nationalen öffentlichen Dienst nicht unberücksichtigt bleiben dürfen, da es sich dabei mindestens um „andere Zuwendungen“ handle.

Selbst wenn das System von 1966 einzig und allein auf Einkünfte allgemeiner und dauernder Natur abgestellt hätte, wäre es im übrigen richtiger gewesen, das Merkmal der Allgemeinheit so auszulegen, daß es sich auf den Betrag bezogen hätte, den die Summe dieser Zuwendungen im Durchschnitt für den einzelnen nationalen Beamten ergab. Damit hätte sich ein viel wirklichkeitsgetreueres Ergebnis erzielen lassen, denn der ständige große Unterschied zwischen dem spezifischen Indikator und dem Indikator der Lohn- und Gehaltsmasse beweise, daß der fragliche Mitgliedstaat während mehrerer Jahre die Entwicklung der Kaufkraft seines öffentlichen Dienstes durch zusätzliche Zuwendungen anstatt durch Erhöhung der Grundgehälter gesteuert habe.

Im übrigen habe der Beschluß vom 20. und 21. März 1972 ein besseres als das bisherige System bringen sollen, weil die Spannungen zwischen den Organen und dem Personal ihre Ursache gerade in der Neigung des Rates gehabt hätten, von den nationalen Dienstbezügen nur die Grundgehälter zu berücksichtigen. Dies

sei der Grund, weshalb aus der früheren Rubrik „Entwicklung der Gehälter im öffentlichen Dienst“ die Rubrik „Entwicklung der Kaufkraft der Dienstbezüge“ geworden und alle Delegationen verpflichtet worden seien, die Kommission über die Bestandteile ihrer Besoldungsregelung und über jede Änderung dieser Bestandteile zu informieren, um die Berechnung des Index der Entwicklung der Gehälter im öffentlichen Dienst der Mitgliedstaaten gegenüber der bis dahin angewendeten Methode zu verbessern. Auch die Einführung eines neuen Kontrollindex, nämlich des Indikators der Lohn- und Gehaltsmasse pro Kopf, der ebenfalls die durchschnittliche Entwicklung der Gehälter in ihrer Gesamtheit messe, lasse den Wunsch erkennen, die in den zusätzlichen Bestandteilen der Besoldung festzustellenden Erhöhungen nicht unberücksichtigt zu lassen.

Nachdem der Rat festgestellt habe, daß die Beschlüsse über die jährliche Angleichung der Gehälter der Beamten und sonstigen Bediensteten der Gemeinschaft für zwei aufeinanderfolgende Jahre aufgrund unrichtig berechneter Indikatoren getroffen worden seien, weil die italienischen Daten für 1973 zu hoch und für 1972 zu niedrig angesetzt gewesen seien; hätte er nach Ansicht der Kommission die Gehälter für die fraglichen Bezugszeiträume anhand der richtig aufgestellten Indikatoren nochmals angleichen müssen.

Die Kommission tritt schließlich dem Vorbringen des Rates entgegen, aus den der Gruppe „Statut“ von der italienischen Delegation gelieferten Informationen erhelle, daß die 30,4%ige Erhöhung des italienischen Indikators für 1973 zu 55 % auf die Folgen der „Umstrukturierung“ des öffentlichen Dienstes in Italien und zu 44 % auf den Anstieg der Lebenshaltungskosten und die Einführung der neuen Ausgleichszulage zurückzuführen sei; der Rat habe selbst eingeräumt, daß diese Aufschlüsselung nicht habe nachgeprüft werden können. Der Satz von 30,4 % spiegele sehr wohl den tatsäch-



lichen Anstieg der Kaufkraft der öffentlichen italienischen Gehälter wider, denn der Anstieg der Lebenshaltungskosten sei bereits zuvor abgezogen worden.

Die Kommission schließt mit dem Bemerkten, die Tatsache, daß der Rat die Erhöhungen immer nach der unteren Grenze der Spanne zwischen den beiden Indikatoren ausgerichtet habe, zeige hinlänglich seine beständige Neigung, sich dem Geist des mit dem Beschluß vom 20. und 21. März 1972 besiegelten Kompromisses und den angestrebten Zielen zu entziehen.

Der Rat erinnert in seiner Gegenerwidmung daran, daß die umstrittenen italienischen zusätzlichen Zuwendungen wegen der Definition des Begriffs „Gehälter im öffentlichen Dienst“, die in dem von der Gruppe „Statut“ des Rats ausgearbeiteten und vom Ausschuß der Ständigen Vertreter gebilligten Schriftstück am 17. Mai 1966 enthalten gewesen sei, vor der italienischen Besoldungsreform für den italienischen spezifischen Indikator nicht zu berücksichtigen gewesen seien.

Das Vorbringen der Kommission, daß ein Betrag, der ungefähr 30 % der Kaufkraft der öffentlichen Gehälter eines Mitgliedstaates ausmacht, bei der Berechnung der Gehaltsentwicklung im öffentlichen Dienst dieses Staates nicht unberücksichtigt bleiben könne, appelliere unausgesprochen an die Moral und sei keine juristische Beweisführung, mit der die Kernfrage dieses Rechtsstreits beantwortet werden könne, ob bei der Berechnung des spezifischen Indikators eine bestimmte Definition des Begriffs „Gehälter im öffentlichen Dienst“ beachtet worden sei oder nicht. Für die Zeit vor dem Beschluß vom 20. und 21. März 1972 stimme es unbestreitbar mit der Beschränkung des Begriffs „Gehälter im öffentlichen Dienst“ auf „allgemein und dauernd gezahlte“ Entgelte überein, daß die zusätzlichen Zuwendungen bei der Aufstellung des italienischen Index unberücksichtigt blieben.

Der Rat bestreitet, daß dieser enge Begriff mit dem Beschluß vom 20. und 21. März 1972 durch einen weiten Begriff der „Kaufkraft“ ersetzt worden sei. Aus den Änderungen und Neuerungen, auf die sich die Kommission bezieht, lasse sich nichts für ihre Ansicht herleiten. Die allen Delegationen auferlegte Pflicht zur Information der Kommission bedeute keineswegs, daß der Rat *alle* Besoldungsbestandteile berücksichtigen müsse, die der Kommission mitgeteilt würden. Andererseits gebe auch die Einführung des Indikators der Lohn- und Gehaltsmasse pro Kopf nichts her, denn dessen Berechnungsbasis könne eine ganz andere sein, da der Rat die Erhöhung der Gehälter innerhalb der Spanne zwischen diesen beiden Indikatoren festsetzen müsse.

Die Änderung der Rubrik „Entwicklung der Gehälter im öffentlichen Dienst“ in „Entwicklung der Kaufkraft der Gehälter“ bedeute einfach, daß der Rat seine alljährliche Entscheidung in Zukunft nicht mehr nur auf der Grundlage des spezifischen Indikators der öffentlichen Gehälter, sondern auch auf der des Indikators der Lohn- und Gehaltsmasse treffe, dessen Berechnungsgrundlage viel umfassender sei. Die Kommission begehe daher einen Irrtum und nehme den Teil für das Ganze, wenn sie behaupte, der spezifische Indikator müsse schon für sich allein die Entwicklung der Kaufkraft widerspiegeln.

Schließlich weist der Rat die Ansicht zurück, er habe seine Entscheidung ohne die erforderliche Sachaufklärung getroffen. Nachdem er mehr als sechs Monate lang die Akte geprüft, zwei Sachverständige eingeschaltet und festgestellt habe, daß der Indikator richtig berechnet worden sei, sei es überflüssig gewesen, im einzelnen die Gründe eingehend zu untersuchen, die zur Erhöhung um 30,4 % geführt hatten.

Der Rat unterstreicht noch einmal die Wichtigkeit der Unterscheidung zwischen der fehlerhaften Anwendung einer

Rechtsnorm, die die Rechtmäßigkeit der Entscheidung berühre, und den Unzulänglichkeiten, die dem gewählten System anhafteten und denen erst nach Ablauf des Versuchszeitraums abgeholfen werden könne.

Am Schluß des schriftlichen Verfahrens hat der Gerichtshof mehrere Fragen gestellt, auf die die Parteien schriftlich und in der Sitzung vom 30. April 1975 geantwortet haben.

Mit der ersten Frage hat der Gerichtshof von den Parteien wissen wollen, ob sie darin übereinstimmen, daß sich die gerügte Fehlerhaftigkeit des spezifischen Indikators auf die Festsetzung der Gehälter für den Zeitraum 1973/74 nicht auswirken könne, weil eine Berichtigung nur zu einer Verminderung des spezifischen Indikators von 7,3 % auf eine niedrigere Prozentzahl führen könne. Worin bestehe bei Bejahung dieser Frage das Klageinteresse für diesen Zeitraum?

Der Rat meint in seiner Antwort, die Kommission habe in der Tat kein Interesse an einer Klage gegen den Beschluß des Rates über die Angleichung der Gehälter 1973/74.

Die Kommission entgegnet, Gegenstand der Klage sei nicht die Berichtigung des spezifischen Indikators zur Festlegung der Gehälter für die Zeiträume 1972/73 und 1973/74, sondern die Aufhebung des Beschlusses des Rates vom 22./23. Juli 1974, soweit er fälschlich darauf gestützt sei, daß die genannten Indikatoren der im Beschluß vom 20./21. März 1972 ge-

troffenen Regelung entsprächen. Die Kommission habe ein Interesse daran, die Unrichtigkeit des Indikators von 7,3 % feststellen zu lassen, um der Behauptung des Rates entgegenzutreten zu können, auch der spezifische Indikator für den Zeitraum 1972/73 sei richtig berechnet. Die Kommission bestätigt jedoch, daß eine Ermäßigung des Indikators von 7,3 % auf einen niedrigeren Prozentsatz die am 18. Dezember 1973 beschlossene Erhöhung um 3,3 % nicht notwendigerweise in Frage stelle.

Mit der zweiten Frage hat der Gerichtshof die Kommission zur genauen Angabe der zusätzlichen Besoldungsbestandteile aufgefordert, die vor der mit dem decreto presidenziale Nr. 748 vom 30. Juni 1972 und dem Gesetz Nr. 734 vom 15. November 1973 erfolgten Besoldungsreform bei der Berechnung des italienischen spezifischen Indikators unberücksichtigt geblieben waren und im Zuge der Reform in die Dienstbezüge eingerechnet wurden. Die Kommission weist in ihrer Antwort auf die Schwierigkeit hin, aus den jetzt geltenden Vorschriften die zusätzlichen Besoldungsbestandteile und Zuwendungen herauszufinden, die in die Berechnung des spezifischen Indikators eingegangen sind. Sie hat deshalb dem Gerichtshof eine anhand des italienischen Haushaltsplans zusammengestellte Liste der Kategorien von zusätzlichen Zuwendungen vorgelegt, die vor der Reform in den einzelnen italienischen Ministerien gezahlt wurden.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 28. Mai 1975 vorgetragen.

## Entscheidungsgründe

1/2 Die Klägerin begehrt die Aufhebung des im Protokoll über die Tagung des Rates vom 22. und 23. Juli 1974 wiedergegebenen Beschlusses betreffend das Besoldungsniveau der Beamten und sonstigen Bediensteten der Gemeinschaften, soweit der Rat damit eine erneute Angleichung der zuvor durch die Verordnungen Nr. 2188/73 des Rates vom 9. August 1973 (ABl. L 223 vom

11. August 1973) und Nr. 2/74 des Rates vom 28. Dezember 1973 (ABl. L 2 vom 3. Januar 1974) festgesetzten Dienstbezüge für die Besoldungszeiträume vom 1. Juli 1972 zum 30. Juni 1973 und vom 1. Juli 1973 zum 30. Juni 1974 abgelehnt hat. Nach Ansicht der Klägerin hat der Rat zugleich gegen Artikel 65 des Statuts der Beamten und sonstigen Bediensteten der Gemeinschaften und gegen den Rechtssatz verstoßen, daß das berechnete Vertrauen der Beamten und sonstigen Bediensteten in die Anwendung des früheren Beschlusses des Rates vom 20. und 21. März 1972 zu schützen sei, indem er eine erneute Angleichung der Bezüge verweigert habe, obwohl die zu ihrer Festsetzung herangezogenen spezifischen Jahresindikatoren fehlerhaft gewesen seien.

3/7 Nach Artikel 65 Absatz 1 Unterabsatz 2 des Beamtenstatuts prüft der Rat bei der jährlichen Überprüfung des Besoldungsniveaus der Beamten und sonstigen Bediensteten der Gemeinschaften, ob im Rahmen der Wirtschafts- und Sozialpolitik der Gemeinschaften eine Angleichung der Bezüge angebracht ist; dabei berücksichtigt er insbesondere etwaige Erhöhungen der Gehälter im öffentlichen Dienst der Mitgliedstaaten sowie die Erfordernisse der Gewinnung von Personal. Es ist schon entschieden worden, daß durch diese Angleichungen nicht nur die Gehälter den gestiegenen Lebenshaltungskosten angepaßt, sondern die Beamten und sonstigen Bediensteten auch an der Einkommenserhöhung beteiligt werden sollten, die in der Gemeinschaft festzustellen ist. Nach Absatz 1 Unterabsatz 1 des Artikels 65 erfolgt die Überprüfung an Hand eines vom Statistischen Amt der Europäischen Gemeinschaften im Einvernehmen mit den statistischen Ämtern der einzelnen Mitgliedstaaten aufgestellten gemeinsamen Index der Gehaltsentwicklung in den Mitgliedstaaten. Bis 1972 wurde zu diesem Zweck ein spezifischer Indikator der Gemeinschaft verwendet, der sich nach dem gewichteten Durchschnitt von einzelstaatlichen spezifischen Indikatoren errechnete, die die Entwicklung des durchschnittlichen Nominalgehalts einer ausgewählten Gruppe von Beamten im Verhältnis zum Anstieg der Lebenshaltungskosten widerspiegeln sollten. Um die Meinungsverschiedenheiten zu beheben, die bei dieser jährlichen Prüfung auftraten, insbesondere was die Bemessung des Kaufkraftzuwachses der einzelstaatlichen Dienstbezüge anbelangt, beschloß der Rat am 20. und 21. März 1972 eine „Regelung zur Anpassung der Dienstbezüge“. Damit verpflichtete er sich für einen zwischen dem 1. Juli 1972 und dem 30. Juni 1975 liegenden Versuchszeitraum von drei Jahren, die realen Erhöhungen der von den Gemeinschaften zu zahlenden Dienstbezüge innerhalb einer Spanne festzulegen, die gebildet wird einerseits durch den bereits vorher verwendeten, aber jetzt verbesserten spezifischen Indikator und zum anderen durch einen Indikator der in den veröffentlichten einzelstaatlichen Rechnungen ausgewiesenen „Lohn- und Gehaltsmasse pro Kopf“ im öffentlichen Dienst der Mitgliedstaaten; dieser Indikator soll die Entwicklung der Gesamtsumme aller Dienstbezüge und

sonstigen Zuwendungen widerspiegeln, die den nationalen Beamten in den einzelnen Mitgliedstaaten gewährt werden.

- 8/9 Für die Gehaltsperiode 1972 — 1973 setzte der Rat die Erhöhung der Dienstbezüge aufgrund eines spezifischen Indikators von 3,6 % und eines Indikators der Lohn- und Gehaltsmasse von 3,9 %, die beide vom Statistischen Amt der Europäischen Gemeinschaften festgestellt worden waren, auf 3,65 % fest. Für die Gehaltsperiode 1973 — 1974 erhöhte er die Bezüge aufgrund eines spezifischen Indikators von 7,3 % und eines Indikators der Lohn- und Gehaltsmasse von 3,4 % um 3,3 %.
- 10/11 Die Kommission suchte nach der Ursache dieser unvermittelten Erhöhung des spezifischen Indikators der Gemeinschaft von einem Jahr zum anderen und stellte fest, daß der italienische spezifische Indikator von einem Bezugszeitraum zum anderen sprunghaft um rund 30 % angestiegen war, was sich im spezifischen Gemeinschaftsindikator niedergeschlagen hatte. Diese plötzliche Erhöhung war darauf zurückzuführen, daß in dem italienischen spezifischen Indikator für den ersten Zeitraum nur Grundgehälter und bestimmte allgemeine und dauernde Zulagen berücksichtigt waren, während zahlreiche zusätzliche Sonderzuwendungen, die in besonderen öffentlichen Haushaltsplänen geführt oder außerhalb des Haushaltsplanes verwaltet wurden, aber großen Beamtengruppen zustanden, außer Betracht blieben. Für den folgenden Zeitraum dagegen wurden diese zusätzlichen Zuwendungen nach einer durch den decreto del Presidente della Repubblica vom 30. Juni 1972 und durch ein Gesetz vom 15. November 1973 erfolgten Reform und Umstrukturierung des Besoldungswesens größtenteils in die Dienstbezüge eingerechnet.
- 12/17 Anscheinend erfolgten die Aufbesserungen der Bezüge des öffentlichen Dienstes in Italien vor der erwähnten Reform zu einem nicht geringen, jedoch zwischen den Parteien des Rechtsstreits streitigen Teil über diese zusätzlichen Zuwendungen. Hieraus leitet die Kommission her, daß die Gesamtsumme dieser zusätzlichen Bezüge, die nach ihren Angaben durchschnittlich 30 % der Grundgehälter ausmachten, schon vor der Reform von 1972 — 1973 bei der Aufstellung des italienischen spezifischen Indikators und folglich bei der Aufstellung des spezifischen Indikators der Gemeinschaft hätten berücksichtigt werden müssen. Eine solche Berichtigung bewirke, daß sich der für die Festsetzung des Besoldungsniveaus ab 1. Juli 1973 herangezogene spezifische Indikator (7,3) vermindere, während sich der entsprechende Indikator (3,6) für den Bezugszeitraum ab 1. Juli 1972 erhöhe. Nach Ansicht der Klägerin bleibt diese Berichtigung auf das Besoldungsniveau der Gehaltsperiode 1973 — 1974 ohne Einfluß, muß jedoch für den Zeitraum 1972 — 1973 zu einer erneuten

Angleichung führen. Der Rat sei über diese Bewertungsfaktoren unterrichtet worden und habe sich am 18. Dezember 1973 bei der Festsetzung der Dienstbezüge für den Bezugszeitraum 1973–1974 dazu verpflichtet, die Vorschläge, welche die Kommission hierzu zu machen gedachte, „in aller Aufgeschlossenheit zu prüfen“. Mit dem angefochtenen Beschluß habe er sich jedoch dafür entschieden, die von der Kommission vorgeschlagene Berichtigung nicht vorzunehmen.

18 Die Klage wirft die Frage auf, ob der spezifische Indikator wegen der von der Kommission angeführten Umstände mit einem Fehler behaftet ist, der seine Aufrechterhaltung als einen Verstoß einerseits gegen Artikel 65 des Statuts und andererseits gegen den Rechtssatz erscheinen läßt, daß das berechnete Vertrauen der betroffenen Beamten in die richtige Anwendung des Beschlusses vom 20. und 21. März 1972 durch den Rat zu schützen ist.

19 Diese beiden Rügen stehen in engem Zusammenhang und sind deshalb gemeinsam zu erörtern.

20/23 Der Rat wollte sich mit seinem Beschluß vom 20. und 21. März 1972 bei der Durchführung des Artikels 65 für einen bestimmten Zeitraum zur Beachtung bestimmter Kriterien verpflichten, insbesondere dazu, sich bei der dem Kaufkraftzuwachs der einzelstaatlichen Dienstbezüge Rechnung tragenden Erhöhung der Bezüge innerhalb der Spanne zwischen den beiden oben beschriebenen Indikatoren zu halten. Der Gerichtshof hat in seinem Urteil vom 5. Juni 1973 in der Rechtssache 81/72 (Slg. 1973, 581) entschieden, daß diese Regelung in rechtmäßiger Ausübung der dem Rat in Artikel 65 eingeräumten Ermessensbefugnis getroffen worden ist und den Rat für den in ihr festgelegten Zeitraum bindet. Die Kommission vertritt deshalb mit Recht die Ansicht, der Rat könne sich dieser Verpflichtung nicht durch die Berufung auf die Ermessensbefugnis entziehen, deren Ausübung er selbst im voraus geregelt hat. Somit ist, übrigens auch nach Ansicht der Parteien, zu klären, ob und inwieweit der herangezogene spezifische Indikator der vom Rat mit seinem Beschluß vom 20. und 21. März 1972 getroffenen Regelung entspricht.

24/29 Gemäß diesem Beschluß errechnet sich der spezifische Indikator nach dem „Index der Entwicklung der Gehälter im öffentlichen Dienst der Mitgliedstaaten im Laufe des vergangenen Jahres, aufgestellt vom Statistischen Amt der Europäischen Gemeinschaften nach der bisher angewandten Methode, jedoch mit ... Verbesserungen“. Diese Methode war zuvor von der Gruppe „Statut“ des Rates in einem vom Ausschuß der Ständigen Vertreter in seiner Tagung

vom 25. bis 27. Juli 1966 gebilligten Bericht festgelegt worden. In dem Bericht heißt es, unter dem Begriff „Gehälter“ seien „alle in Rechtsvorschriften geregelten, allgemein und dauernd gezahlten Zuwendungen mit Entgeltcharakter zu verstehen.“ Die mit dem Beschluß vom 20. und 21. März 1972 angestrebten Verbesserungen zielen auf eine bessere Harmonisierung der von den einzelnen nationalen Verwaltungen angewendeten Berechnungsmethoden und auf eine umfassendere Unterrichtung der Kommission ab, lassen jedoch die früher beschlossene Methode in ihren Grundzügen unberührt. Der zitierte Bericht sah zwar für die Kommission zweifellos die Möglichkeit vor, gegebenenfalls andere als die nach der beschlossenen Berechnungsmethode zu berücksichtigenden Bewertungsfaktoren heranzuziehen, stellt jedoch dem Rat deren Berücksichtigung frei. Was die Kommission dem Rat vorwirft, ist übrigens nicht dessen Weigerung, „andere Faktoren“ — die sie übrigens nicht näher bezeichnet — zu berücksichtigen, sondern seine — ihrer Ansicht nach einschränkende — Auslegung des Begriffs „Gehälter“.

30/35 Die Kommission interpretiert den Ausdruck „allgemein gezahlt“ zu Unrecht im Sinne des „Betrags, den die Summe dieser Zuwendungen im Durchschnitt für den einzelnen nationalen Beamten ergab“. Gerade um auch diese Gesamtsumme zu erfassen und um gegebenenfalls Unzulänglichkeiten des spezifischen Indikators aufzufangen, wurde ja zusätzlich zum spezifischen Indikator der Indikator der Lohn- und Gehaltsmasse eingeführt. Daraus, daß bei der Berechnung des spezifischen Indikators nur allgemein und dauernd gezahlte Bezüge und Zulagen zu berücksichtigen sind, ist im Gegenteil zu entnehmen, daß dieser Indikator nur durch Gesetz oder Verordnung geregelte Zuwendungen umfassen sollte, die an alle öffentlichen Beamten regelmäßig wiederkehrend gezahlt werden. Somit wurde der italienische spezifische Indikator für den Zeitraum, in dem diese Leistungen noch nicht in die Gehälter eingerechnet waren, in zutreffender Auslegung des Beschlusses des Rats vom 20. und 21. März 1972 ohne Berücksichtigung der zusätzlichen Bestandteile der Bezüge des öffentlichen Dienstes berechnet. Aus den von der Kommission vorgelegten Unterlagen geht im übrigen hervor, daß diese Zulagen, Prämien, Anwesenheitsgelder und sonstigen Zuwendungen nach Angaben der italienischen Verwaltungen, die solche Zuwendungen gezahlt haben, 11 bis 49 %, in einem Fall sogar 92 % des Grundgehalts ausmachten. Bei der Einrechnung dieser Zuwendungen mit Hilfe eines Durchschnittswertes in einen spezifischen Indikator, der gerade die Gehaltsentwicklung einer oder mehrerer Laufbahnen des öffentlichen Dienstes widerspiegeln soll, war daher Vorsicht geboten; jedenfalls ist der Begriff des spezifischen Indikators keineswegs nur dann zutreffend ausgelegt, wenn diese Beträge mit berücksichtigt werden.

36/39 Soweit die Aufbesserung der Bezüge im öffentlichen Dienst Italiens über zusätzliche Zuwendungen statt über die Grundgehälter erfolgte, spiegelte frei-

lich der spezifische Indikator den Kaufkraftzuwachs der Dienstbezüge der italienischen Beamten nicht vollständig wider; das Ausmaß der Ungenauigkeit läßt sich aber nicht ermitteln, weil es von einer Verwaltung zur anderen verschieden war. Indessen darf nicht übersehen werden, daß der in Artikel 65 des Statuts vorgesehene gemeinsame Index seit 1972 nicht mehr durch den spezifischen Indikator allein gebildet wird. Die wesentliche Neuerung des Beschlusses vom 20. und 21. März 1972 besteht im Gegenteil darin, daß dieser gemeinsame Index als eine Spanne zwischen zwei Indikatoren aufgefaßt wird, wobei für den zweiten Indikator, den der gesamten Lohn- und Gehaltsmasse pro Kopf, eben gerade dies kennzeichnend ist, daß er sämtliche Zuwendungen erfaßt, aus denen sich die Besoldung der Beamten in den Mitgliedstaaten insgesamt zusammensetzt, mögen es Grund- oder Zusatzleistungen sein. Dadurch wird der wegen der Kompliziertheit und Verschiedenartigkeit der einzelstaatlichen Besoldungssysteme unvermeidlich relative Wert des einen Indikators in gewissem Umfang durch den anderen berichtigt, und aus beiden gemeinsam soll sich ein hinreichend repräsentativer gemeinsamer Index ergeben.

40 In diesem Zusammenhang weist die Kommission darauf hin, daß der Rat sich bei der Erhöhung der Bezüge seit dem 21. März 1972 zweimal eng an den niedrigeren Indikator gehalten hat.

41/43 Wenn der Rat sich in einem auf Dauer eingeführten System der Gehälterangleichung, nach dem die einzelstaatliche Besoldungsentwicklung als Ergebnis der gemeinsamen Anwendung zweier Indizes anzusehen wäre, ständig ohne stichhaltigen Grund an den niedrigeren Indikator hielte, dann würde er einen wesentlichen Bestandteil der Regelung verkennen, zu deren Einhaltung er sich verpflichtet hätte. Vorliegend hat der Rat jedoch in seinem Beschluß vom 20. und 21. März 1972 ausdrücklich betont, daß das Berechnungsverfahren nur versuchsweise während eines Zeitraums von drei Jahren angewandt und im Laufe des dritten Jahres eingehend auf seine Brauchbarkeit überprüft werden solle, um die sich etwa als erforderlich erweisenden strukturellen Änderungen vorzunehmen. Unter diesen Umständen kann kein Mißbrauch darin gesehen werden, daß sich der Rat in den beiden strittigen Bezugszeiträumen an den niedrigeren Indikator gehalten hat; eine Überprüfung der Berechnung der spezifischen Indikatoren ist daher nicht gerechtfertigt.

44/45 Aus den vorstehenden Ausführungen folgt, daß die Berechnung des spezifischen Indikators der Gemeinschaft für die strittigen Bezugszeiträume den im Beschluß vom 20. und 21. März 1972 festgelegten Kriterien entsprach. Andererseits ist nicht erwiesen, daß der in Artikel 65 des Statuts vorgesehene

gemeinsame Index der Gehälter so, wie er sich aus der gemeinsamen Anwendung der beiden in diesem Beschluß vorgesehenen Indikatoren ergibt, so ungenügend repräsentativ sei, daß er mit dem genannten Artikel unvereinbar wäre.

46 Nach alledem ist die Klage abzuweisen.

### Kosten

47/48 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Die Klägerin ist mit ihrem Vorbringen unterlegen.

Aus diesen Gründen

hat

### DER GERICHTSHOF

unter Abweisung aller weitergehenden oder gegenteiligen Anträge für Recht erkannt und entschieden:

1. Die Klage wird als unbegründet abgewiesen.
2. Die Klägerin trägt die Verfahrenskosten.

Lecourt	Mertens de Wilmars	Mackenzie Stuart	Donner	Monaco
Pescatore	Kutscher	Sørensen	O'Keefe	

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 26. Juni 1975.

Der Kanzler

A. Van Houtte

Der Präsident

R. Lecourt