

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Dritte Kammer)

24. November 2010*

In der Rechtssache C-40/10

betreffend eine Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV, eingereicht am 22. Januar 2010,

Europäische Kommission, vertreten durch J. Currall, G. Berscheid und J.-P. Kepenne als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Klägerin,

unterstützt durch

Europäisches Parlament, vertreten durch S. Seyr und A. Neergaard als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Streithelfer,

* Verfahrenssprache: Französisch.

gegen

Rat der Europäischen Union, vertreten durch M. Bauer als Bevollmächtigten im Beistand von D. Waelbroeck, avocat,

Beklagter,

unterstützt durch

Königreich Dänemark, vertreten durch B. Weis Fogh als Bevollmächtigte,

Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch J. Möller und B. Klein als Bevollmächtigte,

Hellenische Republik, vertreten durch A. Samoni-Rantou und S. Chala als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Republik Litauen, vertreten durch D. Kriaučiūnas und R. Krasuckaitė als Bevollmächtigte,

Republik Österreich, vertreten durch E. Riedl als Bevollmächtigten,

Republik Polen, vertreten durch M. Szpunar als Bevollmächtigten,

Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland, vertreten durch S. Behzadi-Spencer und L. Seeboruth, als Bevollmächtigte,

Streithelfer,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Dritte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten K. Lenaerts, der Richterin R. Silva de Lapuerta sowie der Richter E. Juhász, J. Malenovský und T. von Danwitz (Bericht-erstatte(r)),

Generalanwalt: Y. Bot,
Kanzler: R. Şereş, Verwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 21. Oktober 2010,

I - 12048

aufgrund des nach Anhörung des Generalanwalts ergangenen Beschlusses, ohne Schlussanträge über die Rechtssache zu entscheiden,

folgendes

Urteil

- 1 Mit ihrer Klage beantragt die Europäische Kommission, die Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1296/2009 des Rates vom 23. Dezember 2009 zur Angleichung der Dienst- und Versorgungsbezüge der Beamten und sonstigen Bediensteten der Europäischen Union sowie der Berichtigungskoeffizienten, die auf diese Dienst- und Versorgungsbezüge anwendbar sind, mit Wirkung vom 1. Juli 2009 (ABl. L 348, S. 10, im Folgenden: angefochtene Verordnung) teilweise für nichtig zu erklären, weil sie gegen Art. 65 des Statuts der Beamten der Europäischen Union, eingeführt mit der Verordnung (EWG, Euratom, EGKS) Nr. 259/68 des Rates vom 29. Februar 1968 zur Festlegung des Statuts der Beamten der Europäischen Gemeinschaften und der Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten dieser Gemeinschaften sowie zur Einführung von Sondermaßnahmen, die vorübergehend auf die Beamten der Kommission anwendbar sind (ABl. L 56, S. 1), in der durch die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 723/2004 des Rates vom 22. März 2004 (ABl. L 124, S. 1) geänderten Fassung (im Folgenden: Statut) und gegen Art. 1 und 3 bis 7 des Anhangs XI zu diesem Statut verstoße, da mit ihr zum einen die jeweils im Statut vorgesehenen Beträge nicht korrekt angeglichen würden und sie zum anderen eine neue Rechtsgrundlage vorsehe, die eine Überprüfung der angefochtenen Verordnung ermögliche.

Rechtlicher Rahmen

Das Statut

- 2 Art. 65 des Statuts bestimmt:

„(1) Der Rat überprüft jährlich das Besoldungsniveau der Beamten und sonstigen Bediensteten der Gemeinschaften. Diese Überprüfung erfolgt im September an Hand eines gemeinsamen Berichts der Kommission, dem ein vom Gemeinsamen statistischen Amt im Einvernehmen mit den statistischen Ämtern der einzelnen Mitgliedstaaten aufgestellter gemeinsamer Index zugrunde liegt; für diesen Index ist für jedes Land der Gemeinschaften der Stand am 1. Juli maßgebend.

Der Rat prüft hierbei, 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.

(2) Im Falle einer erheblichen Änderung der Lebenshaltungskosten beschließt der Rat innerhalb von höchstens zwei Monaten Maßnahmen zur Angleichung der Berichtigungskoeffizienten und gegebenenfalls über deren Rückwirkung.

(3) Bei Anwendung dieses Artikels beschließt der Rat auf Vorschlag der Kommission mit qualifizierter Mehrheit (Absatz 2 Unterabsatz 2 erster Fall des Artikels 148 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und des Artikels 118 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft).“

- 3 Beschließt der Rat gemäß Art. 65 Abs. 1 eine Anpassung der Dienstbezüge, so gilt dies nach Art. 82 Abs. 2 des Statuts auch für die Versorgungsbezüge.

- 4 Gemäß Art. 65a des Statuts sind die Anwendungsmodalitäten seiner Art. 64 und 65 in Anhang XI des Statuts festgelegt.

- 5 Dieser Anhang XI, der die Überschrift „Anwendungsmodalitäten zu den Artikeln 64 und 65 des Statuts“ trägt, umfasst mehrere Kapitel, deren erstes, das aus den Art. 1 bis 3 besteht, die jährliche Überprüfung des Besoldungsniveaus gemäß Art. 65 Abs. 1 des Statuts zum Gegenstand hat, während das zweite die zwischenzeitliche Angleichung der Dienst- und Versorgungsbezüge aufgrund von Art. 65 Abs. 2 des Statuts betrifft. Dieses Kapitel 2 besteht aus den Art. 4 bis 7.

- 6 Kapitel 1 des Anhangs XI enthält einen Abschnitt 1 mit der Überschrift „Elemente der jährlichen Angleichung“. In diesem Abschnitt bestimmt Art. 1 Abs. 1, dass „[f]ür die Überprüfung des Besoldungsniveaus gemäß Artikel 65 Absatz 1 des Statuts ... Eurostat jedes Jahr bis Ende Oktober einen Bericht über die Entwicklung der Lebenshaltungskosten in Brüssel, die Kaufkraftparitäten zwischen Brüssel und bestimmten Orten in den Mitgliedstaaten und die Entwicklung der Kaufkraft der Dienstbezüge der nationalen Beamten in den Zentralverwaltungen [erstellt]“. Die Abs. 2 bis 4 dieses

Artikels enthalten Einzelheiten zum Verfahren, das Eurostat in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten zu befolgen hat, um die Entwicklung der Lebenshaltungskosten in Brüssel (Brüsseler internationaler Index), die Entwicklung der Lebenshaltungskosten außerhalb Brüssels (Kaufkraftparitäten und implizite Indizes) und die Entwicklung der Kaufkraft der Dienstbezüge der nationalen Beamten in den Zentralverwaltungen von acht Mitgliedstaaten (spezifische Indikatoren) zu berechnen.

- 7 In Art. 3 des Anhangs XI des Statuts, der in Abschnitt 2 betreffend „Modalitäten der jährlichen Angleichung der Dienst- und Versorgungsbezüge“ steht, heißt es:

„(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 ein gleicher Prozentsatz für alle ausgedrückt.

(3) Der auf diese Weise festgelegte Wert der Angleichung geht nach folgendem Verfahren in die Grundgehaltstabellen in Artikel 66 des Statuts und im Anhang XIII des Statuts sowie in den Artikeln 20, 63 und 93 der Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten ein:

...

(6) Die Organe nehmen die entsprechende positive oder negative Angleichung der Dienst- und Versorgungsbezüge der Beamten, ehemaligen Beamten und sonstigen anspruchsberechtigten Personen mit rückwirkender Geltung für den Zeitraum zwischen dem Beginn der Anwendung und dem Tag des Inkrafttretens des Beschlusses über die folgende Angleichung vor.

Falls diese rückwirkende Angleichung die Rückforderung zuviel gezahlter Beträge erfordert, so kann diese Rückforderung über einen Zeitraum von höchstens 12 Monaten ab dem Tag des Inkrafttretens des Beschlusses über die folgende jährliche Angleichung verteilt werden.“

- 8 Gemäß Art. 4 Abs. 1 des Anhangs XI des Statuts werden „[z]wischenzeitliche Angleichungen der Dienst- und Versorgungsbezüge im Sinne von Artikel 65 Absatz 2 des Statuts ... mit Wirkung vom 1. Januar beschlossen, falls zwischen Juni und Dezember ... unter Berücksichtigung der für den laufenden zwölfmonatigen Bezugszeitraum vorausgeschätzten Kaufkraftentwicklung eine erhebliche Änderung der Lebenshaltungskosten eintritt“.

- 9 Kapitel 5 des Anhangs XI des Statuts trägt die Überschrift „Ausnahmeklausel“. Es besteht aus Art. 10, der Folgendes bestimmt:

„Geht aus von der Kommission mitgeteilten objektiven Daten hervor, dass in der Gemeinschaft 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 283 des EG-Vertrags beschließt.“

- 10 Kapitel 7 des Anhangs XI des Statuts mit der Überschrift „Schlussbestimmung und Revisionsklausel“ enthält Art. 15, der wie folgt lautet:

„(1) Die Bestimmungen dieses Anhangs gelten vom 1. Juli 2004 bis zum 31. Dezember 2012.

(2) Am Ende des vierten Jahres ihrer Geltungsdauer werden sie insbesondere unter Berücksichtigung ihrer Haushaltswirkung einer Bewertung unterzogen. Hierzu legt die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Bericht und gegebenenfalls einen Vorschlag zur Änderung dieses Anhangs auf der Grundlage von Artikel 283 EG-Vertrag vor.“

Die angefochtene Verordnung

- 11 Damit der Rat gemäß Art. 3 des Anhangs XI des Statuts vor Ende des Jahres 2009 über die Angleichung der Dienst- und Versorgungsbezüge der Beamten und sonstigen Bediensteten der Europäischen Gemeinschaften beschließen konnte, legte die Kommission am 29. Oktober 2009 den Vorschlag KOM(2009) 603 endg. vor.
- 12 Am 19. November 2009 wurde ein geänderter Vorschlag für eine Verordnung (KOM[2009] 629 endg.) vorgelegt, nachdem zwei Mitgliedstaaten ihre statistischen Angaben für den Bezugszeitraum korrigiert hatten, der für die Berechnung der Entwicklung der Kaufkraft im Sinne von Art. 1 Abs. 4 Buchst. a des Anhangs XI des Statuts zugrunde zu legen war.

- 13 Nach Nr. 3.1 der Begründung dieses Vorschlags betrug der spezifische Indikator 2,8%, der internationale Index für Brüssel 0,9% und die vorgeschlagene Angleichung der Dienst- und Versorgungsbezüge in Belgien und Luxemburg 3,7%, was dem Produkt der beiden genannten Elemente entspricht. Auf sämtliche in dem Vorschlag für eine Verordnung aufgeführten Beträge wurde ein Angleichungssatz von 3,7% angewandt.
- 14 Die angefochtene Verordnung übernimmt den Vorschlag der Kommission nur teilweise.
- 15 Ihr erster Erwägungsgrund, der den Wortlaut des einzigen Erwägungsgrundes dieses Vorschlags übernimmt, lautet: „Um für die Beamten und sonstigen Bediensteten der Europäischen Union eine Kaufkraftentwicklung parallel zu derjenigen für die nationalen Beamten der Mitgliedstaaten zu gewährleisten, sollten die Dienst- und Versorgungsbezüge der Beamten und sonstigen Bediensteten der Europäischen Union im Rahmen der jährlichen Überprüfung für 2009 angeglichen werden.“
- 16 Der zweite, vom Rat hinzugefügte Erwägungsgrund der angefochtenen Verordnung sieht vor: „Der Vorschlag der Kommission zur Angleichung der Dienst- und Versorgungsbezüge sollte im Lichte der Finanz- und Wirtschaftskrise sowie als Teil der Wirtschafts- und Sozialpolitik der Union geändert werden. Die Situation sollte zu einem angemessenen Zeitpunkt überprüft werden.“
- 17 Die Art. 2 und 4 bis 17 der angefochtenen Verordnung geben die vom Rat in Anwendung eines Angleichungssatzes von 1,85% beschlossenen neuen Beträge der Bezüge an; diese haben die Beträge ersetzt, die die Kommission in Anwendung des Angleichungssatzes von 3,7% vorgeschlagen hatte.

- 18 Art. 18 der angefochtenen Verordnung, der kein Gegenstück im Vorschlag der Kommission hat, bestimmt:

„Diese Verordnung wird erforderlichenfalls überprüft; zu diesem Zweck legt die Kommission, sofern dies angemessen ist, einen Vorschlag zur Änderung dieser Verordnung vor, über den der Rat mit qualifizierter Mehrheit einen Beschluss fasst.“

Anträge der Parteien und Verfahren vor dem Gerichtshof

- 19 Die Kommission beantragt,

— die angefochtene Verordnung unter Aufrechterhaltung ihrer Wirkungen bis zum Erlass einer neuen Verordnung durch den Rat, mit der die Art. 64 und 65 des Statuts sowie dessen Anhang XI richtig angewandt werden, mit Ausnahme ihrer Art. 1, 3 und 19 für nichtig zu erklären;

— dem Rat die Kosten aufzuerlegen.

20 Der Rat beantragt,

— die Klage als unbegründet abzuweisen;

— der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

21 Mit Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofs vom 26. Februar 2010 ist das Parlament als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge der Kommission zugelassen worden.

22 Mit Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofs vom 4. Mai 2010 sind das Königreich Dänemark, die Bundesrepublik Deutschland, die Hellenische Republik, die Republik Litauen, die Republik Österreich, die Republik Polen und das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge des Rates zugelassen worden.

23 Mit Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofs vom 30. Juni 2010 ist der von der Union Syndicale Luxembourg gestellte Antrag auf Zulassung als Streithelferin mit der Begründung zurückgewiesen worden, dass nach Art. 40 Abs. 2 Satz 2 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union die Union Syndicale Luxembourg als juristische Person luxemburgischen Rechts nicht über ein Recht zum Beitritt zu der vorliegenden Rechtssache verfügt.

- ²⁴ Der Antrag der Kommission, die Rechtssache einem beschleunigten Verfahren zu unterwerfen, ist mit Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofs vom 26. Februar 2010 zurückgewiesen worden.

Zur Klage

- ²⁵ Die Kommission stützt ihre Klage auf zwei Klagegründe, nämlich einen Verstoß gegen das Statut und seinen Anhang XI zum einen durch die Art. 2 und 4 bis 17 der angefochtenen Verordnung und zum anderen durch Art. 18 dieser Verordnung.

Zum ersten Klagegrund: Verstoß gegen Art. 65 des Statuts sowie die Art. 1 und 3 des Anhangs XI des Statuts

Vorbringen der Verfahrensbeteiligten

- ²⁶ Mit dem ersten Klagegrund macht die Kommission geltend, dass der Rat die im Statut und den Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten jeweils vorgesehenen Beträge der Dienst- und Versorgungsbezüge nicht korrekt angeglichen habe, indem er die von der Kommission in Anwendung eines Angleichungssatzes von 3,7 % vorgeschlagenen Beträge durch Beträge ersetzt habe, bei denen ein Satz von 1,85 % zur Anwendung komme.

- 27 Der Angleichungssatz von 1,85 %, der sich auf genau die Hälfte des von der Kommission berechneten Satzes belaufe, könne sich nicht aus der Anwendung von Faktoren ergeben, die in den Art. 1 und 3 des Anhangs XI des Statuts niedergelegt seien. Er sei pauschal anhand allgemeiner Erwägungen zur wirtschaftlichen Lage festgelegt worden, die zum Zeitpunkt des Erlasses der angefochtenen Verordnung geherrscht habe.
- 28 Mit dem in Art. 65 des Statuts sowie den Art. 1 und 3 des Anhangs XI des Statuts vorgesehenen Verfahren sei jedoch eine Methode zur automatischen Angleichung eingeführt worden, die dem Rat keinerlei Ermessensspielraum lasse, sofern er nicht die vorgelegten Zahlen bestreite. Die jährliche Angleichung der Bezüge sei kein Gesetzgebungsakt, sondern lediglich eine mehr administrative als normative Durchführungsmaßnahme.
- 29 Schon aus dem Wortlaut von Art. 3 des Anhangs XI des Statuts selbst gehe hervor, dass der Rat in diesem Bereich nur eine gebundene Befugnis habe. Entgegen der Ansicht des Rates könne Art. 65 des Statuts keinen Vorrang vor dem betreffenden Art. 3 haben, da diese beiden Bestimmungen denselben Rang in der Normenhierarchie hätten. Zudem wäre Art. 10 des Anhangs XI des Statuts überflüssig, wenn schon Art. 3 dieses Anhangs dem Rat einen Ermessensspielraum dafür einräumen würde, über die in Art. 3 festgelegten Elemente hinaus Elemente zu berücksichtigen, die außerhalb des Bezugszeitraums lägen, wie die wirtschaftliche oder finanzielle Lage zum Zeitpunkt des Erlasses der Verordnung zur Angleichung der Bezüge.
- 30 Dass die Befugnis des Rates bei Erlass der Verordnung zur Angleichung der Dienst- und Versorgungsbezüge gebunden sei, werde auch durch die Urteile vom 5. Juni 1973, Kommission/Rat (81/72, Slg. 1973, 575, Randnrn. 9 und 10), und vom 6. Oktober 1982, Kommission/Rat (59/81, Slg. 1982, 3329, Randnrn. 23 bis 25), bestätigt, die zu älteren Versionen der Methode zur Angleichung der Bezüge ergangen seien, die einen

weniger strengen und weniger detaillierten rechtlichen Rahmen vorgesehen hätten, als er aus dem derzeitigen Anhang XI des Statuts hervorgehe.

- 31 Die in Anhang XI des Statuts verankerte Automatik der Methode zur Angleichung sei vom Rat selbst gewollt, der in der Verordnung Nr. 723/2004 die ihm von der Kommission vorgeschlagene Methode akzeptiert habe, weil eine gewisse mittelfristige Stabilität habe geschaffen werden sollen und weil mehrere Elemente vorgelegen hätten, die für den Rat Gegenleistungen dargestellt hätten. Die Kommission erwähnt insoweit die Einführung der „Sonderabgabe“, die auf die von der Union gezahlten Dienstbezüge angewandt werde, und die Anhebung der Beiträge zum Versorgungssystem; diese Maßnahmen hätten die Gehaltsentwicklung gebremst. Sie weist ferner darauf hin, dass die in Anhang XI des Statuts vorgesehene Methode zur jährlichen Angleichung ebenso gut zu negativen wie zu positiven Ergebnissen führen könne. Unter Berücksichtigung dieser Aspekte sei der Rat, indem er die betreffende Methode akzeptiert habe, damit einverstanden gewesen, sich grundsätzlich für die Dauer der Geltung von Anhang XI des Statuts, nämlich acht Jahre, an die Einhaltung der in diesem Anhang vorgesehenen Bedingungen zu binden.
- 32 Art. 10 des Anhangs XI des Statuts sei die einzige Bestimmung, nach der eine abrupte Verschlechterung der wirtschaftlichen und sozialen Lage berücksichtigt werden könne. Dieser Artikel sei jedoch im vorliegenden Fall nicht angewandt worden.
- 33 Der Rat habe den Vorschlag, den die Kommission in Anwendung von Art. 3 des Anhangs XI des Statuts erarbeitet habe, nicht in einen Vorschlag umwandeln können, der den genannten Art. 10 als Rechtsgrundlage habe und damit einen Artikel, der der Kommission ein weites Ermessen hinsichtlich der Frage einräume, ob ein Vorschlag nach dieser Bestimmung erforderlich sei. Ferner habe der Rat keine förmliche Aufforderung an die Kommission gerichtet, einen auf Art. 10 des Anhangs XI des Statuts gestützten Vorschlag zu unterbreiten. Außerdem hätte selbst die Vorlage eines solchen Vorschlags durch die Kommission nur zukünftige Änderungen des Statuts betreffen

und den Rat, dessen Befugnis gebunden gewesen sei, nicht von seiner Verpflichtung entbinden können, die Befugnis aus Art. 3 Abs. 1 dieses Anhangs vor Ende des Jahres 2009 auszuüben, um die Dienst- und Versorgungsbezüge ab 1. Juli 2009 anzugleichen.

- ³⁴ Zudem könne angesichts der Bezugnahme auf Art. 283 EG, jetzt Art. 336 AEUV, in Art. 10 des Anhangs XI des Statuts eine Änderung der Methode zur Angleichung der Bezüge nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon nur vom Parlament und vom Rat in Anwendung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens vorgenommen werden. Eine angebliche Dringlichkeit erlaube es dem Rat nicht, sich von diesen Anforderungen zu lösen. Dadurch, dass der Rat in der Verordnung Nr. 723/2004 nicht die Möglichkeit vorgesehen habe, wenigstens vorläufige Maßnahmen zu ergreifen, habe er wissentlich die „Langsamkeit“ der Anwendung der Ausnahmeklausel akzeptiert.
- ³⁵ Schließlich betont die Kommission, dass der Zeitverzug bei der Berücksichtigung jeder finanziellen Entwicklung, sei sie negativ oder positiv, untrennbar mit der Methode gemäß Art. 3 des Anhangs XI des Statuts verbunden sei. So werde die Wirtschaftskrise im Besoldungsjahr 2010 berücksichtigt werden, da die Referenzmitgliedstaaten von Juli 2009 bis Juni 2010 die Folgen dieser Krise in das Besoldungsniveau ihres jeweiligen nationalen öffentlichen Dienstes integriert haben würden. Die Anwendung von Art. 10 dieses Anhangs müsse demnach wirklich außergewöhnlichen und unvorhergesehenen Situationen vorbehalten bleiben.
- ³⁶ Gleichwohl beantragt die Kommission, der Gerichtshof möge, um jegliche Diskontinuität im System der Dienst- und Versorgungsbezüge zu vermeiden, von Art. 264 AEUV Gebrauch machen, damit die für nichtig erklärten Bestimmungen bis zu dem Zeitpunkt fortgelten, zu dem der Rat in Durchführung des zu erlassenden

Urteils entsprechend dem Vorschlag der Kommission mit Wirkung vom 1. Juli 2009 eine neue Verordnung erlässt.

- 37 Das Parlament unterstützt sämtliche Klagegründe und Anträge der Kommission. Es trägt insbesondere vor, indem der Rat Art. 3 des Anhangs XI des Statuts erlassen habe, habe er im Voraus die Modalitäten der Ausübung seiner Befugnis aus Art. 65 des Statuts festgelegt, so dass der Beschluss über die jährliche Angleichung der Dienst- und Versorgungsbezüge nur unter die schlichte Durchführung der in Anhang XI vorgeschriebenen Regeln und Kriterien falle. Art. 65 Abs. 3 des Statuts müsse daher als eine Bestimmung ausgelegt werden, die dem Rat nur eine Durchführungsbefugnis hinsichtlich dieser jährlichen Angleichung gewähre. Der Rückgriff auf Art. 10 des Anhangs XI des Statuts setze eine Initiative der Kommission und die Anwendung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens nach Art. 336 AEUV voraus. Dieses Verfahren sei im vorliegenden Fall jedoch nicht befolgt worden.
- 38 Demgegenüber vertritt der Rat die Auffassung, dass er im Hinblick auf den Wortlaut und die allgemeine Systematik von Art. 65 des Statuts und seines Anhangs XI nach wie vor über einen Ermessensspielraum in Bezug auf die jährlichen Angleichungen der Dienst- und Versorgungsbezüge verfüge, auch wenn er nicht bestreite, dass die von der Kommission vorgelegte Berechnung der jährlichen Angleichung in Anwendung von Art. 1 dieses Anhangs XI korrekt sei. Gestützt auf das Wort „insbesondere“ in Art. 65 Abs. 1 des Statuts macht der Rat geltend, dass Anhang XI des Statuts die Modalitäten der Anwendung bestimmter Kriterien festlege, denen er bei der Prüfung des Niveaus der Dienst- und Versorgungsbezüge Rechnung tragen müsse, aber nicht der Frage vorgreife, ob er andere Kriterien berücksichtigen könne.
- 39 Selbst wenn der Rat, indem er Anhang XI des Statuts angenommen habe, damit einverstanden gewesen sei, sich grundsätzlich für die Dauer der Geltung dieses Anhangs an die Einhaltung der dort vorgesehenen Bedingungen zu binden, habe er nicht auf

jeden Ermessensspielraum bei der Festlegung der jährlichen Angleichung der Dienst- und Versorgungsbezüge verzichtet. Denn weder habe er Art. 65 des Statuts aufgehoben und durch die Bestimmungen des Art. 3 des Anhangs XI des Statuts ersetzt, noch habe er seine Entscheidungsbefugnis in diesem Bereich in vollem Umfang auf die Kommission übertragen. Die von der Kommission vertretene Lesart von Art. 3 des Anhangs XI des Statuts, wonach mit diesem Artikel ein Automatismus geschaffen werde, nähme Art. 65 des Statuts jede praktische Wirksamkeit. Insoweit sei unerheblich, ob es sich beim Beschluss des Rates über die jährliche Angleichung der Dienst- und Versorgungsbezüge um einen Gesetzgebungs- oder einen Durchführungsakt handele.

- 40 Zudem hätten der Gerichtshof in seinem Urteil vom 6. Oktober 1982, Kommission/Rat (Randnr. 32), und das Gericht erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften in seinen Urteilen vom 7. Dezember 1995, Abello u. a./Kommission (T-544/93 und T-566/93, Slg. ÖD 1995, I-A-271 und II-815, Randnr. 53), vom 8. November 2000, Bareyt u. a./Kommission (T-158/98, Slg. ÖD 2000, I-A-235 und II-1085, Randnr. 57), und vom 25. September 2002, Ajour u. a./Kommission (T-201/00 und T-384/00, Slg. ÖD 2002, I-A-167 und II-885, Randnr. 47), festgestellt, dass der Rat im Bereich der jährlichen Angleichung der Dienst- und Versorgungsbezüge einen Ermessensspielraum besitze.
- 41 Jedenfalls verfüge der Rat über einen solchen Ermessensspielraum, wenn eine besonders schwere Wirtschaftskrise der Art herrsche, wie sie zum Ende des Jahres 2008 eingetreten sei, deren Eintritt und Ausmaß bei Erlass der Verordnung Nr. 723/2004 niemand habe vorhersehen können. Es sei nicht vorstellbar, dass ein verantwortungsbewusster Gesetzgeber die im Fall einer schweren wirtschaftlichen und sozialen Krise unerlässliche Flexibilität völlig aufgebe.
- 42 Dieser auf Art. 65 des Statuts beruhende Ermessensspielraum bestehe unabhängig von Art. 10 des Anhangs XI des Statuts. Gewiss sei es bei Anwendung des zuletzt genannten Artikels möglich, zu einem ähnlichen Ergebnis zu gelangen. Die Heranziehung

des betreffenden Art. 10 setze jedoch ein schwerfälligeres Verfahren in Gang, als es in Art. 3 des Anhangs XI des Statuts für die jährliche Angleichung der Dienst- und Versorgungsbezüge vorgesehen sei, was unterstreiche, dass Art. 10 weder bezwecke, einen Ersatz für das Ermessen des Rates aufgrund von Art. 65 des Statuts zu bieten, noch entsprechend wirke. In diesem Zusammenhang trägt der Rat vor, dass er selbst im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens nach Art. 336 AEUV den Vorschlag der Kommission sogar dann, wenn diese eine ablehnende Stellungnahme abgegeben habe, gemäß Art. 294 Abs. 9 AEUV einstimmig abändern dürfe.

43 Ferner seien der Gegenstand der Rechtsakte, die auf der Grundlage von Art. 65 des Statuts sowie der Art. 1 und 3 des Anhangs XI des Statuts erlassen werden könnten, einerseits und der Gegenstand der Rechtsakte, die auf der Grundlage von Art. 10 dieses Anhangs angenommen werden könnten, nur teilweise identisch. Art. 10 habe eine sehr viel größere Tragweite als die anderen Bestimmungen, da er es nicht nur erlaube, die sich aus der „mechanischen“ Anwendung der Methode ergebende Angleichung der Dienst- und Versorgungsbezüge anzupassen, sondern auch, die Anwendung der Methode auszusetzen, sie zu ändern oder sie mit einem Gesetzgebungsakt abzuschaffen. Es komme häufig vor im Recht, dass sich Rechtsgrundlagen teilweise überschneiden.

44 Die in der angefochtenen Verordnung vorgesehene Anhebung der Dienst- und Versorgungsbezüge um 1,85 % solle die Kaufkraft der Beamten der Europäischen Union aufrechterhalten, indem die Wirkungen der in Brüssel festgestellten Inflation (0,9 %), der Anhebung der Beiträge der Beamten zum Versorgungssystem (0,4 %) und der Anhebung der Sonderabgabe (0,43 %) ausgeglichen würden. Den Beamten und sonstigen Bediensteten der Union eine noch stärkere Anhebung ihrer Dienst- und Versorgungsbezüge zu bewilligen, als sie ihnen gewährt worden sei, könne bei den Bürgern nur Unverständnis für die Union hervorrufen. Eine solche Anhebung hätte außerdem eine zusätzliche Belastung für die Haushalte der Mitgliedstaaten dargestellt, die zu den Belastungen aufgrund der durch die Wirtschaftskrise erzwungenen Eingriffe hinzukäme. Angesichts der Maßnahmen, die die Mitgliedstaaten infolge der Wirtschaftskrise in Bezug auf ihre nationalen Beamten ergriffen hätten, hätte

es nicht genügt, abzuwarten, bis sich diese Maßnahmen in der Höhe der nächsten jährlichen Angleichung der Bezüge der Unionsbeamten am Ende des Jahres 2010 niederschlagen.

- 45 Was Art. 10 des Anhangs XI des Statuts angeht, bestreitet der Rat als Erstes die These, dass dieser Artikel allein die mögliche Ersetzung der „normalen“ Methode zur jährlichen Angleichung der Dienst- und Versorgungsbezüge durch eine andere Methode betreffe, die nur für die Zukunft gelte, so dass die Anwendung von Art. 10 bei Verwendung der „normalen“ Methode ausgeschlossen sei. Insbesondere zeige der Umstand, dass Art. 10 die Überschrift „Ausnahmeklausel“ trage, dass er es erlaube, die jährliche Angleichung im Fall einer erheblichen, abrupten Verschlechterung der wirtschaftlichen und sozialen Lage anzupassen, ohne deswegen die „normale“ Methode für die Zukunft zu ändern.
- 46 Im vorliegenden Fall seien die materiellen Voraussetzungen für die Anwendung von Art. 10 des Anhangs XI des Statuts erfüllt gewesen. Denn die Union habe im Bezugszeitraum einer durch die Finanzkrise hervorgerufenen besonders schweren Wirtschaftskrise begegnen müssen. Die Auswirkungen dieser Krise seien ab dem zweiten Halbjahr 2008 offenbar geworden und zu Beginn des Jahres 2009 besonders erheblich gewesen. Diese Auswirkungen seien jedoch im Vorschlag der Kommission nicht berücksichtigt worden.
- 47 Die Kommission habe trotz ihrer Verpflichtung, aus eigener Initiative tätig zu werden, wenn Anhaltspunkte für eine erhebliche, abrupte Verschlechterung der wirtschaftlichen und sozialen Lage bestünden, und gegebenenfalls rechtzeitig einen entsprechenden Vorschlag auf der Grundlage von Art. 10 des Anhangs XI des Statuts zu unterbreiten, diesen Artikel nicht herangezogen. Während der dem Erlass der angefochtenen Verordnung vorausgehenden Beratungen in den Vorbereitungsorganen des Rates sei die Möglichkeit einer Heranziehung von Art. 10 zur Sprache gebracht worden. Die Kommission habe jedoch in zwei Sitzungen, die Ende November und

Anfang Dezember 2009 stattgefunden hätten, erklärt, dass sie keinen Vorschlag auf dieser Rechtsgrundlage vorlegen werde.

- 48 In Ermangelung eines Vorschlags der Kommission auf der Grundlage von Art. 10 des Anhangs XI des Statuts habe der Rat diesen Artikel nicht anwenden können. Er habe daher keine andere Wahl gehabt, als von seinem Ermessensspielraum aufgrund von Art. 65 des Statuts Gebrauch zu machen, um die angefochtene Verordnung innerhalb der vorgeschriebenen Fristen zu erlassen. Der Gerichtshof habe mehrfach anerkannt, dass „außergewöhnliche und nicht vorgesehene Situationen“ Ad-hoc-Lösungen hervorbringen könnten, um es der Union zu ermöglichen, zu handeln und ihrer Verantwortung gerecht zu werden, was hier unleugbar der Fall sei. Selbst wenn die Kommission im Lauf des Monats Dezember 2009 einen Vorschlag in Anwendung von Art. 10 des Anhangs XI des Statuts eingereicht hätte, wäre es jedenfalls aufgrund der Schwerfälligkeit des in diesem Artikel vorgesehenen Verfahrens unmöglich gewesen, einen solchen Vorschlag vor Jahresende anzunehmen.
- 49 Die dänische, die deutsche, die litauische und die polnische Regierung wie auch die Regierung des Vereinigten Königreichs schließen sich zwar den Klagegründen und Anträgen des Rates an, nehmen aber einige Ergänzungen vor.
- 50 So ergebe sich aus dem Wortlaut von Art. 65 des Statuts und Art. 10 des Anhangs XI des Statuts sowie aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs und des Gerichts, dass der Rat über ein Ermessen hinsichtlich der jährlichen Angleichungen der Dienst- und Versorgungsbezüge und namentlich in Bezug auf die im Rahmen dieser Angleichung zu berücksichtigenden Elemente verfüge. Insbesondere zählten Art. 65 des Statuts und dessen Anhang XI weder die Faktoren, die der Rat rechtswirksam berücksichtigen dürfe, noch die Faktoren, die der Rat anwenden müsse, abschließend auf.

- 51 Nach dem institutionellen Gleichgewicht der Union sei der Rat kein bloßes „Ausführungsorgan“ der Kommission. Grundsätzlich sei der Rat nicht verpflichtet, einen von der Kommission vorgelegten Vorschlag für einen Gesetzgebungsakt ohne Änderung zu erlassen, sondern könne einstimmig Änderungen daran vornehmen, je nach Verfahren mit oder ohne Beteiligung des Parlaments. Er sei lediglich gehalten, nicht von Gegenstand und Zweck des Vorschlags abzuweichen; dieser Verpflichtung sei er im vorliegenden Fall nachgekommen. Selbst wenn der Kommission Durchführungsbefugnisse übertragen würden, sei der Rat außerdem in zahlreichen Fällen befugt, einen von der Kommission vorgeschlagenen Gesetzgebungsakt zu verhindern. Aus dem Wortlaut von Art. 3 des Anhangs XI des Statuts gehe nicht klar hervor, dass dieser dem Rat eine bloße Befugnis zur „Beglaubigung“ des Vorschlags der Kommission verleihe.
- 52 Nach der von der Kommission vertretenen Auslegung von Art. 10 des Anhangs XI des Statuts könnte die Kommission die Anwendung dieser Ausnahmeklausel vollständig blockieren und damit dieser Bestimmung jede praktische Wirksamkeit nehmen.

Würdigung durch den Gerichtshof

- 53 Der erste Klagegrund, mit dem ein Verstoß gegen Art. 65 des Statuts sowie die Art. 1 und 3 seines Anhangs XI durch die Art. 2 und 4 bis 17 der angefochtenen Verordnung gerügt wird, wirft die Frage auf, ob und, wenn ja, in welchem Ausmaß der Rat über einen Ermessensspielraum verfügt, der es ihm erlaubt, von einem Vorschlag der Kommission über die jährliche Angleichung der Dienst- und Versorgungsbezüge der Beamten und sonstigen Bediensteten der Union abzuweichen, indem er sich auf eine schwere Wirtschaftskrise beruft, ohne aber zu bestreiten, dass die von der

Kommission in ihrem Angleichungsvorschlag vorgelegten Zahlen den Anforderungen der Art. 1 und 3 des Anhangs XI des Statuts entsprechen.

- 54 Art. 65 des Statuts legt die Grundregel für die Überprüfung und die gegebenenfalls vorzunehmende Angleichung der Dienstbezüge der Beamten und sonstigen Bediensteten der Union fest; diese Angleichung gilt gemäß Art. 82 Abs. 2 des Statuts auch für die erworbenen Versorgungsbezüge. Art. 65 Abs. 1 sieht vor, dass der Rat jährlich das Besoldungsniveau der Beamten und sonstigen Bediensteten der Union überprüft. Der Rat prüft hierbei, 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.
- 55 Aus dem Wortlaut von Art. 65 Abs. 1 des Statuts ergibt sich, dass diese Bestimmung dem Rat im Rahmen der jährlichen Überprüfung des Besoldungsniveaus ein Ermessen einräumt (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 5. Juni 1973, Kommission/Rat, Randnrn. 7 und 11, und vom 6. Oktober 1982, Kommission/Rat, Randnrn. 20 bis 22 und 32).
- 56 Gemäß Art. 65a des Statuts sind jedoch die Anwendungsmodalitäten zu Art. 65 in Anhang XI des Statuts festgelegt.
- 57 Art. 3 des Anhangs XI, der die „Modalitäten der jährlichen Angleichung der Dienst- und Versorgungsbezüge“ betrifft, bestimmt in Abs. 1, dass der Rat mit Wirkung vom 1. Juli auf der Grundlage der in Abschnitt 1 dieses Anhangs genannten Elemente bis Ende eines jeden Jahres über die von der Kommission vorgeschlagene Angleichung

der Dienst- und Versorgungsbezüge beschließt. Nach Art. 3 Abs. 2 entspricht der Wert der Angleichung dem Produkt aus dem spezifischen Indikator und dem Brüsseler internationalen Index und wird die Angleichung in Nettowerten als ein gleicher Prozentsatz für alle ausgedrückt. Art. 3 Abs. 3 schließlich sieht vor, dass der auf diese Weise festgelegte Wert der Angleichung nach dem in dieser Bestimmung angegebenen Verfahren in die Grundgehaltstabellen in verschiedenen Bestimmungen des Statuts und der Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten eingeht.

58 Folglich legt nach Wortlaut und Zweck der in der vorstehenden Randnummer dargestellten Bestimmungen Art. 3 des Anhangs XI des Statuts die für die jährliche Angleichung des Besoldungsniveaus geltenden Kriterien abschließend fest.

59 Um festzustellen, ob der Rat in diesem Rahmen aufgrund von Art. 65 des Statuts gleichwohl andere Elemente und insbesondere den Eintritt einer schweren Wirtschaftskrise berücksichtigen darf, ist das Verhältnis zwischen diesen beiden Vorschriften zu prüfen.

— Zum Verhältnis zwischen Art. 65 des Statuts und Art. 3 des Anhangs XI des Statuts

60 Insoweit ist erstens darauf hinzuweisen, dass die Funktion des Anhangs XI des Statuts nach Art. 65a des Statuts darin besteht, die Anwendungsmodalitäten der Art. 64 und 65 des Statuts festzulegen.

- 61 Zweitens ist zu berücksichtigen, dass dieser Anhang und insbesondere sein Art. 3 mit den Artikeln des Statuts und folglich dessen Art. 65 rechtlich auf einer Stufe steht. Da Art. 65 des Statuts und dessen Anhang XI beide im selben Rechtsakt mit Verordnungscharakter enthalten sind, nehmen sie somit denselben Rang in der Normenhierarchie ein.
- 62 Sowohl der Erlass des Statuts als auch sämtliche an ihm vorgenommenen Änderungen und insbesondere die Einfügung des Anhangs XI erfolgten im Wege der Verordnung, eines Rechtsakts, der nach Art. 288 Abs. 2 AEUV in allen seinen Teilen verbindlich ist. Der Gerichtshof hat bereits in Bezug auf eine Bestimmung des Anhangs VIII des Statuts entschieden, dass das mit der Verordnung Nr. 259/68 erlassene Statut alle in Art. 189 Abs. 2 EWG-Vertrag (dem jetzt Art. 288 Abs. 2 AEUV entspricht) festgelegten Merkmale aufweist und in allen seinen Teilen verbindlich ist (vgl. Urteil vom 20. Oktober 1981, Kommission/Belgien, 137/80, Slg. 1981, 2393, Randnr. 7).
- 63 Drittens handelt es sich mit Blick auf die Entstehungsgeschichte des Anhangs XI des Statuts bei der geltenden Fassung dieses Anhangs um das Ergebnis einer kontinuierlichen Entwicklung, die 1972 ihren Anfang nahm. Diese Entwicklung zeichnet sich durch eine immer genauere und verbindlichere Regelung der Methode zur jährlichen Angleichung der Bezüge sowohl in Bezug auf die Form des verwendeten Rechtsakts als auch hinsichtlich seines Inhalts aus.
- 64 Wie nämlich den Urteilen vom 5. Juni 1973, Kommission/Rat (Randnrn. 3 und 4), vom 26. Juni 1975, Kommission/Rat (70/74, Slg. 1975, 795, Randnr. 7), und vom 6. Oktober 1982, Kommission/Rat (Randnr. 8), zu entnehmen ist, beschloss der Rat zunächst 1972, versuchsweise während eines Zeitraums von drei Jahren, eine Regelung zur Anpassung der Dienstbezüge anzuwenden, die auf bestimmte Indikatoren abstellte, lehnte jedoch die automatische Anwendung eines arithmetischen Mittels der beiden zugrunde gelegten Indikatoren ab. Hiervon ausgehend hat der Gerichtshof entschieden, dass der Rat durch diesen Beschluss, der im Rahmen der ihm durch

Art. 65 des Statuts auf dem Gebiet der Besoldung übertragenen Befugnisse erging, Verpflichtungen übernommen hat, an deren Einhaltung er sich für den von ihm selbst festgelegten Zeitraum gebunden hat (vgl. Urteile vom 5. Juni 1973, Kommission/Rat, Randnrn. 8 und 9, vom 26. Juni 1975, Kommission/Rat, Randnrn. 20 bis 22, und vom 6. Oktober 1982, Kommission/Rat, Randnr. 8).

- ⁶⁵ 1976 erließ der Rat eine neue Methode zur Angleichung der Bezüge, wie aus dem Urteil vom 6. Oktober 1982, Kommission/Rat (Randnrn. 9 bis 13), hervorgeht. Anschließend wurde mit dem Beschluss 81/1061/Euratom, EGKS, EWG des Rates vom 15. Dezember 1981 zur Änderung des Verfahrens zur Angleichung der Dienstbezüge der Beamten und sonstigen Bediensteten der Europäischen Gemeinschaften (ABl. L 386, S. 6) eine andere Methode zur Angleichung der Bezüge festgelegt.
- ⁶⁶ Schließlich nahm der Rat die Methode zur Angleichung der Bezüge in das Statut selbst auf, indem er mit der Verordnung (EGKS, EWG, Euratom) Nr. 3830/91 des Rates vom 19. Dezember 1991 zur Änderung des Statuts der Beamten der Europäischen Gemeinschaften und der Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten dieser Gemeinschaften hinsichtlich der Modalitäten für die Angleichung der Dienstbezüge (ABl. L 361, S. 1) für die Zeit vom 1. Juli 1991 bis 30. Juni 2001 Anhang XI in das Statut einfügte. Die Dauer der Gültigkeit des Anhangs XI des Statuts in seiner Fassung aufgrund der Verordnung Nr. 3830/91 wurde zweimal verlängert, und zwar im Dezember 2000 und im Dezember 2003, bevor mit der Verordnung Nr. 723/2004 für eine Dauer von acht Jahren die jetzige Fassung dieses Anhangs angenommen wurde.
- ⁶⁷ Aus den vorstehenden Erwägungen ist zu folgern, dass der Rat, auch wenn er den Wortlaut von Art. 65 des Statuts nicht geändert hat, mit der Annahme des Anhangs XI des Statuts Bestimmungen zur Durchführung dieses Artikels erlassen hat.

Die Anweisungen allgemeiner Art in Art. 65 werden in Art. 3 des Anhangs XI des Statuts präzisiert, mit dem der Rat für eine bestimmte Anzahl von Jahren die konkreten Modalitäten des in Art. 65 des Statuts vorgesehenen Verfahrens festlegt, insbesondere die Kriterien, die abschließend für die jährliche Angleichung der Dienstbezüge gelten.

- 68 Diese Rahmgebung, die das sich aus Art. 65 des Statuts ergebende Ermessen des Rates begrenzt, rechtfertigt sich insbesondere im Hinblick auf die Ziele, mittelfristig für eine gewisse Stabilität zu sorgen und immer wiederkehrende Diskussionen und Auseinandersetzungen namentlich zwischen den repräsentativen Organisationen des Personals und den beteiligten Organen in Bezug auf die Frage zu vermeiden, inwieweit eine Angleichung gerechtfertigt oder erforderlich wäre (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 5. Juni 1973, Kommission/Rat, Randnr. 2). Hierzu hieß es bereits im ersten Erwägungsgrund des Beschlusses 81/1061 sowie in den Erwägungsgründen 2 und 3 der Verordnung Nr. 3830/91, dass diese Begrenzung des Ermessens des Rates harmonische Beziehungen zwischen den europäischen Organen und ihren Beamten und sonstigen Bediensteten gewährleisten solle.
- 69 Die genannten Ziele können nur erreicht werden, wenn sich der Rat an die in Art. 3 des Anhangs XI des Statuts festgelegten Kriterien hält.
- 70 Zudem beruht der in diesem Art. 3 vorgesehene Angleichungsmechanismus im Wesentlichen auf dem Gedanken, dass die Gehaltsentwicklung auf Unionsebene — wenn auch mit einem gewissen Abstand — an die Gehaltsentwicklung angepasst wird, die von Juli des vorausgegangenen Jahres bis Juli des laufenden Jahres in den Referenzmitgliedstaaten stattgefunden hat und ihrerseits die Entscheidungen über die Beamtenbezüge widerspiegelt, die die Behörden dieser Mitgliedstaaten mit Blick auf die Wirtschaftslage getroffen haben, die in dem betreffenden Zeitraum herrschte. Im

Übrigen können die in Art. 3 festgelegten Kriterien ebenso gut zu negativen wie zu positiven Ergebnissen führen, wie sich u. a. aus dessen Abs. 6 ergibt.

71 Folglich hat sich der Rat mit der Annahme von Anhang XI des Statuts durch eine autonome Entscheidung für die Dauer der Geltung dieses Anhangs bei der Ausübung seines sich aus Art. 65 des Statuts ergebenden Ermessens an die Einhaltung der in Art. 3 dieses Anhangs abschließend festgelegten Kriterien gebunden. Die Erwägungen des Gerichtshofs in den Urteilen vom 5. Juni 1973, Kommission/Rat (Randnr. 9), und vom 26. Juni 1975, Kommission/Rat (Randnrn. 20 bis 22), gelten entsprechend für die Verordnung, mit der Anhang XI des Statuts eingeführt wurde, den der Rat gemäß Art. 65a des Statuts angenommen hat. Daher kann der Rat im Rahmen des betreffenden Art. 3 keinen Ermessensspielraum beanspruchen, der über die darin festgelegten Kriterien hinausgeht.

72 Demnach kann sich der Rat im Rahmen der jährlichen Überprüfung des Besoldungsniveaus nicht auf das durch Art. 65 des Statuts eingeräumte Ermessen stützen, um von der in Art. 3 des Anhangs XI des Statuts vorgesehenen Methode abzuweichen und andere als die in dem zuletzt genannten Artikel vorgesehenen Kriterien zu berücksichtigen.

— Zur Möglichkeit, eine schwere Wirtschaftskrise zu berücksichtigen

73 Soweit der Rat und die Mitgliedstaaten, die dem Rechtsstreit als Streithelfer beigetreten sind, anführen, im Rahmen der jährlichen Überprüfung des Besoldungsniveaus dürfe eine schwere Wirtschaftskrise berücksichtigt werden, ist darauf hinzuweisen, dass Art. 10 des Anhangs XI des Statuts wie folgt lautet: „Geht aus von der

Kommission mitgeteilten objektiven Daten hervor, dass in der Gemeinschaft 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 283 des EG-Vertrags beschließt.“

⁷⁴ Dieser Artikel erlaubt es, 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. Art. 10 des Anhangs XI des Statuts steht nämlich in Kapitel 5 dieses Anhangs, das die Überschrift „Ausnahmeklausel“ trägt. Die Änderung der Bestimmungen des Anhangs XI des Statuts wird dagegen in Kapitel 7 dieses Anhangs behandelt, das mit „Schlussbestimmung und Revisionsklausel“ überschrieben ist und nur einen einzigen Artikel enthält, nämlich Art. 15. Dieser Artikel legt zum einen die Geltungsdauer der Bestimmungen des Anhangs XI des Statuts fest und sieht zum anderen Regelungen für eine Bewertung dieser Vorschriften am Ende des vierten Jahres vor, bei der insbesondere ihre Wirkung auf den Haushalt berücksichtigt wird. Außerdem erwähnt er die Möglichkeit einer Änderung dieses Anhangs im Verfahren gemäß Art. 283 EG.

⁷⁵ Zudem soll Art. 10 des Anhangs XI des Statuts nach seinem Wortlaut den Organen ermöglichen, abrupt eintretenden Ereignissen entgegenzutreten, die eher eine punktuelle Reaktion erfordern als eine vollständige Änderung der „normalen“ Methode zur Angleichung der Bezüge. Wie schließlich die Kommission in ihrem Bericht vom 27. Juni 1994 über die Anwendbarkeit der Ausnahmeklausel (SEC[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.

- 76 Anhang XI des Statuts sieht somit ein spezifisches Verfahren zur Angleichung der Bezüge im Fall einer schweren Wirtschaftskrise vor.
- 77 Um Anhang XI des Statuts und insbesondere den Art. 3 und 10 dieses Anhangs nicht die Bindungswirkung zu nehmen (vgl. entsprechend Urteil vom 5. Juni 1973, Kommission/Rat, Randnr. 13), und in Ermangelung anderer Bestimmungen des betreffenden Anhangs, die sich auf einen möglichen Einfluss einer Wirtschaftskrise auf die Angleichung der Bezüge beziehen, ist zu folgern, dass während der Dauer der Anwendung von Anhang XI das in dessen Art. 10 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.
- 78 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.
- 79 Nach Art. 10 des Anhangs XI des Statuts „legt“ die Kommission im Fall einer erheblichen, abrupten Verschlechterung der wirtschaftlichen und sozialen Lage entsprechende Vorschläge „vor“. Angesichts des klaren Wortlauts dieses Artikels kann keine Rede davon sein, dass der Kommission die Ausübung der ihr durch Art. 10 verliehenen Befugnis freistünde.

- ⁸⁰ Zudem muss die Kommission die Pflicht der Organe zu loyaler Zusammenarbeit beachten, die von der Rechtsprechung anerkannt ist (vgl. u. a. Urteile vom 27. September 1988, Griechenland/Rat, 204/86, Slg. 1988, 5323, Randnr. 16, und vom 10. Dezember 2002, Kommission/Rat, C-29/99, Slg. 2002, I-11221, Randnr. 69) und seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon in Art. 13 Abs. 2 Satz 2 EUV ausdrücklich niedergelegt ist. Schließlich kann, wie sich aus Art. 241 AEUV ergibt, der Rat die Kommission auffordern, die nach seiner Ansicht zur Verwirklichung der gemeinsamen Ziele geeigneten Untersuchungen vorzunehmen und ihm entsprechende Vorschläge zu unterbreiten. Vor Erlass der angefochtenen Verordnung hat der Rat jedoch anders als im Jahr 1994 (vgl. Bericht SEC[94] 1027 endg. der Kommission vom 27. Juni 1994, unter I, S. 3) kein förmliches Ersuchen an die Kommission gerichtet, ihren Verpflichtungen aus Art. 10 des Anhangs XI des Statuts nachzukommen.
- ⁸¹ Der Umstand, dass das in Art. 10 des Anhangs XI des Statuts vorgesehene Verfahren schwerfälliger ist als das Verfahren nach dessen Art. 3, insbesondere aufgrund der Beteiligung des Parlaments seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon, entbindet den Rat nicht von der Einhaltung der in diesem Anhang aufgeführten Regeln. So räumt der Rat selbst ein, dass sogar komplexe Verfahren, an denen mehrere Organe beteiligt sind, innerhalb kürzerer Fristen abgeschlossen werden können, wenn ein politischer Wille besteht, schnell zu einem Ergebnis zu gelangen. Diese Möglichkeit folgt insbesondere aus den Mitteln zur beschleunigten Behandlung eines Verfahrens, die in Art. 229 Abs. 2 AEUV wie auch in den Art. 134 Abs. 4 Satz 2 sowie 142 und 144 der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments vorgesehen sind.
- ⁸² Was ferner die Lage bei Erlass der angefochtenen Verordnung angeht, waren nach dem Vorbringen des Rates die Folgen der Wirtschaftskrise bereits im Lauf des — im Juli 2009 zu Ende gegangenen — Referenzzeitraums spürbar. Somit hätte der Rat

bereits im Sommer 2009 auf die Unterbreitung eines Vorschlags auf der Grundlage von Art. 10 des Anhangs XI des Statuts hinwirken können.

- 83 Aus sämtlichen vorstehenden Ausführungen ergibt sich, dass der Rat nicht über einen Ermessensspielraum verfügt, der es ihm erlaubt, ohne Rückgriff auf das in Art. 10 des Anhangs XI des Statuts vorgesehene Verfahren, wie er es in den Art. 2 und 4 bis 17 der angefochtenen Verordnung getan hat, wegen einer Wirtschaftskrise eine Angleichung der Bezüge zu beschließen und festzulegen, die von derjenigen abweicht, die die Kommission ausschließlich auf der Grundlage von Art. 3 dieses Anhangs vorgeschlagen hat.
- 84 Folglich sind die Art. 2 und 4 bis 17 der angefochtenen Verordnung für nichtig zu erklären.

Zum zweiten Klagegrund: Verstoß gegen Art. 65 des Statuts sowie die Art. 3 bis 7 des Anhangs XI des Statuts

Vorbringen der Verfahrensbeteiligten

- 85 Mit ihrem zweiten Klagegrund macht die Kommission geltend, dass Art. 18 der angefochtenen Verordnung gegen Art. 65 des Statuts sowie die Art. 3 bis 7 des Anhangs XI des Statuts verstoße, indem er eine neue Rechtsgrundlage, die eine Überprüfung der angefochtenen Verordnung ermögliche, und damit eine Befugnis zur zwischenzeitlichen Angleichung der Bezüge schaffe.

- 86 Art. 65 des Statuts lege nämlich nur einen jährlichen Termin für die Angleichung der Bezüge fest. Eine zwischenzeitliche Angleichung, wie sie in den Art. 4 bis 7 des Anhangs XI des Statuts vorgesehen sei, komme nur in Betracht, wenn sich die Lebenshaltungskosten zwischen Juni und Dezember erheblich geändert hätten und die Kommission einen Vorschlag unterbreitet habe. Der Rat habe die Kommission jedoch nicht zur Vorlage eines entsprechenden Vorschlags aufgefordert, und jedenfalls habe die Kommission keinen solchen Vorschlag eingereicht. Der Rat könne auch nicht für sich allein von den Verfahrensvorschriften des Art. 10 des Anhangs XI des Statuts, insbesondere dem Erfordernis der Einreichung eines Vorschlags der Kommission und der Beteiligung des Parlaments am Gesetzgebungsverfahren, abweichen.
- 87 Jedenfalls werde durch die Nichtigerklärung der Art. 2 und 4 bis 17 der angefochtenen Verordnung die Überprüfungsklausel in Art. 18 dieser Verordnung gegenstandslos.
- 88 Das Parlament fügt hinzu, dass Art. 290 AEUV dem Rat nicht gestatte, sich in einem Durchführungsakt Befugnisse vorzubehalten, und dass die Art. 64 und 65 des Statuts sowie dessen Anhang XI keine Rechtsgrundlage für eine solche Revisionsklausel böten.
- 89 Der Rat macht geltend, der zweite Klagegrund sei mit dem ersten Klagegrund und der Auffassung der Kommission verbunden, dass der Rat mit der Annahme von Anhang XI des Statuts auf jedes Ermessen verzichtet habe. Art. 18 der angefochtenen Verordnung könne nicht im Widerspruch zu den Art. 4 bis 7 des Anhangs XI des Statuts stehen, da diese Artikel nicht denselben Fall beträfen. Der erwähnte Art. 18 beziehe sich nämlich auf die Befugnis, auf Vorschlag der Kommission den in der angefochtenen Verordnung festgelegten Satz für die Angleichung der Dienst- und Versorgungsbezüge unter Berücksichtigung der Entwicklung der Wirtschafts- und

Finanzkrise sowie der Wirtschafts- und Finanzpolitik der Union zu überprüfen, und zwar in Anwendung der vom Statut ausdrücklich geforderten Flexibilität.

Würdigung durch den Gerichtshof

- 90 Mit dem zweiten Klagegrund rügt die Kommission einen Verstoß gegen Art. 65 des Statuts und die Art. 3 bis 7 des Anhangs XI des Statuts durch Art. 18 der angefochtenen Verordnung, der die Befugnis zur Überprüfung der angefochtenen Verordnung vorsieht. Eine solche Befugnis war im Vorschlag der Kommission nicht vorgesehen.
- 91 Was das Besoldungsniveau betrifft, sieht Art. 65 Abs. 1 des Statuts nur eine jährliche Überprüfung vor. Hinsichtlich der Berichtigungskoeffizienten erlaubt hingegen Abs. 2 dieses Artikels im Fall einer erheblichen Änderung der Lebenshaltungskosten Maßnahmen zur zwischenzeitlichen Anpassung dieser Koeffizienten. Die Art. 1 bis 3 des Anhangs XI des Statuts präzisieren die Modalitäten der jährlichen Überprüfung des Besoldungsniveaus, und die Art. 4 bis 7 dieses Anhangs sehen genauere Regeln für die zwischenzeitlichen Angleichungen der Berichtigungskoeffizienten vor.
- 92 Keine der genannten Bestimmungen sieht die Befugnis vor, im Rahmen der jährlichen Überprüfung des Besoldungsniveaus neue Regeln zu erlassen, nach denen dieses Niveau überprüft werden kann, oder die Bezüge außerhalb der jährlichen Angleichung gemäß Art. 65 Abs. 1 des Statuts und den Art. 1 bis 3 des Anhangs XI des Statuts anzugleichen. Ebenso wenig erlauben sie es, von der zwischenzeitlichen Angleichung der Berichtigungskoeffizienten gemäß Art. 65 Abs. 2 des Statuts und den Art. 4 bis 7 des betreffenden Anhangs XI abzuweichen.

- ⁹³ Folglich ist Art. 18 der angefochtenen Verordnung unter Verstoß gegen Art. 65 des Statuts und die Art. 3 bis 7 seines Anhangs XI erlassen worden und muss deshalb ebenfalls für nichtig erklärt werden.
- ⁹⁴ Nach alledem sind die Art. 2 und 4 bis 18 der angefochtenen Verordnung für nichtig zu erklären.
- ⁹⁵ Zur Vermeidung einer Diskontinuität im Besoldungssystem sind jedoch in Anwendung von Art. 264 Abs. 2 AEUV die Wirkungen der für nichtig erklärten Bestimmungen der angefochtenen Verordnung über die Angleichung der Dienst- und Versorgungsbezüge der Beamten und sonstigen Bediensteten der Union ab 1. Juli 2009, nämlich deren Art. 2 und 4 bis 17, bis zum Inkrafttreten einer vom Rat zur Durchführung des vorliegenden Urteils erlassenen neuen Verordnung aufrechtzuerhalten.

Kosten

- ⁹⁶ Nach Art. 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission die Verurteilung des Rates beantragt hat und dieser mit seinem Vorbringen unterlegen ist, sind ihm die Kosten aufzuerlegen. Nach Art. 69 § 4 Abs. 1 der Verfahrensordnung tragen die Mitgliedstaaten und die Organe, die dem Rechtsstreit als Streithelfer beigetreten sind, ihre eigenen Kosten.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Dritte Kammer) für Recht erkannt und entschieden:

- 1. Die Art. 2 und 4 bis 18 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1296/2009 des Rates vom 23. Dezember 2009 zur Angleichung der Dienst- und Versorgungsbezüge der Beamten und sonstigen Bediensteten der Europäischen Union sowie der Berichtigungskoeffizienten, die auf diese Dienst- und Versorgungsbezüge anwendbar sind, mit Wirkung vom 1. Juli 2009 werden für nichtig erklärt.**

- 2. Die Wirkungen der Art. 2 und 4 bis 17 der Verordnung Nr. 1296/2009 werden bis zum Inkrafttreten einer vom Rat der Europäischen Union zur Durchführung des vorliegenden Urteils erlassenen neuen Verordnung aufrechterhalten.**

- 3. Der Rat der Europäischen Union trägt die Kosten.**

- 4. Das Königreich Dänemark, die Bundesrepublik Deutschland, die Hellenische Republik, die Republik Litauen, die Republik Österreich, die Republik Polen, das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland sowie das Europäische Parlament tragen ihre eigenen Kosten.**

Unterschriften