



Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
YVES BOT
vom 12. September 2013¹

Rechtssache C-63/12

Europäische Kommission

gegen

Rat der Europäischen Union

„Nichtigkeitsklage — Beamtenstatut — Art. 64 und 65 — Art. 1, 3 und 10 des Anhangs XI —
Jährliche Angleichung der Dienst- und Versorgungsbezüge sowie der Berichtigungskoeffizienten —
Vorschlag für eine Verordnung betreffend die Angleichung nach der ‚normalen‘ Methode —
Beschluss des Rates, den Vorschlag nicht anzunehmen — Begriff ‚anfechtbare Handlung‘ —
Anwendungsvoraussetzungen der Ausnahmeklausel“

Rechtssache C-66/12

Rat der Europäischen Union

gegen

Europäische Kommission

„Nichtigkeitsklage — Untätigkeitsklage — Beamtenstatut — Art. 64 und 65 — Art. 1, 3 und 10 des
Anhangs XI — Jährliche Angleichung der Dienst- und Versorgungsbezüge sowie der
Berichtigungskoeffizienten — Vorschlag für eine Verordnung betreffend die Angleichung nach der
‚normalen‘ Methode — Klage des Rates — Beschluss, den Gerichtshof anzurufen —
Anwendbare Mehrheitsregel“

¹ — Originalsprache: Französisch.

und

Rechtssache C-196/12

Europäische Kommission

gegen

Rat der Europäischen Union

„Nichtigkeitsklage — Beamtenstatut — Art. 64 und 65 — Art. 1, 3 und 10 des Anhangs XI —
Jährliche Angleichung der Dienst- und Versorgungsbezüge sowie der Berichtigungskoeffizienten —
Vorschlag für eine Verordnung betreffend die Angleichung nach der ‚normalen‘ Methode —
Beschluss des Rates, den Vorschlag nicht anzunehmen — Enthaltung“

Inhaltsverzeichnis

I – Einleitung	4
II – Einschlägige Bestimmungen des Statuts	7
III – Verfahren vor dem Gerichtshof	9
A – Rechtssache C-63/12	9
B – Rechtssache C-66/12	10
C – Rechtssache C-196/12	11
IV – Die Klagen in den Rechtssachen C-63/12 und C-196/12	12
A – Zur Zulässigkeit der Klagen	12
1. Stellungnahmen der Hauptparteien und der Streithelfer	12
2. Würdigung	13
a) Gerichtliche Kontrolle ablehnender Verhaltensweisen eines Organs, einer Einrichtung oder einer sonstigen Stelle der Union	15
i) Die Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV richtet sich gegen die rechtswidrige Handlung des Organs	15
ii) Die Untätigkeitsklage nach Art. 265 AEUV richtet sich gegen das Untätigbleiben des Organs	16
iii) Die Weigerung, eine Handlung vorzunehmen, ist mit der Nichtigkeitsklage anzufechten	17
b) Würdigung des Verhaltens des Rates	20

B – Zur Begründetheit der Klage in der Rechtssache C-63/12	22
1. Stellungnahmen der Hauptparteien und der Streithelfer	22
a) Vorbemerkungen	22
b) Klagevorbringen	22
i) Kommission	22
– Weigerung, die Dienst- und Versorgungsbezüge anzugleichen	22
– Weigerung, die Berichtigungskoeffizienten anzugleichen	23
ii) Parlament	24
c) Verteidigungsvorbringen	24
i) Rat	24
– Weigerung, die Dienst- und Versorgungsbezüge anzugleichen	24
– Weigerung, die Berichtigungskoeffizienten anzugleichen	28
ii) Mitgliedstaaten	28
– Tschechische Republik	28
– Königreich Dänemark	28
– Bundesrepublik Deutschland	28
– Königreich Spanien	29
– Königreich der Niederlande	29
– Vereinigtes Königreich	30
2. Würdigung	30
a) Rechtsprechung des Gerichtshofs zu der Rolle und den jeweiligen Befugnissen von Kommission und Rat im Verfahren zur Angleichung der Bezüge	30
b) Die Auflösung des Konflikts zwischen Kommission und Rat über die Frage, ob eine „erhebliche, abrupte Verschlechterung der wirtschaftlichen und sozialen Lage in der Union“ vorliegt	33
i) Untersuchung der Voraussetzungen für die Auslösung des Verfahrens nach Art. 10 des Anhangs XI des Statuts	33
ii) Würdigung der Begründetheit der Nichtigkeitsgründe	37
– Zum Klagegrund des Ermessensmissbrauchs	38
– Zum Klagegrund der Verletzung einer Rechtsvorschrift durch den Rat, der sich nicht hätte für befugt halten dürfen, den Verordnungsvorschlag nicht anzunehmen	38

– Zum Klagegrund der Verletzung der Voraussetzungen für die Anwendung der Ausnahmeklausel wegen unzureichender und fehlerhafter Begründung	39
V – Die Klage in der Rechtssache C-66/12	46
A – Begründetheit der Klage	46
1. Stellungnahmen der Hauptparteien und der Streithelfer	46
a) Irland	46
b) Französische Republik	46
2. Würdigung	47
B – Zulässigkeit der Klage	48
1. Stellungnahmen der Hauptparteien und der Streithelfer	48
2. Würdigung	50
VI – Kosten	55
VII– Ergebnis	55

I – Einleitung

1. Die Frage der jährlichen Angleichung des Besoldungsniveaus der Beamten und sonstigen Bediensteten der Europäischen Union, die den Verfahren in den Rechtssachen C-63/12, C-66/12 und C-196/12 gemeinsam zugrunde liegt, wurde bereits vor Kurzem vom Gerichtshof geprüft und führte zu dem Urteil vom 24. November 2010, Kommission/Rat², mit dem der Gerichtshof die Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1296/2009 des Rates vom 23. Dezember 2009³, mit der ein Prozentsatz für die Angleichung der Bezüge festgelegt wurde, der unter dem von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen Satz lag, teilweise für nichtig erklärt hat.

2. Die durch die drei vorliegenden Klagen aufgeworfenen Fragen stellen sich jedoch in einer anderen Konstellation, die eine Vertiefung der vorangegangenen Prüfung erfordert. Zudem stellen sich neue und schwierige Probleme der Zulässigkeit der Klagen.

3. Das Statut der Beamten und die Beschäftigungsbedingungen der sonstigen Bediensteten der Union wurde 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

2 – C-40/10, Slg. 2010, I-12043.

3 – Verordnung 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).

Einführung von Sondermaßnahmen, die vorübergehend auf die Beamten der Kommission anwendbar sind⁴, in der durch die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 723/2004 des Rates vom 22. März 2004⁵ und durch die Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1080/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 geänderten Fassung⁶ eingeführt.

4. Die Art. 1 und 3 des Anhangs XI des Statuts bestimmten bis zum 31. Dezember 2012 die Bedingungen, unter denen die Bezüge dieser Beamten und sonstigen Bediensteten alljährlich automatisch vom Rat der Europäischen Union auf Vorschlag der Kommission angeglichen wurden.

5. Durch Art. 10 des Anhangs XI des Statuts wurde jedoch eine „Ausnahmeklausel“ eingeführt, nach der von dieser Angleichungsmethode abgewichen werden konnte, falls „in der Union eine erhebliche, abrupte Verschlechterung der wirtschaftlichen und sozialen Lage eingetreten ist“. In diesem Fall oblag es der Kommission, dem Rat „entsprechende Vorschläge“ vorzulegen, über die dieser nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren beschloss.

6. Am 17. Dezember 2010 stellte der Rat fest, dass „die jüngste Finanz- und Wirtschaftskrise in der [Union] zu substanziellen Haushaltsanpassungen und verstärkter Arbeitsplatzunsicherheit in verschiedenen Mitgliedstaaten geführt und eine ernsthafte und abrupte Verschlechterung der wirtschaftlichen und sozialen Lage in der [Union] verursacht hat“, und ersuchte die Kommission im Einklang mit Art. 241 AEUV auf der Grundlage von Art. 10 des Anhangs XI des Status und in Anbetracht der von der Kommission mitgeteilten objektiven Daten, rechtzeitig geeignete Vorschläge zu unterbreiten, damit das Europäische Parlament und der Rat diese Vorschläge vor Ende 2011 prüfen und verabschieden könnten⁷.

7. Nach Verabschiedung eines Berichts betreffend diese Ausnahmeklausel⁸ am 13. Juli 2011 durch die Kommission, in dem diese eine erhebliche, abrupte Verschlechterung der wirtschaftlichen und sozialen Lage in der Union verneinte, trat der Rat diesem Ergebnis entgegen und beschloss am 28. Oktober 2011 mit „überwältigender“ Mehrheit der Delegationen, einen erneuten Antrag nach Art. 241 AEUV an die Kommission zu richten. Der Rat erklärte, er sei „davon überzeugt, dass die Finanz- und Wirtschaftskrise, die gegenwärtig in der [Union] herrscht und in den meisten Mitgliedstaaten substanzielle Haushaltsanpassungen zur Folge hat, eine ernsthafte und abrupte Verschlechterung der wirtschaftlichen und sozialen Lage in der [Union] darstellt“, und forderte die Kommission „[u]nter diesen besonderen und außergewöhnlichen Umständen und in Anbetracht der objektiven Daten zur wirtschaftlichen und sozialen Lage im Herbst 2011“ auf, Art. 10 des Anhangs XI des Statuts anzuwenden und einen angemessenen Vorschlag für die Angleichung der Dienstbezüge zu unterbreiten⁹.

4 — ABl. L 56, S. 1.

5 — ABl. L 124, S. 1.

6 — ABl. L 311, S. 1, im Folgenden: Statut.

7 — Ratsdokument 17946/10 ADD 1 vom 17. Dezember 2010.

8 — Bericht der Kommission an den Rat betreffend die Ausnahmeklausel (Artikel 10 des Anhangs XI des Statuts) (KOM[2011] 440 endgültig, im Folgenden: Bericht betreffend die Ausnahmeklausel).

9 — Ratsdokument 16281/11 vom 31. Oktober 2011 (im Wege des am 4. November 2011 abgeschlossenen schriftlichen Verfahrens angenommener Beschluss).

8. Daraufhin legte die Kommission am 24. November 2011 eine Mitteilung mit zusätzlichen Informationen¹⁰ vor, in der sie an ihrer Auffassung festhielt, dass die Voraussetzungen der Klausel nicht erfüllt seien, und brachte am selben Tag im Hinblick auf eine Erhöhung der Dienst- und Versorgungsbezüge um 1,7 % – ein Satz, der sich aus einer rein mechanischen Anwendung der Berechnungsmethode des Statuts ergab – und auf eine Anpassung der Berichtigungskoeffizienten beim Rat einen Vorschlag zur Angleichung im Rahmen der jährlichen Überprüfung für 2011¹¹ ein.

9. Da der Rat der Auffassung war, dass die Weigerung der Kommission, einen Vorschlag auf der Grundlage von Art. 10 des Anhangs XI des Statuts vorzulegen, auf unzureichenden und fehlerhaften Gründen beruhe, entschied er mit „Beschluss“ vom 19. Dezember 2011¹², den Verordnungsvorschlag nicht anzunehmen.

10. Dagegen hat die Kommission am 3. Februar 2012 eine Nichtigkeitsklage erhoben, die unter dem Aktenzeichen C-63/12 in das Register eingetragen worden ist.

11. Parallel zu dieser Nichtigkeitsklage hat die Kommission, die dem Rat am 25. Januar 2012 für den Fall, dass dessen Haltung als Untätigkeit im Sinne von Art. 265 AEUV angesehen werde, ein Aufforderungsschreiben übermittelt hatte, am 26. April 2012 eine Untätigkeitsklage erhoben, die unter dem Aktenzeichen C-196/12 in das Register eingetragen worden ist.

12. Der Rat hat seinerseits am 3. Februar 2012 eine Nichtigkeits- und, hilfsweise, eine Untätigkeitsklage sowohl gegen die Mitteilung als auch den Verordnungsvorschlag erhoben, die unter dem Aktenzeichen C-66/12 in das Register eingetragen worden ist.

13. Nach Auffassung der Kommission, unterstützt durch das Parlament, war der Rat im Rahmen des vom Statut vorgesehenen Verfahrens für die Angleichung der Bezüge verpflichtet, ihrem Verordnungsvorschlag zu folgen. Ihres Erachtens hätte er von der automatischen Anwendung der im Statut vorgesehenen Berechnungsmethode, um der wirtschaftlichen und sozialen Krise Rechnung zu tragen, nur auf einen entsprechenden Vorschlag der Kommission abweichen können.

14. Die Kommission beantragt daher die Nichtigerklärung des streitigen Beschlusses sowie, hilfsweise, im Wege der Untätigkeitsklage, die Feststellung durch den Gerichtshof, dass der Rat dadurch, dass er den Verordnungsvorschlag nicht angenommen habe, gegen seine Verpflichtungen aus dem Statut verstoßen habe.

15. Der Rat, unterstützt von mehreren Mitgliedstaaten¹³, tritt diesem Antrag und dessen Begründung entgegen. Das Statut ermächtigt ihn, die Angleichung der Bezüge abzulehnen, wenn er die Voraussetzungen für die Anwendung der Ausnahmeklausel als erfüllt ansehe.

10 — Mitteilung der Kommission an den Rat mit zusätzlichen Informationen zum Bericht der Kommission an den Rat betreffend die Ausnahmeklausel vom 13. Juli 2011 (KOM[2011] 829 endgültig, im Folgenden: Mitteilung).

11 — Vorschlag für eine Verordnung des Rates 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 2011 (KOM[2011] 820 endgültig, im Folgenden: Verordnungsvorschlag).

12 — Beschluss 2011/866/EU des Rates vom 19. Dezember 2011 betreffend den Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Rates 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 2011 (ABl. L 341, S. 54, im Folgenden: streitiger Beschluss).

13 — Es handelt sich um die Tschechische Republik, das Königreich Dänemark, die Bundesrepublik Deutschland, das Königreich Spanien, das Königreich der Niederlande sowie das Vereinigte Königreich von Großbritannien und Nordirland.

16. Der Rat, unterstützt von denselben und drei weiteren¹⁴ Mitgliedstaaten, beantragt die Nichtigkeitsklärung der Mitteilung, da die Kommission darin ihre endgültige Weigerung bekunde, entsprechende Vorschläge gemäß Art. 10 des Anhangs XI des Statuts vorzulegen, sowie des anschließenden Verordnungsvorschlags. Hilfsweise beantragt er nach Art. 265 AEUV die Feststellung einer Vertragsverletzung der Kommission durch Unterlassung.

17. Obwohl die drei Rechtssachen nicht formal verbunden worden sind, ist die Vorlage einheitlicher Schlussanträge aufgrund der Verflechtung der vorliegenden Klagen und der Übereinstimmung der in der Sache vorgetragenen Klagegründe gerechtfertigt.

18. In diesen Schlussanträgen werde ich darlegen, dass der streitige Beschluss eine anfechtbare Handlung darstellt, und dem Gerichtshof daher vorschlagen, die Nichtigkeitsklage der Kommission für zulässig und folglich die parallel von diesem Organ erhobene Untätigkeitsklage für unzulässig zu erklären.

19. Ich werde ferner erläutern, dass das Vorliegen einer erheblichen, abrupten Verschlechterung der wirtschaftlichen und sozialen Lage in der Union eine Voraussetzung für die Durchführung des Verfahrens nach Art. 10 des Anhangs XI des Statuts ist, so dass der Rat den auf die „normale“ Methode gestützten Verordnungsvorschlag nur zurückweisen darf, wenn diese Voraussetzung erfüllt ist.

20. Ich werde hierzu noch ergänzen, dass es, falls zwischen der Kommission und dem Rat kein Einvernehmen über das Vorliegen einer solchen Verschlechterung besteht, dem Gerichtshof obliegt, die Wahrung des institutionellen Gleichgewichts sicherzustellen, indem er seine Kontrolle über die Beurteilung der Kommission, beschränkt auf die Prüfung offensichtlicher Beurteilungsfehler, ausübt.

21. Ferner werde ich den Standpunkt vertreten, dass die Kommission keinen offensichtlichen Beurteilungsfehler begangen hat, als sie im Licht objektiver Daten die Wirtschaftskrise, der sich die Mitgliedstaaten 2010 gegenübersehen, nicht als Umstand ansah, der die Einleitung des Ausnahmeverfahrens gemäß Art. 10 des Anhangs XI des Statuts gestattet.

22. Daraus werde ich schließen, dass der Nichtigkeitsklage der Kommission stattzugeben und der streitige Beschluss für nichtig zu erklären ist.

23. Da die Begründetheit der Nichtigkeitsklage der Kommission die Unbegründetheit der Klage des Rates zur Folge hat, werde ich dem Gerichtshof vorschlagen, im Sinne der geordneten Rechtspflege und der Prozessökonomie nicht über die Zulässigkeit der letztgenannten Klage zu entscheiden und sie als unbegründet abzuweisen.

24. Hilfsweise werde ich die Klage des Rates als unzulässig einstufen, da der Beschluss zur Anrufung des Gerichtshofs gemäß Art. 16 Abs. 3 EUV mit qualifizierter Mehrheit angenommen werden muss und die von der Kommission zu Recht geltend gemachte Fehlerhaftigkeit des Beschlusses zur Unzulässigkeit der Klage führt.

II – Einschlägige Bestimmungen des Statuts

25. Bei den einschlägigen Bestimmungen handelt es sich um die Art. 64, 65 und 65a des Statuts sowie die Art. 1, 3, 10 und 15 seines Anhangs XI („Anwendungsmodalitäten zu den Artikeln 64 und 65 des Statuts“).

14 — Irland, die Französische Republik und die Republik Lettland.

26. Art. 64 des Statuts sieht vor:

„Auf die Dienstbezüge des Beamten, die auf Euro lauten, wird nach Abzug der nach dem Statut und dessen Durchführungsverordnungen einzubehaltenden Beträge ein Berichtigungskoeffizient angewandt, der je nach den Lebensbedingungen am Ort der dienstlichen Verwendung 100 v. H. oder einen höheren oder niedrigeren Hundertsatz beträgt.

Diese Koeffizienten werden vom Rat auf Vorschlag der Kommission mit qualifizierter Mehrheit ... festgesetzt.“

27. Art. 65 des Statuts bestimmt:

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

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

(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 ...“

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

29. Art. 1 Abs. 1 des Anhangs XI des Statuts sieht vor, 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]“.

30. Art. 3 des Anhangs XI des Statuts bestimmt:

„(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.

...

(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.

...“

31. Bei den in Abschnitt 1 des Anhangs XI angeführten Elementen zur Berechnung der jährlichen Angleichung handelt es sich um 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 von acht Mitgliedstaaten, die in Art. 1 Abs. 4 Buchst. a Unterabs. 4 dieses Anhangs aufgezählt werden¹⁵.

32. Art. 10 des Anhangs XI des Statuts, der einzige Artikel des Kapitels V („Ausnahmeklausel“) dieses Anhangs, lautet:

„Geht aus von der Kommission mitgeteilten objektiven Daten hervor, dass in der Union eine erhebliche, abrupte Verschlechterung der wirtschaftlichen und sozialen Lage eingetreten ist, so legt die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat entsprechende Vorschläge vor, über die diese gemäß Artikel 336 [AEUV] beschließen.“

33. Schließlich bestimmt Art. 15 in Kapitel 7 („Schlussbestimmung und Revisionsklausel“) des Anhangs XI des Statuts:

„(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 336 [AEUV] vor.“

III – Verfahren vor dem Gerichtshof

A – *Rechtssache C-63/12*

34. Mit Klageschrift vom 7. Februar 2012 hat die Kommission beim Gerichtshof ihren Antrag auf Nichtigerklärung gestellt. Der Rat hat seine Klagebeantwortung am 2. April 2012, die Kommission ihre Erwiderung am 11. Mai 2012 und der Rat seine Gegenerwiderung am 2. Juli 2012 eingereicht.

35. Mit Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofs vom 25. April 2012 ist das Parlament als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge der Kommission zugelassen worden. Es hat seinen Streithilfeschriftsatz am 11. Juni 2012 eingereicht. Der Rat hat am 27. Juli 2012 eine Stellungnahme zu diesem Schriftsatz eingereicht.

36. Die Tschechische Republik, das Königreich Dänemark, die Bundesrepublik Deutschland, das Königreich Spanien, das Königreich der Niederlande und das Vereinigte Königreich sind mit Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofs vom 6. Juli 2012 als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge des Rates zugelassen worden.

37. Ihre Streithilfeschriftsätze haben die Tschechische Republik am 19. September 2012, das Königreich Spanien am 20. September 2012, das Vereinigte Königreich am 24. September 2012 und die anderen Mitgliedstaaten am 21. September 2012 eingereicht.

¹⁵ — Es handelt sich um folgende Mitgliedstaaten: das Königreich Belgien, die Bundesrepublik Deutschland, das Königreich Spanien, die Französische Republik, die Italienische Republik, das Großherzogtum Luxemburg, das Königreich der Niederlande und das Vereinigte Königreich. Die Vorschrift sieht im Anschluss an diese Aufzählung vor, dass der Rat gemäß Art. 65 Abs. 3 des Statuts auf Vorschlag der Kommission eine neue Stichprobe beschließen kann, die für mindestens 75 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) der Union repräsentativ sein muss und ab dem Jahr gilt, das auf das Jahr der Beschlussfassung folgt.

38. Die Kommission hat zu diesen Streithilfeschriftsätzen am 4. Januar 2013 Stellung genommen.
39. Die Kommission beantragt,
- den streitigen Beschluss für nichtig zu erklären und
 - dem Rat die Kosten aufzuerlegen.
40. Das Parlament beantragt, den Anträgen der Kommission stattzugeben.
41. Der Rat beantragt,
- die Nichtigkeitsklage als unzulässig abzuweisen,
 - hilfsweise, die Klage als unbegründet abzuweisen und
 - der Kommission die Kosten aufzuerlegen.
42. Die Tschechische Republik, das Königreich Dänemark, die Bundesrepublik Deutschland, das Königreich Spanien, das Königreich der Niederlande und das Vereinigte Königreich beantragen, den Anträgen des Rates stattzugeben.

B – *Rechtssache C-66/12*

43. Mit Klageschrift vom 9. Februar 2012 hat der Rat beim Gerichtshof seinen Antrag auf Nichtigerklärung gestellt. Die Kommission hat ihre Klagebeantwortung am 23. März 2012, der Rat seine Erwiderung am 11. Mai 2012 und die Kommission ihre Gegenerwiderung am 22. Juni 2012 eingereicht.
44. Mit Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofs vom 20. April 2012 ist das Parlament als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge der Kommission zugelassen worden. Am 11. Juni 2012 hat es seinen Streithilfeschriftsatz eingereicht. Der Rat hat am 27. Juli 2012 seine Stellungnahme zu diesem Schriftsatz eingereicht.
45. Mit Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofs vom 6. Juli 2012 sind die Tschechische Republik, das Königreich Dänemark, die Bundesrepublik Deutschland, Irland, das Königreich Spanien, die Französische Republik, die Republik Lettland, das Königreich der Niederlande und das Vereinigte Königreich als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge des Rates zugelassen worden.
46. Mit Ausnahme der Republik Lettland, die keinen Schriftsatz eingereicht hat, haben die Tschechische Republik am 19. September 2012, das Königreich Spanien am 20. September 2012, das Königreich Dänemark, die Bundesrepublik Deutschland sowie das Königreich der Niederlande am 21. September 2012, Irland am 24. September 2012 und die Französische Republik am 25. September 2012 ihre Streithilfeschriftsätze eingereicht.
47. Die Kommission hat zu diesen Streithilfeschriftsätzen am 4. Januar 2013 Stellung genommen.
48. Der Rat beantragt,
- die Mitteilung und den Verordnungsvorschlag für nichtig zu erklären,

- hilfsweise, einen Verstoß gegen die Verträge festzustellen, da die Kommission es unterlassen hat, dem Parlament und dem Rat nach Art. 10 des Anhangs XI des Statuts entsprechende Vorschläge vorzulegen, und
 - der Kommission die Kosten aufzuerlegen.
49. Die Tschechische Republik, das Königreich Dänemark, die Bundesrepublik Deutschland, Irland, das Königreich Spanien, die Französische Republik, die Republik Lettland, das Königreich der Niederlande und das Vereinigte Königreich beantragen, den Anträgen des Rates stattzugeben.
50. Die Kommission beantragt,
- die Klage abzuweisen und
 - dem Rat die Kosten aufzuerlegen.
51. Das Parlament beantragt, den Anträgen der Kommission stattzugeben.

C – Rechtssache C-196/12

52. Mit Klageschrift vom 26. April 2012 hat die Kommission beim Gerichtshof ihre Untätigkeitsklage erhoben. Der Rat hat seine Klagebeantwortung am 18. Juni 2012, die Kommission ihre Erwiderung am 30. Juli 2012 und der Rat seine Gegenerwiderung am 17. September 2012 eingereicht.
53. Mit Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofs vom 4. September 2012 sind die Bundesrepublik Deutschland, das Königreich Spanien, das Königreich der Niederlande und das Vereinigte Königreich als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge des Rates zugelassen worden, während das Parlament als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge der Kommission zugelassen worden ist.
54. Ihre Streithilfeschriftsätze haben die Bundesrepublik Deutschland am 16. Oktober 2012, das Königreich Spanien am 24. Oktober 2012, das Vereinigte Königreich am 14. November 2012 und das Königreich der Niederlande sowie das Parlament am 16. November 2012 eingereicht.
55. Die Kommission und der Rat haben ihre Stellungnahmen zu diesen Streithilfeschriftsätzen am 16. Januar 2013 bzw. am 21. Januar 2013 eingereicht.
56. Die Kommission beantragt,
- festzustellen, dass der Rat dadurch gegen seine Verpflichtungen aus dem Statut verstoßen hat, dass er den Verordnungsvorschlag nicht angenommen hat, und
 - dem Rat die Kosten aufzuerlegen.
57. Das Parlament beantragt, den Anträgen der Kommission stattzugeben.
58. Der Rat beantragt,
- die Klage abzuweisen und
 - der Kommission die Kosten aufzuerlegen.
59. Die Bundesrepublik Deutschland, das Königreich Spanien, das Königreich der Niederlande und das Vereinigte Königreich beantragen, den Anträgen des Rates stattzugeben.

IV – Die Klagen in den Rechtssachen C-63/12 und C-196/12

A – Zur Zulässigkeit der Klagen

1. Stellungnahmen der Hauptparteien und der Streithelfer

60. Der Rat macht geltend, die Nichtigkeitsklage sei unzulässig, denn der streitige Beschluss sei keine Handlung, die eigenständige Rechtswirkungen erzeuge, da er durch diesen Beschluss den Verordnungsvorschlag weder geändert noch endgültig zurückgewiesen, sondern im Bemühen um Transparenz lediglich dargestellt habe, warum er ihn nicht annehmen könne.

61. Die Kommission tritt dieser Darstellung entgegen und schlägt vor, zwischen den beiden Aspekten des Verordnungsvorschlags zu unterscheiden, dessen Annahme der Rat abgelehnt habe.

62. Sie stellt als Erstes in Bezug auf die Angleichung der Dienst- und Versorgungsbezüge der Beamten und sonstigen Bediensteten der Union fest, dass die Nichtigkeitsklage zulässig sei, da sich der Entscheidungscharakter der angefochtenen Handlung sowohl aus dem verwendeten Rechtsinstrument als auch aus seinem Inhalt ergebe.

63. Zur Form des streitigen Beschlusses weist die Kommission darauf hin, dass er zu den in Art. 288 AEUV genannten Rechtshandlungen gehöre, in der Serie L des *Amtsblatts der Europäischen Union*, die der Unionsgesetzgebung gewidmet sei, veröffentlicht worden sei und als Rechtsgrundlage das Statut, insbesondere dessen Art. 65 und die Anhänge VII, XI und XIII, sowie Art. 20 der Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten der Union nenne.

64. Was den Wesensgehalt der angefochtenen Handlung betreffe, so erzeuge diese unbestreitbare eigenständige Rechtswirkungen, da der streitige Beschluss dazu führe, dass keine jährliche Angleichung der Dienst- und Versorgungsbezüge erfolge und diese folglich eingefroren würden. Die Kommission, die die Frage aufwirft, wie der Rat den Vorschlag annehmen könnte, ohne zuvor den Beschluss, ihn nicht anzunehmen, aufzuheben, ist der Auffassung, dass die Unterscheidung, die der Rat zwischen einem „Nichtannahmebeschluss“ und einem „Ablehnungsbeschluss“ zu treffen versuche, nicht auf anerkannten Kategorien beruhe.

65. Als Zweites stellt die Kommission in Bezug auf die Annahme der auf die Dienst- und Versorgungsbezüge anwendbaren Berichtigungskoeffizienten fest, dass der streitige Beschluss insoweit keine Begründung enthalte, was, auch wenn der Rat formal eine ablehnende Entscheidung angenommen habe, in erster Linie als rechtswidriges Unterlassen anzusehen sei, das mit der Nichtigkeitsklage angefochten werden könne.

66. Unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs, wonach für die Qualifizierung angefochtener Maßnahmen als Handlungen auf ihr Wesen abzustellen sei¹⁶, entgegnet der Rat, die Auffassung, dass der streitige Beschluss zum Einfrieren der Gehälter der Beamten und sonstigen Bediensteten der Union führe, beruhe auf der falschen Annahme, dass bereits der Umstand, dass die Kommission einen Vorschlag auf der Grundlage von Art. 3 des Anhangs XI des Statuts vorgelegt habe, genüge, um eine unbedingte Verpflichtung des Rates, auf dieser Grundlage tätig zu werden, auszulösen. Darüber hinaus sei ein Angleichungsanspruch der Beamten, wie ihn die Kommission geltend mache, an die Bedingung geknüpft, dass der Rat über die Angleichung beschliesse, was eine Wahl zwischen zwei sich einander ausschließenden Rechtsgrundlagen, nämlich Art. 3 und Art. 10 des Anhangs XI des Statuts, voraussetze.

16 — Der Rat zitiert die Urteile des Gerichtshofs vom 11. November 1981, IBM/Kommission (60/81, Slg. 1981, 2639), und des Gerichts vom 10. Juli 1990, Automec/Kommission (T-64/89, Slg. 1990, II-367).

67. Der Rat macht schließlich geltend, der streitige Beschluss sei nicht endgültig und habe keine Auswirkung auf die rechtliche Existenz des Verordnungsvorschlags, den er gemäß der Regel *lex posterior derogat priori* jederzeit ohne Abänderung der früheren Handlung annehmen könne.

68. Das Parlament schließt sich dem Vorbringen der Kommission an. Die Unterscheidung des Rates zwischen einem Nichtannahmebeschluss und einem Ablehnungsbeschluss müsse als künstlich angesehen werden, und bei der Beurteilung der Art des Beschlusses müsse dem Umstand Rechnung getragen werden, dass der Rat damit auf eine Verpflichtung, die Dienst- und Versorgungsbezüge „bis Ende eines jeden Jahres“ anzugleichen, und den von der Kommission dazu unterbreiteten Vorschlag reagiert habe.

69. Die als Streithelfer beigetretenen Mitgliedstaaten unterstützen die Auffassung des Rates, wobei sie auf die von ihm vorgebrachten Argumente verweisen. Nach Auffassung der Bundesrepublik Deutschland erzeugt der streitige Beschluss zudem keine Rechtswirkungen, da er weder ein Verfahren abschließe noch den Verordnungsvorschlag gegenstandslos mache. Der Beschluss stelle lediglich einen Zwischenschritt in dem Verfahren dar, das die Kommission mit dem Ziel der Festsetzung der jährlichen Angleichung der Bezüge eingeleitet habe und das erst abgeschlossen sei, wenn der Rat rückwirkend zum 1. Juli 2011 eine Verordnung zur Angleichung der Bezüge angenommen habe.

2. Würdigung

70. Die Klage, die gegen den streitigen Beschluss in seinen beiden Teilen zu erheben ist, ist, wie ich darlegen werde, eine Nichtigkeits- und keine Untätigkeitsklage.

71. Die Nichtigkeitsklage und die Untätigkeitsklage der Kommission haben in Wirklichkeit ein und denselben Zweck, denn sie richten sich gegen das Verhalten des Rates, der unter Berufung auf die Ausnahmeklausel den Verordnungsvorschlag nicht angenommen hat. Da dieses Verhalten *prima facie* durchaus als Beschluss gewertet werden könnte und zugleich indirekt zeigt, dass der Rat in Bezug auf die jährliche Angleichung der Bezüge und der Berichtigungskoeffizienten möglicherweise untätig bleibt, hat die Kommission diese Handlung unter zwei verschiedenen Gesichtspunkten angefochten, indem sie sowohl eine Nichtigkeits- als auch eine Untätigkeitsklage erhoben hat, die der Rat mit einer Nichtigkeits- und, hilfsweise, mit einer Untätigkeitsklage beantwortet hat.

72. Die Unschlüssigkeit von Kommission und Rat über den einzuschlagenden Rechtsbehelf zeigt die Rechtsunsicherheit bei der Bestimmung des jeweiligen Anwendungsbereichs von Nichtigkeits- und Untätigkeitsklage, vor allem wenn das angefochtene Verhalten in einer Weigerung besteht. Diese Unsicherheit ist zwar auf die Komplexität der theoretischen Verknüpfung zwischen diesen beiden Rechtsbehelfen und bestimmte Entwicklungen beim Wortlaut zurückzuführen, erklärt sich aber auch aus der Entwicklung der Rechtsprechung, die Raum für manche Mehrdeutigkeit geschaffen hat. Dass nun Zweifel bezüglich der Abgrenzung zwischen den beiden Rechtsbehelfen – zudem von zwei Unionsorganen – geäußert werden können, ist meines Erachtens besonders bedenklich, da doch das System gerichtlicher Kontrolle der Rechtmäßigkeit der Unionshandlungen zur Gewährleistung der Beachtung des Grundsatzes effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes dem Grundsatz der Vollständigkeit¹⁷ und der Kohärenz folgen sollte.

17 — Der Gerichtshof hat wiederholt befunden, dass das Unionsrecht auf der Errichtung eines umfassenden Systems von Rechtsbehelfen und Verfahren beruht, das dem Gerichtshof die Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Handlungen der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union zuweisen soll (vgl. u. a. Urteil vom 14. Juni 2012, CIVAD [C-533/10, Randnr. 32 und die dort angeführte Rechtsprechung]).

73. Der letztgenannte Grundsatz, der in den Art. 6 und 13 der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten verankert und in Art. 47 der am 7. Dezember 2000 in Nizza proklamierten Charta der Grundrechte der Europäischen Union bekräftigt worden ist, besagt, dass jede rechtswidrige Handlung eines Organs, einer Einrichtung oder einer sonstigen Stelle der Union angefochten werden kann, wenn sie beschwerenden Charakter hat.

74. Um einen größtmöglichen Rechtsschutz zu gewährleisten, könnte geltend gemacht werden, dass in erster Linie jede Lücke in der Rechtmäßigkeitskontrolle zu vermeiden und daher sicherzustellen ist, dass eine ablehnende Entscheidung eines Organs, einer Einrichtung oder einer sonstigen Stelle der Union, soweit sie verbindliche Rechtswirkungen hervorruft, vom Gerichtshof als Garant der Rechtmäßigkeit überprüft werden kann; unerheblich ist dabei, ob diese Kontrolle mittels einer Nichtigkeits- oder einer Untätigkeitsklage erfolgt.

75. Man müsste daher von zwei miteinander konkurrierenden Rechtsbehelfen ausgehen, so dass den Klägern erforderlichenfalls ein Wahlrecht zugestanden wird und sie den Rechtsbehelf, mit dem sie eine ablehnende Entscheidung anfechten wollen, frei wählen können.

76. Dementsprechend ist festzustellen, dass die beiden Rechtsbehelfe einen gemeinsamen Zweck verfolgen, was in den Entscheidungen des Gerichtshofs in der Formulierung, dass sie „ein und denselben Rechtsbehelf regeln“¹⁸, oder dem Wortlaut des Grundsatzes zum Ausdruck kommt, dass „im Klagesystem des Vertrages ein enger Zusammenhang ... zwischen [ihnen besteht]“¹⁹.

77. Gleichwohl unterscheiden sich diese beiden Rechtsbehelfe trotz ihres gemeinsamen Zweckes in ihrer Art²⁰, den Voraussetzungen ihrer Zulässigkeit und Ausübung sowie – in geringerem Maße – ihren möglichen Auswirkungen²¹ voneinander. Daher bin ich sicher, dass Überschneidungen weder im Interesse der Kläger noch im Interesse einer ordnungsgemäßen Rechtspflege liegen. Im Gegenteil ist es unerlässlich, dass die beiden Rechtsbehelfe klar voneinander abgegrenzt werden, indem ihnen ein sich gegenseitig ausschließender Charakter beigemessen und ihr harmonisches Nebeneinander auf der Grundlage eines „systematischen“ Konzepts sichergestellt wird²². Hierbei handelt es sich nicht nur um ein theoretisches Problem, denn es erfordert eine Prüfung des Ergänzungs- oder Wettbewerbsverhältnisses zwischen den beiden Rechtsbehelfen sowie des Grades ihrer

18 — Vgl. Urteile vom 18. November 1970, Chevalley/Kommission (15/70, Slg. 1970, 975, Randnr. 6), und vom 26. November 1996, T. Port (C-68/95, Slg. 1996, I-6065, Randnr. 59), sowie Beschluss vom 1. Oktober 2004, Pérez Escobar/Kommission (C-379/03 P, Randnr. 15). Nach dieser Rechtsprechung muss der Einzelne, der Nichtigkeitsklage gegen einen Rechtsakt eines Organs erheben kann, der zwar nicht an ihn gerichtet ist, ihn aber unmittelbar und individuell betrifft, Untätigkeitsklage gegen ein Organ erheben können, das es unterlassen hat, einen Rechtsakt zu erlassen, der ihn in gleicher Weise betroffen hätte.

19 — Vgl. Urteil vom 22. Mai 1985, Parlament/Rat (13/83, Slg. 1985, 1513, Randnr. 36).

20 — Anders als der EGKS-Vertrag, der dadurch, dass er Untätigkeit als „[die dem] Schweigen zu [entnehmende ablehnende] Entscheidung“ (Art. 35) definierte, daraus eine besondere Modalität der Anfechtungsklage machte, verlieh der EG-Vertrag der Untätigkeitsklage Eigenständigkeit, indem er sie in der Weise definierte, dass sie „auf Feststellung“ der Vertragsverletzung durch Unterlassung, einen Beschluss zu fassen, gerichtet ist (Art. 175 EG-Vertrag, später Art. 232 EG, jetzt Art. 265 AEUV).

21 — Diese Auswirkungen sind nicht grundlegend verschieden und werden zudem durch eine einzige Bestimmung, nämlich Art. 266 Abs. 1 AEUV, näher erläutert, wonach das betreffende Organ „die sich aus dem Urteil des Gerichtshofs ... ergebenden Maßnahmen zu ergreifen“ hat. Während jedoch die Nichtigerklärung eines Rechtsakts das sofortige und rückwirkende Verschwinden dieses Rechtsakts aus dem Rechtsbestand mit sich bringt, verpflichtet die Feststellung der Untätigkeit eines Organs, ohne zu einer sofortigen Änderung der Rechtslage zu führen, dieses Organ, den Rechtsakt anzunehmen, den zu erlassen es sich geweigert hat.

22 — Vgl. hierzu u. a. die Dissertation von Berrod, F., *La systématique des voies de droit communautaires*, Dalloz, Paris, 2003; Rittleng, D., „Pour une systématique des contentieux au profit d'une protection juridictionnelle effective“, *Mélanges en hommage à Guy Isaac: 50 ans de droit communautaire*, PU Toulouse, 2004, S. 735, und Lenaerts, K., „La systématique des voies de recours dans l'ordre juridique de l'Union européenne“, *Mélanges en hommage à Georges Vandensanden*, Bruylant, Brüssel, 2008, S. 257.

Eigenständigkeit oder Abhängigkeit²³. Außerdem hat es erhebliche praktische Bedeutung, weil die Antwort darüber entscheidet, ob die Kläger den Rechtsbehelf ausüben können, mit dem der begangene Rechtsverstoß am besten geahndet werden kann, so dass der praktischen Wirksamkeit der Rechtmäßigkeitskontrolle Vorrang eingeräumt wird.

78. Vor einer genaueren Würdigung des Verhaltens des Rates und des Rechtsbehelfs, mit dem die Rechtmäßigkeit dieses Verhaltens anzufechten ist, werde ich deshalb die Regeln für die gerichtliche Kontrolle „negativer“ Verhaltensweisen, d. h. von Verhaltensweisen, mit denen ein Organ, eine Einrichtung oder eine sonstige Stelle der Union eine Weigerung zum Ausdruck bringt, darlegen, wie sie sich meines Erachtens aus dem derzeitigen Stand der Rechtsprechung des Gerichtshofs ergeben.

a) Gerichtliche Kontrolle ablehnender Verhaltensweisen eines Organs, einer Einrichtung oder einer sonstigen Stelle der Union

79. Meines Erachtens steht Folgendes fest. Da sich die Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV gegen die rechtswidrige Handlung des Organs richtet (i), während mit der Untätigkeitsklage nach Art. 265 AEUV gegen sein Untätigbleiben vorgegangen wird (ii), ist die Weigerung, eine Handlung vorzunehmen, mit der Nichtigkeitsklage anzufechten (iii).

i) Die Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV richtet sich gegen die rechtswidrige Handlung des Organs

80. Nach Art. 263 AEUV überwacht der Gerichtshof die Rechtmäßigkeit der Handlungen der Organe, u. a. diejenigen des Rates, soweit es sich nicht um Empfehlungen oder Stellungnahmen handelt.

81. Damit eine Handlung Gegenstand einer Nichtigkeitsklage sein kann, müssen zwei Voraussetzungen erfüllt sein.

82. Erstens muss von einem Unionsorgan inhaltlich eine Rechtshandlung, eine „Bestimmung“, vorgenommen worden sein.

83. Zweitens sind nach ständiger Rechtsprechung, die im Rahmen von Nichtigkeitsklagen der Mitgliedstaaten oder Organe entwickelt wurde, anfechtbare Handlungen im Sinne von Art. 263 AEUV „unabhängig von ihrer Form alle von den Organen erlassenen Bestimmungen, die verbindliche Rechtswirkungen erzeugen sollen“²⁴. Erhebt eine natürliche oder juristische Person Nichtigkeitsklage gegen eine Handlung, deren Adressat sie ist, müssen die verbindlichen Rechtswirkungen dieser Handlung geeignet sein, die Interessen der klagenden Partei dadurch zu beeinträchtigen, dass sie ihre Rechtsstellung in eindeutiger Weise verändern²⁵.

23 — Vgl. hierzu die Dissertation von Berrod, F., a. a. O., Nr. 388, S. 356, und Nr. 392, S. 359. Der Autor fasst das Spannungsverhältnis zwischen den beiden Rechtsbehelfen zusammen, wobei er auf die wesentliche Verbindung zwischen ihnen hinweist, aber auch betont, dass gleichwohl eine „grundlegende Eigenständigkeit“ der Untätigkeitsklage gegenüber der Nichtigkeitsklage bestehe.

24 — Vgl. Urteil vom 13. Oktober 2011, Deutsche Post und Deutschland/Kommission (C-463/10 P und C-475/10 P, Slg. 2011, I-9639, Randnr. 36 und die dort angeführte Rechtsprechung).

25 — Vgl. Beschluss vom 14. Mai 2012, Sepracor Pharmaceuticals (Irland)/Kommission (C-477/11 P, Randnr. 51 und die dort angeführte Rechtsprechung).

84. Dem Kriterium der zwingenden Rechtswirkung kommt eine besondere Bedeutung zu, wenn es darum geht, die Anfechtbarkeit einer Zwischenhandlung in einem mehrphasigen Verwaltungsverfahren zu beurteilen. Grundsätzlich sind nur endgültige Handlungen anfechtbar. Nach der Formulierung des Gerichtshofs muss die Handlung die „endgültige Äußerung [des] Willens [des Organs]“ darstellen²⁶, so dass Zwischenhandlungen zur Vorbereitung der endgültigen Entscheidung, wie solche, die eine vorläufige Haltung des Organs zum Ausdruck bringen, nicht als anfechtbare Handlungen angesehen werden können²⁷.

85. So wurde entschieden, dass ein von der Kommission dem Rat vorgelegter Verordnungsvorschlag nicht als anfechtbare Handlung angesehen werden kann, da er eine Zwischenhandlung darstellt, deren Zweck allein darin besteht, den Erlass eines endgültigen Rechtsakts vorzubereiten, ohne den Standpunkt, den der Rat einnehmen wird, endgültig festzulegen²⁸.

86. Eine Zwischenhandlung, die „eigenständige Rechtswirkungen“ erzeugt, muss dagegen mit einer Nichtigkeitsklage angefochten werden können²⁹.

87. Schließlich sei darauf hingewiesen, dass Zwischenhandlungen ohne Entscheidungscharakter zwar nicht als solche anfechtbar sind, doch können ihnen etwa anhaftende rechtliche Mängel im Rahmen der Klage gegen die endgültige Handlung, deren Vorbereitung sie dienen, geltend gemacht werden³⁰.

ii) Die Untätigkeitsklage nach Art. 265 AEUV richtet sich gegen das Untätigbleiben des Organs

88. Unterlässt es das Parlament, der Europäische Rat, der Rat, die Kommission oder die Europäische Zentralbank unter Verletzung der Verträge, einen Beschluss zu fassen, so können die Mitgliedstaaten und die anderen Organe der Union nach Art. 265 AEUV beim Gerichtshof Klage auf Feststellung dieser Vertragsverletzung erheben.

89. Die Untätigkeitsklage kann auch von jeder natürlichen oder juristischen Person erhoben werden, die einem Organ, einer Einrichtung oder einer sonstigen Stelle der Union vorwirft, es unterlassen zu haben, eine Handlung an sie zu richten, bei der es sich nicht um eine Empfehlung oder Stellungnahme handelte.

90. Dieser Rechtsbehelf ist nur zulässig, wenn das fragliche Organ, die fragliche Einrichtung oder die fragliche sonstige Stelle zuvor aufgefordert wurde, tätig zu werden, und wenn dieses Organ, diese Einrichtung oder diese sonstige Stelle nicht binnen zwei Monaten nach dieser Aufforderung „Stellung genommen“ hat.

91. Nach ständiger Rechtsprechung „beruht die Möglichkeit der Erhebung einer Untätigkeitsklage auf der Vorstellung, dass die rechtswidrige Untätigkeit [des betreffenden Organs] die Befassung des Gerichtshofs ermöglichen soll, um von diesem feststellen zu lassen, dass die Unterlassung, soweit das betroffene Organ sie nicht abgestellt hat, gegen den Vertrag verstößt“³¹.

92. Stellt man diese Regel dem Gegenstand der Nichtigkeitsklage gegenüber, lässt sich die Trennungslinie zwischen den beiden Rechtsbehelfen ziehen, die der unmittelbaren Kontrolle der Rechtmäßigkeit des Verhaltens der Unionsorgane dienen. Während eine Willensäußerung in Form einer Rechtshandlung, die verbindliche Rechtswirkungen erzeugt, mit der Nichtigkeitsklage

26 — Vgl. Urteil vom 5. Dezember 1963, *Henricot u. a./Hohe Behörde* (23/63, 24/63 und 52/63, Slg. 1963, 469, 484).

27 — Vgl. u. a. Urteil *IBM/Kommission* (Randnr. 10) sowie Beschluss *Sepracor Pharmaceuticals (Irland)/Kommission* (Randnrn. 55 und 56).

28 — Beschluss des Gerichts vom 15. Mai 1997, *Berthu/Kommission* (T-175/96, Slg. 1997, II-811, Randnrn. 21 und 22).

29 — Vgl. Beschluss *Sepracor Pharmaceuticals (Irland)/Kommission* (Randnr. 58 und die dort angeführte Rechtsprechung).

30 — Vgl. Urteil *IBM/Kommission* (Randnr. 12) sowie Urteil des Gerichts vom 21. Juni 2012, *Spanien/Kommission* (T-264/10 und T-266/10, Randnr. 13).

31 — Vgl. Urteil vom 16. Februar 1993, *ENU/Kommission* (C-107/91, Slg. 1993, I-599, Randnr. 10 und die dort angeführte Rechtsprechung).

angefochten wird, wird die rechtswidrige Untätigkeit des Organs mit der Untätigkeitsklage angefochten. Die Rechtmäßigkeitskontrolle erfolgt mit anderen Worten mittels der Nichtigkeitsklage, wenn das Fehlverhalten des betreffenden Organs in einer Handlung besteht, und mittels der Untätigkeitsklage, wenn es in einer Unterlassung besteht.

93. Aus dieser *summa divisio* ergibt sich die Antwort auf die Frage, welcher Rechtsbehelf gegen eine ablehnende Entscheidung zu ergreifen ist.

iii) Die Weigerung, eine Handlung vorzunehmen, ist mit der Nichtigkeitsklage anzufechten

94. Auch wenn die scheinbar klare Unterscheidung zwischen der Nichtigkeitsklage und der Untätigkeitsklage durch die begrifflichen Unterschiede zwischen der Definition der Untätigkeit im EGKS-Vertrag und im EWG-Vertrag³² beeinträchtigt worden ist, scheint mir die Prüfung der Frage, von welchem Rechtsbehelf Gebrauch gemacht werden kann, um die Rechtswidrigkeit im Zusammenhang mit einer ablehnenden Entscheidung zu rügen, gleichwohl eindeutig zu ergeben, dass die Weigerung eine Handlung ist, die Gegenstand einer Nichtigkeitsklage sein kann.

95. Die Weigerung, eine Entscheidung zu treffen, gilt nämlich als Entscheidung, da sie eine – wenn auch negative – Willensäußerung zum Ausdruck bringt, und die ablehnende Entscheidung folgt denselben Zuständigkeits- und Formvorschriften wie die positive Entscheidung.

96. Die Rechtsprechung liegt eindeutig auf dieser Linie der Gleichsetzung, und in zahlreichen Urteilen wird gegen ablehnende Entscheidungen die Nichtigkeitsklage für zulässig erklärt³³.

97. Indessen hat der Gerichtshof in einem *obiter dictum* seines Urteils vom 27. September 1988, Parlament/Rat³⁴, anerkannt, dass das Parlament wegen Nichtvorlage eines Haushaltsentwurfs eine Untätigkeitsklage gegen den Rat erheben kann, da „[g]egenüber einer Weigerung, tätig zu werden, so ausdrücklich sie auch sein mag, ... der Gerichtshof auf der Grundlage von Artikel 175 angerufen werden [kann], da sie die Untätigkeit nicht beendet“³⁵. Diese in der Lehre als „mysteriös“ bezeichnete Formulierung³⁶ lässt sich eher durch Erwägungen in Zusammenhang mit der Klagebefugnis des Parlaments erklären als durch die Absicht, den Anwendungsbereich der Untätigkeitsklage zu erweitern. Im Übrigen ist die Rechtsprechung danach zu einem orthodoxeren Standpunkt zurückgekehrt³⁷.

98. Um festzustellen, ob eine ablehnende Entscheidung eine anfechtbare Handlung darstellt, unterscheidet die Rechtsprechung überdies danach, ob die abgelehnte Handlung endgültige Rechtswirkungen hätte hervorrufen können oder nicht. So hat der Gerichtshof wiederholt ausgeführt, dass eine Entscheidung, wenn sie eine Ablehnung enthält, anhand des Gegenstands des Antrags zu

32 — Es ist insbesondere festzustellen, dass die Gleichstellung des Schweigens und einer stillschweigenden ablehnenden Entscheidung im EGKS-Vertrag bewirkt hat, dass jede, auch eine ausdrückliche ablehnende Entscheidung der Untätigkeitsklage zugeordnet wird. Vgl. hierzu Soldatos, P., „L'introuvable recours en carence devant la Cour de justice des Communautés européennes“, *Cahiers de droit européen*, 1969, S. 316 ff.

33 — Vgl. u. a. Urteile vom 23. Februar 1961, De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Hohe Behörde (30/59, Slg. 1961, 3), vom 15. Dezember 1988, Irish Cement/Kommission (166/86 und 220/86, Slg. 1988, 6473), zur Zurückweisung einer Beschwerde gegen die Gewährung einer Beihilfe, vom 9. Dezember 2004, Kommission/Greencore (C-123/03 P, Slg. 2004, I-11647), zur Weigerung der Kommission, Verzugszinsen auf den zu erstattenden Betrag einer Geldbuße zu zahlen, und vom 18. November 2010, NDSHT/Kommission (C-322/09 P, Slg. 2010, I-11911), zur ablehnenden Entscheidung über die Eröffnung eines förmlichen Prüfverfahrens im Bereich staatlicher Beihilfen.

34 — 302/87, Slg. 1988, 5615.

35 — Randnr. 17.

36 — Vgl. Simon, D., *Le système juridique communautaire*, PUF, Paris, 2. Aufl., 1998, Nr. 379, S. 402.

37 — Vgl. Urteil NDSHT/Kommission (Randnrn. 44 bis 56).

beurteilen ist, den sie bescheidet³⁸. Dieser etwas sibyllinisch erscheinenden Formulierung, von der es verschiedene Varianten gibt³⁹, lässt sich in Wirklichkeit für die ablehnenden Entscheidungen folgende Lösung entnehmen. Die Weigerung, eine Handlung zu erlassen, kann mit der Nichtigkeitsklage angefochten werden, soweit eine solche Klage gegen die Handlung, deren Annahme das Organ abgelehnt hat, hätte gerichtet werden können. Kann die abgelehnte Handlung endgültige Rechtswirkungen erzeugen, kann gegen ihre Ablehnung somit Klage erhoben werden. Erzeugt dagegen die Handlung, deren Annahme abgelehnt worden ist, keine solchen Wirkungen, kann gegen die Weigerung, diese Handlung anzunehmen, keine Nichtigkeitsklage beim Gerichtshof erhoben werden.

99. Die Weigerung, tätig zu werden, muss daher unabhängig von der Form, in der sie ausgedrückt wird, mit der Nichtigkeitsklage angefochten werden.

100. Dies ist erstens der Fall bei einer ausdrücklichen Weigerung. Besteht die Antwort des Organs in einer ausdrücklichen ablehnenden Entscheidung, ist nicht der Rechtsbehelf der Untätigkeitsklage zu verwenden, da der Kläger innerhalb der durch den AEU-Vertrag festgelegten Frist zur Erhebung einer Nichtigkeitsklage befugt ist, mit der er die Rechtswidrigkeit der Handlung des Organs feststellen lassen kann.

101. Die ausdrückliche Weigerung kann zwei verschiedene Formen annehmen.

102. Es kann sich zunächst um eine schlichte Weigerung handeln, die beantragte Entscheidung zu erlassen⁴⁰.

103. Ferner kann es sich um die Annahme einer Handlung handeln, die der beantragten Maßnahme zuwiderläuft. In diesem Fall kann die Entscheidung nicht mit der Untätigkeitsklage angefochten werden, denn dieser Rechtsbehelf meint nach ständiger Rechtsprechung „die Untätigkeit durch Nichtbescheidung oder Nichtstellungnahme, nicht aber den Erlass eines anderen als des von den Betroffenen gewünschten oder für notwendig erachteten Rechtsakts“⁴¹.

38 — Vgl. Urteil vom 8. März 1972, Nordgetreide/Kommission (42/71, Slg. 1972, 105, Randnr. 5), in dem es um die Weigerung der Kommission ging, den Warenkatalog zu ändern, auf den das System der Ausgleichsbeträge angewandt werden konnte. Vgl. ebenso Urteil vom 24. November 1992, Buckl u. a./Kommission (C-15/91 und C-108/91, Slg. 1992, I-6061, Randnr. 22), zur Weigerung der Kommission, Abschöpfungen auf die Einfuhr bestimmter landwirtschaftlicher Erzeugnisse wieder einzuführen. Vgl. ebenfalls Beschlüsse vom 6. April 2006, GISTI/Kommission (C-408/05 P, Randnr. 10), sowie vom 15. Dezember 2011, Altner/Kommission (C-411/11 P, Randnr. 7 und die dort angeführte Rechtsprechung), zur Weigerung der Kommission, ein Vertragsverletzungsverfahren einzuleiten. Dass gegen diese Weigerung keine Nichtigkeitsklage erhoben werden kann, wird im letztgenannten Beschluss damit begründet, dass der Einzelne gegen Handlungen, zu denen sich die Kommission im Rahmen des Vertragsverletzungsverfahrens gemäß Art. 258 AEUV veranlasst sehen kann, keinen Rechtsbehelf einlegen kann, da diese Handlungen an die Mitgliedstaaten und nicht an individuelle Empfänger gerichtet sind. Gewöhnlich werden zwei weitere Erklärungen angeführt, um einen solchen Rechtsbehelf auszuschließen, und zwar die fehlende verbindliche Rechtswirkung der mit Gründen versehenen Stellungnahmen der Kommission und das Ermessen der Kommission sowohl hinsichtlich der Frage, ob eine Verletzung vorliegt, als auch hinsichtlich der Frage, ob ein Verletzungsverfahren eingeleitet werden soll. Diese Erklärung beruht meines Erachtens auf einer Verwechslung von Zulässigkeitsvoraussetzung und materieller Voraussetzung. Ein Ermessen des fraglichen Organs dürfte nämlich nicht die Unzulässigkeit der Nichtigkeitsklage (bei ausdrücklicher Zurückweisung eines Antrags auf Erhebung einer Vertragsverletzungsklage) oder der Untätigkeitsklage (bei Fehlen einer Stellungnahme nach einer Aufforderung zur Erhebung einer Verletzungsklage) zur Folge haben, sondern zu ihrer Unbegründetheit führen, weil die Handlung oder die Unterlassung des Organs aufgrund dieses Ermessens nicht als rechtswidrig angesehen werden kann.

39 — Das Urteil Buckl u. a./Kommission spricht von einer Beurteilung anhand der „Art“ des Antrags, während das Urteil Nordgetreide/Kommission dessen „Gegenstand“ prüft.

40 — Vgl. u. a. Urteil vom 10. Dezember 2002, Kommission/Camar und Tico (C-312/00 P, Slg. 2002, I-11355), zu einer Nichtigkeitsklage gegen die Weigerung der Kommission, eine Verordnung nach Art. 16 Abs. 3 der Verordnung (EWG) Nr. 404/93 des Rates vom 13. Februar 1993 über die gemeinsame Marktordnung für Bananen (ABl. L 47, S. 1) zur Anpassung des in Art. 18 der Verordnung Nr. 404/93 vorgesehenen Zollkontingents zu erlassen, um den Auswirkungen der außergewöhnlichen Überschwemmungen in den Jahren 1997 und 1998 auf die Erzeugung von Bananen in Somalia zu begegnen.

41 — Vgl. Urteil vom 13. Juli 1971, Deutscher Komponistenverband/Kommission (8/71, Slg. 1971, 705, Randnr. 2). Diese Formulierung wurde wörtlich in den Urteilen Irish Cement/Kommission (Randnr. 17), Buckl u. a./Kommission (Randnr. 17) und ENU/Kommission (Randnr. 10) übernommen. Vgl. auch Beschluss des Gerichts vom 17. November 2010, Victoria Sánchez/Parlament und Kommission (T-61/10, Randnr. 38).

104. Der Gerichtshof war in einem Urteil vom 23. Januar 1992, Kommission/Rat⁴², das aufgrund einer Nichtigkeitsklage der Kommission gegen eine Verordnung des Rates zur Berichtigung der Dienst- und Versorgungsbezüge der Beamten und sonstigen Bediensteten der Gemeinschaften und zur Anpassung der Berichtigungskoeffizienten für diese Dienst- und Versorgungsbezüge erging, sogar der Auffassung, dass der Erlass eines Rechtsakts, in den ein Vorschlag der Kommission zu Unrecht nicht einbezogen wird, mit der Nichtigkeitsklage angefochten werden kann. In der Rechtssache, die zu diesem Urteil führte, stellte der Gerichtshof fest, dass sich der Vorschlag der Kommission u. a. auf die Einführung eines besonderen Berichtigungskoeffizienten für München (Deutschland) bezog und dass die vom Rat aufgrund dieses Vorschlags erlassene Verordnung keine dahin gehende Bestimmung enthielt, und schloss daraus, dass die Kommission berechtigt war, gegen diese Verordnung Nichtigkeitsklage zu erheben, da sie der Ansicht war, dass der Rat durch diese Unterlassung gegen eine Pflicht aus dem EWG-Vertrag verstoßen habe⁴³. Ist ein Organ zwar tätig geworden, hat dabei aber einen Teil der vorgeschlagenen Maßnahme nicht angenommen, so kann nach dieser Entscheidung die sich daraus ergebende Rechtswidrigkeit mit der Nichtigkeitsklage angefochten werden⁴⁴.

105. Ebenso verhält es sich – zweitens – im Fall der stillschweigenden Weigerung. Dabei kommt es jedoch entscheidend darauf an, dass ein Schweigen oder eine Untätigkeit eines Organs nur dann zu einer stillschweigenden Entscheidung führen kann, wenn dies in einer unionsrechtlichen Bestimmung ausdrücklich vorgesehen ist. „Fehl[t] ... eine ... ausdrückliche Bestimmung, die eine Frist festsetz[t], bei deren Ablauf von einer stillschweigenden Entscheidung ausgegangen [wird] und die den Inhalt dieser Entscheidung festleg[t], so [kann nach ständiger Rechtsprechung] die Untätigkeit eines Organs nicht einer Entscheidung gleichgesetzt werden, da sonst das Rechtsschutzsystem des [Vertrags] in Frage gestellt würde.“⁴⁵ Gleichwohl kann „unter spezifischen Umständen ... dem Schweigen oder der Untätigkeit eines Organs ausnahmsweise die Bedeutung einer stillschweigenden ablehnenden Entscheidung beigemessen werden“⁴⁶.

106. Soweit – zusammengefasst – zu den Grundzügen der Rechtsbehelfe gegen ablehnende Entscheidungen.

107. Es bedarf noch der beiden folgenden Klarstellungen.

108. Erstens ist anzumerken, dass es nicht als Weigerung, eine Entscheidung zu treffen, gilt, wenn mangels der erforderlichen Mehrheit keine Entscheidung getroffen wird.

42 — C-301/90, Slg. 1992, I-221.

43 — Randnr. 14.

44 — In Nr. 11 seiner Schlussanträge in dieser Rechtssache stellte Generalanwalt Jacobs fest, dass es, auch wenn es ungewöhnlich erscheinen mag, die Nichtigkeitsklage einer Verordnung zu beantragen, soweit diese eine bestimmte Vorschrift nicht enthält, im Kern um das gleiche Problem geht, „ob eine Verordnung nun rechtswidrig ist, weil sie eine bestimmte Vorschrift enthält, oder aber, weil sie eine bestimmte Vorschrift nicht enthält“. Ich bin von dieser Erklärung nicht ganz überzeugt. In einem Fall wie diesem ergibt sich die Rechtswidrigkeit nicht aus der angenommenen Verordnung, die als solche nicht rechtswidrig ist, sondern aus einer unterbliebenen Entscheidung. Im Übrigen scheinen mir die Annahme einer anderen Vorschrift als der beantragten und die unterlassene Annahme einer Vorschrift zwei verschiedene Fallgestaltungen zu sein. Eine Gleichstellung der zweiten mit der ersten setzt voraus, dass man die teilweise Unterlassung, über einen Antrag zu entscheiden, für eine stillschweigende Weigerung hält, was mir aus dem in Nr. 105 der vorliegenden Schlussanträge dargelegten Grund nicht möglich erscheint.

45 — Vgl. Beschluss vom 13. Dezember 2000, Sodima/Kommission (C-44/00 P, Slg. 2000, I-11231, Randnr. 24). Vgl. auch Urteil Kommission/Greencore (Randnr. 45) sowie Beschlüsse des Gerichts vom 24. März 2011, Internationaler Hilfsfonds/Kommission (T-36/10, Slg. 2011, II-1403, Randnr. 38), und vom 13. November 2012, ClientEarth u. a./Kommission (T-278/11, Randnr. 32). Diese beiden Beschlüsse geben ein aktuelles Beispiel für eine Bestimmung, nach der es einem abschlägigen Bescheid gleichgestellt wird, wenn ein Organ nicht innerhalb der vorgeschriebenen Frist antwortet. Es handelt sich um Art. 8 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission (ABl. L 145, S. 43), wonach es „als abschlägiger Bescheid [gilt]“, wenn das Organ auf einen Zweitanspruch zur Gewährung des Zugangs zu einem Dokument nicht innerhalb der vorgeschriebenen Frist antwortet. Besondere Bedeutung entfaltet diese Art von Feststellung jedoch weiterhin im Beamtenrecht, auch wenn sie in anderen Bereichen anzutreffen ist. Vgl. zur Veranschaulichung Mariatte, F., und Muñoz, R., *Contentieux de l'Union européenne / 2 – Carence – Responsabilité*, Lamy Axe droit, Paris, 2011, S. 29.

46 — Urteil Kommission/Greencore (Randnr. 45). Mir sind keine Entscheidungen des Gerichtshofs oder des Gerichts bekannt, in denen von dieser Ausnahme Gebrauch gemacht und das Vorliegen außergewöhnlicher Umstände festgestellt wird.

109. Dies wird durch das Urteil vom 13. Juli 2004, Kommission/Rat⁴⁷, verdeutlicht, das in einer die Durchführung des Stabilitäts- und Wachstumspakts betreffenden Rechtssache erging. Der mit einer Nichtigkeitsklage der Kommission, die sich gegen „die Nichtannahme“ der in ihren Empfehlungen nach Art. 104 Abs. 8 und 9 EG⁴⁸ enthaltenen förmlichen Rechtsinstrumente, mit denen die Bundesrepublik Deutschland und die Französische Republik zur Senkung ihres öffentlichen Defizits gezwungen werden sollten, durch den Rat richtete, befasste Gerichtshof führte aus, dass die Klage unzulässig war, soweit sich die gerügte Nichtannahme daraus ergab, dass die für die Annahme einer solchen Entscheidung erforderliche Mehrheit fehlte. Der Gerichtshof stellte zudem fest, dass es im Unionsrecht keine Bestimmung gibt, die eine Frist vorsähe, nach deren Ablauf eine implizite Entscheidung als ergangen gelten würde, und die den Inhalt dieser Entscheidung festlegte⁴⁹.

110. Auch das Urteil vom 30. September 2003, Eurocoton u. a./Rat⁵⁰, wonach die Nichtannahme eines Verordnungsvorschlags zur Einführung endgültiger Antidumpingzölle durch den Rat eine anfechtbare Handlung darstellt, scheint mir nicht im gegenteiligen Sinn herangezogen werden zu können. Zwar wird darin der bloße Umstand einer Abstimmung als „Stellungnahme“ eingestuft, auch wenn die erforderliche Mehrheit für die Annahme der Verordnung nicht erreicht wurde⁵¹, doch erklärt sich dieses Urteil, das den Besonderheiten des Antidumpingverfahrens Rechnung trägt, meines Erachtens im Wesentlichen dadurch, dass im Rahmen dieses Verfahrens eine Frist besteht, nach deren Ablauf der Rat den Vorschlag der Kommission nicht mehr annehmen kann, so dass die Nichtannahme des Vorschlags innerhalb der vorgeschriebenen Frist als stillschweigende Ablehnung angesehen werden konnte⁵².

111. Zweitens ergibt sich, wie Kommission und Rat übereinstimmend feststellen, aus einer ständigen Rechtsprechung zur Zulässigkeit von Nichtigkeitsklagen, dass für die Qualifizierung angefochtener Handlungen auf ihr Wesen sowie auf die Absicht der Handelnden abzustellen ist⁵³.

112. Angesichts der vorstehend wiedergegebenen Grundsätze ist der gegen das Verhalten des Rates zu ergreifende Rechtsbehelf in der Weise zu bestimmen, dass ermittelt wird, ob dieses Verhalten eine anfechtbare Entscheidung darstellt.

b) Würdigung des Verhaltens des Rates

113. Stellt der streitige „Beschluss“ des Rates, den nach Art. 10 des Anhangs XI des Statuts vorgelegten Verordnungsvorschlag nicht anzunehmen, einen im Wege der Nichtigkeitsklage anfechtbaren Beschluss dar?

114. Meines Erachtens ist diese Frage ohne Zweifel zu bejahen.

115. Zunächst ist zu beachten, dass der Rat um den Preis einer Verfälschung seines eigenen Beschlusses feststellt, dass er nicht in Bezug auf den Verordnungsvorschlag, den er weder geändert noch endgültig zurückgewiesen habe, tätig geworden sei, sondern lediglich erklärt habe, aus welchen Gründen er ihn nicht annehmen könne. Der streitige Beschluss enthält keineswegs eine bloße Erklärung, sondern einen verfügenden Teil, worin der Rat „beschließt, den Vorschlag der Kommission ... nicht anzunehmen“.

47 — C-27/04, Slg. 2004, I-6649.

48 — Art. 126 Abs. 8 und 9 AEUV.

49 — Randnr. 32 dieses Urteils.

50 — C-76/01 P, Slg. 2003, I-10091.

51 — Randnrn. 58 und 59.

52 — Randnr. 64.

53 — Urteil vom 17. Juli 2008, Athinaïki Techniki/Kommission (C-521/06 P, Slg. 2008, I-5829, Randnr. 42).

116. Der Rechtsakt des Rates weist daher sehr wohl Entscheidungscharakter auf.

117. Darüber hinaus ist dieser Rechtsakt endgültig, weil er dem Verfahren zur Angleichung der Dienst- und Versorgungsbezüge der Beamten und sonstigen Bediensteten der Union sowie der Berichtigungskoeffizienten, die auf diese Dienst- und Versorgungsbezüge anwendbar sind, nach der „normalen“ Methode für das Jahr 2011 ein Ende setzt, wobei Art. 3 Abs. 1 des Anhangs XI des Statuts vorsieht, dass die Verordnung des Rates „bis Ende eines jeden Jahres“ angenommen werden muss. Das Argument des Rates, es handele sich um einen Zwischenbescheid mit vorläufigem Charakter, läuft insofern sowohl der Begründung des streitigen Beschlusses als auch dem vom Rat im vorliegenden Verfahren vertretenen Standpunkt vollkommen zuwider. Wie aus dem 14. Erwägungsgrund des streitigen Beschlusses hervorgeht, hielt der Rat das Verfahren nach Art. 10 des Anhangs XI des Statuts für die einzige Möglichkeit, die Wirtschaftskrise zu berücksichtigen. Nach dem Verständnis des Rates kann daher von einer möglichen Wiederaufnahme des Verfahrens – nämlich für den Fall, dass es der Kommission gelingen sollte, ihn von der Nichtanwendbarkeit der Ausnahmeklausel zu überzeugen – keine Rede sein. Der Rat hat also eindeutig seinen Willen bekundet, das Verfahren der „normalen“ Methode nach Art. 3 des Anhangs XI des Statuts zugunsten des für den Fall einer schweren wirtschaftlichen Krise in Art. 10 dieses Anhangs vorgesehenen speziellen Verfahrens endgültig aufzugeben.

118. Das Argument der Bundesrepublik Deutschland, der streitige Beschluss stelle einen bloßen Zwischenschritt in dem von der Kommission eingeleiteten Verfahren zur Bestimmung der jährlichen Angleichung der Bezüge dar, scheint mir auf einer Verwechslung zweier Verfahrensarten zu beruhen, die sich, wie das Königreich der Niederlande zu Recht ausführt, gegenseitig ausschließen.

119. Da sich der Rat auf den Wortlaut des streitigen Beschlusses beruft, möchte ich hinzufügen, dass die vorgeschlagene Unterscheidung zwischen einem „Nichtannahmebeschluss“ und einem „Ablehnungsbeschluss“ meines Erachtens eher irreführend als sinnvoll ist. Der Rat hat sich nicht der Stellungnahme zu dem Verordnungsvorschlag enthalten, etwa weil die erforderliche Mehrheit nicht erreicht wurde, sondern er hat einen Beschluss gefasst, der einer schlichten Ablehnung des Verordnungsvorschlags gleichkommt.

120. Im Übrigen ist festzustellen, dass es sich bei dem Rechtsakt, dessen Annahme der Rat abgelehnt hat, um eine Verordnung handelt, die, wäre sie angenommen worden, offensichtlich rechtlich verbindliche Wirkungen sowohl gegenüber den Organen der Union als auch gegenüber den Beamten und sonstigen Bediensteten erzeugt hätte, denen seit dem 1. Juli 2011 die Erhöhung, die ihnen bei Annahme des Verordnungsvorschlags durch den Rat zugestanden hätte, vorenthalten wird.

121. Schließlich beruht das Argument der Kommission, dass zwischen zwei Aspekten des Verordnungsvorschlags zu unterscheiden sei, da die Weigerung, die Berichtigungskoeffizienten anzugleichen, mangels Begründung als ein rechtswidriges Unterlassen anzusehen sei, meines Erachtens auf einer Verwechslung zwischen der fehlenden Begründung einer Entscheidung und dem Fehlen der Entscheidung.

122. Nach alledem ist die Nichtigkeitsklage für zulässig, die Untätigkeitsklage dagegen für unzulässig zu erklären.

B – Zur Begründetheit der Klage in der Rechtssache C-63/12

1. Stellungnahmen der Hauptparteien und der Streithelfer

a) Vorbemerkungen

123. Die Nichtigkeitsklage der Kommission (Rechtssache C-63/12) und die Klage des Rates (Rechtssache C-66/12) betreffen nicht denselben Gegenstand, da sich Erstere gegen den streitigen Beschluss richtet, während sich Letztere gegen zwei der drei vorbereitenden Handlungen der Kommission wendet⁵⁴.

124. Gleichwohl steht fest und wird von den Parteien auch nicht bestritten, dass die Rügen, die der Rat im Rahmen seiner Klage zur Sache vorgetragen hat, mit den Verteidigungsmitteln übereinstimmen, die er gegen die Nichtigkeitsklage der Kommission in der Sache geltend gemacht hat.

125. Wie der Rat in seiner Klagebeantwortung in der Rechtssache C-63/12 festgestellt hat, stellt sich in beiden Rechtssachen die materiell-rechtliche Frage, ob die Voraussetzungen für die Anwendung der Ausnahmeklausel erfüllt sind oder nicht. Zudem wird in den Klageschriften und Schriftsätzen der Parteien in dieser Rechtssache wiederholt auf die in der Rechtssache C-66/12 vorgetragenen Argumente verwiesen.

126. Zwar scheint mir diese Darlegungsform des Vorbringens durch teilweise Bezugnahme auf in der Anlage beigefügte Schriftstücke ihre Zulässigkeit nicht in Frage zu stellen, doch macht sie eine Gesamtprüfung sämtlicher Argumente zulässig und meines Erachtens sogar erforderlich.

127. In diesem Sinne werden die folgenden Ausführungen, die zwar der Begründetheitsprüfung der Klage in der Rechtssache C-63/12 gewidmet sind, auch die Argumente berücksichtigen, die die Parteien im Rahmen der Rechtssache C-66/12 vorgetragen haben.

b) Klagevorbringen

i) Kommission

128. Die Kommission wirft dem Rat vor, die Angleichung sowohl der Dienst- und Versorgungsbezüge als auch der Berichtigungskoeffizienten abgelehnt zu haben.

– Weigerung, die Dienst- und Versorgungsbezüge anzugleichen

129. Der von der Kommission geltend gemachte Klagegrund besteht aus zwei Teilen, mit denen sie einen Ermessensmissbrauch und eine Überschreitung der Befugnisse des Rates rügt⁵⁵.

130. Im ersten Teil dieses Klagegrundes, mit dem ein Verstoß gegen die Art. 3 und 10 des Anhangs XI des Statuts gerügt wird, trägt die Kommission vor, der Rat habe einen Verfahrensmissbrauch begangen und den Grundsatz des institutionellen Gleichgewichts verletzt, als er die Voraussetzungen von Art. 10 dieses Anhangs als erfüllt angesehen und die Annahme des Vorschlags zur Angleichung der Dienst- und Versorgungsbezüge daher abgelehnt habe, obwohl sie ihm auf der Grundlage dieses Artikels keinen Vorschlag vorgelegt habe und die in dieser Vorschrift vorgesehene Ausnahmemassnahme vom Parlament und vom Rat gemeinsam angenommen werden müsse.

54 – Die Mitteilung und den Verordnungsvorschlag.

55 – Vgl. die Überschrift des Hauptklagegrundes zwischen den Nrn. 38 und 39 der Klageschrift der Kommission.

131. Im zweiten Teil dieses Klagegrundes fügt die Kommission hinzu, dass der Rat, der über kein Ermessen verfüge, mit seiner Weigerung, den Verordnungsvorschlag anzunehmen, gegen Art. 65 des Statuts verstoßen habe; sollte er ihr zur Last legen, zu Unrecht keinen Vorschlag nach Art. 10 des Anhangs XI des Statuts vorgelegt zu haben, hätte es ihm frei gestanden, den Streit vor den Gerichtshof zu bringen und gegebenenfalls vorläufige Maßnahmen zu beantragen. Im Übrigen habe der Rat mit seiner Abweichung von dem Verordnungsvorschlag gegen den Grundsatz *patere legem quam ipse fecisti* verstoßen.

132. Hilfsweise macht die Kommission geltend, der Rat habe einen Rechtsfehler begangen, indem er gegen die Anwendungsvoraussetzungen der Ausnahmeklausel verstoßen habe. Der streitige Beschluss sei mit einer „unzureichenden und fehlerhaften“ Begründung behaftet, da die Anwendungsvoraussetzungen der Ausnahmeklausel nicht erfüllt seien.

133. Die Kommission erinnert daran, dass sie nach ständiger Rechtsprechung über ein weites Ermessen in den Bereichen verfüge, die eine komplexe wirtschaftliche oder soziale Bewertung erforderten⁵⁶; sie habe 15 allgemein – insbesondere von den Mitgliedstaaten selbst – anerkannte Wirtschaftsindikatoren angewandt, und die Wahl des Zeitraums vom 1. Juli 2010 bis Anfang November 2011 für die Durchführung ihrer Bewertung sei gerechtfertigt, da sich eine abrupte Verschlechterung der Lage notwendigerweise über einen recht kurzen Zeitraum zeige.

134. Die Anwendung der Methode führe dazu, den von einigen nationalen Beamten erlittenen Kaufkraftverlust an die Unionsbeamten weiterzugeben. Die Analyse der vom Rat angeführten Verschlechterung der öffentlichen Finanzen sei erfolgt; sie könne nicht als „abrupt“ bezeichnet werden, da sie auf einen Zeitraum vor dem Rückgang der Wirtschaftstätigkeit in den Jahren 2008 und 2009 zurückreiche.

135. Einbezogen worden seien auch die Korrektur der Wachstumsprognosen nach unten, die sich in den Entscheidungen der Mitgliedstaaten im Bereich der nationalen öffentlichen Gehälter widerspiegelt habe, und die Kreditkrise, die mindestens seit 2008 oder sogar seit 2007 bestehe. In Bezug auf die fallenden Preise bei Anlagewerten hätte der Rat darlegen müssen, inwiefern dieses Kriterium, das zum normalen Wirtschaftszyklus gehöre und extrem volatil sei, einschlägig sei. Auch die Fluktuationen der Arbeitslosenquote im Lauf des Jahres 2011 seien kein Beleg für eine schwere und abrupte Verschlechterung der wirtschaftlichen und sozialen Lage.

– Weigerung, die Berichtigungskoeffizienten anzugleichen

136. Der Kommission zufolge unterscheidet sich die Angleichung der Berichtigungskoeffizienten von der Angleichung der Bezüge, weil Letztere, die auf der Grundlage von Art. 65 des Statuts erfolge, die Angleichung des allgemeinen Niveaus der Bezüge bezogen auf Brüssel (Belgien) betreffe („zeitabhängige Veränderung“), während Erstere, die auf der Grundlage von Art. 64 des Statuts vorgenommen werde, die substantielle Gleichbehandlung von Beamten und Versorgungsempfängern unabhängig von ihrem Dienst- oder Wohnort in der Union aufrechterhalten solle („raumabhängige Veränderung“).

56 — Die Kommission nennt im Bereich staatlicher Beihilfen die Urteile vom 29. Oktober 1980, Roquette Frères/Rat (138/79, Slg. 1980, 3333, Randnr. 25), vom 17. November 1987, British American Tobacco und Reynolds Industries/Kommission (142/84 und 156/84, Slg. 1987, 4487, Randnr. 62), vom 10. März 1992, Ricoh/Rat (C-174/87, Slg. 1992, I-1335, Randnr. 68), und vom 15. Juni 1993, Matra/Kommission (C-225/91, Slg. 1993, I-3203, Randnr. 25), sowie im Dumpingbereich das Urteil des Gerichts vom 28. Oktober 1999, EFMA/Rat (T-210/95, Slg. 1999, II-3291, Randnr. 57).

137. Die Kommission wirft dem Rat vor, durch die Weigerung, die Berichtigungskoeffizienten anzugleichen, ein weiteres Mal die Art. 1 und 3 des Anhangs XI des Statuts sowie dessen Art. 64 verletzt und seinen Beschluss nicht begründet zu haben, da darin ausschließlich auf die Angleichung der Dienst- und Versorgungsbezüge eingegangen und als Rechtsgrundlage Art. 65 des Statuts genannt werde, ohne Art. 64 des Statuts zu erwähnen.

ii) Parlament

138. Das Parlament teilt die Sicht der Kommission. Insbesondere habe der Rat die Befugnisse des Parlaments als Mitgesetzgeber verletzt, da er durch die Annahme des streitigen Beschlusses in Wirklichkeit Art. 10 des Anhangs XI des Statuts angewandt habe, obwohl die Ausnahmeklausel nur im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren in Anspruch genommen werden könne.

139. Es hebt die verhängnisvollen Folgen für das institutionelle Gleichgewicht hervor, die sich aus einer Zuständigkeitsüberschreitung, wie sie der Rat begangen habe, ergäben, der dadurch, dass er von der „normalen“ Methode des Statuts abgewichen sei, die bei Annahme des Statuts getroffene politische Entscheidung umgekehrt habe. Gemäß Art. 13 EUV, wonach jedes Organ seine Befugnisse unter Beachtung derjenigen der anderen Organe ausüben müsse, hätte der Rat, wenn er aus politischen Gründen im Zusammenhang mit der Finanzkrise die Methode habe ändern wollen, das ordentliche Gesetzgebungsverfahren durchführen müssen, in dem die politische Entscheidung von zwei Mitgesetzgebern auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung der anderen beteiligten Organe getroffen werde.

c) Verteidigungsvorbringen

i) Rat

– Weigerung, die Dienst- und Versorgungsbezüge anzugleichen

140. Der Rat tritt zunächst den Klagegründen des Ermessensmissbrauchs und der Befugnisüberschreitung entgegen.

141. Er ist erstens der Auffassung, dass der von ihm gefasste Beschluss nicht auf Art. 10 des Anhangs XI des Statuts beruhe, sondern seine Haltung zur Anwendung der „normalen“ Methode wiedergebe.

142. Da die Feststellung einer erheblichen, abrupten Verschlechterung der wirtschaftlichen und sozialen Lage nicht ausschließlich Sache der Kommission sei, sondern er insoweit zusammen mit dem Parlament über einen eigenen Beurteilungsspielraum verfüge, habe er, wenn er bei dessen Ausübung zu dem Schluss gelange, dass die Anwendungsvoraussetzungen dieser Vorschrift erfüllt seien, oder wenn er – sollte er keinen solchen Beurteilungsspielraum besitzen – der Auffassung sei, dass die Analyse der Kommission mit einem offensichtlichen Beurteilungsfehler behaftet sei, keine andere Wahl, als den Angleichungsvorschlag nicht anzunehmen und zugleich Klage auf Feststellung zu erheben, dass das Ergebnis der Kommission der rechtlichen Grundlage entbehre. Angesichts der Weigerung der Kommission, einen Vorschlag auf der Grundlage der Ausnahmeklausel vorzulegen, habe er in transparenter und kohärenter Weise beschlossen, den Verordnungsvorschlag nicht anzunehmen und zugleich den Gerichtshof anzurufen, um prüfen zu lassen, ob die Kommission sich zu Recht geweigert habe, die Ausnahmeklausel anzuwenden. Die Rechtsauffassung der Kommission würde ihn zwingen, eine Verordnung nach Maßgabe der „normalen“ Methode anzunehmen, obwohl er sie als rechtswidrig ansehe, und daher widersprüchlich zu handeln.

143. Der Rat trägt zweitens vor, dass das Verfahren nach Art. 10 des Anhangs XI des Statuts aus drei verschiedenen Phasen bestehe, nämlich zunächst der Einschätzung der wirtschaftlichen und sozialen Lage in der Union im Licht der von der Kommission mitgeteilten objektiven Daten und gegebenenfalls der Feststellung einer erheblichen, abrupten Verschlechterung dieser Lage, wobei der Rat und das Parlament über einen eigenen Beurteilungsspielraum verfügten, sodann der Vorlage von Vorschlägen durch die Kommission, die jedoch, wenn die Anwendungsvoraussetzungen der Ausnahmeklausel erfüllt seien, eine gebundene Befugnis ausübe, und schließlich der Annahme der von der Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen durch das Parlament und den Rat.

144. Der streitige Beschluss gehöre eindeutig zur ersten Verfahrensphase, und mangels eines Vorschlags der Kommission sei ein Tätigwerden nach Art. 10 des Anhangs XI des Statuts nicht möglich gewesen. Im Bemühen um Transparenz und in dem Bestreben, seine Position bis zu einem Urteil des Gerichtshofs über die Frage, ob die Anwendungsvoraussetzungen der Ausnahmeklausel erfüllt seien, zu wahren, habe sich der Rat darauf beschränkt, die Gründe darzustellen, aus denen der Verordnungsvorschlag seiner Auffassung nach nicht angenommen werden könne.

145. Den Klagegrund eines Verstoßes gegen die Anwendungsvoraussetzungen der Ausnahmeklausel, den die Kommission hilfsweise geltend gemacht habe, halte er aus folgenden Erwägungen für unbegründet.

146. Sollte der Kommission bei der Prüfung der wirtschaftlichen und sozialen Lage in der Union und einer möglichen erheblichen und abrupten Verschlechterung dieser Lage ein weiterer Beurteilungsspielraum zustehen, so verfüge er über den gleichen Beurteilungsspielraum.

147. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs zu dem Begründungserfordernis in Art. 296 AEUV⁵⁷ sei der streitige Beschluss keine Rechtshandlung; sollte er gleichwohl dahin verstanden werden, dass er rechtliche Wirkungen hervorrufe, enthalte er 16 Erwägungsgründe, denen die Rechtfertigung der Haltung des Rates entnommen werden könne, so dass ihm kein Begründungsmangel vorzuwerfen sei.

148. Im Übrigen könne nicht gerügt werden, dass dieser Beschluss offensichtlich fehlerhaft begründet sei. Zwar habe die Kommission bei der Prüfung der Anwendungsvoraussetzungen von Art. 10 des Anhangs XI des Statuts die richtigen allgemeinen Kriterien herangezogen, diese jedoch fehlerhaft angewandt und den Sachverhalt fehlerhaft gewürdigt, indem sie aus den von ihr berücksichtigten Daten falsche Schlüsse gezogen habe.

149. Es treffe zwar zu, dass sich eine erhebliche, abrupte Verschlechterung der wirtschaftlichen und sozialen Lage über einen recht kurzen Zeitraum zeigen müsse, doch müsse der Bezugszeitraum nicht der Zeitraum sein, der von der „normalen“ Methode erfasst werde.

150. Erstens ließe eine solche Einschränkung die wirtschaftliche Realität außer Acht und führe zu Ergebnissen, die faktisch die praktische Wirksamkeit der Ausnahmeklausel zunichtemachen, da eine Krise meist zwischen zwei Bezugszeiträumen liegen werde. Der Ansatz der Kommission führe dazu, ein einziges Ereignis, nämlich eine erhebliche, abrupte Verschlechterung der wirtschaftlichen und sozialen Lage in der Union, künstlich in mehrere „Minikrisen“ aufzuspalten. Zum Beispiel berücksichtige die Kommission bei einer Krise von acht Monaten, die sich erstmals im März des Jahres n , d. h. vier Monate vor Ende des Bezugszeitraums, zeige, zum Zweck der jährlichen Anpassung für den Zeitraum vom 1. Juli des Jahres n bis zum 30. Juni des Jahres $n+1$ nur die vier letzten Monate der Krise, deren Auswirkungen auf die wirtschaftlichen und sozialen Gegebenheiten damit durch die Wirkung des Jahresdurchschnitts nivelliert würden.

57 — Der Rat verweist als Beispiel auf das Urteil vom 10. Juli 2008, Bertelsmann und Sony Corporation of America/Impala (C-413/06 P, Slg. 2008, I-4951).

151. Der Ansatz der Kommission mache es daher äußerst schwierig oder sogar unmöglich, die Ausnahmeklausel anzuwenden, und verkenne den Zweck dieser Klausel, der darin bestehe, im Krisenfall eine schnelle Reaktion zu ermöglichen. Sie könne daher nicht nur am Jahresende anstelle der jährlichen Angleichung nach der „normalen“ Methode, sondern im Fall einer erheblichen, abrupten Verschlechterung der wirtschaftlichen und sozialen Lage auch im Jahresverlauf eingesetzt werden.

152. Zweitens dürfe die Frage, ob die Beamtenbezüge im Fall einer erheblichen, abrupten Krise nicht schnell genug angepasst würden, nicht abstrakt beurteilt werden, sondern dies müsse unter Berücksichtigung der konkreten Umstände des Falles und der Notwendigkeit einer schnellen Reaktion geschehen, ohne abzuwarten, bis die Sparmaßnahmen der Mitgliedstaaten die Bezüge ihrer Beamten mit entsprechend verzögerter Auswirkung auf die Bezüge der Unionsbeamten trafen.

153. Drittens verkenne der Ansatz der Kommission den Umstand, dass die Zähler nach dem Ende einer Krise nicht einfach auf null zurückgesetzt würden, da die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte und der Kapitalrücklagen der Unternehmen Zeit brauche.

154. Folglich sei das Ergebnis der Kommission dadurch erheblich verzerrt worden, dass sie die Umstände, die vor Beginn des Bezugszeitraums eingetreten seien und erhebliche Auswirkungen auf die wirtschaftliche und soziale Lage in der Zeit vom 1. Juli 2010 bis Anfang November 2011 gehabt hätten, nicht hinreichend berücksichtigt sowie die Kriterien für die Auslösung der Ausnahmeklausel falsch und zu eng ausgelegt habe; dies werde im siebten Erwägungsgrund des streitigen Beschlusses festgestellt.

155. Ferner spiegele sich der Einfallsreichtum der Mitgliedstaaten in Bezug auf die Spar- und Haushaltssanierungsmaßnahmen in keinem der von der Kommission verwendeten Indikatoren wider. Die Kommission habe keine Auskünfte zu diesen Maßnahmen eingeholt und sich darauf beschränkt, den Rückgang der Kaufkraft der nationalen Beamten in den acht Bezugsmitgliedstaaten zu berücksichtigen, der in das Ergebnis der „normalen“ Methode einfließe, obwohl dieser sehr vereinfachte Indikator weder für die wirtschaftliche und soziale Lage in der gesamten Union noch für die Haushaltssparmaßnahmen im öffentlichen Dienst zahlreicher Mitgliedstaaten repräsentativ sei.

156. Ende des Jahres 2011 seien nur vier Mitgliedstaaten keinem Defizitverfahren ausgesetzt gewesen, und der Anstieg der öffentlichen Schulden in der Union, die schon nach der Krise von 2008 und 2009 sehr hoch gewesen seien, habe sich infolge der wirtschaftlichen Verschlechterung im zweiten Halbjahr 2011 erneut beschleunigt.

157. Zur Veranschaulichung der von den Regierungen der Mitgliedstaaten beschlossenen Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung sei darauf hinzuweisen, dass die spanische Regierung nach der Annahme eines Stabilitätsprogramms im April 2011, das Haushaltsmaßnahmen in Höhe von mehr als 1,5 % des BIP bis 2013 vorgesehen habe, am 30. Dezember 2011 zusätzliche Eilmaßnahmen erlassen habe. Die italienische Regierung habe Mitte August 2011 zusätzliche Maßnahmen in Höhe eines Nettobetrag von insgesamt 59,8 Mrd. Euro ergriffen, was ungefähr 3,5 % des BIP entspreche, bevor sie mit dem Ziel, 2013 zu einem ausgeglichenen Haushalt zu gelangen, ein neues Maßnahmenpaket von 1,3 % des BIP erlassen habe.

158. Ferner sei auf die in den Herbstvorhersagen des Jahres 2011 der Generaldirektion (GD) „Wirtschaft und Finanzen“ der Kommission beschriebenen Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen zu verweisen; es sei verwunderlich, dass die Kommission diese Maßnahmen in einem solchen Zusammenhang nicht berücksichtigt habe, obwohl sie einen verlässlichen Index für die Erheblichkeit und die Abruptheit der Wirtschafts- und Sozialkrise darstellten.

159. Im Übrigen habe die Kommission nicht die Entwicklung der Kaufkraft der Beamten in den Mitgliedstaaten berücksichtigt, die nicht in die Stichprobe der acht in Art. 1 Abs. 4 des Anhangs XI des Statuts aufgeführten Mitgliedstaaten einbezogen gewesen seien, obwohl diese Daten erheblich gewesen wären⁵⁸.

160. Zudem habe die Kommission zahlreiche andere Konsolidierungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten bei ihren nationalen öffentlichen Diensten sowie die Maßnahmen auf Unionsebene, z. B. den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM), die Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts, den Vertrag über Stabilität, die Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion oder die beiden Vorschläge der Kommission vom 23. November 2011⁵⁹ zur Schaffung eines Verfahrens auf Unionsebene zum Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung von Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet, unberücksichtigt gelassen.

161. Die Kommission habe vollkommen außer Acht gelassen, dass die Krise, die zunächst nur einige Mitgliedstaaten betroffen habe, zu einer ernststen Vertrauenskrise für die gesamte Union, insbesondere für die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets, geworden sei und dass der außerordentlich hohe öffentliche Schuldenstand in den Mitgliedstaaten erschwerend hinzugekommen sei. Daher sei nicht ersichtlich, wie die Kommission trotz der von ihr selbst festgestellten deutlichen Verschlechterung des Wirtschaftswachstums zu dem Schluss gelangen könne, dass die wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen nicht als „außergewöhnlich“ eingestuft werden könnten.

162. Überdies habe die Kommission die Darstellung der Kreditkrise stark vereinfacht, die fallenden Preise bei Anlagewerten außer Acht gelassen und die Lage auf dem Arbeitsmarkt, die durch eine sehr hohe Arbeitslosenquote gekennzeichnet sei, unzureichend berücksichtigt.

163. Ganz allgemein habe die Kommission entschieden, dass ein Faktor, der bereits in die Ergebnisse der „normalen“ Methode eingeflossen sei, für die Anwendung der Ausnahmeklausel nicht berücksichtigt werden könne, obwohl zwischen zwei Schritten des Verfahrens zur Bewertung der wirtschaftlichen und sozialen Lage zu unterscheiden sei. Zunächst sei die Lage anhand aller einschlägigen Faktoren zu untersuchen, und erst dann, im Fall der Feststellung einer erheblichen und abrupten Verschlechterung der Lage, sei zu prüfen, ob diese Verschlechterung schnell genug in die Anpassung der Bezüge nach der „normalen“ Methode einfließe. Die wirtschaftliche und soziale Lage in der Union werde zwangsläufig unvollständig oder falsch abgebildet, wenn man bestimmte einschlägige Faktoren von vornherein ausschließe.

164. Die Kommission erwidert, dass die Ausnahmeklausel nur bei extremen Entwicklungen innerhalb der Union und nur dann zur Anwendung komme, wenn die „normale“ Methode diesen nicht Rechnung tragen könne. Die mittelfristigen Auswirkungen einer Krise würden bei dieser Methode berücksichtigt, so dass die Anwendung der Ausnahmeklausel nicht gerechtfertigt sei.

165. Die Kommission wirft dem Rat auch vor, den maßgeblichen Bezugszeitraum und die Kriterien, die heranzuziehen seien, um objektive Daten erhalten zu können, nicht angegeben zu haben.

58 — Der Rat bezieht sich zum einen auf die Vorhersagen der GD „Wirtschaft und Finanzen“ vom März 2011, in denen von einer Absenkung der Bezüge in 17 der 19 betroffenen Mitgliedstaaten die Rede sei, und zum anderen auf das Eurostat-Dokument A65/11/12 („Vorhersage der Entwicklung der Kaufkraft der nationalen Beamten bis Juli 2011“) vom März 2011.

59 — Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Ausbau der wirtschafts- und haushaltspolitischen Überwachung von Mitgliedstaaten, die von gravierenden Schwierigkeiten in Bezug auf ihre finanzielle Stabilität im Euro-Währungsgebiet betroffen oder bedroht sind (KOM[2011] 819 endgültig) und Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Bestimmungen für die Überwachung und Bewertung der Übersichten über die gesamtstaatliche Haushaltsplanung und für die Gewährleistung der Korrektur übermäßiger Defizite der Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet (KOM[2011] 821 endgültig).

– Weigerung, die Berichtigungskoeffizienten anzugleichen

166. Als Erstes macht der Rat, obwohl er mit der Kommission darin übereinstimmt, dass die Angleichung der Berichtigungskoeffizienten einem anderen Zweck dient als die jährliche Festsetzung des Besoldungsniveaus, geltend, im Anhang XI des Statuts sei nicht vorgesehen, dass er eine solche Angleichung vor dem Jahresende zu beschließen habe, und die Unterschiede zwischen den seit dem 1. Juli 2010 geltenden und den von der Kommission vorgeschlagenen Berichtigungskoeffizienten blieben insgesamt innerhalb einer Spannbreite, die eine im Wesentlichen und in vernünftiger Weise entsprechende Behandlung sicherstelle.

167. Als Zweites führt er aus, dass für ihn keine Begründungspflicht bestanden habe, da sein Beschluss keine Rechtshandlung darstelle, und dass die Angleichung der Berichtigungskoeffizienten jedenfalls einen Neben aspekt darstelle, der aus diesem Grund nicht besonders begründet werden müsse.

ii) Mitgliedstaaten

– Tschechische Republik

168. Die Tschechische Republik schließt sich den Ausführungen des Rates an. Sie rügt insbesondere, dass die Kommission die Beurteilung der wirtschaftlichen und sozialen Lage in der Union zeitlich auf den Bezugszeitraum für die Anwendung der „normalen“ Methode begrenzt, nur bestimmte Indikatoren ohne fortlaufende Beobachtung der Entwicklung isoliert berücksichtigt und die von den Mitgliedstaaten ergriffenen oder mitgeteilten Haushaltssparmaßnahmen fehlerhaft beurteilt habe. Die Kommission, die die „normale“ Methode angewandt habe, obwohl diese nur die Entwicklung der Kaufkraft der Beamten in acht Mitgliedstaaten berücksichtige, habe nicht die Lage in der gesamten Union berücksichtigt. Ferner habe sich die Kommission widersprüchlich verhalten, indem sie es unter dem Vorwand, dass Ungarn nicht zu den Mitgliedstaaten gehöre, deren Lage bei der Anwendung der „normalen“ Methode berücksichtigt werde, abgelehnt habe, die dortige Lage zu berücksichtigen, es aber auch abgelehnt habe, die Lage im Königreich Spanien, der Französischen Republik und der Italienischen Republik zu berücksichtigen, weil ihr bereits durch die Anwendung der „normalen“ Methode Rechnung getragen werde.

– Königreich Dänemark

169. Das Königreich Dänemark ist der Auffassung, dass das Urteil vom 24. November 2010, Kommission/Rat, eine Mitwirkung des Rates an der Klärung der Frage, ob die Anwendungsbedingungen von Art. 10 des Anhangs XI des Statuts erfüllt seien, nicht ausschließe. Die Kommission habe dadurch, dass sie einen Vorschlag zur Angleichung der Bezüge nach der „normalen“ Methode vorgelegt habe, obwohl die Anwendungsvoraussetzungen dafür nicht vorgelegen hätten, gegen ihre Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit verstoßen. Da es äußerst wichtig sei, dass im Krisenfall schnell wirksame Maßnahmen ergriffen würden, damit sich die Krise nicht verstärke, seien in Dänemark, nachdem in den Jahren 2008 bis 2011 aufgrund der weltweiten Wirtschaftskrise ein Rückgang des BIP um vier Punkte eingetreten sei, die Verwaltungsausgaben der Ministerien gesenkt, die Tranchen der Einkommensteuer überarbeitet und die Beamtenbezüge eingefroren worden.

– Bundesrepublik Deutschland

170. Die Bundesrepublik Deutschland weist darauf hin, dass die Kommission kein Monopol zur Beurteilung der Frage inne habe, ob eine erhebliche, abrupte Verschlechterung der wirtschaftlichen und sozialen Lage in der Union im Sinne von Art. 10 des Anhangs XI des Statuts vorliege, und dass der Rat daher nicht verpflichtet sei, „sklavisch“ jedem Vorschlag der Kommission zu folgen. Auch

wenn die Kommission über ein Initiativrecht verfüge, stehe dem Rat und dem Parlament, die für die Billigung des Unionshaushalts verantwortlich seien, nach dem Grundsatz des institutionellen Gleichgewichts gleichwohl die Befugnis zu, zu prüfen, ob die Voraussetzungen für die Anwendung der Ausnahmeklausel in Art. 10 des Anhangs XI des Statuts erfüllt seien.

171. Hinzu komme, dass der Rat keine andere Wahl gehabt habe, als den Verordnungsvorschlag nicht anzunehmen, und dass durch den streitigen Beschluss die Bindungswirkung des Anhangs XI des Statuts nicht in Frage gestellt, sondern die Klagemöglichkeit des Rates gegen die Kommission wegen Nichtanwendung der Ausnahmeklausel gewahrt werde.

172. Im Übrigen trafen die Berichte der Kommission vom 13. Juli und 25. November 2011 nicht zu, und aus den mitgeteilten objektiven Daten könne kein anderer Rückschluss gezogen werden als der, dass eine erhebliche und abrupte Verschlechterung der wirtschaftlichen und sozialen Lage eingetreten sei. Es gebe keinen Grundsatz, wonach sich die Dienstbezüge der Unionsbeamten und der nationalen Beamten parallel entwickeln müssten.

– Königreich Spanien

173. Nach Auffassung des Königreichs Spanien handelt es sich bei der vom Gerichtshof zu entscheidenden Frage grundsätzlich um eine Sachverhaltsfrage, da es darum gehe, festzustellen, ob die wirtschaftlichen Gegebenheiten in der Union im Dezember 2011 die Anwendung von Art. 10 des Anhangs XI des Statuts gefordert hätten.

174. Als die Kommission ihren Verordnungsvorschlag vorgelegt habe, hätten ausreichend Daten zur Verfügung gestanden, die das Bestehen einer erheblichen, außergewöhnlichen und allgemeinen Krise belegt hätten, deren Auswirkungen nicht in die „normale“ Methode eingeflossen seien und die sich danach noch verschärft habe. Die am 10. November 2011 von der Kommission veröffentlichten Wirtschaftsprognosen vom Herbst 2011 stünden nicht im Einklang mit der Haltung der Kommission im Rahmen der vorliegenden Klage, da sie zeigten, dass man von einer BIP-Wachstumsprognose von 1,8 % im Jahr 2011 und 1,9 % im Jahr 2012 zu einer Prognose von 1,6 % und 0,6 % übergegangen sei.

– Königreich der Niederlande

175. Das Königreich der Niederlande trägt vor, da es nach Ansicht des Rates in der Union eine erhebliche Wirtschaftskrise gegeben habe, habe er den Verordnungsvorschlag zu Recht zurückgewiesen, denn das Angleichungsverfahren nach der „normalen“ Methode und das Ausnahmeverfahren nach Art. 10 des Anhangs XI des Statuts schlossen einander aus. Auch wenn die Kommission die objektiven Daten zur Bewertung der wirtschaftlichen und sozialen Lage zur Verfügung stelle, habe sie keine ausschließliche Zuständigkeit für die Vornahme einer solchen Bewertung. Der Rat verfüge im Rahmen der Ausnahmeklausel über ein Ermessen bei der Vornahme dieser Bewertung.

176. Im Übrigen könne keine Unterscheidung zwischen dem Begriff der allgemeinen Wirtschaftskrise und dem einer Verschlechterung der Lage im Sinne der Ausnahmeklausel, die nicht auf eine durch „äußere Umstände“ verursachte Krisensituation beschränkt werden könne, getroffen werden. Die Kommission habe einen Beurteilungsfehler begangen, indem sie das Verfahren nach Art. 65 Abs. 1 des Statuts nicht streng von der Ausnahmeklausel unterschieden und insbesondere die Prüfung der Daten auf diejenigen beschränkt habe, die im Rahmen der „normalen“ Methode verwendet würden, ohne die für die gesamte Union geltenden Zahlen zu berücksichtigen, und indem sie bestimmte Daten, wie den Preis von Anlagewerten oder die Vertrauenskrise der Märkte angesichts der öffentlichen Schulden ausgeschlossen habe. Dieser Beurteilungsfehler führe dazu, dass der Ausnahmeklausel jede praktische Wirksamkeit genommen werde. Schließlich sei im Rahmen der Ausnahmeklausel die Regel der Parallelität zwischen der Entwicklung der Gehälter im öffentlichen Dienst der Union und in den öffentlichen Diensten der Mitgliedstaaten nicht anzuwenden.

– Vereinigtes Königreich

177. Nach Auffassung des Vereinigten Königreichs kann der Rat aufgrund der von der Kommission vorgelegten objektiven Daten feststellen, dass eine erhebliche, abrupte Verschlechterung der wirtschaftlichen und sozialen Lage eingetreten sei, und in diesem Fall beschließen, den von der Kommission gemäß Art. 3 des Anhangs XI des Statuts vorgelegten Vorschlag nicht anzunehmen.

178. Im Übrigen habe die Kommission ihre Analyse auf die fehlerhafte Prämisse gestützt, dass der Grundsatz der Parallelität beizubehalten sei, während die Anwendung von Art. 10 des Anhangs XI des Statuts nur die objektive Feststellung einer erheblichen, abrupten Verschlechterung der wirtschaftlichen und sozialen Lage voraussetze.

179. Darüber hinaus stehe der Ansatz der Kommission in keiner Weise mit dem Zweck der Ausnahmeklausel in Einklang, und die Schwere der Krise könne nicht ernsthaft in Zweifel gezogen werden, wenn sich ihr plötzliches Auftreten in den Eilmaßnahmen niederschläge, die die Mitgliedstaaten und die Organe selbst hätten treffen müssen.

2. Würdigung

180. Die Fragen, die im Mittelpunkt der vorliegenden Rechtsstreitigkeiten zwischen der Kommission und dem Rat stehen, betreffen die Rolle und die jeweiligen Befugnisse der betroffenen Organe im Fall einer unterschiedlichen Einschätzung der wirtschaftlichen und sozialen Lage.

181. Die „rein horizontalen“ Konflikte⁶⁰ zwischen der Kommission und dem Rat über die Bestimmung des Besoldungsniveaus der Beamten und sonstigen Bediensteten der Union waren für die Beachtung des institutionellen Gleichgewichts seit jeher von zentraler Bedeutung⁶¹. Die Urteile des Gerichtshofs in diesem Zusammenhang enthalten wertvolle Anhaltspunkte, auf die ich vor genauerer Prüfung des Vorbringens der Kommission zu diesen Thesen und der besonderen Umstände dieses neuen Konflikts eingehen möchte.

a) Rechtsprechung des Gerichtshofs zu der Rolle und den jeweiligen Befugnissen von Kommission und Rat im Verfahren zur Angleichung der Bezüge

182. Der Gerichtshof hat vier Urteile zum Verfahren der jährlichen Angleichung der Dienst- und Versorgungsbezüge erlassen, nach denen eine Selbstbeschränkung der Befugnisse des Rates durch die „normale“ Methode und ein Initiativrecht der Kommission aufgrund der Ausnahmeklausel bestehen.

60 — Ich übernehme die von K. Lenaerts in seiner Dissertation *Le juge et la constitution aux États-Unis d'Amérique et dans l'ordre juridique européen*, Bruylant, Brüssel, 1988, Nr. 298, S. 343 vorgeschlagene Terminologie.

61 — Vgl. zu einer Untersuchung dieser Konflikte unter dem Gesichtspunkt der Verteilung und Regulierung der jeweiligen Befugnisse der Organe Lenaerts, K., a. a. O., Nrn. 295 bis 307, S. 340 ff.

183. Ohne dass im Einzelnen erneut auf den Ursprung und die Entstehungsgeschichte der Methode zur Angleichung der Dienst- und Versorgungsbezüge der Beamten und sonstigen Bediensteten der Union eingegangen zu werden braucht⁶², möchte ich daran erinnern, dass die Bestimmungen des Anhangs XI („Anwendungsmodalitäten zu den Artikeln 64 und 65 des Statuts“) des Statuts erlassen worden sind, um Konflikte zwischen den Unionsorganen und deren Beamten und sonstigen Bediensteten über die Angleichung der Bezüge zu vermeiden.

184. Unter Berücksichtigung dieser Ziele hat der Gerichtshof festgestellt, dass der Rat selbst dem Ermessen nach Art. 65 des Statuts Grenzen gesetzt hat, und ihn zur Einhaltung dieser Grenzen verpflichtet.

185. In seinem Urteil vom 24. November 2010, Kommission/Rat, hat der Gerichtshof unter Hinweis darauf, dass es sich bei der geltenden Fassung des Anhangs XI des Statuts „um das Ergebnis einer kontinuierlichen Entwicklung [handelt, die] sich durch eine immer genauere und verbindlichere Regelung der Methode zur jährlichen Angleichung der Bezüge [auszeichnet]“⁶³, befunden, dass der Rat mit der Annahme dieser Bestimmungen zur Durchführung des genannten Artikels erlassen und mit dieser „Rahmgebung“ sein aus diesem Artikel resultierendes Ermessen begrenzt hat. Wie der Gerichtshof ausführt, „hat sich der Rat ... durch eine autonome Entscheidung für die Dauer der Geltung [von Anhang XI des Statuts] 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“⁶⁴, so dass er im Rahmen von Art. 3 keinen Ermessensspielraum beanspruchen kann, der über die darin festgelegten Kriterien hinausgeht.

186. Das Urteil vom 24. November 2010, Kommission/Rat, das die vom Gerichtshof bereits in seinen Urteilen vom 5. Juni 1973, Kommission/Rat⁶⁵, und vom 26. Juni 1975, Kommission/Rat⁶⁶, herausgearbeitete Lösung aufgreift und bestätigt, verpflichtet daher den Rat, die von ihm selbst für seine Entscheidungsbefugnis festgesetzten Grenzen einzuhalten, so dass er die „normale“ Methode beachten muss, es sei denn, er macht von dem Verfahren nach Art. 10 des Anhangs XI des Statuts Gebrauch.

187. In diesem Urteil werden ferner verschiedene Klarstellungen zur Durchführung des Verfahrens der Ausnahmeklausel und der Frage, wie einer erheblichen Wirtschaftskrise Rechnung getragen werden kann, vorgenommen.

62 — Seit 1972 gab es nacheinander fünf Methoden gemäß den folgenden Bestimmungen: Beschluss des Rates vom 20. und 21. März 1972, 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), Beschluss 87/530/Euratom, EGKS, EWG des Rates vom 20. Oktober 1987 zur Ergänzung des Verfahrens zur Angleichung der Dienstbezüge der Beamten und sonstigen Bediensteten der Gemeinschaften (ABl. L 307, S. 40), 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), Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2181/2003 des Rates vom 8. Dezember 2003 zur Festlegung von Übergangsmaßnahmen im Rahmen der Reform des Statuts, insbesondere in Bezug auf Dienst- und Versorgungsbezüge (ABl. L 327, S. 1), sowie Verordnung (EG, Euratom) Nr. 723/2004 des Rates vom 22. März 2004 zur Änderung des Statuts der Beamten der Europäischen Gemeinschaften und der Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten dieser Gemeinschaften (ABl. L 124, S. 1).

63 — Randnr. 63 dieses Urteils.

64 — Randnr. 71 dieses Urteils.

65 — 81/72, Slg. 1973, 575. In Randnr. 9 dieses Urteils hat der Gerichtshof festgestellt, dass „der Rat durch seinen Beschluss vom 21. März 1972, der im Rahmen der ihm in Artikel 65 des Statuts auf dem Gebiet der Besoldung übertragenen Befugnisse ergangen ist, Verpflichtungen übernommen [hat], an deren Einhaltung er sich für den von ihm selbst festgelegten Zeitraum gebunden hat“.

66 — 70/74, Slg. 1975, 795. In Randnr. 20 dieses Urteils heißt es, dass „der Rat ... sich mit seinem Beschluss vom 20. und 21. März 1972 bei der Durchführung des Artikels 65 [des Statuts] für einen bestimmten Zeitraum zur Beachtung bestimmter Kriterien verpflichten [wollte]“.

188. Dieses Verfahren gestattet 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“⁶⁷, indem es den Organen ermöglicht wird, „abrupt eintretenden Ereignissen entgegenzutreten, die eher eine punktuelle Reaktion erfordern als eine vollständige Änderung der ‚normalen‘ Methode zur Angleichung der Bezüge“⁶⁸.

189. Es stellt nach Auffassung des Gerichtshofs „die einzige“ Möglichkeit dar, im Rahmen der Angleichung der Bezüge eine Wirtschaftskrise zu berücksichtigen und infolgedessen von der Anwendung der in Art. 3 Abs. 2 des Anhangs XI des Statuts festgelegten Kriterien abzuweichen⁶⁹.

190. Wie der Gerichtshof hinzugefügt hat, steht der Kommission die Ausübung der ihr durch Art. 10 des Anhangs XI des Statuts verliehenen Befugnis keineswegs frei, so dass das der Kommission im allgemeinen Gesetzgebungsverfahren eingeräumte Initiativrecht sich im Rahmen des besonderen Verfahrens nach Art. 10 in die Verpflichtung umwandelt, tätig zu werden⁷⁰.

191. Schließlich hat der Gerichtshof festgestellt, dass der Rat die Kommission nach Art. 241 AEUV auffordern kann, einen geeigneten Vorschlag zu unterbreiten⁷¹.

192. Dieser Entscheidung lassen sich im Wesentlichen zwei Thesen entnehmen.

193. Die erste These betrifft das Verhältnis der beiden Verfahren nach den Art. 3 und 10 des Anhangs XI des Statuts zueinander. Diese beiden sich ausschließenden Verfahren stehen nach Auffassung des Gerichtshofs zueinander in einem Regel-Ausnahme-Verhältnis. Grundsätzlich muss bis zum Ablauf der Geltungsdauer des Anhangs XI des Statuts das Verfahren der „normalen“ Methode angewandt werden, während von dem „spezifischen“ Verfahren, das die Berücksichtigung einer erheblichen Wirtschaftskrise ermöglicht, nur ausnahmsweise Gebrauch gemacht werden darf. Im Urteil vom 24. November 2010, Kommission/Rat, wird der Ausnahmecharakter des Verfahrens nach Art. 10 des Anhangs XI des Statuts klar hervorgehoben, indem die Umstände, unter denen von einem solchen Verfahren Gebrauch gemacht werden kann, als „außergewöhnlich“ bezeichnet werden und ausgeführt wird, dass das Verfahren „abrupt eintretenden“ Ereignissen entgegenzutreten soll, die eine „punktuelle“ Reaktion erfordern, wenn bei Anwendung der „normalen“ Methode die Beamtenbezüge nicht schnell genug angepasst würden.

194. Die zweite These betrifft den Entscheidungsprozess für die Festsetzung der Höhe der Dienst- und Versorgungsbezüge. Dieser wird gegenüber dem üblichen System der Beschlussfassung in zweifacher Hinsicht geändert. Zum einen wird nämlich, falls die Ausnahmeklausel nicht zur Anwendung kommt, das Ermessen des Rates in eine Verpflichtung zur Anwendung der „normalen“ Methode ersetzt, und zum anderen wird das Initiativrecht der Kommission zu einer Verpflichtung, von der Ausnahmeklausel Gebrauch zu machen, wenn deren Voraussetzungen erfüllt sind.

195. Zu klären bleibt noch, auf welcher Grundlage das institutionelle Gleichgewicht zu bestimmen ist, wenn zwischen der Kommission und dem Rat keine Einigkeit darüber besteht, ob eine erhebliche und abrupte Wirtschaftskrise vorliegt, die den Rückgriff auf die Ausnahmeklausel rechtfertigt.

67 — Randnr. 74 dieses Urteils.

68 — Randnr. 75 dieses Urteils.

69 — Urteil vom 24. November 2010, Kommission/Rat (Randnr. 77).

70 — Ebd. (Randnr. 79).

71 — Ebd. (Randnr. 80).

b) Die Auflösung des Konflikts zwischen Kommission und Rat über die Frage, ob eine „erhebliche, abrupte Verschlechterung der wirtschaftlichen und sozialen Lage in der Union“ vorliegt

196. In der mündlichen Verhandlung hat sich auf Anregung des Gerichtshofs die Erörterung vor allem auf die Voraussetzungen für die Auslösung der Ausnahmeklausel konzentriert, wenn der Rat und die Kommission zu der Frage, ob eine erhebliche Wirtschaftskrise vorliegt, unterschiedlicher Auffassung sind. Diese Frage erscheint ausschlaggebend dafür, ob der Rat den auf der Anwendung der „normalen“ Methode beruhenden Vorschlag der Kommission zurückweisen kann. Wird das Verfahren der Ausnahmeklausel bereits durch einen „Dialog“ zwischen Rat und Kommission ausgelöst, hätte die Auslösung dieses Verfahrens die Rechtswidrigkeit des von der Kommission auf der Grundlage der „normalen“ Methode vorgelegten Verordnungsvorschlags und folglich die Befugnis des Rates, dessen Annahme abzulehnen, zur Folge.

197. Ich werde mich daher zunächst auf dieses Problem konzentrieren, bevor ich dann die unterschiedlichen Gründe untersuche, auf die die Kommission ihre Nichtigkeitsklage stützt.

i) Untersuchung der Voraussetzungen für die Auslösung des Verfahrens nach Art. 10 des Anhangs XI des Statuts

198. Art. 10 des Anhangs XI des Statuts enthält keine Angaben darüber, welches Organ im Licht der „von der Kommission mitgeteilten objektiven Daten“ die Bewertung vorzunehmen hat, die erforderlich ist, um feststellen zu können, ob die Ausnahmeklausel anwendbar ist. Die französische Fassung dieser Vorschrift erschwert sogar die Feststellung der jeweiligen Zuständigkeiten, denn darin wird die Verwendung des Passivs – mit dem Wort „évaluée“ (bewertet) – mit einem Indikativ Präsens zur Beschreibung einer von der Kommission, die entsprechende Vorschläge „vorlegt“ („présente“), vorzunehmenden Handlung kombiniert. Aus dieser Formulierung ergibt sich zwar nicht eindeutig, ob der Kommission und nur ihr die Bewertung der Lage obliegt oder ob der Rat tatsächlich seine eigene Bewertung anstellen kann, aber es kommt meines Erachtens nicht so sehr darauf an, ob jedes dieser beiden Organe seine eigene Bewertung der „objektiven“ Daten vornehmen kann, die bekanntermaßen von der Kommission mitzuteilen sind, sondern darauf, wie bei unterschiedlicher Bewertung diese Meinungsverschiedenheit zwischen den Organen beizulegen ist.

199. Zu der Frage, ob der Rat die Annahme des Vorschlags für eine Angleichung der Dienst- und Versorgungsbezüge nach der „normalen“ Methode ablehnen kann, weil nach seiner Auffassung eine erhebliche Wirtschaftskrise besteht, die es rechtfertigt, von dem Verfahren der Ausnahmeklausel Gebrauch zu machen, haben sich die Parteien gegensätzlich geäußert. Nach einer Auffassung löst das Ersuchen des Rates nach Art. 241 AEUV für sich genommen das Verfahren der Ausnahmeklausel aus; nach der Gegenmeinung kann dieses Verfahren nur auf Initiative der Kommission ausgelöst werden, so dass der Rat im Fall einer Weigerung der Kommission keine andere Möglichkeit hat, als vom Gerichtshof feststellen zu lassen, dass die Kommission bei der Bewertung der wirtschaftlichen und sozialen Lage die Grenzen ihres Ermessens überschritten hat.

200. Der erste Vorschlag, der dem Dialog zwischen der Kommission und dem Rat oder – um einen weniger euphemistischen Ausdruck zu verwenden – der Meinungsverschiedenheit zwischen den beiden Organen⁷² eine anregende Wirkung verleiht, aus der das Verfahren der Ausnahmeklausel hervorgeht, scheint mir die Frage der Auslösung dieses Verfahrens durch eine Paralipse zu regeln. Ohne es zu sagen, setzt diese These voraus, dass das Ersuchen des Rates nach Art. 241 AEUV die Kommission zur Vorlage eines Verordnungsvorschlags gemäß Art. 10 des Anhangs XI des Statuts verpflichtet und dass sich, sollte die Kommission gleichwohl mit einem Verordnungsvorschlag nach Art. 3 dieses Anhangs reagieren, dieser Vorschlag durch die Missbilligung des Rates in einen „entsprechenden Vorschlag“ im Sinne der Ausnahmeklausel verwandelt.

72 — Die Diskussionen zwischen der Kommission und dem Rat weisen alle Merkmale eines Dialogs zwischen Schwerhörigen auf.

201. Der zweite Vorschlag ist ausgereifter. Die Auslösung des Verfahrens der Ausnahmeklausel hängt danach von einer materiellen Voraussetzung, dem Vorliegen einer erheblichen, abrupten wirtschaftlichen und sozialen Krise, und von einer Verfahrensvoraussetzung in Form eines entsprechenden Vorschlags der Kommission ab.

202. Für meinen Teil kann ich mich dem ersten Vorschlag nicht anschließen und schlage daher ohne Zögern dem Gerichtshof vor, dem zweiten zu folgen, für den mehrere Argumente sprechen.

203. Das erste, in zwei Teile gegliederte Argument betrifft den Wortlaut.

204. Erstens ist festzustellen, dass der Wortlaut von Art. 10 des Anhangs XI des Statuts für die Einleitung des Verfahrens der Ausnahmeklausel eindeutig voraussetzt, dass eine „erhebliche, abrupte Verschlechterung der wirtschaftlichen und sozialen Lage in der Union“ vorliegt. Mit der Wendung „dass ... eingetreten ist“ bezieht sich der Artikel auf das objektive Vorliegen einer Verschlechterung. Hätte der Unionsgesetzgeber den Willen des Rates zu dem dieses Verfahren auslösenden Faktor machen wollen, hätte er die Vorschrift entsprechend anders gefasst⁷³. Der Ausschluss der „normalen“ Methode und die damit einhergehende Durchführung des „spezifischen“ Verfahrens werden somit eindeutig durch das Bestehen einer Krise in Gang gesetzt, die den in dieser Vorschrift vorgesehenen Kriterien der Erheblichkeit und des abrupten Auftretens entspricht.

205. Zum anderen sieht Art. 10 des Anhangs XI des Statuts vor, dass die Kommission dem Parlament und dem Rat „entsprechende Vorschläge vor[legt]“. Vor dem Hintergrund eines konfliktbeladenen Dialogs, wie er seit dem 1. Juli 2011 zwischen dem Rat und der Kommission über die Angleichung der Bezüge besteht, könnte nur um den Preis einer zweifachen inhaltlichen Verfälschung des Vorschlags der Kommission, der auf der Grundlage der „normalen“ Methode vorgelegt wurde und dessen einziger Adressat der Rat war, angenommen werden, dass er einem Vorschlag gleichkommt, der auf der Grundlage von Art. 10 dem Parlament und dem Rat vorgelegt wird.

206. Das zweite Argument betrifft die Rechtsprechung des Gerichtshofs zur Inanspruchnahme der Ausnahmeklausel.

207. Bereits die Beachtung des Urteils vom 24. November 2010, Kommission/Rat, und der Logik dieser Rechtsprechung scheinen mir eine Absage an eine Auslegung zu bedeuten, die dem Rat ein Initiativrecht zur Einleitung des Verfahrens nach Art. 10 des Anhangs XI des Statuts gäbe. Für den Gerichtshof „hängt“ die Anwendung dieser Vorschrift von einem Vorschlag der Kommission „ab“⁷⁴, so dass man mit dieser Lösung bräche, machte man sie von einer Initiative des Rates abhängig. Der Gedanke, dass der auf der Grundlage der „normalen“ Methode beruhende Vorschlag der Kommission das Verfahren der Ausnahmeklausel auslöste, wenn die Kommission auf Schwierigkeiten beim Rat stieße, stellt meines Erachtens einen Kunstgriff dar, der eine Verfälschung des Vorschlags der Kommission voraussetzte.

208. Der Gerichtshof hat im Übrigen entschieden, dass der Rat im Rahmen des Verfahrens nach Art. 10 des Anhangs XI des Statuts über keine anderen Befugnisse verfügt als diejenigen, die er nach allgemeinem Recht gemäß Art. 241 AEUV hat. Dieser Artikel verleiht dem Rat nur eine Befugnis zur „Anregung“, indem er es ihm gestattet, die Kommission zur Vornahme aller Untersuchungen aufzufordern, die er zur Verwirklichung der gemeinsamen Ziele für zweckdienlich hält, und ihm

73 — Art. 10 hätte beispielsweise den Rückgriff auf die Ausnahmeklausel vorsehen können „wenn der Rat [oder das Parlament] der Auffassung ist, dass eine erhebliche, abrupte Wirtschaftskrise vorliegt“.

74 — Randnr. 78 dieses Urteils.

entsprechende Vorschläge zu unterbreiten. Obwohl somit die Ausübung der der Kommission durch Art. 10 des Anhangs XI des Statuts verliehenen Befugnis nicht im Belieben dieses Organs steht⁷⁵, verfügt der Rat gleichwohl nicht über eine konkurrierende Initiativbefugnis, aufgrund deren er bei Untätigkeit der Kommission an ihrer Stelle das Verfahren der Ausnahmeklausel auslösen könnte.

209. Das dritte Argument bezieht sich auf die Beachtung des Grundsatzes des institutionellen Gleichgewichts.

210. Nach diesem tragenden Grundsatz übt jedes Organ seine Befugnisse unter Beachtung derjenigen der anderen Organe aus.

211. Der Grundsatz der Selbstbeschränkung der Befugnisse des Rates, der herkömmlicherweise der Darstellung des Beschlussverfahrens zur Angleichung der Bezüge zugrunde gelegt wird, lässt sich kaum damit vereinen, dass dem Rat vollkommene Freiheit zur Auslösung des Verfahrens der Ausnahmeklausel gewährt wird.

212. Insoweit weise ich darauf hin, dass das Beschlussverfahren gemäß der „normalen“ Methode zur Angleichung der Bezüge nach der Auslegung des Gerichtshofs durch eine Begrenzung der Entscheidungsbefugnis des Rates gekennzeichnet ist, die für die Geltungsdauer des Anhangs XI des Statuts an die Ausübung seiner Befugnisse nach Art. 65 dieses Statuts gebunden ist. Ferner ist dieses Verfahren durch die Mitwirkung der Kommission gekennzeichnet, so dass sich daraus „ein Fall der einvernehmlichen Beschlussfassung ergibt, wodurch der Rat das Recht verliert, in konkreten Anwendungsfällen einseitig von seiner früheren Grundsatzentscheidung abzuweichen“⁷⁶.

213. Die Anwendung der Ausnahmeklausel geht notwendigerweise mit dem Ausschluss der „normalen“ Methode einher. Dürfte der Rat das Verfahren der Ausnahmeklausel aus eigener Initiative und allein unter Berufung auf eine erhebliche Wirtschaftskrise auslösen, so würde daher dieses Gleichgewicht gestört und dem Rat die Möglichkeit gegeben, nicht nur die Mitwirkung der Kommission in Frage zu stellen, sondern auch die in Art. 3 des Anhangs XI des Statuts festgelegten Kriterien zu umgehen.

214. Ferner meine ich, dass die Auffassung des Rates, er habe nicht endgültig auf sein Ermessen verzichtet, das er im Fall einer Wirtschaftskrise wiedererlange, nicht mit der neuen Ausgestaltung des institutionellen Gleichgewichts durch den Vertrag von Lissabon in Einklang steht.

215. Diese Auffassung setzt voraus, dass Art. 10 des Anhangs XI des Statuts als Ausnahme vom Verfahren zur automatischen Angleichung gemäß Art. 3 dieses Anhangs verstanden wird, die eine Rückkehr zur Entscheidungsbefugnis des Rates gemäß Art. 65 des Statuts zur Folge hat.

216. Selbst wenn eine solche Lesart vor dem Vertrag von Lissabon gerechtfertigt gewesen sein sollte, ist sie seit Inkrafttreten dieses Vertrags, der die Aufteilung der Befugnisse zwischen den Organen zugunsten des Parlaments verlagert hat, nicht mehr möglich.

217. Hierzu möchte ich darauf hinweisen, dass das Beamtenstatut gemäß Art. 336 AEUV im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren beschlossen wird. Der Verweis in Art. 10 des Anhangs XI des Statuts auf diese Vorschrift ist vollkommen eindeutig und besagt, dass das Verfahren der Ausnahmeklausel nicht als Rückerlangung der Entscheidungsbefugnis gemäß Art. 65 des Statuts durch

75 — Randnr. 79 des genannten Urteils.

76 — Lenaerts, K., a. a. O., Nr. 305, S. 354.

den Rat, sondern als Rückkehr zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren verstanden wird. Man kann daher nicht argumentieren, dass der Rat mit Art. 10 des Anhangs XI des Statuts die freie Ermessensausübung wiedererhält, deren Beschränkung er akzeptiert hatte, als er sich verpflichtete, die in den Art. 1 und 3 dieses Anhangs vorgesehenen Regeln zu beachten.

218. Das vierte Argument betrifft die Anforderungen an die gerichtliche Kontrolle.

219. In einer Rechtsunion, die über ein Rechtsbehelfssystem verfügt, das die gerichtliche Kontrolle darüber garantiert, dass die von den Unionsorganen angenommenen Handlungen im Einklang mit höherrangigem Recht und den Grundprinzipien stehen, hätte eine Auslegung von Art. 10 des Anhangs XI des Statuts in dem Sinne, dass der konfliktbeladene Dialog zwischen der Kommission und dem Rat zur Auslösung der Ausnahmeklausel führt, den entscheidenden Nachteil, dass jede gerichtliche Kontrolle des Beschlusses, die Ausnahmeklausel anzuwenden, unterbunden würde.

220. Wenn das Verfahren allein aus dem „Dialog“ zwischen Rat und Kommission hervorgeht, der sich vor und nach dem Vorschlag der Kommission entwickelt, wird die Ausübung einer – auch nur beschränkten – gerichtlichen Kontrolle nicht nur vor Erlass einer Verordnung, sondern auch danach nicht möglich sein.

221. Die Kommission wird nicht vorbeugend zur Verhinderung des Erlasses einer Verordnung tätig werden können. Sollte sie ihre mangelnde Zustimmung kundtun, indem sie einen auf der „normalen“ Methode beruhenden Vorschlag vorlegt, wird dieser Vorschlag nämlich einem „entsprechenden Vorschlag“ gleichgestellt werden, mit dem der Rat und das Parlament gemäß der Ausnahmeklausel rechtsgültig befasst werden.

222. Auch nachträglich wird keine Kontrolle erfolgen können. Denn wenn die Kommission die Nichtigerklärung der schließlich von Parlament und Rat angenommenen Verordnung anstrebt, wird sie ihren Rechtsbehelf nicht auf das Fehlen einer Wirtschaftskrise stützen können, da die Rechtmäßigkeit des Rückgriffs auf das Verfahren der Ausnahmeklausel nicht vom Vorliegen einer solchen Krise abhängig gemacht werden könnte.

223. Nehmen wir an, dass der Rat, ohne sich auf das Vorliegen einer Wirtschaftskrise zu berufen oder sogar unter ausdrücklicher Verneinung einer solchen Krise, allein deshalb, weil die Anwendung der „normalen“ Methode zu einem zu starken Anstieg der Bezüge führen würde, die Kommission gleichwohl förmlich darum ersucht hätte, ihm einen Vorschlag auf der Grundlage der Ausnahmeklausel vorzulegen. Ergäbe sich die Rechtmäßigkeit der Entscheidung zur Anwendung der Ausnahmeklausel allein aus dem interinstitutionellen „Dialog“, könnte diese rechtswidrige Umgehung der „normalen“ Methode nicht geahndet werden.

224. Der Umstand, dass das Parlament auch ein Mitspracherecht hat und im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren seine eigene Beurteilung der wirtschaftlichen und sozialen Lage vortragen kann, scheint mir nicht zur Rechtfertigung dieser Lösung geeignet, da die Beteiligung dieses Organs an der Entscheidungsfindung das Fehlen der gerichtlichen Kontrolle nicht ausgleichen kann.

225. Das Verfahren nach Art. 10 des Anhangs XI des Statuts ist als Ausnahme so eng wie möglich gefasst, so dass seine Auslösung von Voraussetzungen abhängig sein muss. Die Rechtmäßigkeit des Handelns der Organe im Rahmen dieses Verfahrens muss an einen bestimmten Sachverhalt, nämlich eine Wirtschaftskrise, geknüpft sein, die zudem die Kriterien der Erheblichkeit und des abrupten Auftretens erfüllen muss.

226. Allgemeiner betrachtet ist Skepsis gegenüber einer Lösung angebracht, die letztlich dazu führen würde, dass es außerhalb des Bereichs der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) eine Gruppe von Handlungen gibt, die sich der Rechtmäßigkeitskontrolle entzieht. Für eine solche Lösung könnten lediglich zwei Rechtfertigungen angeführt werden, und zwar die politische Dimension der

fraglichen Beurteilung und der technische Charakter des Sachgebiets. Es handelt sich bei diesen Rechtfertigungen jedoch um die gleichen, anhand deren in der Lehre üblicherweise erläutert wird, dass der Unionsrichter, vor allem, wenn er eine komplexe wirtschaftliche Bewertung vorzunehmen hat, nicht jede Kontrolle aufgeben, sondern eine beschränkte Kontrolle beibehalten möchte⁷⁷. Ich sehe keinen besonderen Grund, warum der Gerichtshof in Bezug auf die Anwendung von Art. 10 des Anhangs XI des Statuts seine Kontrolle nicht nur beschränken, sondern schlicht darauf verzichten sollte.

227. Es gibt eine starke Rechtsprechungslinie, die von der Fähigkeit des Gerichtshofs zeugt, sämtliche Verfahrensressourcen zu mobilisieren, um seine gerichtliche Verantwortlichkeit auf den komplexesten Gebieten wahrzunehmen, vor allem, wenn die Beachtung des institutionellen Gleichgewichts oder der fundamentalen Grundsätze in Rede steht.

228. Für meinen Teil sehe ich keinen triftigen Grund, warum der Gerichtshof freiwillig auf seine Befugnis zur Rechtmäßigkeitskontrolle verzichten oder lediglich eine ausgehöhlte, auf die mechanische Feststellung eines interinstitutionellen „Dialogs“ mit verfahrensauslösender Wirkung beschränkte Kontrolle ausüben sollte. Nach dem Grundsatz des institutionellen Gleichgewichts muss jedes der beteiligten Unionsorgane seinen Teil der Verantwortlichkeit übernehmen, und der Gerichtshof hat bei der Wahrnehmung seiner Aufgabe als Hüter der Verträge eine Kontrollpflicht, deren Umfang er erforderlichenfalls variieren kann.

229. Ich fasse zusammen. Die Auslegung, dass das Verfahren nach Art. 10 des Anhangs XI des Statuts durch den Dialog zwischen der Kommission und dem Rat ausgelöst wird, widerspricht meines Erachtens dem Wortlaut dieses Artikels, seiner Auslegung durch den Gerichtshof, dem Grundsatz des institutionellen Gleichgewichts und den Anforderungen der Rechtmäßigkeitskontrolle. Die Durchführung des Ausnahmeverfahrens setzt im Gegenteil die objektive Feststellung einer erheblichen und abrupten Verschlechterung der wirtschaftlichen und sozialen Lage in der Union voraus. Besteht zwischen Kommission und Rat keine Einigkeit darüber, ob eine solche Verschlechterung vorliegt, obliegt es dem Gerichtshof, seine gerichtliche Kontrolle der Beurteilung der Kommission auszuüben.

230. Dies vorausgeschickt, komme ich nun zur Prüfung der von der Kommission geltend gemachten Nichtigkeitsgründe.

ii) Würdigung der Begründetheit der Nichtigkeitsgründe

231. Die Kommission hat, wie mir scheint, der Differenzierung der Fälle der Statthaftigkeit, auf die sie ihre Nichtigkeitsklage stützt, keine besondere Sorgfalt gewidmet. Insbesondere trägt sie im ersten Teil ihres Hauptklagegrundes vor, der Rat sei für die Annahme des streitigen Beschlusses nicht zuständig, und wirft ihm zugleich vor, er habe einen Verfahrensmisbrauch begangen und sowohl gegen die „Formvorschriften“ als auch den Grundsatz des institutionellen Gleichgewichts, den Grundsatz *patere legem quam ipse fecisti* sowie die Art. 3 und 10 des Anhangs XI des Statuts verstoßen.

232. Auf der Grundlage der Auflistung der Fälle der Statthaftigkeit einer Klage gemäß Art. 263 Abs. 2 AEUV werde ich nacheinander den Klagegrund des Ermessensmissbrauchs, mit dem dem Rat ein Rechtsverstoß vorgeworfen wird, weil er sich für befugt gehalten habe, den Verordnungsvorschlag nicht anzunehmen, und den Klagegrund einer Verletzung der Voraussetzungen für die Anwendung der Ausnahmeklausel wegen unzureichender und fehlerhafter Begründung prüfen.

77 — Vgl. in diesem Sinne die Dissertation von Ritleng, D., *Le contrôle de la légalité des actes communautaires par la Cour de justice et le Tribunal de première instance des Communautés européennes*, 1998, Nr. 683, S. 583.

– Zum Klagegrund des Ermessensmissbrauchs

233. Der Klagegrund eines Ermessensmissbrauchs, mit dem die Kommission dem Rat vorwirft, das nach Art. 3 des Anhangs XI des Statuts zur Bewältigung der konkreten Sachlage vorgesehene Verfahren umgangen zu haben, kann aus zwei verschiedenen Gründen keinen Erfolg haben, sei es, weil sich diese Rüge mit dem Vorwurf des Verstoßes gegen den AEU-Vertrag überschneidet oder weil sie unbegründet ist.

234. Erstens kann von einem Ermessensmissbrauch, der als „Unterart“ den Verfahrensmisbrauch umfasst⁷⁸, logischerweise nur dann die Rede sein, wenn der Urheber der Handlung über ein weites Ermessen verfügt. Bei der Ausübung einer gebundenen Befugnis kommt er dagegen nicht in Betracht⁷⁹. In diesem Fall deckt sich der Ermessensmissbrauch nämlich zwangsläufig mit der Vertragsverletzung, da die Maßnahme des Organs, ohne dass es erforderlich wäre, seine Beweggründe zu ergründen, rechtswidrig ist, wenn es sich nicht um diejenige handelt, die das geltende Recht vorschreibt.

235. Mit dem Beschluss, den der Rat auf der Grundlage der „normalen“ Methode zur Angleichung der Bezüge fassen muss, wird jedoch eine gebundene Befugnis ausgeübt. Daher fällt der Vorwurf meines Erachtens mit der Rüge eines Rechtsverstoßes zusammen, ohne dass die Beweggründe des Rates zu ergründen wären.

236. Zweitens liegt nach ständiger Rechtsprechung ein Ermessensmissbrauch vor, wenn ein Organ eine Handlung ausschließlich oder zumindest vorwiegend zu anderen als den angegebenen Zwecken oder mit dem Ziel erlassen hat, ein Verfahren zu umgehen, das die Verträge speziell vorsehen, um die konkrete Sachlage zu bewältigen⁸⁰.

237. Im vorliegenden Fall läge ein Ermessensmissbrauch nur vor, wenn ein anderes Ziel als die Berücksichtigung einer erheblichen Wirtschaftskrise verfolgt worden wäre.

238. Die Kommission weist jedoch vorliegend keineswegs nach, dass der streitige Beschluss von anderen Beweggründen als den in seinen Erwägungsgründen angegebenen beeinflusst würde. Ein etwaiger Fehler des Rates bei der Beurteilung der Frage, ob eine erhebliche Wirtschaftskrise vorliegt, stellt keinen Ermessensmissbrauch, sondern eine Vertragsverletzung dar.

– Zum Klagegrund der Verletzung einer Rechtsvorschrift durch den Rat, der sich nicht hätte für befugt halten dürfen, den Verordnungsvorschlag nicht anzunehmen

239. Der Klagegrund, mit dem dem Rat vorgeworfen wird, er habe die Annahme des Verordnungsvorschlags abgelehnt und in Wirklichkeit Art. 10 des Anhangs XI des Statuts angewandt, ist meines Erachtens nicht begründet.

240. Zunächst hat der Rat entgegen dem Vorbringen der Kommission, nachdem er mit dem Verordnungsvorschlag befasst wurde, lediglich die Anwendung der „normalen“ Methode abgelehnt, ohne eine Entscheidung im Rahmen des Verfahrens der Ausnahmeklausel zu treffen.

78 — Vgl. Urteil vom 21. Juni 1988, ISA u. a./Kommission (32/87, 52/87 und 57/87, Slg. 1988, 3305, Randnr. 8 und die dort angeführte Rechtsprechung).

79 — Vgl. in diesem Sinne Urteile des Gerichts vom 15. Dezember 1994, Unifruit Hellas/Kommission (T-489/93, Slg. 1994, II-1201, Randnr. 84), und vom 14. Dezember 2011, Nycomed Danmark/EMA (T-52/09, Slg. 2011, II-8133, Randnr. 103). Vgl. auch die Dissertation von Ritleng, D., Nr. 193, S. 182.

80 — Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 15. Mai 2008, Spanien/Rat (C-442/04, Slg. 2008, I-3517, Randnr. 49 und die dort angeführte Rechtsprechung).

241. Weiter ist der Rat, der nach Art. 65 des Statuts und den Art. 1 und 3 des Anhangs XI des Statuts zur jährlichen Angleichung der Bezüge nach der „normalen“ Methode befugt ist, meines Erachtens auch befugt, diese abzulehnen, wenn ihre Voraussetzungen nicht erfüllt sind.

242. Liegt aber eine erhebliche und abrupte Wirtschaftskrise vor, so kann der Rat den Vorschlag zur Angleichung nach der „normalen“ Methode ablehnen, da die Kommission in diesem Fall einen entsprechenden Vorschlag auf der Grundlage der Ausnahmeklausel vorlegen muss.

– Zum Klagegrund der Verletzung der Voraussetzungen für die Anwendung der Ausnahmeklausel wegen unzureichender und fehlerhafter Begründung

243. Hinsichtlich der Hauptfrage nach der Weigerung, die Bezüge anzugleichen, ist vorab der Vorwurf einer unzureichenden Begründung zu verwerfen, da der streitige Beschluss 16 Erwägungsgründe enthält, in denen die Gründe dargelegt werden, aus denen der Rat sich nicht in der Lage sah, den Verordnungsvorschlag anzunehmen.

244. Es bleibt daher zu prüfen, ob der streitige Beschluss mit einer fehlerhaften Begründung behaftet ist.

245. Die Rechtsprechung des Gerichtshofs geht seit Langem dahin, dass der Unionsrichter über die komplexen wirtschaftlichen Bewertungen im Allgemeinen eine beschränkte Kontrolle ausübt, die sich auf die Beanstandung offensichtlicher Beurteilungsfehler beschränkt. Nach einer vom Gerichtshof oft wiederholten Formel hat sich die gerichtliche Kontrolle einer Handlung, die solche Bewertungen einschließt, auf die Prüfung der Fragen zu beschränken, ob die Verfahrens- und Begründungsvorschriften eingehalten wurden, ob der Sachverhalt, auf dem die getroffene Entscheidung beruht, zutreffend festgestellt wurde und ob keine offensichtlich fehlerhafte Würdigung dieses Sachverhalts und kein Ermessensmissbrauch vorliegen⁸¹.

246. Die Prüfung der Frage, ob sich die wirtschaftliche und soziale Lage in der Union erheblich und abrupt verschlechtert hat, setzt aber eine Beurteilung anhand komplexer objektiver Daten voraus, bei der zahlreiche Indikatoren heranzuziehen sind.

247. Der Unionsrichter muss die von ihm ausgeübte Kontrolle einer solchen Bewertung daher darauf beschränken, ob die Begründung ausreichend ist, der Sachverhalt zutreffend festgestellt wurde und kein offensichtlicher Beurteilungsfehler vorliegt.

248. Bevor ich die verschiedenen Rügen des Rates und der als Streithelfer beigetretenen Mitgliedstaaten genauer prüfe, möchte ich auf die Grundzüge der von der Kommission vorgenommenen Bewertung der wirtschaftlichen und sozialen Lage eingehen.

249. Der Bericht betreffend die Ausnahmeklausel untersucht die Voraussetzungen für die Anwendung dieser Klausel, wobei festgestellt wird, dass die Verschlechterung der Lage nicht nur erheblich und abrupt sein muss, sondern auch „dergestalt ...“, dass sie aufgrund ihres außergewöhnlichen zeitlichen Ablaufs und ihres Ausmaßes bei Anwendung der Methode nicht berücksichtigt werden könnte“⁸². Ihm liegt nämlich die Forderung zugrunde, dass „[d]er Grundsatz der Parallelität zwischen Veränderungen der Kaufkraft der Bezüge der EU-Beamten und denen der nationalen Beamten ... auch

81 — Vgl. Urteil vom 1. Juli 2008, Chronopost und La Poste/UFEX u. a. (C-341/06 P und C-342/06 P, Slg. 2008, I-4777, Randnr. 143 und die dort angeführte Rechtsprechung), sowie Beschluss vom 25. April 2002, DSG/Kommission (C-323/00 P, Slg. 2002, I-3919, Randnr. 43).

82 — Nr. 4, S. 5.

in Zeiten eines wirtschaftlichen Abschwungs in der ... Union beibehalten werden [muss]⁸³, so dass die Ausnahmeklausel nicht anzuwenden ist, wenn die „normale“ Methode „es ermöglicht, die wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungen innerhalb der [Union], die sich in ihren Auswirkungen auf die Dienstbezüge der nationalen Beamten widerspiegeln, ordnungsgemäß zu erfassen“⁸⁴.

250. In Nr. 4.1 des Berichts betreffend die Ausnahmeklausel wird hinzugefügt, dass der Begriff „Verschlechterung“ die Verschlechterung der wirtschaftlichen und sozialen Lage beschreibt und dass die Frage, ob eine Verschlechterung erheblich ist, „auf der Grundlage des Ausmaßes und der Dauer der wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen bestimmt werden [muss]“, während die Frage, ob sie abrupt ist, „anhand der Geschwindigkeit und der Vorhersehbarkeit [dieser] Auswirkungen bestimmt werden [sollte]“, so dass es nach Auffassung der Kommission „von besonderer Bedeutung [ist], zwischen normalen Fluktuationen des Wirtschaftszyklus und durch äußere Ereignisse verursachten Fluktuationen zu unterscheiden“.

251. Im Rahmen der Prüfung der in Betracht kommenden „objektiven“ Indikatoren werden im Bericht betreffend die Ausnahmeklausel, dem zufolge die Indikatoren mit einer Reihe einschlägiger und weithin akzeptierter Grundsätze im Einklang stehen müssen, sodann 15 Indikatoren herangezogen, die die Wirtschaftstätigkeit⁸⁵, die öffentlichen Finanzen⁸⁶, den Arbeitsmarkt⁸⁷ und das wirtschaftliche Klima⁸⁸ betreffen, wobei er sich auf die am 13. Mai 2011 von der GD „Wirtschaft und Finanzen“ veröffentlichten europäischen Wirtschaftsprognosen stützt.

252. Im Bericht betreffend die Ausnahmeklausel, dem zufolge die genannten Indikatoren zeigen, dass nach dem Ende der Rezession im Herbst 2009 eine wirtschaftliche Erholung einsetzte und der Wirtschaftsaufschwung in der Union weiter vorankam, wird schließlich festgestellt, dass „im Bezugszeitraum 1. Juli 2010 bis Mitte Mai 2011“ keine erhebliche und abrupte Verschlechterung der wirtschaftlichen und sozialen Lage in der Union eingetreten und kein Ereignis ermittelt worden sei, das von der „normalen“ Methode nicht erfasst worden sei oder erfasst werden könne, so dass kein Vorschlag nach Art. 10 des Anhangs XI des Statuts vorzulegen sei.

253. In ihrer Mitteilung, die „auf die jüngsten Entwicklungen in der ... Union seit den Frühjahrsprognosen“⁸⁹ und vor allem auf die von der GD „Wirtschaft und Finanzen“ am 10. November 2011 mitgeteilten Wirtschaftsprognosen gestützt war, zeigt sich die Kommission zurückhaltender und gibt eine nuanciertere Einschätzung der Lage.

254. Sie bestätigt das Ergebnis ihrer früheren Untersuchung, stellt dabei aber eine Verschlechterung der wirtschaftlichen Aussichten und eine „anhaltende Verlangsamung der Wirtschaftstätigkeit“ fest, der allerdings die „normale“ Methode weiter Rechnung tragen könne.

255. Weiter heißt es in der Mitteilung, auch wenn diese Prognosen gegenüber den Frühjahrsprognosen eine Verschlechterung der Entwicklung für das Jahr 2011 auswiesen und „erkennen [lassen], dass die europäische Wirtschaft sich in einer Schwächephase befindet“⁹⁰, stehe die Union gleichwohl keiner außergewöhnlichen Lage gegenüber, in der die Bezüge der Unionsbeamten „nicht schnell genug angepasst würden, um den Maßnahmen der Mitgliedstaaten gegenüber den nationalen Beamten Rechnung zu tragen“⁹¹.

83 — Nr. 4.2, S. 7.

84 — Ebd.

85 — BIP-Wachstum, Inlandsnachfrage, Lagerbestände, Netto-Ausfuhren, privater Verbrauch, öffentlicher Verbrauch, Gesamtinvestitionen und Inflation (HVPI) innerhalb der Union.

86 — Gesamtstaatliche und öffentliche Verschuldung in der Union.

87 — Gesamtbeschäftigung, Arbeitslosenquote und Arbeitnehmerentgelt innerhalb der Union.

88 — Indikator der wirtschaftlichen Einschätzung und Beschäftigungserwartungen innerhalb der Union.

89 — Nr. 1, Abs. 6, S. 3.

90 — Nr. 3, Abs. 4, S. 11.

91 — Nr. 3, Abs. 9, S. 12.

256. Die Rügen, die der Rat und die als Streithelfer beigetretenen Mitgliedstaaten gegen die Beurteilung der Kommission vorbringen, lassen sich in vier Gruppen einordnen, die den bei der Beurteilung der wirtschaftlichen und sozialen Lage zu berücksichtigenden Zeitraum, Art und Zahl der einschlägigen Indikatoren, das geografische Gebiet, in dem die Verschlechterung eintreten muss, oder die Beibehaltung des Grundsatzes der Parallelität zwischen der Entwicklung der Dienst- und Versorgungsbezüge der Beamten und sonstigen Bediensteten der Union sowie der Bezüge der nationalen Beamten betreffen.

257. Ich werde diese vier Gruppen von Rügen nacheinander prüfen, um festzustellen, ob die Kommission einen offensichtlichen Beurteilungsfehler begangen hat.

258. Die erste Rüge betrifft den zu berücksichtigenden Zeitraum.

259. Die Kommission hat meines Erachtens keinen offensichtlichen Beurteilungsfehler begangen, als sie der Prüfung den Zeitraum vom 1. Juli 2010 bis Mitte Mai 2011 mit der Begründung zugrunde legte, sie brauche den früheren Zeitraum nicht einzubeziehen, da sie ihn schon für das vorangegangene Haushaltsjahr berücksichtigt habe, und Mitte Mai 2011 sei der Zeitpunkt der letzten verfügbaren Informationen.

260. Ganz allgemein ist festzustellen, dass Art. 10 des Anhangs XI des Statuts nicht die Berücksichtigung jedweder Krise gestattet, sondern nur der Krise, die aufgrund ihres „abrupten“ Auftretens von besonderer Art ist. Um festzustellen, ob ein Ereignis abrupten Charakter hat, erscheint es logisch, auf seine Dauer abzustellen und davon auszugehen, dass ein zeitlich schwer einzugrenzendes Ereignis, das das Ergebnis eines allmählichen Entwicklungsprozesses ist, nicht abrupt ist.

261. Daraus folgt meines Erachtens, dass das nach dem Unionsrecht vorgeschriebene Kriterium des abrupten Auftretens die Berücksichtigung dauerhafter – selbst tief greifender – Krisen ausschließt und eine zeitliche Begrenzung des Beurteilungszeitraums erfordert.

262. Darüber hinaus ist festzustellen, dass der Gerichtshof in seinem Urteil vom 24. November 2010, Kommission/Rat, den Grundsatz aufgestellt hat, dass die Anwendung der Ausnahmeklausel eine Verschlechterung der Lage voraussetzt, der die „normale“ Methode nicht schnell genug Rechnung tragen kann, da diese Methode ihre Wirkung mit zeitlicher Verzögerung entfaltet⁹². Der Rat stellt diesen Grundsatz, auf den er sich in seiner schriftlichen Stellungnahme bezieht, im Übrigen nicht in Abrede.

263. Der Rechtsprechung des Gerichtshofs lässt sich daher eindeutig entnehmen, dass die Inanspruchnahme der Ausnahmeklausel dadurch gerechtfertigt wird, dass mit der „normalen“ Methode einer abrupten Krise nicht schnell genug Rechnung getragen werden kann. Es ist daher festzustellen, welches Ereignis oder welche Reihe von Ereignissen in einem bestimmten jüngeren Zeitraum stattgefunden hat.

264. In Bezug auf den Beginn des Beurteilungszeitraums macht die Kommission zu Recht geltend, dass der Zeitraum vor dem 1. Juli 2010 nicht einbezogen zu werden brauchte, da er dem vorangegangenen Haushaltsjahr zugeordnet worden sei, für das der Rat nicht die Anwendung der Ausnahmeklausel verlangt habe.

92 — Diese Verzögerung erklärt sich aus dem Umstand, dass nach Art. 1 Abs. 2 und 4 den Anhangs XI des Statuts der Brüsseler Internationale Index die Entwicklung zwischen Juni des Vorjahres und Juni des laufenden Jahres berücksichtigt und dass die spezifischen Indikatoren, die Eurostat aufstellt, die Entwicklung der realen Dienstbezüge der nationalen Beamten in den Zentralverwaltungen zwischen dem Juli des Vorjahres und dem Juli des laufenden Jahres wiedergeben. In Randnr. 70 dieses Urteils hat der Gerichtshof dieser Verzögerung insofern Rechnung getragen, als er ausgeführt hat, dass die Gehaltsentwicklung in den Mitgliedstaaten in der Zeit von Juli des vorausgegangenen Jahres bis Juli des laufenden Jahres die von den Behörden dieser Staaten mit Blick auf die Wirtschaftslage, die in diesem Zeitraum herrschte, getroffenen Entscheidungen über die Beamtengehälter widerspiegelte.

265. Ferner stelle ich fest, dass der Rat der Kommission nicht unmittelbar vorwirft, die Krise der Jahre 2008 und 2009 nicht berücksichtigt zu haben, sondern rügt, sie habe den „fortdauernden Auswirkungen“ dieser Krise auf die wirtschaftliche und soziale Lage im Bezugszeitraum nicht Rechnung getragen, wobei er darauf hinweist, dass die Krise „dazu geführt hat, die wirtschaftliche und soziale Lage zahlreicher Mitgliedstaaten äußerst instabil zu machen“⁹³.

266. Der Umstand, dass die Krise der Jahre 2008 und 2009 fortdauernde Wirkungen im Bezugszeitraum hervorrufen könnte, macht die Wahl, die die Kommission getroffen hat, jedoch nicht untauglich, sofern die verwendeten Indikatoren nicht nur die Auswirkungen neuer in diesem Zeitraum eingetretener Ereignisse messen.

267. Es ist jedoch festzustellen, dass die Kommission die wirtschaftlichen und sozialen Gegebenheiten während des Bezugszeitraums insgesamt gemessen hat, ohne mögliche Einflüsse der früheren Krise auszunehmen. Auch wenn sie folgerichtig der „Einleitung“ der wirtschaftlichen Erholung im Lauf des Jahres 2010 Rechnung getragen hat, hat sie auch auf den besorgniserregenden Zustand der öffentlichen Finanzen und die negativen Auswirkungen der Interventionen der Mitgliedstaaten hingewiesen, wobei sie u. a. ausgeführt hat, dass zwischen 2007 und 2009 das aggregierte gesamtstaatliche Haushaltsdefizit von weniger als 1 % des BIP auf nahezu 7 % des BIP gestiegen sei.

268. In Bezug auf das Ende des Beurteilungszeitraums ist hinzuzufügen, dass die Kommission und der Rat offenbar in Wirklichkeit stillschweigend darin übereinstimmen, dass das Ende des Zeitraums dem Zeitpunkt entsprechen muss, für den die jüngsten Daten zur Verfügung gestellt worden sind.

269. Die Rüge, dass der Ansatz der Kommission die wirtschaftliche Realität leugne und der Ausnahmeklausel jede praktische Wirksamkeit nehme, beruht letztlich auf einem Fehlverständnis dieses Ansatzes. Entgegen der Auffassung des Rates lässt sich der Analyse der Kommission nicht entnehmen, dass sie Beginn und Ende der Krise mit dem von der „normalen“ Methode erfassten Bezugszeitraum vollkommen gleichsetzen möchte. So hat die Kommission nicht das Ende dieses Zeitraums abgewartet, um ihre Analyse vorzunehmen und zu prüfen, ob Art. 10 des Anhangs XI des Statuts anwendbar ist. Aus ihrem Bericht betreffend die Ausnahmeklausel und ihrer Mitteilung ergibt sich vielmehr, dass sie, wenn sie eine Verschlechterung der wirtschaftlichen und sozialen Lage zwischen Juli 2010 und Mitte Mai 2011, also in einem anderen Zeitraum als dem Bezugszeitraum, festgestellt hätte, die Anwendung der Ausnahmeklausel als gerechtfertigt hätte ansehen können.

270. Im Ergebnis hat es nicht den Anschein, dass die Kommission bei der Wahl des Zeitraums für die Beurteilung der Lage einen offensichtlichen Beurteilungsfehler begangen hätte.

271. Die zweite Rüge betrifft Art und Zahl der einschlägigen Indikatoren.

272. Der Rat macht geltend, dass die Beurteilung der wirtschaftlichen und sozialen Lage zwecks Anwendung der Ausnahmeklausel im Licht der wirtschaftlichen und sozialen Lage im weiteren Sinne zu erfolgen habe und nicht anhand der beiden für die jährliche Anpassung nach der „normalen“ Methode entscheidenden Parameter erfolgen könne. Er rügt insbesondere, dass die Kommission nur den Rückgang der Kaufkraft der nationalen Beamten in den acht Referenzmitgliedstaaten für die Anwendung der „normalen“ Methode berücksichtigt und die zahlreichen sonstigen Konsolidierungsmaßnahmen bei den nationalen öffentlichen Diensten außer Acht gelassen habe. Er wirft der Kommission ferner vor, verschiedene andere wesentliche Indikatoren unberücksichtigt gelassen zu haben.

93 — Vgl. Randnr. 40 der Gegenerwiderung des Rates in der Rechtssache C-63/12.

273. Die erste Rüge verspricht meines Erachtens keinen Erfolg. Da die Kommission die wirtschaftliche und soziale Lage nicht in der Weise beurteilt hat, dass sie sich auf das Ergebnis der Anwendung der „normalen“ Methode stützte, die die Entwicklung der Kaufkraft in acht Referenzmitgliedstaaten berücksichtigt, geht die Rüge in tatsächlicher Hinsicht fehl. Wie bereits festgestellt⁹⁴, erfolgte die Beurteilung anhand eines Bündels von 15 Indikatoren, die die wirtschaftlichen wie die sozialen Bereiche abdecken sollen. Vor allem hat die Kommission die Entwicklung der Bezüge im Bereich des öffentlichen Dienstes in der gesamten Union berücksichtigt. Sie hat auch die Haushaltssparmaßnahmen der Mitgliedstaaten nicht unberücksichtigt gelassen, denn sie hat darauf hingewiesen, dass die Folgen der Krise „aufgrund der notwendigen finanzpolitischen Sparmaßnahmen der kommenden Jahre“ für die Beamten noch lange zu spüren sein würden⁹⁵.

274. Die zweite, das Fehlen verschiedener wesentlicher Indikatoren betreffende Rüge ist meines Erachtens unbegründet.

275. Indem der Unionsgesetzgeber, ohne eine – sei es auch nur unverbindliche – Liste einschlägiger Indikatoren aufzustellen, lediglich vorgesehen hat, dass die Bewertung aufgrund objektiver von der Kommission mitgeteilter Daten zu erfolgen hat, hat er dem Organ bei der Auswahl der Indikatoren, die über die wirtschaftliche und soziale Lage Aufschluss geben, einen Handlungsspielraum eingeräumt. Zudem enthält die Evaluierung aufgrund des besonders vagen Charakters des Begriffs der wirtschaftlichen und sozialen Lage zwangsläufig verbesserungsfähige Elemente.

276. Um darzutun, dass die Analyse der Kommission auf einem offensichtlichen Beurteilungsfehler beruht, genügt es unter diesen Umständen nicht, dass der Rat behauptet, über die 15 herangezogenen Indikatoren hinaus seien weitere verfügbar.

277. Im Übrigen stoßen bestimmte vom Rat angeführte Indikatoren sehr schnell an ihre eigenen Grenzen, z. B. der volatile Indikator in Bezug auf die Wahrnehmung der öffentlichen Verschuldung durch die Akteure auf den Finanzmärkten.

278. Es ist daher nicht dargetan, dass das Verständnis der Situation auf der Grundlage des Prüfrasters der Kommission auf einem offensichtlichen Beurteilungsfehler beruht.

279. Die dritte Rüge bezieht sich auf das einzubeziehende geografische Gebiet.

280. Der Rat und die als Streithelfer beigetretenen Mitgliedstaaten werfen der Kommission im Wesentlichen vor, dass sie sich zum einen auf die Prüfung der Lage in den Mitgliedstaaten beschränkt habe, die als Referenz für die Erstellung der spezifischen Indikatoren dienten, die bei der „normalen“ Methode verwendet würden, und dass sie zum anderen besonderen Situationen bestimmter Mitgliedstaaten nicht Rechnung getragen habe, aus denen sich Risiken für die gesamte Union ergeben hätten.

281. Dieser doppelte Vorwurf ist unbegründet.

282. Zum einen ergibt sich aus dem Bericht betreffend die Ausnahmeklausel und der Mitteilung, dass die Kommission Daten aus der gesamten Union analysiert hat, ohne einen oder mehrere Mitgliedstaaten auszuschließen, weil sie nicht zur Referenzgruppe gehörten.

94 — Vgl. Nr. 251 der vorliegenden Schlussanträge.

95 — Vgl. den Bericht betreffend die Ausnahmeklausel, Nr. 5.2.5, Abs. 5, S. 23.

283. Zum anderen spiegeln sich die Besonderheiten bestimmter Mitgliedstaaten in den allgemeinen Daten aus der gesamten Union wider, auf die die Kommission ihre Argumentation gestützt hat. Die Berücksichtigung der wirtschaftlichen und sozialen Lage „in der Union“ setzt logischerweise voraus, dass die Daten nicht nur die Lage der Mitgliedstaaten widerspiegeln, die mit Schwierigkeiten zu kämpfen haben, sondern auch derjenigen, die sich in einer besseren Lage befinden. Darüber hinaus ist festzustellen, dass die Kommission etwaige Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten nicht außer Acht gelassen hat. So hat sie in Bezug auf die Arbeitslosenquote die unterschiedliche Entwicklung in den Mitgliedstaaten durchaus erwähnt, ist aber aufgrund einer Betrachtung dieser Faktoren im Verhältnis zur Gesamtsituation zu dem Schluss gelangt, dass die Situation in bestimmten Mitgliedstaaten die Anwendung der Ausnahmeklausel nicht rechtfertige.

284. Die vierte, allgemeinere Rüge betrifft die Beibehaltung des Grundsatzes der Parallelität zwischen der Angleichung der Dienstbezüge der Beamten und sonstigen Bediensteten der Union und der nationalen Beamten im Krisenfall. Der Kommission wird vorgeworfen, die Ausnahmeklausel zu restriktiv dahin auszulegen, dass sie nur eingreife, wenn sich die Verschlechterung der wirtschaftlichen und sozialen Lage nicht bereits im Kaufkraftverlust der nationalen Beamten widerspiegeln, der in die „normale“ Methode einfließe.

285. Diese Rüge ist meines Erachtens genauso wenig begründet wie die vorangegangenen.

286. Es steht fest, dass die „normale“ Methode zur Angleichung der Bezüge der Unionsbeamten von Anfang an auf dem Grundsatz der Parallelität zwischen der Entwicklung der Kaufkraft der Unionsbeamten und der Kaufkraft der nationalen Beamten beruht. Dieser Grundsatz hat die Heranziehung spezifischer Indikatoren bestimmt, die ein möglichst getreues Abbild der Zu- oder Abnahme der Kaufkraft der Bezüge in den nationalen öffentlichen Diensten geben sollten. Die Verschlechterung der wirtschaftlichen und sozialen Lage in der Union hat jedoch, wie der Rat selbst anerkannt hat⁹⁶, Auswirkungen auf die Bezüge der nationalen Beamten, so dass sie sich – wenn auch partiell und mit gewisser zeitlicher Verzögerung – in der Anwendung der „normalen“ Methode widerspiegelt.

287. Entgegen dem Vorbringen des Rates leugnet die Kommission nicht, dass der Rückgang der Kaufkraft der Unionsbeamten infolge der Anwendung der Methode angesichts der Schwere und des abrupten Auftretens einer die Union treffenden Krise unzureichend sein könnte. Ihres Erachtens hatte die Krise des Jahres 2011 jedoch keine Auswirkungen, die es gerechtfertigt hätten, Maßnahmen zu ergreifen, die über das hinausgingen, was bereits in die Anwendung der „normalen“ Methode eingeflossen war.

288. Der Rat weist nicht nach, dass diese Beurteilung auf einer lückenhaften oder ungenauen Analyse der verfügbaren Daten beruht oder bestimmte Indikatoren zugunsten anderer, jedoch weniger einschlägiger außer Acht gelassen oder unterbewertet hätte. Auch wenn die Daten, die der Bewertung zugrunde liegen, objektiv sind, haben die darauf aufbauende Prüfung und ihre jeweilige Gewichtung notwendigerweise in gewissem Umfang subjektiven Charakter. Keine der vorgetragenen Rügen belegt, dass die Kommission bei ihrer Analyse den ihr eingeräumten Handlungsspielraum überschritten und einen offensichtlichen Beurteilungsfehler begangen hätte.

289. Auch wenn die Verschlechterung der wirtschaftlichen und sozialen Lage in der Union eine Änderung der Gehaltspolitik verlangen und gegebenenfalls eine Einbuße der Kaufkraft rechtfertigen kann, muss eine solche Entwicklung im Einklang mit den Grundsätzen einer Rechtsunion stehen und die durch das Statut festgelegten Regeln und die Garantien, die es den Beamten und den sonstigen Bediensteten der Union einräumt, beachten.

96 — Der Rat stellt im achten Erwägungsgrund des streitigen Beschlusses fest, dass die Finanzkrise „in einer großen Zahl der Mitgliedstaaten substantielle Haushaltsanpassungen, unter anderem der Anpassung der Gehälter der mitgliedstaatlichen Beamten, zur Folge hat“.

290. Der Rat hat sich im Rahmen seiner Befugnisse nach Art. 65 des Statuts verpflichtet, während eines bestimmten Zeitraums ein verbindliches und automatisches Verfahren zur Angleichung der Bezüge zu beachten, das mit einem Schutzklauselverfahren versehen ist, zu dem erst übergegangen werden darf, wenn die Kommission eine „qualifizierte“ Wirtschaftskrise festgestellt hat, und das in der Folge eine Beurteilung der Zweckmäßigkeit durch den Rat und das Parlament im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erfordert.

291. Aufgrund der strengen verfahrensrechtlichen und materiell-rechtlichen Voraussetzungen für die Durchführung des Verfahrens der Ausnahmeklausel ist es nicht zu rechtfertigen, dass sich der Rat einseitig über diese Voraussetzungen hinwegsetzt, mit der Folge einer Verletzung sowohl der Vorschriften des Statuts als auch des Grundsatzes des Schutzes berechtigten Vertrauens, auf das sich die Beamten und die sonstigen Bediensteten der Union berufen können.

292. Nichts hindert natürlich daran, das Statut zu ändern, um mit Wirkung vom 31. Dezember 2012, an dem die Methode endet, ein anderes Verfahren vorzusehen.

293. Gerade um die Asymmetrie zwischen dem Angleichungsmechanismus nach der „normalen“ Methode und dem Fehlen eines Automatismus zur Anwendung der Ausnahmeklausel zu beseitigen, sieht der in erster Lesung am 2. Juli 2013 festgelegte Standpunkt des Europäischen Parlaments⁹⁷ die Einführung einer neuen Ausnahmeklausel vor, die einen Automatismus aufweist, da sie bei sinkendem BIP der Union automatisch zum Tragen käme⁹⁸.

294. Bezeichnenderweise hätte im Übrigen die Anwendung dieser neuen Krisenklausel im Jahr 2011 angesichts des Anstiegs des BIP⁹⁹ zur Annahme des Verordnungsvorschlags geführt.

295. Da die Beurteilung der Kommission meines Erachtens nicht mit einem offensichtlichen Beurteilungsfehler behaftet ist, komme ich zu dem Ergebnis, dass der streitige Beschluss für nichtig zu erklären ist, soweit damit die Angleichung der Bezüge abgelehnt wurde.

296. Auf die Frage der Angleichung der Berichtigungskoeffizienten, die mir keine besondere Schwierigkeit aufzuwerfen scheint, werde ich nur kurz eingehen.

297. Es gibt nämlich nur zwei Möglichkeiten.

298. Entweder ist das Verfahren der Ausnahmeklausel auch auf die Angleichung der Berichtigungskoeffizienten anwendbar, und der Beschluss, mit dem ihre Angleichung abgelehnt wurde, ist aus den gleichen Gründen rechtswidrig wie der Beschluss, mit dem die Angleichung der Bezüge abgelehnt wird.

299. Oder Art. 10 des Anhangs XI des Statuts kann – was meiner Auffassung entspricht – eine Weigerung, die Berichtigungskoeffizienten anzugleichen, nicht rechtfertigen; in diesem Fall ist der streitige Beschluss für nichtig zu erklären, da er keine Begründung dafür enthält, dass sich der Rat dieser Angleichung widersetzt.

97 — Standpunkt im Hinblick auf den Erlass der Verordnung (EU) Nr. .../2013 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung des Statuts der Beamten der Europäischen Union und der Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten der Europäischen Union.

98 — Vgl. Art. 1 Nr. 53 dieses Standpunkts, der eine Änderung von Anhang XI des Statuts durch Einführung einer neuen Ausnahmeklausel (neuer Art. 11) vorsieht. Liegt die Entwicklung des BIP zwischen -0,1 % und -1 %, werden 33 % des Wertes des spezifischen Indikators sofort berücksichtigt und die restlichen 67 % auf den 1. April des Jahres $n + 1$ übertragen; liegt die Entwicklung des BIP zwischen -1 % und -3 %, wird die Berücksichtigung des gesamten Wertes des Indikators auf den 1. April des Jahres $n + 1$ übertragen; sinkt schließlich das BIP um mehr als 3 %, erfolgt keine Aktualisierung, bis der kumulative Anstieg des BIP, gemessen ab dem laufenden Jahr, positiv wird. Im vierten Erwägungsgrund dieses Standpunkts wird ausgeführt, dass diese automatische Krisenklausel der „Vermeidung der in der Vergangenheit aufgetretenen Schwierigkeiten“ durch die Anwendung der Methode dienen soll.

99 — Nach den Statistiken von Eurostat lag die Wachstumsrate des realen BIP der Union im Jahr 2011 bei 1,6 % (Tabelle zur Wachstumsrate des realen BIP-Volumens, verfügbar auf http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/dataset?p_product_code=tec00115).

300. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, den streitigen Beschluss in vollem Umfang für nichtig zu erklären.

V – Die Klage in der Rechtssache C-66/12

301. Zunächst möchte ich erläutern, warum ich dem Gerichtshof vorschlage, diese Klage abzuweisen, ohne dass über die von der Kommission erhobene Einrede der Unzulässigkeit entschieden zu werden braucht.

302. Für den Fall, dass der Gerichtshof diese Auffassung nicht teilen sollte, führe ich anschließend hilfsweise aus, warum dieser Einrede der Unzulässigkeit stattgegeben werden sollte.

A – Begründetheit der Klage

1. Stellungnahmen der Hauptparteien und der Streithelfer

303. Da die Argumente des Rates, der Kommission, der Tschechischen Republik, des Königreichs Dänemark, der Bundesrepublik Deutschland, des Königreichs Spanien, des Königreichs der Niederlande und des Vereinigten Königreichs bereits dargelegt worden sind, als ich die Begründetheit der Klage in der Rechtssache C-63/12 geprüft habe, beschränke ich mich auf die Schilderung des Vorbringens Irlands und der Französischen Republik.

a) Irland

304. Irland macht geltend, die Wahrscheinlichkeit eines Haushaltsungleichgewichts der Mitgliedstaaten könne eine erhebliche, abrupte Störung darstellen, und der Rat könne bei der Bewertung der Gefahr, dass sich die Krise beschleunige, über die von der Kommission mitgeteilten objektiven Daten hinausgehen.

305. Die Kommission habe der Lage der öffentlichen Finanzen der Mitgliedstaaten nicht richtig Rechnung getragen, obwohl es sich um das charakteristische und grundlegende Merkmal der gegenwärtigen Wirtschaftskrise handle.

306. Insbesondere seien in Bezug auf die Lage in Irland groß angelegte Haushaltsanpassungen, u. a. Kürzungen der Gehälter im öffentlichen Dienst, vorgenommen und verschiedene Verpflichtungen zum Erhalt des Bankensektors eingegangen worden. Hinzuweisen sei auch auf den deutlichen Rückgang des realen BIP in den Jahren 2008 bis 2010, dem 2011 ein Rückgang des Bruttosozialprodukts (BSP), ein Anstieg der öffentlichen Schulden, ein Beschäftigungsrückgang und eine niedrige Inflationsrate, die die andauernde Schwäche der irischen Binnenwirtschaft verdeutliche, gefolgt seien.

b) Französische Republik

307. Die Französische Republik macht geltend, der Gerichtshof müsse eine normale Kontrolle der Weigerung der Kommission, die Ausnahmeklausel anzuwenden, vornehmen, nicht zuletzt, weil die Kommission bei der Anwendung dieser Klausel über keinen Beurteilungsspielraum verfüge und die Komplexität der vorzunehmenden Bewertungen nicht ausreichen könne, um die Beschränkung der richterlichen Kontrolle zu rechtfertigen.

308. Sie schließt sich dem Vorbringen des Rates sowohl in Bezug auf die zeitliche Beschränkung der einschlägigen Daten als auch in Bezug auf die Beurteilung der Schwere und des abrupten Auftretens der Lage an.

309. Die Kommission habe nicht alle objektiven und einschlägigen Daten berücksichtigt, und speziell in Bezug auf die Französische Republik hätten die als Reaktion auf die Krise ergriffenen Maßnahmen zur Haushaltsanpassung nach Einfrieren des Referenzwerts die Entwicklung der beiden Hauptbestandteile der Beamtenbezüge blockiert. Die durch die „normale“ Methode herbeigeführte Verzögerung um ein Jahr verhindere eine hinreichend rasche Anpassung.

310. Darüber hinaus habe die Kommission die Schwere der Krise verkannt und unterschätzt und zudem Art. 10 des Anhangs XI des Statuts in einer Weise ausgelegt, die die Erfüllung der Voraussetzungen für ein Abweichen von der „normalen“ Methode äußerst schwierig, wenn nicht unmöglich, mache.

311. Die Kommission als Hüterin des Allgemeininteresses der Union habe schließlich besondere Pflichten und könne die Unionsbeamten nicht von der erforderlichen gemeinsamen Anstrengung entlasten, zu der die Beamten der Mitgliedstaaten übereingekommen seien, um zu einer Verringerung der Haushaltsdefizite beizutragen und eine Krise von einem bislang in der Geschichte der Union nicht gekannten Ausmaß zu bewältigen.

2. Würdigung

312. Der Gerichtshof hat wiederholt befunden, dass der Unionsrichter anhand der Umstände des jeweiligen Falles prüfen kann, ob es nach den Grundsätzen einer geordneten Rechtspflege gerechtfertigt ist, die Klage als unbegründet abzuweisen, ohne zuvor über ihre Zulässigkeit zu entscheiden¹⁰⁰.

313. Bisweilen wird diskutiert, ob dieses Verfahren, das die logische – oder natürliche – Reihenfolge der Prüfung umkehrt, in Anspruch genommen werden soll¹⁰¹. Wenn es aber einen Fall gibt, in dem es die Grundsätze der Verfahrensautonomie und der geordneten Rechtspflege rechtfertigen, über die Begründetheit der Klage ohne Prüfung ihrer Zulässigkeit zu entscheiden, dann den, dass die Klage infolge der in Bezug auf eine andere konnexe Klage getroffenen Entscheidung abzuweisen ist.

314. Genau dies trifft hier zu.

315. Ich habe bereits an anderer Stelle auf die Konnexität zwischen den drei Rechtssachen, die den Gegenstand dieser Schlussanträge bilden, und auf die Verzahnung der geltend gemachten Klagegründe hingewiesen¹⁰².

100 — Vgl. in diesem Sinne Urteile des Gerichtshofs vom 26. Februar 2002, Rat/Boehringer (C-23/00 P, Slg. 2002, I-1873, Randnrn. 51 und 52), und vom 23. März 2004, Frankreich/Kommission (C-233/02, Slg. 2004, I-2759, Randnr. 26), sowie des Gerichts vom 25. April 2013, Inuit Tapiriit Kanatami u. a./Kommission (T-526/10, Randnr. 20).

101 — Vgl. u. a. die Nrn. 46 bis 53 der Schlussanträge von Generalanwalt Jääskinen in der Rechtssache, in der das Urteil vom 7. März 2013, Schweiz/Kommission (C-547/10 P), ergangen ist, sowie Bouveresse, A., „Recevabilité et moyens d’annulation“, Anmerkung zum EUV, 24. April 2013, Rechtssache T-256/10, *Revue Europe*, Kommentar 257.

102 — Vgl. Nrn. 123 bis 127 der vorliegenden Schlussanträge.

316. Wenn der Gerichtshof, wie von mir vorgeschlagen, in der Rechtssache C-63/12 beschließt, der Nichtigkeitsklage gegen den streitigen Beschluss stattzugeben, weil die Kommission mit der Annahme, dass die Voraussetzungen für die Anwendung der Ausnahmeklausel nicht erfüllt seien, keinen offensichtlichen Beurteilungsfehler begangen hat¹⁰³, wird er folgerichtig die Nichtigkeitsklage, mit der der Rat der Kommission vorwirft, in zwei der den streitigen Beschluss vorbereitenden Rechtsakten einen offensichtlichen Beurteilungsfehler begangen zu haben, abweisen müssen.

317. Ich beantrage daher, die Klage in der Rechtssache C-66/12 abzuweisen.

318. Nur hilfsweise werde ich die komplexe und schwierige Frage der Zulässigkeit dieser Klage prüfen.

B – Zulässigkeit der Klage

1. Stellungnahmen der Hauptparteien und der Streithelfer

319. Die Kommission macht geltend, die Klage sei insgesamt unzulässig, denn der Rat habe die Klageerhebung nicht mit der qualifizierten Mehrheit seiner Mitglieder beschlossen, da sich in der Diskussion im Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV) sechs Delegationen der Stimme enthalten hätten und der Punkt am 19. Dezember 2011 im Rat (Umwelt) ohne Aussprache angenommen worden sei.

320. Seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon bestimme Art. 16 Abs. 3 EUV, dass der Rat mit qualifizierter Mehrheit beschließe, soweit in den Verträgen nichts anderes festgelegt sei. Zwar habe der Rat im vorliegenden Fall die Ausnahme nach Art. 240 Abs. 3 AEUV geltend gemacht, wonach er über Verfahrensfragen sowie über den Erlass seiner Geschäftsordnung mit einfacher Mehrheit beschließen könne, doch stelle der Beschluss, Klage vor dem Gerichtshof zu erheben, auch wenn er keine zwingenden Rechtswirkungen entfalte, keine einfache Verfahrensfrage dar. Indem der Rat sich darin gegen die Anträge der Kommission hinsichtlich der Anwendung der Methode ausspreche, enthalte er im Gegenteil eine grundsätzliche Sachentscheidung.

321. Da der Rat nicht mit qualifizierter Mehrheit gehandelt habe, müsse sein Beschluss, Klage vor dem Gerichtshof zu erheben, als nicht angenommen gelten. Die durch die Verträge festgelegten Verfahrensvorschriften stünden nämlich nicht zur Disposition der Mitgliedstaaten oder der Unionsorgane und seien von grundlegender Bedeutung. Im Übrigen müsse eine Klage für unzulässig erklärt werden, wenn der Wille des Klägers, eine Klage zu erheben, nicht feststehe.

322. Der Rat erwidert, dass der Beschluss, Klage vor dem Gerichtshof zu erheben, naturgemäß ein Verfahrens- und kein Sachbeschluss sei, da er nicht darauf gerichtet sei, eine in den Verträgen vorgesehene Handlung oder Maßnahme anzunehmen, und keine inhaltliche Entscheidung über dem Gerichtshof vorgelegte Rechtsfragen enthalte.

323. Unter Berufung darauf, dass er vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon immer – ohne dass die Kommission ihm widersprochen hätte – die Auffassung vertreten habe, dass sich die Abstimmungsregel für einen Beschluss, Klage zu erheben, nicht nach derjenigen der spezifischen Rechtsgrundlage des Gebiets richte, zu dem die dem Gerichtshof vorgelegten inhaltlichen Fragen gehörten, sondern in der Auffangregel der einfachen Mehrheit nach Art. 205 Abs. 1 EG bestehe, macht der Rat geltend, dass Art. 16 Abs. 3 EUV die Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit nicht als allgemeinen Grundsatz aufstelle, sondern lediglich als Auffangregel.

103 — Es ist darauf hinzuweisen, dass die von Irland und der Französischen Republik vorgetragenen Argumente diese Schlussfolgerung nicht in Frage stellen können.

324. Sollte der Beschluss, Klage vor dem Gerichtshof zu erheben, eine qualifizierte Mehrheit erfordern, so müsste er im Übrigen – da ein solcher Beschluss nicht auf Vorschlag der Kommission gefasst werde – nach Art. 3 Abs. 3 Unterabs. 3 des Protokolls (Nr. 36) über die Übergangsbestimmungen, das dem EU- und dem AEU-Vertrag beigefügt sei, mit mindestens 255 Stimmen gefasst werden, was der Zustimmung von mindestens zwei Dritteln der Ratsmitglieder entspräche. Damit wäre die Hürde für die Annahme des Beschlusses, Klage vor dem Gerichtshof zu erheben, widersinnigerweise höher als bei der Annahme von wichtigen politischen Beschlüssen, obwohl nichts darauf hindeute, dass die Verfasser des Vertrags von Lissabon die Möglichkeiten des Rates, seine Rechte vor dem Gerichtshof geltend zu machen, hätten beschränken und, da die Kommission ihrerseits eine Klageerhebung mit der Mehrheit ihrer Mitglieder beschließe¹⁰⁴, ein Ungleichgewicht zwischen den Unionsorganen hätten herstellen wollen.

325. Das Königreich Spanien fügt hinzu, dass eine Beschränkung der Möglichkeit, Klage zu erheben, den Grundsatz des effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes beeinträchtige, obwohl es nicht Ziel des Vertrags von Lissabon gewesen sei, die Möglichkeit der Unionsorgane, Rechtsbehelfe bei Gericht einzulegen, zu erschweren. Im Übrigen stünde der Grundsatz der qualifizierten Mehrheit nicht im Einklang mit der Praxis der anderen Organe, deren Geschäftsordnungen Klagen bevorzugt behandelten, und beeinträchtige den Grundsatz des institutionellen Gleichgewichts, indem er ein Organ daran hindere, Klage zur Verteidigung seiner Befugnisse einzureichen.

326. Die Französische Republik macht geltend, die einzigen ausdrücklichen Bestimmungen der Verträge über die Mehrheitsregel für die Befassung des Gerichtshofs durch den Rat seien die Regelungen in den Art. 245 AEUV und 247 AEUV über einen Antrag auf Amtsenthebung eines Kommissionsmitglieds, und es sei umso widersinniger, eine strengere Mehrheitsregel für die Erhebung einer Nichtigkeits- oder Untätigkeitsklage vorzuschreiben als für einen Antrag auf Amtsenthebung, als die Voraussetzungen für die Durchführung eines Amtsenthebungsverfahrens üblicherweise mit Schutzbestimmungen versehen seien, die durch den Grundsatz der Gewaltenteilung und den Grundsatz der Kontinuität der Regierung gerechtfertigt seien.

327. Die Bundesrepublik Deutschland führt aus, dass nach dem Grundsatz des effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes Art. 240 Abs. 3 AEUV nicht zu eng ausgelegt werden dürfe. Der Beschluss müsse, auch wenn er rechtswidrig wäre, aufgrund der Gültigkeitsvermutung, die für Rechtsakte der Unionsorgane bestehe, soweit sie nicht zurückgenommen oder für nichtig erklärt worden seien, als rechtswirksam angesehen werden.

328. Das Vereinigte Königreich macht geltend, selbst wenn der Beschluss mit qualifizierter Mehrheit hätte angenommen werden müssen, sei diese qualifizierte Mehrheit im Rat (Umwelt) vom 19. Dezember 2011 erreicht worden, da die in der Tagesordnung als A-Punkt enthaltene Frage einvernehmlich vom Rat angenommen worden sei, ohne dass ein Mitglied sich geäußert, die Aufnahme von Erklärungen in das Protokoll beantragt oder angeregt habe, dass der Punkt erneut erörtert werden könnte, was seine Streichung von der Tagesordnung gerechtfertigt hätte.

329. Die Kommission stellt die Zulässigkeit der vom Vereinigten Königreich als Streithelfer vorgetragene Rüge in Frage, da der Rat als Kläger nicht bestreite, dass sein Beschluss mit einfacher Mehrheit gefasst worden sei. In der Sache macht sie geltend, die Annahme eines Punktes „ohne Aussprache“ bedeute nicht seine einvernehmliche Annahme, und aus dem Vermerk des AStV an den Rat¹⁰⁵ und der Liste der dem Rat zur Annahme vorgeschlagenen A-Punkte¹⁰⁶ gehe eindeutig hervor, dass für den Beschluss keine qualifizierte Mehrheit der Ratsmitglieder vorgelegen habe.

104 — Vgl. Art. 250 AEUV.

105 — Dokument des Rates 18771/11 vom 16. Dezember 2011 (Anhang B. 7 der Klagebeantwortung der Kommission in der Rechtssache C-66/12).

106 — Dokument des Rates 18665/11 vom 16. Dezember 2011 (Anhang B. 8 der Klagebeantwortung der Kommission in der Rechtssache C-66/12).

2. Würdigung

330. Vor der Prüfung der Frage, ob der Beschluss, Nichtigkeits- oder Untätigkeitsklage zu erheben, der qualifizierten Mehrheit im Rat bedarf, erscheint es mir erforderlich, vorab zu prüfen, mit welcher Mehrheit der Beschluss tatsächlich gefasst wurde, denn wenn er mit qualifizierter Mehrheit gefasst worden wäre, ginge die Unzulässigkeitseinrede der Kommission sachlich fehl.

331. Zu dieser Prüfung lädt zunächst das Vereinigte Königreich als Streithelfer mit einer Argumentation ein, die entgegen dem Vorbringen der Kommission nicht für unzulässig erklärt werden kann. Nach dem in Art. 129 Abs. 1 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs niedergelegten Grundsatz, wonach die Streithilfe nur die Unterstützung der Anträge einer Partei zum Gegenstand haben kann, ist es dem Streithelfer nämlich nicht verboten, eigene Argumente vorzutragen.

332. Ferner obliegt es meines Erachtens in jedem Fall dem Gerichtshof, vor dem die auf eine fehlende Mehrheit gestützte Unzulässigkeitseinrede erhoben worden ist, erforderlichenfalls von Amts wegen zu prüfen, mit welcher Mehrheit der angefochtene Beschluss gefasst wurde.

333. Zu den von den Parteien vorgetragenen Argumenten und insbesondere dem Vermerk des AStV an den Rat, dass sechs Delegationen ihre Enthaltung angezeigt hätten¹⁰⁷, sowie der Liste der A-Punkte der 3139. Sitzung des Rates (Umwelt) ist festzustellen, dass die Beschlüsse nicht Gegenstand einer Abstimmung mit „besonderer“ Mehrheit waren, die verlangt wird, wenn der Rat nicht auf Vorschlag der Kommission entscheidet¹⁰⁸.

334. Es bleibt zu klären, ob diese Mehrheit für die Erhebung einer Nichtigkeits- oder einer Untätigkeitsklage erforderlich ist.

335. Vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon sah die Auffangregel des Art. 205 Abs. 1 EG für die Abstimmung im Rat „die Mehrheit seiner Mitglieder“ vor, d. h. die einfache Mehrheit, wobei alle Mitgliedstaaten gleichgestellt waren.

336. Tatsächlich war diese Regel gekünstelt, da der Rat im Allgemeinen einstimmig oder mit qualifizierter Mehrheit und nur in einer sehr geringen Zahl der Fälle mit einfacher Mehrheit abstimmte.

337. Die Ersetzung der einfachen Mehrheit durch die qualifizierte Mehrheit als Auffangregel wurde daher als Ende dieser Anomalie verstanden, da sie den Wortlaut der Regelungen der Wirklichkeit annäherte.

338. Sie zwang die Verfasser des Vertrags von Lissabon, die Fälle ausdrücklich aufzuführen, in denen ausnahmsweise die einfache Mehrheit gilt.

339. So enthalten der Vertrag von Lissabon und das ihm beigefügte Protokoll Nr. 1 zur Änderung der Protokolle zum Vertrag über die Europäische Union, zum Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft und/oder zum Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft unter den „Horizontalen Änderungen“ Bestimmungen, mit denen nach den Worten „der Rat“ die Worte „mit einfacher Mehrheit“ eingefügt werden sollen.

107 — Es handelt sich um das Königreich Belgien, die Hellenische Republik, die Italienische Republik, das Großherzogtum Luxemburg, die Republik Polen und die Portugiesische Republik.

108 — Vgl. Art. 3 Abs. 3 des oben genannten Protokolls (Nr. 36).

340. Art. 2 Abschnitt A Nr. 3 des Vertrags von Lissabon ändert in diesem Sinne sieben Vorschriften des AEU-Vertrags, nämlich die Art. 150 Abs. 1 AEUV, 160 Abs. 1 AEUV und 242 AEUV über die Einsetzung Beratender Ausschüsse¹⁰⁹ und den Erlass der Geschäftsordnung der in den Verträgen vorgesehenen Ausschüsse, Art. 241 AEUV über die Anrufung der Kommission, damit sie Untersuchungen vornimmt und dem Rat entsprechende Vorschläge unterbreitet, die Art. 245 letzter Absatz letzter Satz AEUV und 247 AEUV über die Anrufung des Gerichtshofs, damit er die Amtsenthebung eines Mitglieds der Kommission ausspricht, und schließlich Art. 337 AEUV über die Bedingungen, unter denen die Kommission Auskünfte einholen und erforderliche Nachprüfungen vornehmen kann.

341. Art. 1 Abschnitt A Nr. 7 Buchst. a und b des oben genannten Protokolls Nr. 1 ändert die Art. 4 Abs. 2 und 13 Abs. 2 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union in Bezug auf die Befreiung von der Ausübung einer Berufstätigkeit und der Ernennung von Hilfsberichterstatern, sowie Art. 6 Abs. 1 Satz 1 des Protokolls über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Gemeinschaften in Bezug auf die Form der Ausweise, die den Mitgliedern und Bediensteten der Unionsorgane von deren Präsidenten ausgestellt werden können.

342. Ferner änderte der Vertrag von Lissabon Art. 207 EG über die Organisation des Rates. Art. 240 Abs. 2 Unterabs. 2 AEUV bestimmt nunmehr, dass der Rat mit einfacher Mehrheit über die Organisation seines Generalsekretariats beschließt, während Art. 240 Abs. 3 AEUV vorsieht, dass der Rat „mit einfacher Mehrheit über Verfahrensfragen sowie über den Erlass seiner Geschäftsordnung [beschließt]“.

343. Die Verfasser des Vertrags von Lissabon haben also offensichtlich größte Sorgfalt auf die Aufzählung der Fälle verwendet, in denen die Abstimmung mit einfacher Mehrheit erfolgen kann, abweichend von der Regel der qualifizierten Mehrheit, die nunmehr zur Auffangregel geworden ist.

344. Die ganze Schwierigkeit liegt darin, festzustellen, was ihr Schweigen zu der Frage, welche Mehrheitsregel für die Erhebung einer Klage nach den Art. 263 AEUV und 265 AEUV anwendbar ist, bedeutet¹¹⁰.

345. Der Rat und die als Streithelfer beigetretenen Mitgliedstaaten sind der Auffassung, dass die Antwort in der Natur des Beschlusses, den Gerichtshof anzurufen, zu finden sei, bei dem es sich um eine „Verfahrensfrage“ im Sinne von Art. 240 Abs. 3 AEUV handele.

346. Diese Einschätzung teile ich nicht.

347. Erstens bin ich der Auffassung, dass sich der Begriff der Verfahrensfrage auf das ratsinterne Verfahren, nicht aber auf externe Verfahren wie die gerichtlichen Verfahren vor dem Unionsrichter bezieht.

348. Zweitens besteht, selbst wenn der Begriff der Verfahrensfrage das gerichtliche Verfahren umfassen sollte, meines Erachtens ein grundlegender Unterschied zwischen dem Beschluss des Rates, den Gerichtshof anzurufen, und der Bestimmung der praktischen Modalitäten der Auslösung und anschließenden Ausübung des Rechtsbehelfs. Auch wenn die Beschlüsse zur Festlegung der Ausübungsmodalitäten eines Rechtsbehelfs als Verfahrensfragen eingestuft werden könnten, kann der grundsätzliche Beschluss über die Klageerhebung dieser Art von Fragen nicht gleichgestellt werden. Der Beschluss des Rates, sein Recht auf Zugang zum Unionsrichter auszuüben, um die Rechtmäßigkeit einer Handlung oder einer Untätigkeit eines anderen Unionsorgans überprüfen zu lassen und die interne Verteilung der Zuständigkeiten durchzusetzen, ist ein wichtiger Beschluss, der

109 — Es handelt sich um den Beschäftigungsausschuss und den Ausschuss für Sozialschutz.

110 — Auch Art. 218 Abs. 11 AEUV, der die Befassung des Gerichtshofs mit einem Gutachten über die Vereinbarkeit einer geplanten Übereinkunft mit den Verträgen betrifft, nennt keine besondere Mehrheitsregel.

nicht unter den Begriff der Verfahrensfrage fallen kann. Dass eine Frage, zu der der Rat bereits in einer gesonderten Entscheidung in der Sache Stellung genommen hat, Gegenstand des Rechtsbehelfs sein mag, ändert daran nichts, da aus dieser vorangegangenen Stellungnahme nicht auf den stillschweigenden Willen des Rates geschlossen werden kann, den Gerichtshof anzurufen, oder, ohne jede normative Grundlage, auf die Herabstufung des Beschlusses, den Gerichtshof anzurufen, zur schlichten Verfahrensfrage.

349. Meines Erachtens kann die Antwort auch nicht mittels eines Erst-recht-Schlusses aus den Art. 245 AEUV und 247 AEUV abgeleitet werden, nach denen der Rat über die Anrufung des Gerichtshofs zur Entscheidung über die Amtsenthebung eines Kommissionsmitglieds, das die Voraussetzungen für die Ausübung seines Amtes nicht mehr erfüllt oder eine schwere Verfehlung begangen hat, mit einfacher Mehrheit beschließt.

350. Ich halte es für wenig relevant, diese zum institutionellen Gefüge der Union gehörenden Bestimmungen, die sich von den innerstaatlichen Verfassungsordnungen grundlegend unterscheiden, anhand eines Vergleichs mit den Bestimmungen auszulegen, die im französischen oder im deutschen Recht die Verfahren der Amtsenthebung von Mitgliedern der Exekutive regeln¹¹¹.

351. Das Vorbringen der Französischen Republik, die Bestimmungen des AEU-Vertrags sollten vermeiden, dass die Mitglieder der Kommission vor dem Gerichtshof beschuldigt würden, beruht auf einer Extrapolation nationaler und zudem umstrittener Bestimmungen.

352. Das Argument, das der Rat und einige der als Streithelfer beigetretenen Mitgliedstaaten aus dem Grundsatz des gerichtlichen Rechtsschutzes und des institutionellen Gleichgewichts sowie – allgemeiner – aus den Anforderungen an eine Rechtsunion herleiten, ist meines Erachtens stichhaltiger, auch wenn es vor allem durch den Rat, der sich damit begnügt, lapidar festzustellen, dass keine Anzeichen dafür sprächen, dass die Urheber des Vertrags von Lissabon die Möglichkeiten des Rates, seine Rechte vor dem Gerichtshof wahrzunehmen, so radikal einschränken wollten, kaum näher erläutert wird.

353. Bekanntlich hat der Gerichtshof unter Bezugnahme auf das „grundlegende Interesse an der Aufrechterhaltung und Wahrung des ... institutionellen Gleichgewichts“¹¹² und unter Hinweis auf das „System“¹¹³ der Verträge die „Verfahrenslücke“ des Vertrags gefüllt und dem Parlament das Recht eingeräumt, Nichtigkeitsklage zum Schutz seiner eigenen Vorrechte zu erheben.

354. Es bleibt zu prüfen, ob es gerechtfertigt ist, die Auffangregel von Art. 16 Abs. 3 EUV zugunsten der einfachen Mehrheit auszuschließen, weil dem Rat als Wahrer der zwischenstaatlichen Legitimität die Mittel zur Verteidigung seiner Befugnisse zur Verfügung zu stellen sind.

355. Ich halte die Erwägung, dass der Grundsatz des institutionellen Gleichgewichts, wonach jedes Organ nach Maßgabe der ihm in den Verträgen zugewiesenen Befugnisse zu handeln hat¹¹⁴, zu gleichen Abstimmungsregeln der Unionsorgane mit Entscheidungsgewalt führen muss, für wenig überzeugend.

111 — Insbesondere ist darauf hinzuweisen, dass der Grundsatz der Gewaltenteilung sich im institutionellen Gefüge der Union in anderer Gestalt darstellt als in der nationalen Rechtsordnung. Vgl. in diesem Sinne Georgopoulos, T., „Doctrines de séparation des pouvoirs et intégration européenne“, *La prise de décision dans le système de l'Union européenne*, 2011, S. 3.

112 — Urteil vom 22. Mai 1990, Parlament/Rat (C-70/88, Slg. 1990, I-2041, Randnr. 26).

113 — Ebd. (Randnr. 14).

114 — Art. 13 Abs. 2 EUV.

356. Nach Art. 250 AEUV werden zwar die Beschlüsse der Kommission mit der Mehrheit der Zahl ihrer Mitglieder gefasst. Zudem hat der Gerichtshof unter Berufung auf den Grundsatz der Kollegialität festgestellt, dass ein von der Kommission im Rahmen ihrer Rolle als Hüterin der Verträge gefasster Beschluss, gegen einen Mitgliedstaat eine Vertragsverletzungsklage zu erheben, vom Kollegium gemeinschaftlich beraten werden muss und dass alle Elemente, auf die dieser Beschluss gestützt ist, den Mitgliedern des Kollegiums zur Verfügung stehen müssen¹¹⁵.

357. Für das Parlament sieht Art. 231 Abs. 1 AEUV vor, dass es, soweit die Verträge nichts anderes bestimmen, mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen beschließt. Ferner kann der Präsident des Parlaments nach Art. 128 seiner Geschäftsordnung im Namen des Parlaments auch ohne Abstimmung des Plenums Klage vor dem Gerichtshof erheben, wenn dies auf Empfehlung des zuständigen Ausschusses erfolgt¹¹⁶.

358. Die innerhalb dieser Organe geltenden Abstimmungsregeln sind jedoch nicht unmittelbar vergleichbar, denn es liegt ihnen eine grundlegend verschiedene Logik der Organisation zugrunde.

359. Darüber hinaus erscheint mir die auf der Anwendung ungleicher Mehrheitsregeln beruhende Argumentation widersinnig, denn die Unterwerfung des Beschlusses des Rates unter die Regel der qualifizierten Mehrheit führt im Gegenteil zur einheitlichen Anwendung der normalen Regel – oder der Auffangregel –, die für jedes der drei betroffenen Organe in den Verträgen vorgesehen ist.

360. Zwar betrifft der Grundsatz des institutionellen Gleichgewichts einen anderen Aspekt, soweit er verlangt, dass jede möglicherweise auftretende Verletzung des Grundsatzes der Zuständigkeitsverteilung zwischen den Organen geahndet werden kann. Von daher könnte in dem Umstand, dass der Rat seinen Beschluss, Klage vor dem Gerichtshof zu erheben, mit qualifizierter Mehrheit annehmen muss, ein Hindernis für den Rat gesehen werden, auf sichere und wirksame Weise einen gerichtlichen Rechtsbehelf einzulegen. Schließlich ist es die praktische Wirksamkeit des Rechts des Rates, den Gerichtshof anzurufen, die verlangt, dass er seinen Beschluss ohne den Zwang einer besonderen Mehrheit fassen kann.

361. Da mir diese Argumentation nachvollziehbar erscheint, habe ich mich gefragt, ob es angesichts dessen, dass mir die Berufung auf Art. 240 Abs. 3 AEUV gewagt erscheint, nicht möglich wäre, Art. 16 Abs. 1 EUV als Beschränkung des Geltungsbereichs der in Art. 16 Abs. 3 EUV aufgestellten Regel zu verstehen und anzunehmen, dass diese Regel nur auf Beschlüsse des Rates anwendbar ist, die in den Anwendungsbereich von Art. 16 Abs. 1 EUV fallen, d. h., wenn der Rat Gesetzgebungs- oder Haushaltsfunktionen oder die Funktionen der Bestimmung oder Koordinierung der Politik ausübt. Mangels einer Regelung in den Verträgen über das Abstimmungsverfahren für den Beschluss, Klage zu erheben, würde diese Frage zu denjenigen gehören, über die der Rat aufgrund seiner internen Organisationsgewalt entscheiden kann.

362. Diese Argumentation begegnet jedoch drei Einwänden, die mir triftig erscheinen.

363. Der erste Einwand beruht auf den eigenen Überlegungen des Rates, der darauf hinweist, dass vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon die Abstimmungsregel für einen Beschluss, Klage vor dem Gerichtshof zu erheben, nicht derjenigen der spezifischen Rechtsgrundlage für das betreffende Gebiet entsprochen habe, sondern die Auffangregel des Art. 205 Abs. 1 EG gewesen sei. Da Art. 16 Abs. 3 EUV unzweifelhaft als Auffangregel an die Stelle von Art. 205 Abs. 1 EG getreten ist, scheint es mir nicht schlüssig, sie für unanwendbar auf Beschlüsse zu erklären, die fraglos in den Anwendungsbereich der früheren Regel gefallen wären.

115 — Urteile vom 29. September 1998, Kommission/Deutschland (C-191/95, Slg. 1998, I-5449, Randnr. 48), und vom 13. Dezember 2001, Kommission/Frankreich (C-1/00, Slg. 2001, I-9989, Randnr. 80).

116 — Art. 128 Abs. 3 Satz 2 dieser Geschäftsordnung sieht vor, dass der Präsident des Parlaments dem Plenum zu Beginn der nachfolgenden Tagung die Entscheidung über die Aufrechterhaltung der Klage unterbreiten „kann“.

364. Der zweite Einwand leitet sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs her.

365. Ich meine zunächst, daraus das Bemühen ableiten zu können, der die Auffangregel darstellenden Mehrheitsregel uneingeschränkt den weitestmöglichen Anwendungsbereich zu verleihen. In seinem Urteil vom 9. November 1995, Deutschland/Rat¹¹⁷, hat der Gerichtshof nämlich befunden, dass der Artikel des Vertrags, der eine Mehrheitsregel als Auffangregel für den Rat vorsieht, „überflüssig [wäre], wenn das Fehlen einer eigenen Abstimmungsregel in einer Bestimmung des EWG-Vertrags zur Folge hätte, dass diese nicht als Rechtsgrundlage für eine Maßnahme des Rates dienen könnte“¹¹⁸. Wenn dieser Artikel nicht überflüssig ist, liegt dies aber daran, dass er anwendbar ist, soweit die dort aufgestellte Regel nicht durch eine ausdrückliche Bestimmung verdrängt wird, die für die betreffende Rechtsgrundlage die anwendbare Mehrheitsregel festlegt. Zwar geht diese Rechtsprechung auf die Zeit vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon zurück, doch hat dieser nichts am Charakter der in Art. 16 Abs. 3 EUV enthaltenen Regel als allgemeine Auffangregel geändert, so dass diese Vorschrift mangels ausdrücklicher gegenteiliger Bestimmung schwerlich restriktiv ausgelegt werden kann.

366. Der Rechtsprechung des Gerichtshofs entnehme ich auch interessante Hinweise auf die Rechtsnatur des Beschlusses, Klage zu erheben. In einer Rechtssache, die eine Vertragsverletzungsklage betraf, hat der Gerichtshof befunden, dass der von der Kommission im Rahmen ihrer Rolle als Hüterin der Verträge gefasste Beschluss, Klage zu erheben, „nicht als Maßnahme der Verwaltung oder Geschäftsführung eingestuft werden [kann]“¹¹⁹. Diese Entscheidung, die auf die Nichtigkeitsklage übertragbar ist, spricht dagegen, diese Art des Beschlusses von den im Vertrag vorgesehenen Abstimmungsarten auszunehmen und der internen Organisationsgewalt des Rates zuzuordnen.

367. Der dritte – grundlegendste – Einwand bezieht sich auf die Bedeutung der Vorschriften über das Verfahren zur Beschlussfassung im Rat und das System der Gewichtung der den Mitgliedstaaten zustehenden Stimmen. Diese hochsensible Frage war stets Diskussionsgegenstand auf Regierungskonferenzen, und die Verfasser der Verträge haben bei den verschiedenen Überarbeitungen der Verträge stets besondere Sorgfalt darauf verwandt, die Abstimmungsmodalitäten für jede Rechtsgrundlage des Handelns des Rates ausdrücklich und genau zu bestimmen, ohne sich auf den Bereich der in Art. 16 Abs. 1 EUV bestimmten Funktionen zu beschränken.

368. Insgesamt bin ich der Auffassung, dass triftige Einwände dagegen bestehen, dass für den Beschluss des Rates, beim Gerichtshof eine Nichtigkeits- oder Untätigkeitsklage zu erheben, die Regel der qualifizierten Mehrheit, die von den Verfassern der Verträge als Auffangregel aufgestellt worden ist, verdrängt wird.

369. Es bleibt zu klären, ob die Regelwidrigkeit, mit der der Beschluss des Rates behaftet ist, zur Unzulässigkeit des Rechtsbehelfs führt und ob die Kommission sich auf diese Regelwidrigkeit berufen kann.

370. Ohne zu zögern, bejahe ich die erste Frage.

371. Zum einen stellen die Regeln über die Abstimmungsmodalitäten Grundregeln dar, deren Beachtung, wie der Streit über die Rechtsgrundlage belegt, der Gerichtshof besondere Bedeutung beimisst. So hat der Gerichtshof entschieden, dass die fehlerhafte Anwendung eines Vertragsartikels als Rechtsgrundlage mit der Folge, dass die qualifizierte Mehrheit im Rat durch Einstimmigkeit ersetzt

117 — C-426/93, Slg. 1995, I-3723.

118 — Randnr. 18.

119 — Urteil Kommission/Deutschland (Randnr. 37).

wird, grundsätzlich nicht als rein formaler Fehler anzusehen ist, da sich eine Änderung des Abstimmungsmodus auf den Inhalt des erlassenen Rechtsakts auswirken kann¹²⁰. Es steht meiner Meinung nach nicht im Einklang mit den Anforderungen einer Rechtsunion, so wesentliche Regeln nicht mit einer Sanktion zu versehen.

372. Zum anderen ist es entgegen dem Vorbringen der Bundesrepublik Deutschland nicht möglich, die Regelwidrigkeit des Beschlusses des Rates durch Erhebung einer Nichtigkeitsklage geltend zu machen, da sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs ergibt, dass der Beschluss, einen gerichtlichen Rechtsbehelf einzureichen, grundsätzlich nicht als anfechtbare Entscheidung angesehen werden kann¹²¹. Daher kann nur im Wege der Einrede im Rahmen der Verteidigung gegen die Handlung des Rates eine Verletzung der Regel der qualifizierten Mehrheit geltend gemacht werden.

373. Auch die zweite Frage ist zu bejahen.

374. Wie gezeigt, handelt es sich bei den Abstimmungsregeln um wesentliche Regeln, deren Beachtung nicht nur die Mitgliedstaaten betrifft, sondern auch zur Einhaltung der Rechtmäßigkeit in einer Rechtsunion beiträgt. Zudem ist nach der Rechtsprechung die Zugehörigkeit von Klagegründen, mit denen eine Verletzung von Zulässigkeitsvoraussetzungen der Nichtigkeitsklage geltend gemacht wird, zur öffentlichen Ordnung im Allgemeinen zu bejahen, so dass sie vom Unionsrichter von Amts wegen geprüft werden können. Der Gerichtshof hat schließlich in mehreren Urteilen die Begründetheit des vom Beklagten vorgetragenen Arguments geprüft, dass die Abstimmungsregeln innerhalb eines Organs verletzt worden seien, und damit implizit seine Zulässigkeit anerkannt¹²².

375. Nach alledem bin ich der Auffassung, dass der streitige Beschluss unter Verletzung der in Art. 16 Abs. 3 EUV enthaltenen Regel der qualifizierten Mehrheit gefasst worden ist und dass diese Regelwidrigkeit, auf die sich die Kommission berufen kann, die Unzulässigkeit des Rechtsbehelfs des Rates insgesamt zur Folge hat.

376. Folglich halte ich es für entbehrlich, die übrigen Unzulässigkeitsgründe der Kommission zu prüfen.

VI – Kosten

377. Nach Art. 138 Abs. 1 der Verfahrensordnung, wonach jede unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen ist, bin ich der Ansicht, dass den Anträgen stattzugeben ist, dem Rat die Kosten in den Rechtssachen C-63/12 und C-66/12 sowie der Kommission die Kosten in der Rechtssache C-196/12 aufzuerlegen.

378. Nach Art. 140 Abs. 1 der Verfahrensordnung tragen das Parlament und die als Streithelfer beigetretenen Mitgliedstaaten in allen Rechtssachen ihre eigenen Kosten.

VII – Ergebnis

379. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor,

1. in der Rechtssache C-63/12

120 — Urteil vom 11. September 2003, Kommission/Rat (C-211/01, Slg. 2003, I-8913, Randnr. 52).

121 — Urteile Kommission/Deutschland (Randnr. 47), des Gerichtshofs vom 12. September 2006, Reynolds Tobacco u. a./Kommission (C-131/03 P, Slg. 2006, I-7795, Randnr. 56), und des Gerichts vom 15. Januar 2003, Philip Morris International u. a./Kommission (T-377/00, T-379/00, T-380/00, T-260/01 und T-272/01, Slg. 2003, II-I, Randnr. 79).

122 — Vgl. u. a. Urteil vom 17. Februar 2011, Kommission/Zypern (C-251/09, Randnrn. 13 bis 17).

- den Beschluss 2011/866/EU des Rates vom 19. Dezember 2011 betreffend den Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Rates 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 2011, für nichtig zu erklären;
 - dem Rat der Europäischen Union die Kosten aufzuerlegen;
 - der Tschechischen Republik, dem Königreich Dänemark, der Bundesrepublik Deutschland, dem Königreich Spanien, dem Königreich der Niederlande, dem Vereinigten Königreich Großbritannien und Nordirland sowie dem Europäischen Parlament ihre eigenen Kosten aufzuerlegen;
2. in der Rechtssache C-66/12
- die Klage ohne Prüfung ihrer Zulässigkeit abzuweisen;
 - dem Rat der Europäischen Union die Kosten aufzuerlegen;
 - der Tschechischen Republik, dem Königreich Dänemark, der Bundesrepublik Deutschland, Irland, dem Königreich Spanien, der Französischen Republik, der Republik Lettland, dem Königreich der Niederlande, dem Vereinigten Königreich Großbritannien und Nordirland sowie dem Europäischen Parlament ihre eigenen Kosten aufzuerlegen;
3. in der Rechtssache C-196/12
- die Klage für unzulässig zu erklären;
 - der Europäischen Kommission die Kosten aufzuerlegen;
 - dem Königreich Spanien, der Bundesrepublik Deutschland, dem Königreich der Niederlande, dem Vereinigten Königreich Großbritannien und Nordirland sowie dem Europäischen Parlament ihre eigenen Kosten aufzuerlegen.