URTEIL DES GERICHTSHOFES
23. Januar 1992 *

In der Rechtssache C-301/90

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Rechtsberater Joseph Griesmar und durch Sean van Raepenbusch, Juristischer Dienst der Kommission, als Bevollmächtigte, Zustellungsbevollmächtigter: Roberto Hayder, Vertreter des Juristischen Dienstes der Kommission, Centre Wagner, Luxemburg-Kirchberg,

Klägerin,

gegen

Rat der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Rechtsberater Yves Crétien als Bevollmächtigten, Zustellungsbevollmächtigter: Xavier Herlin, Leiter der Direktion für Rechtsfragen der Europäischen Investitionsbank, 100, boulevard Konrad Adenauer, Luxemburg

Beklagter,

wegen Nichtigerklärung der Verordnung (Euratom, EGKS, EWG) Nr. 2258/90 des Rates vom 27. Juli 1990 zur Berichtigung der Dienst- und Versorgungsbezüge der Beamten und sonstigen Bediensteten der Europäischen Gemeinschaften sowie

* Verfahrenssprache: Französisch.

zur Angleichung der Berichtigungskoeffizienten, die auf die Dienst- und Versorgungsbezüge dieser Beamten und sonstigen Bediensteten anwendbar sind (ABl. L 204, S. 1), soweit mit ihr kein besonderer Berichtigungskoeffizient für München festgesetzt wird,

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten O. Due, der Kammerpräsidenten F. A. Schockweiler, F. Grévisse, P. J. G. Kapteyn, der Richter G. F. Mancini, C. N. Kakouris, J. C. Moitinho de Almeida, M. Díez de Velasco und M. Zuleeg,

Generalanwalt: F. G. Jacobs
Kanzler: J. A. Pompe, Hilfskanzler

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der Parteien in der Sitzung vom 1. Oktober 1991,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 7. November 1991,

folgendes

Urteil

1 Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat mit Klageschrift, die am 3. Oktober 1990 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 173 EWG-Vertrag Klage erhoben auf Nichtigerklärung der Verordnung (Euratom, EGKS, EWG) Nr. 2258/90 des Rates vom 27. Juli 1990 zur Berichtigung der Dienst- und Versorgungsbezüge der Beamten und sonstigen Bediensteten der Europäischen Gemeinschaften sowie zur Angleichung der Berichtigungskoeffizienten, die auf die Dienst- und Versorgungsbezüge dieser Beamten und sonstigen Bediensteten anwendbar sind (ABl. L 204, S. 1), soweit mit ihr kein besonderer Berichtigungskoeffizient für München festgesetzt wird.

2 Artikel 63 Absatz 1 des Statuts der Beamten der Europäischen Gemeinschaften (im folgenden: Statut) lautet: „Die Dienstbezüge des Beamten lauten auf belgische Franken. Sie werden in der Währung des Landes ausgezahlt, in dem der Beamte seine Tätigkeit ausübt."

3 Damit alle Beamten unabhängig vom Ort ihrer dienstlichen Verwendung über eine gleichwertige Kaufkraft in bezug auf ihre Dienstbezüge verfügen, sieht Artikel 64 Absatz 1 des Statuts vor, daß auf „die Dienstbezüge des Beamten, die auf belgische Franken lauten, ... ein Berichtigungskoeffizient angewandt [wird], der je nach den Lebensbedingungen am Ort der dienstlichen Verwendung 100 v. H. oder einen höheren oder niedrigeren Hundertsatz beträgt". Nach Artikel 64 Absatz 2 werden diese Koeffizienten vom Rat auf Vorschlag der Kommission festgesetzt.

4 Artikel 65 des Statuts betrifft das Besoldungsniveau und legt in Absatz 1 das Verfahren und die Einzelheiten der Durchführung der jährlichen Überprüfung dieses Niveaus jeweils am 1. Juli sowie gegebenenfalls von dessen Angleichung fest. Artikel 65 Absatz 2 des Statuts lautet: „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."

5 Nach Abschnitt II 1.1 des Anhangs des Beschlusses 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) wird die Aktualisierung der länderbezogenen Berichtigungskoeffizienten nach Artikel 64 des Statuts dadurch ermöglicht, daß das Statistische Amt der Europäischen Gemeinschaften im Einvernehmen mit den statistischen Ämtern der Mitgliedstaaten gemeinsame Indizes ermittelt, an denen sich die Entwicklung des Preisanstiegs für die europäischen Beamten an den verschiedenen Dienstorten messen läßt. Alle fünf Jahre prüft das Statistische Amt der Europäischen Gemeinschaften im Einvernehmen mit den statistischen Ämtern der Mitgliedstaaten, ob die Relationen zwischen den Berichtigungskoeffizienten genau die Kaufkraftäquivalenzen zwischen den Dienstbezügen wiedergeben, die an das in den Hauptstädten der Mitgliedstaaten beschäftigte Personal gezahlt werden. Eine solche Überprüfung wird für die anderen Dienstorte vorgenommen, wenn objektive Faktoren die Gefahr erheblicher Verzerrungen im Vergleich zu den in der Hauptstadt des betreffenden Landes festgestellten Daten erkennen lassen.

6 Im Zuge der fünfjährlichen Überprüfung führten die nach dem Beschluß 81/1061 vorgenommenen Preiserhebungen Ende 1987 zu dem Ergebnis, daß die Lebenshaltungskosten in München um etwa 8 % über denen lagen, die in der Hauptstadt festgestellt worden waren.

7 1989 lehnte der Rat einen ersten Vorschlag der Kommission ab, der dahin ging, daß mit Wirkung vom 1. Januar 1988 ein besonderer Berichtigungskoeffizient für die Dienstbezüge der in München beschäftigten Gemeinschaftsbeamten eingeführt werden sollte. Am 22. Juni 1990 legte die Kommission dem Rat einen neuen Vorschlag einer Verordnung zur Berichtigung der auf die Dienstbezüge anwendbaren Tabellen, zur Angleichung der Berichtigungskoeffizienten und zur Einführung eines besonderen Berichtigungskoeffizienten für München mit Wirkung vom 1. Januar 1988 vor.

8 Auf der Grundlage dieses neuen Vorschlags erließ der Rat die Verordnung Nr. 2258/90, deren Nichtigerklärung beantragt wird; mit ihr machte er sich nur die Punkte zu eigen, die die Berichtigung der Dienstbezüge und die Angleichung der vorhandenen Berichtigungskoeffizienten betrafen, während er den Punkt, der sich auf die Einführung eines besonderen Berichtigungskoeffizienten für München bezog, ablehnte.

9 Die Kommission erhebt zur Begründung ihrer Nichtigkeitsklage folgende vier Rügen: Verletzung des Artikels 64 des Statuts, der Begründungspflicht, von Vorschriften, die der Rat für sich selbst aufgestellt habe, und des allgemeinen Diskriminierungsverbots.

10 Der Rat stellt die Entscheidung über die Zulässigkeit in das Ermessen des Gerichtshofes und beantragt, die Klage als unbegründet abzuweisen.

11 Wegen weiterer Einzelheiten des Sachverhalts, des Verfahrensablaufs und des Parteivorbringens wird auf den Sitzungsbericht verwiesen. Der Akteninhalt ist im folgenden nur insoweit wiedergegeben, als die Begründung des Urteils dies erfordert.

Zur Zulässigkeit

12 Der Rat macht geltend, daß Gegenstand der Nichtigkeitsklage nicht die Verordnung Nr. 2258/90, sondern die Entscheidung sein müsse, mit der er den Vorschlag zur Einführung eines besonderen Berichtigungskoeffizienten für München abgelehnt habe. Da mit einer Einigung im Rat über die Einführung eines solchen Koeffizienten nicht zu rechnen gewesen sei, habe die Kommission nämlich ihren ursprünglichen Vorschlag vom 22. Juni 1990 in der Weise aufgespaltet, daß der Punkt, der den besonderen Berichtigungskoeffizienten für München betroffen habe, von den Punkten getrennt worden sei, die sich auf die Berichtigung der auf die Dienstbezüge anwendbaren Tabellen und auf die Angleichung der geltenden Berichtigungskoeffizienten bezogen hätten. Dem Rat hätten somit zwei Vorschläge vorgelegen, von denen er den einen angenommen und den anderen abgelehnt habe.

13 Die Kommission führt aus, daß Kern des Rechtsstreits zwischen ihr und dem Rat dessen Weigerung sei, in der Verordnung Nr. 2258/90 einen besonderen Berichtigungskoeffizienten für München festzusetzen. Daher sei unabhängig von den unvorhergesehenen Ereignissen, zu denen es bei der Prüfung ihres Vorschlags vom 22. Juni 1990 im Rat gekommen sei, die Rechtmäßigkeit dieser Verordnung in Frage zu stellen.

14 Hierzu genügt die Feststellung, daß sich der Vorschlag der Kommission vom 22. Juni 1990 u. a. auf die Einführung eines besonderen Berichtigungskoeffizienten für München bezog und daß die vom Rat aufgrund dieses Vorschlags erlassene Verordnung Nr. 2258/90 keine dahin gehende Bestimmung enthält. Somit ist die Kommission berechtigt, gegen diese Verordnung Nichtigkeitsklage zu erheben, da sie der Ansicht ist, daß der Rat durch diese Unterlassung gegen eine Pflicht aus dem Vertrag verstoßen habe.

Zur Begründetheit

15 Von den vier Rügen, die die Kommission erhebt, sind diejenigen, mit denen ein Verstoß gegen Artikel 64 des Statuts und eine Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes geltend gemacht werden, zusammen zu prüfen. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes liegt der genannte Grundsatz nämlich den Artikeln 64 und 65 des Statuts zugrunde (siehe in diesem Sinn insbesondere die Urteile vom 19. November 1981 in der Rechtssache 194/80, Benassi/Kommission, Slg. 1981, 2815, Randnr. 5, und vom 28. Juni 1988 in der Rechtssache 7/87, Kommission/Rat, Slg. 1988, 3401, Randnrn. 3 und 25).

16 Im Rahmen dieser beiden Rügen verweist die Kommission zunächst auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes (siehe insbesondere die Urteile vom 15. Dezember 1982 in der Rechtssache 158/79, Roumengous Carpentier/Kommission, Slg. 1982, 4379, in der Rechtssache 543/79, Birke/Kommission, Slg. 1982, 4425, in den verbundenen Rechtssachen 532/79, 534/79, 567/79, 600/79, 618/79 und 660/79, Amesz u. a./Kommission, Slg. 1982, 4465, und in der Rechtssache 737/79, Battaglia/Kommission, Slg. 1982, 4497), wonach die Gemeinschaftsorgane für einen bestimmten Ort, an dem eine hinreichend große Anzahl von Beamten und Bediensteten der Gemeinschaften Dienst tue, einen besonderen Berichtigungskoeffizienten festsetzen müßten, wenn sich die Lebenshaltungskosten an diesem Dienstort stärker änderten als in der Hauptstadt des betreffenden Staates.

17 Die Kommission stellt sodann, ohne daß der Rat dem widerspricht, fest, daß die vom Statistischen Amt der Europäischen Gemeinschaften im Einvernehmen mit den statistischen Ämtern der Mitgliedstaaten ermittelten gemeinsamen Indizes hätten erkennen lassen, daß für München die Gefahr erheblicher Verzerrungen der Lebenshaltungskosten im Vergleich zu den damals in der Hauptstadt der Bundesrepublik Deutschland festgestellten Daten bestanden habe.

18 Weiter führt die Kommission aus, die Anzahl der betroffenen Personen sei hinreichend groß, um die Festsetzung eines besonderen Berichtigungskoeffizienten für diese Stadt erforderlich zu machen. Zu den 16 in München beschäftigten Beamten oder sonstigen Bediensteten der Gemeinschaften seien nämlich ungefähr 100 Lehrkräfte der Europäischen Schule München hinzuzuzählen, deren Dienstbezüge unter Anwendung des für die genannten Beamten oder sonstigen Bediensteten geltenden besonderen Berichtigungskoeffizienten berechnet würden. Außerdem sei das Personal des Europäischen Patentamts zu berücksichtigen, dessen Verbrauchsgewohnheiten denjenigen der Beamten oder sonstigen Bediensteten der Gemeinschaften vergleichbar seien.

19 Jedenfalls dürfe das Kriterium der Anzahl der Beamten oder Bediensteten der Gemeinschaften nur in Verbindung mit dem Kriterium des Unterschieds zwischen den in der Hauptstadt und am jeweiligen Dienstort festgestellten Lebenshaltungskosten gesehen werden. Ein besonders großer Unterschied zwinge zur Festsetzung eines besonderen Berichtigungskoeffizienten selbst in den Fällen, in denen die Anzahl der Beamten und Bediensteten der Gemeinschaften unter der von den Gemeinschaftsorganen nach einer zehn Jahre alten Praxis als erforderlich erachteten Schwelle von 50 liege.

20 Der Rat vertritt die Ansicht, daß die Anzahl von 16 in München beschäftigten Beamten oder sonstigen Bediensteten der Gemeinschaften nicht groß genug sei, um die Festsetzung eines besonderen Berichtigungskoeffizienten erforderlich zu machen. Außerdem dürften die Lehrkräfte der Europäischen Schule München oder das Personal des Europäischen Patentamts nicht berücksichtigt werden, da sie keine Beamten oder sonstigen Bediensteten der Gemeinschaften seien. Es bestehe seit zehn Jahren eine Praxis der Organe der Gemeinschaften, wonach die Anwesenheit von 50 Beamten oder sonstigen Bediensteten an einem Dienstort als erforderlich erachtet werde, und zwar sowohl von der Kommission selbst, die dies zur Voraussetzung für den Vorschlag der Einführung eines besonderen Berichtigungskoeffizienten gemacht habe, als auch vom Rat, wenn er sich veranlaßt gesehen habe, einen solchen Koeffizienten festzusetzen.

21 Zunächst ist festzustellen, daß die Bestimmungen des Statuts und des Beschlusses 81/1061 nur für die Beamten oder sonstigen Bediensteten der Gemeinschaften gelten. Somit ist im Hinblick auf die Anwendung der Vorschriften über die Festsetzung eines besonderen Berichtigungskoeffizienten die Berücksichtigung anderer, nicht durch das Statut erfaßter Personen auszuschließen.

22 Sodann ist darauf hinzuweisen, daß der Zweck der Artikel 64 und 65 des Statuts, wie der Rat selbst einräumt, darin besteht, allen Beamten gemäß dem Grundsatz der Gleichbehandlung unabhängig von ihrem Dienstort die Erhaltung einer gleichwertigen Kaufkraft zu gewährleisten.

23 Weiter ist darauf hinzuweisen, daß die Lebenshaltungskosten in München Ende 1987 um 8,3 % höher lagen als in der damaligen Hauptstadt Bonn. Ein solcher Prozentsatz stellt einen erheblichen Unterschied dar, der bei Fehlen eines besonderen Berichtigungskoeffizienten die Kaufkraft für die in München beschäftigten Beamten im Vergleich zu derjenigen für ihre in Bonn tätigen Kollegen verringert.

24 In diesem Zusammenhang ergibt sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes (Urteil vom 6. Oktober 1982 in der Rechtssache 59/81, Kommission/Rat, Slg. 1982, 3329, Randnr. 32, und Urteile vom 15. Dezember 1982 in der Rechtssache 158/79, Randnr. 28, in der Rechtssache 543/79, Randnr. 44, und in den verbunde-

nen Rechtssachen 532/79, 534/79, 567/79, 600/79, 618/79 und 660/79, Randnr. 44, jeweils a. a. O.), daß die Befugnis des Rates nach Artikel 65 Absatz 2 des Statuts darin besteht, festzustellen, ob die Lebenshaltungskosten erheblich gestiegen sind, und bejahendenfalls daraus die Konsequenzen zu ziehen.

25 Aus diesen Erwägungen ergibt sich, daß der Rat über keinen Ermessensspielraum in bezug auf die Notwendigkeit der Einführung eines besonderen Berichtigungskoeffizienten für einen Dienstort verfügt, wenn festgestellt wird, daß die Lebenshaltungskosten dort erheblich höher sind als in der Hauptstadt.

26 Insbesondere kann angesichts eines so bedeutenden Unterschieds, wie er im vorliegenden Fall festgestellt worden ist, die Verpflichtung zur Einführung eines besonderen Berichtigungskoeffizienten nicht von der Anzahl der betroffenen Beamten oder sonstigen Bediensteten der Gemeinschaften abhängen. Wie Generalanwalt Jacobs in Abschnitt 24 seiner Schlußanträge ausgeführt hat, würde die Anwendung einer zahlenmäßig festgelegten Schwelle nämlich dazu führen, daß diejenigen Beamten und sonstigen Bediensteten der Gemeinschaften, deren Gesamtzahl unter der auf diese Weise festgesetzten Schwelle liegt, gegenüber ihren in der Hauptstadt beschäftigten Kollegen diskriminiert würden.

27 Ferner kann diese Auslegung nicht durch die Praxis der Organe in Frage gestellt werden, auf die sich der Rat beruft. Ohne daß die Rechtsnatur einer solchen Praxis geprüft werden muß, genügt nämlich die Feststellung, daß — auch übereinstimmende — Verhaltensweisen von der Art der innerdienstlichen Richtlinien der Organe in keinem Fall Bestimmungen des Statuts rechtswirksam einschränken können (siehe in diesem Sinn insbesondere das Urteil vom 1. Dezember 1983 in der Rechtssache 190/82, Blomefield/Kommission, Slg. 1983, 3981).

28 Nach alledem ist die angefochtene Verordnung für nichtig zu erklären, soweit mit ihr kein besonderer Berichtigungskoeffizient für München mit Wirkung vom 1. Januar 1988 festgesetzt wird.

29 Der Gleichbehandlungsgrundsatz, der Artikel 64 des Statuts zugrunde liegt, gebietet es, einen solchen besonderen Berichtigungskoeffizienten rückwirkend von dem Zeitpunkt an in Kraft treten zu lassen, zu dem das Statistische Amt der Europäi-

schen Gemeinschaften im Einvernehmen mit den statistischen Ämtern der Mitgliedstaaten eine erhebliche Abweichung der Lebenshaltungskosten in München im Vergleich zu den die Hauptstadt Bonn betreffenden Daten ermittelt hat.

Kosten

30 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Im vorliegenden Fall hat keine der Parteien einen Kostenantrag gestellt. Unter diesen Umständen sind jeder Partei ihre eigenen Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1) **Die Verordnung (Euratom, EGKS, EWG) Nr. 2258/90 des Rates vom 27. Juli 1990 zur Berichtigung der Dienst- und Versorgungsbezüge der Beamten und sonstigen Bediensteten der Europäischen Gemeinschaften sowie zur Angleichung der Berichtigungskoeffizienten, die auf die Dienst- und Versorgungsbezüge dieser Beamten und sonstigen Bediensteten anwendbar sind (ABl. L 204, S. 1), wird für nichtig erklärt, soweit mit ihr kein besonderer Berichtigungskoeffizient für München festgesetzt wird.**

2) **Jede Partei trägt ihre eigenen Kosten.**

Due Schockweiler Grévisse Kapteyn

Mancini Kakouris Moitinho de Almeida Díez de Velasco Zuleeg

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 23. Januar 1992.

Der Kanzler

J.-G. Giraud

Der Präsident

O. Due