Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Große Kammer)

19. November 2013*

„Jährliche Angleichung der Dienst- und Versorgungsbezüge der Beamten und sonstigen Bediensteten der Europäischen Union — Beamtenstatut — Nichtigkeitsklage — Mitteilung KOM(2011) 829 endgültig — Vorschlag KOM(2011) 820 endgültig — Untätigkeitsklage — Vorlage von Vorschlägen auf der Grundlage von Art. 10 des Anhangs XI des Beamtenstatuts — Untätigbleiben der Kommission — Gegenstandslos gewordene Klage — Erledigung“

In der Rechtssache C-66/12

betreffend eine Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV und, hilfsweise, eine Untätigkeitsklage nach Art. 265 AEUV, eingereicht am 9. Februar 2012,

Rat der Europäischen Union, vertreten durch M. Bauer und J. Herrmann als Bevollmächtigte,

Kläger,

unterstützt durch

Tschechische Republik, vertreten durch M. Smolek, D. Hadroušek und J. Vláčil als Bevollmächtigte,

Königreich Dänemark, vertreten durch V. Pasternak Jørgensen und C. Thorning als Bevollmächtigte,

Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch T. Henze und N. Graf Vitzthum als Bevollmächtigte,

Irland, vertreten durch E. Creedon als Bevollmächtigte im Beistand von C. Toland, BL, und A. Joyce, Solicitor,

Königreich Spanien, vertreten durch N. Díaz Abad und S. Centeno Huerta als Bevollmächtigte,

Französische Republik, vertreten durch G. de Bergues, D. Colas und J.-S. Pilczer als Bevollmächtigte,

Republik Lettland, vertreten durch I. Kalniņš und A. Nikolajeva als Bevollmächtigte,

Königreich der Niederlande, vertreten durch C. Wissels und M. Bulterman als Bevollmächtigte,

Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland, vertreten durch E. Jenkinson und J. Beeko als Bevollmächtigte im Beistand von R. Palmer, Barrister,

Streithelfer,

gegen

* Verfahrenssprache: Französisch.

Europäische Kommission, vertreten durch J. Currall, D. Martin und J.-P. Keppenne als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Beklagte,

unterstützt durch

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

Streithelfer,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Große Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten V. Skouris, des Vizepräsidenten K. Lenaerts, des Kammerpräsidenten A. Tizzano, der Kammerpräsidentin R. Silva de Lapuerta, der Kammerpräsidenten T. von Danwitz (Berichterstatter), E. Juhász, M. Safjan, C. G. Fernlund und J. L. da Cruz Vilaça, der Richter A. Rosas, G. Arestis, J.-C. Bonichot und A. Arabadjiev, der Richterin C. Toader und des Richters C. Vajda,

Generalanwalt: Y. Bot,

Kanzler: V. Tourrès, Verwaltungsrat,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 2. Juli 2013,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 12. September 2013

folgendes

Urteil

1 Mit seiner Klage beantragt der Rat der Europäischen Union,

— folgende Handlungen gemäß Art. 263 AEUV für nichtig zu erklären:

— die Mitteilung der Kommission vom 24. November 2011 mit zusätzlichen Informationen zum Bericht der Kommission an den Rat betreffend die Ausnahmeklausel vom 13. Juli 2011 (KOM[2011] 829 endgültig, im Folgenden: angefochtene Mitteilung), soweit es die Europäische Kommission darin endgültig ablehnt, dem Europäischen Parlament und dem Rat entsprechende Vorschläge auf der Grundlage von Art. 10 des Anhangs XI des durch die Verordnung (EWG, Euratom, EGKS) Nr. 259/68 des Rates vom 29. Februar 1968 zur Festlegung des Statuts der Beamten der Europäischen Gemeinschaften und der Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten dieser Gemeinschaften sowie zur Einführung von Sondermaßnahmen, die vorübergehend auf die Beamten der Kommission anwendbar sind (ABl. L 56, S. 1), errichteten Statuts der Beamten der Europäischen Union in der durch die Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1080/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 (ABl. L 311, S. 1), die am 5. Juni 2012 berichtigt wurde (ABl. L 144, S. 48), geänderten Fassung (im Folgenden: Statut) vorzulegen, und

— den am 24. November 2011 vorgelegten 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 (KOM[2011] 820 endgültig, im Folgenden: angefochtener Vorschlag);

— hilfsweise, gemäß Art. 265 AEUV festzustellen, dass die Kommission es unter Verletzung der Verträge unterlassen hat, dem Europäischen Parlament und dem Rat entsprechende Vorschläge auf der Grundlage von Art. 10 des Anhangs XI des Statuts vorzulegen.

Rechtlicher Rahmen

2 Art. 65 des Statuts lautet:

„(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 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 (Artikel 16 Absätze 4 und 5 [EUV]).“

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

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

5 Art. 1 dieses Anhangs, der zu Abschnitt 1 seines Kapitels 1 gehört, sieht vor, dass Eurostat für die Überprüfung des Besoldungsniveaus gemäß Art. 65 Abs. 1 des Statuts jedes Jahr bis Ende Oktober einen Bericht über die Entwicklung der Lebenshaltungskosten in Brüssel (Belgien) (Brüsseler internationaler Index), über die Entwicklung der Lebenshaltungskosten außerhalb Brüssels (Kaufkraftparitäten und implizite Indizes) und über die Entwicklung der Kaufkraft der Dienstbezüge der nationalen Beamten in den Zentralverwaltungen von acht Mitgliedstaaten (spezifische Indikatoren) erstellt.

6 In Art. 3 des Anhangs XI des Statuts, der Abschnitt 2 („Modalitäten der jährlichen Angleichung der Dienst- und Versorgungsbezüge“) von Kapitel 1 dieses Anhangs bildet, heißt es:

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

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

…

(5) Die Berichtigungskoeffizienten für Belgien und Luxemburg werden auf 100 festgesetzt. Die Berichtigungskoeffizienten,

a) die für die Dienstbezüge der in anderen Mitgliedstaaten oder an bestimmten anderen Dienstorten tätigen Beamten der Union gelten,

b) die … für die Versorgungsbezüge gelten, die von der Union in anderen Mitgliedstaaten für den Anteil gezahlt werden, der den vor dem 1. Mai 2004 erworbenen Ansprüchen entspricht,

werden auf der Grundlage des Verhältnisses zwischen den in Artikel 1 dieses Anhangs genannten Kaufkraftparitäten und den in Artikel 63 des Statuts vorgesehenen Wechselkursen für die betreffenden Länder festgesetzt.

…“

7 Kapitel 5 des Anhangs XI des Statuts trägt die Überschrift „Ausnahmeklausel“. Es besteht nur aus Art. 10, der 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.“

8 Nach Art. 15 Abs. 1 des Anhangs XI galten dessen Bestimmungen vom 1. Juli 2004 bis zum 31. Dezember 2012.

Vorgeschichte des Rechtsstreits

9 Da der Rat der Ansicht war, dass die jüngste in der Union eingetretene Finanz- und Wirtschaftskrise eine „ernsthafte und abrupte Verschlechterung der wirtschaftlichen und sozialen Lage in der [Union]“ im Sinne von Art. 10 des Anhangs XI des Statuts verursacht, ersuchte er die Kommission im Dezember 2010, auf der Grundlage von Art. 10 rechtzeitig geeignete Vorschläge zu unterbreiten, damit das Europäische Parlament und der Rat sie vor Ende 2011 prüfen und verabschieden können.

10 In Beantwortung dieses Ersuchens legte die Kommission dem Rat am 13. Juli 2011 den Bericht betreffend die Ausnahmeklausel (Artikel 10 von Anhang XI des Statuts) (KOM[2011] 440 endgültig) vor, in dem sie, gestützt auf 15 Indikatoren und auf die von ihrer Generaldirektion „Wirtschaft und Finanzen“ am 13. Mai 2011 veröffentlichten europäischen Wirtschaftsprognosen, zu dem Ergebnis kam, dass die Vorlage eines Vorschlags auf der Grundlage von Art. 10 des Anhangs XI des Statuts nicht angebracht sei.

11 An die Prüfung dieses Berichts schlossen sich Erörterungen im Rat an, die zu einer erneuten Aufforderung des Rates an die Kommission führten, Art. 10 anzuwenden und einen angemessenen Vorschlag für die Angleichung der Dienstbezüge zu unterbreiten.

12 Zur Beantwortung dieser Aufforderung legte die Kommission die angefochtene Mitteilung vor, die sich insbesondere auf die von ihrer Generaldirektion „Wirtschaft und Finanzen“ am 10. November 2011 veröffentlichten europäischen Wirtschaftsprognosen stützte. Sie kam darin wiederum zu dem Ergebnis, dass sich die Union nicht in einer außergewöhnlichen Lage im Sinne von Art. 10 des Anhangs XI des Statuts befinde und dass sie daher keine Maßnahmen auf der Grundlage der Ausnahmeklausel vorschlagen könne.

13 Am gleichen Tag legte die Kommission den angefochtenen Vorschlag vor, der auf der in Art. 3 des Anhangs XI des Statuts vorgesehenen „normalen“ Methode zur Angleichung der Bezüge beruhte und in dem eine Angleichung in Höhe von 1,7 % vorgeschlagen wurde.

14 Im 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) nahm der Rat den angefochtenen Vorschlag nicht an und begründete dies u. a. wie folgt:

„(8) … Der Rat ist davon überzeugt, dass die Finanz- und Wirtschaftskrise, die gegenwärtig in der Union herrscht und in einer großen Zahl der Mitgliedstaaten substanzielle Haushaltsanpassungen, unter anderem der Anpassung der Gehälter der mitgliedstaatlichen Beamten, zur Folge hat, eine erhebliche, abrupte Verschlechterung der wirtschaftlichen und sozialen Lage in der Union darstellt.

…

(13) Angesichts dessen ist der Rat der Auffassung, dass der Standpunkt der Kommission in der Frage, ob eine erhebliche, abrupte Verschlechterung der wirtschaftlichen und sozialen Lage in der EU vorliegt, und ihre Weigerung, einen Vorschlag nach Artikel 10 des Anhangs XI des Statuts vorzulegen, auf offensichtlich unzureichenden und fehlerhaften Gründen beruhen.

(14) Da der … Gerichtshof in der Rechtssache C-40/10 [Urteil vom 24. November 2010, Kommission/Rat (Slg. 2010, I-12043)] entschieden hat, dass während der Geltungsdauer des Anhangs XI des Statuts das Verfahren nach dessen Artikel 10 die einzige Möglichkeit ist, eine Wirtschaftskrise bei der Anpassung der Bezüge zu berücksichtigen, war der Rat auf einen Vorschlag der Kommission zur Anwendung dieses Artikels in Krisenzeiten angewiesen.

(15) Der Rat ist überzeugt, dass die Kommission angesichts des Wortlauts von Artikel 10 des Anhangs XI des Statuts und aufgrund der Verpflichtung zur loyalen Zusammenarbeit zwischen den Organen gemäß Artikel 13 Absatz 2 [EUV] verpflichtet war, dem Rat einen entsprechenden Vorschlag vorzulegen. Die Schlussfolgerungen der Kommission und die Nichtvorlage eines solchen Vorschlags verstoßen daher gegen diese Verpflichtung.

(16) Da der Rat nur auf Vorschlag der Kommission tätig werden kann, hat die Tatsache, dass die Kommission nicht die richtigen Schlüsse aus den Hinweisen gezogen und keinen Vorschlag gemäß Artikel 10 des Anhangs XI des Statuts vorgelegt hat, den Rat daran gehindert, durch die Annahme eines Rechtsaktes nach Artikel 10 des Anhangs XI des Statuts richtig auf die erhebliche und abrupte Verschlechterung der wirtschaftlichen und sozialen Lage zu reagieren.“

Anträge der Parteien und Verfahren vor dem Gerichtshof

15 Der Rat beantragt,

— die angefochtene Mitteilung, soweit es die Kommission darin endgültig ablehnt, dem Europäischen Parlament und dem Rat entsprechende Vorschläge auf der Grundlage von Art. 10 des Anhangs XI des Statuts vorzulegen, sowie den angefochtenen Vorschlag gemäß Art. 263 AEUV für nichtig zu erklären,

— hilfsweise, gemäß Art. 265 AEUV festzustellen, dass die Kommission es unter Verletzung der Verträge unterlassen hat, dem Europäischen Parlament und dem Rat entsprechende Vorschläge auf der Grundlage von Art. 10 des Anhangs XI des Statuts vorzulegen, und

— der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

16 Die Kommission beantragt, die Klage abzuweisen und dem Rat die Kosten aufzuerlegen.

17 Durch Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofs vom 20. April 2012 ist das Parlament als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge der Kommission zugelassen worden. Durch 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 sowie das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge des Rates zugelassen worden.

Zur Klage

18 Mit seiner Klage macht der Rat geltend, die Kommission habe dadurch, dass sie den angefochtenen Vorschlag auf der Grundlage der in Art. 3 des Anhangs XI des Statuts vorgesehenen „normalen“ Angleichungsmethode vorgelegt und es damit abgelehnt habe, entsprechende Vorschläge auf der Grundlage von Art. 10 des Anhangs XI vorzulegen, diesen Artikel in Verbindung mit den Art. 13 Abs. 2 Satz 2 EUV und 241 AEUV verletzt.

19 Die Kommission hält die Klage für unzulässig, da der Rat nicht mit der qualifizierten Mehrheit seiner Mitglieder über ihre Erhebung entschieden habe. Zudem sei weder die angefochtene Mitteilung noch der angefochtene Vorschlag eine anfechtbare Handlung im Sinne von Art. 263 AEUV. Schließlich seien die Voraussetzungen von Art. 265 AEUV insbesondere deshalb nicht erfüllt, weil die Kommission zur Aufforderung des Rates dahin gehend Stellung genommen habe, dass die Voraussetzungen für die Einleitung des in Art. 10 des Anhangs XI des Statuts vorgesehenen Verfahrens nicht vorlägen. Der Rat entbehre auch nicht des Rechtsschutzes, da er seinen Standpunkt im Kontext einer Klage der Kommission gegen seine Weigerung, den auf der Grundlage von Art. 3 des Anhangs XI des Statuts vorgelegten Vorschlag anzunehmen, geltend machen könne. Hilfsweise trägt die Kommission vor, die Nichtigkeitsklage und die Untätigkeitsklage seien unbegründet, da der Rat nicht dargetan habe, dass ihr bei der Beurteilung der wirtschaftlichen und sozialen Lage in der Union ein offensichtlicher Fehler unterlaufen sei.

20 Die vorliegende Klage betrifft ebenso wie die Rechtssache, in der das Urteil vom 19. November 2013, Kommission/Rat (C-63/12), ergangen ist, die Angleichung der Dienst- und Versorgungsbezüge der Beamten und sonstigen Bediensteten der Europäischen Union für das Jahr 2011 und resultiert aus einer Meinungsverschiedenheit zwischen der Kommission und dem Rat über die Frage, ob in diesem Jahr die in Art. 3 des Anhangs XI des Statuts vorgesehene „normale“ und automatische Methode anzuwenden war oder die in Art. 10 dieses Anhangs für den Fall, „dass in der Union eine erhebliche, abrupte Verschlechterung der wirtschaftlichen und sozialen Lage eingetreten ist“, vorgesehene Ausnahmeklausel. Der enge Zusammenhang zwischen diesen beiden Rechtssachen ergibt sich auch daraus, dass die Parteien in jeder von ihnen auf den Inhalt ihrer – als Anlage beigefügten – Schriftsätze in der anderen Rechtssache verweisen.

21 In den Randnrn. 57 bis 77 des Urteils vom 19. November 2013, Kommission/Rat, hat der Gerichtshof jedoch über die Rollenverteilung zwischen den Organen im Rahmen der jährlichen Angleichung der Dienst- und Versorgungsbezüge entschieden, insbesondere was die Bestimmung der Rechtsgrundlage für diese Angleichung und das Eingreifen der Ausnahmeklausel betrifft.

22 Unter diesen Umständen ist festzustellen, dass die vorliegende Klage gegenstandslos geworden ist und sich somit in der Hauptsache erledigt hat.

Kosten

23 Nach Art. 142 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs entscheidet er, wenn er die Hauptsache für erledigt erklärt, über die Kosten nach freiem Ermessen.

24 Im vorliegenden Fall ist die Klage nicht wegen des Verhaltens einer der Parteien gegenstandslos geworden, sondern deshalb, weil der Gerichtshof über die im Rahmen der Rechtssache, in der das Urteil vom 19. November 2013, Kommission/Rat, ergangen ist, erhobene Nichtigkeitsklage entschieden hat.

25 Unter diesen Umständen haben der Rat und die Kommission sowie die Streithelfer ihre eigenen Kosten zu tragen.

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

1. **Der Rechtsstreit ist in der Hauptsache erledigt.**

2. **Die Tschechische Republik, das Königreich Dänemark, die Bundesrepublik Deutschland, Irland, das Königreich Spanien, die Französische Republik, die Republik Lettland, das Königreich der Niederlande, das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland, das Europäische Parlament, der Rat der Europäischen Union und die Europäische Kommission tragen ihre eigenen Kosten.**

Unterschriften