rechtigte Vertrauen der Betroffenen in die Einhaltung derartiger Verpflichtungen durch den Hoheitsträger zu schützen ist, die Verbindlichkeit des Beschlusses vom 21. März 1972 für das künftige Handeln des Rates.

Wenn dieser Rechtssatz auch in erster Linie bei Einzelentscheidungen Anwendung findet, ist es doch nicht ausgeschlossen, daß er gegebenenfalls auch bei der Ausübung allgemeiner Befugnisse zu beachten ist.

In der Rechtssache 81/72

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, vertreten durch Herrn Walter Much, Generaldirektor des Juristischen Dienstes der Kommission, als Bevollmächtigten, Beistand: Herr Louis de la Fontaine, Hauptberater im Juristischen Dienst der Kommission, Zustellungsanschrift: Herr Emile Reuter, Rechtsberater der Kommission, 4, boulevard Royal, Luxemburg,

Klägerin,

gegen

RAT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, vertreten durch Herrn Wohlfarth, Rechtsberater des Rates, als Bevollmächtigten, Zustellungsbevollmächtigter: Herr J. N. van den Houten, Direktor des Juristischen Dienstes der Europäischen Investitionsbank, 2, Place de Metz, Luxemburg,

Beklagter,

wegen teilweiser Aufhebung der Verordnung (Euratom, EGKS, EWG) Nr. 2647/72 des Rates vom 12. Dezember 1972 „zur Angleichung der Dienst- und Versorgungsbezüge der Beamten der Europäischen Gemeinschaften und der sonstigen Bediensteten dieser Gemeinschaften" (ABl. L 283 vom 20. 12. 1972, S. 1),

erläßt

DER GERICHTSHOF

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

Generalanwalt: J. P. Warner
Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

URTEIL

Tatbestand

I — Sachverhalt und Verfahren

Nach Artikel 65 Absatz 1 des Beamtenstatuts überprüft der Rat jährlich anhand eines Berichtes der Kommission das Besoldungsniveau der Beamten und sonstigen Bediensteten der Gemeinschaften; er prüft hierbei, ob im Rahmen der Wirtschafts- und Sozialpolitik der Gemeinschaften eine Angleichung der Bezüge angebracht ist. Berücksichtigt werden insbesondere etwaige Erhöhungen der Gehälter im öffentlichen Dienst sowie die Erfordernisse der Gewinnung von Personal.

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

Bei dieser jährlichen Überprüfung wurde nach dem Vortrag der Kommission seit 1966, nach dem Vortrag des Rates bereits früher, nicht nur die Steigerung der Lebenshaltungskosten, sondern auch der durchschnittliche Anstieg der Kaufkraft in der Gemeinschaft berücksichtigt, um den Beamten nicht nur die Erhaltung ihrer Kaufkraft, sondern auch eine reale, wegen der Verbesserung des allgemeinen Einkommensniveaus in der Gemeinschaft gerechtfertigte und dieser angeglichene Erhöhung ihrer Bezüge zu sichern. Da die Bestimmung der zu berücksichtigenden Kriterien in Ermangelung einer anerkannten Methode, mit der die Entwicklung der Kaufkraft zu messen gewesen wäre, jedes Jahr zu Auseinandersetzungen und Schwierigkeiten führte, forderte der Rat die Kommission auf, ihm so bald wie möglich ein Dokument vorzulegen, „das als Ausgangsbasis für eine gemeinsame eingehende Studie über die zur Durchführung von Artikel 65 des Statuts anzuwendenden Arbeitsmethoden dienen könnte". Ein derartiges Dokument wurde dem Rat am 2. Juni 1971 vorgelegt, doch konnte über die von der Kommission vorgeschlagenen Indikatoren keine Einigung erzielt werden. Darauf schlug diese für eine Versuchsperiode von drei Jahren eine Kompromißlösung vor, nach der die Anpassung der Beamtengehälter „anhand des *arithmetischen Mittels* zweier Indikatoren: eines sogenannten spezifischen, auf der Entwicklung der Gehälter im öffentlichen Dienst in den Mitgliedstaaten beruhenden Indikators und eines Indikators der Lohn- und Gehaltsmasse pro Kopf im öffentlichen Dienst dieser Staaten" erfolgen sollte

Auf seiner 192. Tagung vom 20. und 21. März 1972 hat sich der Rat ausweislich der „Zusammenfassung der Ratsbeschlüsse" damit „einverstanden erklärt", daß „versuchsweise während eines Zeitraums von drei Jahren" eine Regelung zur Berechnung der Kaufkraftentwicklung der Dienstbezüge angewandt wird, die voraussetzt, daß der Rat „alljährlich anhand dieser beiden Indikatoren einen Beschluß [faßt]".

Am 27. September 1972 übermittelte die Kommission dem Rat zugleich mit dem gemäß Artikel 65 Absatz 1 des Beamtenstatus von ihr vorzulegenden Bericht einen Verordnungsvorschlag, der in Anwendung der in dem Beschluß vom 20. und 21. März 1972 gutgeheißenen Kriterien einen durch Anhebung der Gehaltstabelle zu berücksichtigenden Kaufkraftzuwachs von 3,75 % vorsah.

Der Rat konnte jedoch auf dieser Grundlage keine Entscheidung erzielen, sondern erließ am 12. Dezember 1972 die angefochtene Verordnung, die außer einigen anderen nicht in Streit stehenden Punkten die dem Kaufkraftzuwachs entsprechende Anhebung der Bezüge auf 2,5 % festlegt.

Die Kommission hat am 15. Dezember 1972 gegen diese Verordnung eine Klage erhoben, die am selben Tage in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden ist. Die angefochtene Verordnung ist unter der Nr. 2647/72 im Amtsblatt vom 20. Dezember 1972 veröffentlicht worden und am 21. Dezember 1972 in Kraft getreten.

Die Kommission hat auf die Einreichung einer Erwiderung verzichtet.

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

Der Rat hat beim Gerichtshof Auszüge aus den Protokollen seiner 192. und 217. Tagung vom 20. und 21. März 1972 beziehungsweise 5., 6. und 8. Dezember 1972 eingereicht.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 15. März 1973 vorgetragen.

II — Anträge der Parteien

Die Kommission beantragt,

„die Artikel 1 bis 4 der Verordnung des Rates vom 12. Dezember 1972 insoweit für nichtig zu erklären, als sie Gehaltstabellen und andere Zuschläge unter Zugrundelegung eines Kaufkraftzuschlages von nur 2,5 % festlegen".

Der Rat beantragt,

„der Gerichtshof möge in seiner Weisheit entscheiden, ob der Beschluß vom 21. März 1972 eine bei der Durchführung der Verträge anzuwendende Rechtsnorm ist und welche Auslegung diesem Beschluß und insbesondere seiner Ziffer 1 c zu geben ist".

III — Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien

A — Vorbringen der Klägerin

Nach Auffassung der *Kommission* verstößt die angefochtene Verordnung gegen Artikel 65 des Statuts in Verbindung mit der Entscheidung vom 20. und 21. März 1972. Diese Entscheidung binde den Rat so lange, als er sie nicht förmlich aufgehoben habe. Eine solche Aufhebung sei aber nicht nur nicht erfolgt, sondern der Rat habe in den Diskussionen über das Problem der Gehaltsaufbesserung seine Absicht bekundet, ihren Inhalt voll zu respektieren. Die Parteien stritten also über die Auslegung dieser Entscheidung und ihre Bedeutung.

Hierzu bedürften zwei Fragen der Klärung: Die erste betreffe die Bedeutung der Entscheidung vom 20. und 21. März 1972 im Zusammenhang mit Artikel 65 des Beamtenstatuts, die zweite die Auslegung der Worte „anhand dieser beiden Indikatoren" in Punkt I c („Verfahren") des Abschnitts „Regelung zur Anpassung der Dienstbezüge" in dieser Entscheidung.

1. Zur ersten Frage

a) Die Kommission tritt der Auffassung entgegen, daß die Entscheidung vom 20. und 21. März 1972 nicht zu einer Einschränkung der dem Rat nach Artikel 65 zustehenden Ermessensfreiheit führen könne.

Eine solche Auffassung widerspreche dem von der Entscheidung angestrebten Zweck des sozialen Friedens, der gerade dadurch habe gesichert werden sollen, daß der Rat während einer Versuchszeit seinen Beurteilungsspielraum durch die Berücksichtigung objektiver Berechnungselemente einengte. Da dieser Zweck der Vereinbarung über die Berechnungsmethode zugrunde gelegen habe, verstoße eine Interpretation im Sinne des Fortbestands eines uneingeschränkten Ermessensspielraums des Rates gegen die Grundsätze von Treu und Glauben.

b) Die vom Rat vertretene Auslegung werde außerdem dadurch widerlegt, daß der Rat in der angefochtenen Verordnung mit Ausnahme des Kaufkraftzuschlages alle wesentlichen Elemente der Entscheidung vom 20. und 21. März 1972 zur Durchführung gebracht habe.

c) Für die Auffassung der Kommission spreche ferner der Wortlaut der Entscheidung. Darin werde nämlich festgestellt, daß es sich um ein Experiment für einen Zeitraum von drei Jahren handle, nach dessen Ablauf die Berechnungsmethode überprüft werden solle, und daß aus der Entscheidung keine „wohlerworbenen Rechte" entstehen könnten. Diese Vorsichtsmaßnahmen wären überflüssig gewesen, wenn der Text nur die Bedeutung gehabt hätte, die ihm der Rat beimesse.

2. Zur zweiten Frage

Die Kommission bestreitet sodann die These, die Verwendung der Worte „anhand dieser beiden Indikatoren" in der Entscheidung vom 20. und 21. März 1972 bringe nur die grundsätzliche Anerkennung der beiden betreffenden Indikatoren als Bewertungselemente zum Ausdruck, nicht aber auch die verpflichtende Übernahme ihrer festgestellten Werte für die Gehaltsentscheidungen.

Die Worte „anhand dieser beiden Indikatoren" stammten nämlich aus dem Kompromißvorschlag der Kommission vom 20. März 1972. Da von allen beteiligten Seiten anerkannt worden sei, daß der alleinige Rückgriff auf die Entwicklung der Gehälter im öffentlichen Dienst der Mitgliedstaaten als Kriterium nicht ausreiche, habe die Kommission den Rückgriff auf einen an der Lohn- und Gehaltsmasse ausgerichteten zusätzlichen Indikator vorgeschlagen. Um eine automatische Handhabung der beiden herangezogenen Indikatoren sicherzustellen, habe sie deren arithmetischen Mittelwert als maßgeblichen Gehaltserhöhungskoeffizienten vorgeschlagen. Dieser strenge Automatismus sei jedoch im Rat auf Bedenken gestoßen, was zur Streichung der Worte „de la moyenne arithmétique" aus dem Text geführt habe, während die Notwendigkeit, beide Indikatoren zu berücksichtigen, bei den Diskussionen niemals in Zweifel gezogen worden sei.

Wenn der Rat also tatsächlich eine Ermessensmarge behalten habe, so nur innerhalb der Grenzen der beiden Indikatoren, ohne daß ihm gestattet sei, einen Erhöhungskoeffizienten festzusetzen, der diese beiden Indikatoren gleichzeitig unterschreitet.

Da die beiden Indikatoren Koeffizienten von 3,6 % bzw. 3,9 % ergäben, verstoße die angefochtene Verordnung, indem sie nur einen Satz von 2,5 % zugrunde lege, gegen die zwingenden Berechnungsregeln der Entscheidung vom 20. und 21. März 1972.

B — Vorbringen des Rates

Der *Rat* bemerkt zunächst, er habe auch bei den Besoldungsanhebungen vor 1966, die durch die Steigerung der Lebenshaltungskosten notwendig geworden seien, nicht automatische Anpassungen vorgenommen, sondern sich einen Ermessensspielraum namentlich für die Prüfung vorbehalten, ob eine reale Erhöhung der Bezüge angebracht sei.

Der Rat untersucht sodann die Zulässigkeit der Klage und bemerkt, der angefochtene Rechtsakt sei eine „für den Bereich der drei Gemeinschaften" erlassene Verordnung. Zwar bestünden im Hinblick auf die Artikel 173 EWG-Vertrag und 146 EWG-Vertrag keine Bedenken gegen die Klage, doch sei sie insoweit unzulässig, als sie auf Artikel 38 EGKS-Vertrag gestützt werde, da die Kommission keine der nach dieser Vorschrift allein möglichen Rügen — Unzuständigkeit des Rates, Verletzung wesentlicher Formvorschriften — vorgebracht habe.

In der Sitzung vom 20. Februar 1973 hat der Rat diese prozeßhindernde Einrede fallengelassen.

Was die Begründetheit anbelangt, bestreitet der Rat vor allem, daß die angefochtene Verordnung Artikel 65 des Beamtenstatuts verletze. Hinsichtlich der durch seinen Beschluß vom 20. und 21. März 1972 eingeführten Regelung räumt der Beklagte zwar ein, alle Mitglieder des Rates hätten erklärt, diese respektieren zu wollen, meint aber, gleichwohl werde der Gerichtshof von Amts wegen zu prüfen haben, ob die Regelung eine bei der Durchführung des Vertrages an-

zuwendende Rechtsnorm darstelle, auf deren Nichtbeachtung eine Anfechtungsklage gestützt werden könne.

Man könne sich insoweit nicht auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes berufen, der einen formlosen Beschluß als ein „Handeln" im Sinne des Artikels 173 angesehen habe, denn es gehe vorwiegend um die davon zu unterscheidende Frage, welche Beschlüsse als eine bei der Durchführung des Vertrages anzuwendende Rechtsnorm anzusehen seien.

Das gleiche gelte für Artikel 65 in Verbindung mit dem Beschluß vom 21. März 1972, denn es sei zweifelhaft, „ob eine Verordnung und ein formloser, vom Rat gefaßter Beschluß zusammen und in ihrer Gesamtheit eine Rechtsnorm darstellen, die durch eine Durchführungsvorschrift zu der Verordnung, die ihrerseits als Verordnung des Rates erlassen worden ist, verletzt werden könnte". Es handle sich eher um eine Auslegung des Artikels 65 durch eine nicht-förmliche Maßnahme; eine solche Auslegung habe jedoch nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes (Rechtssache 74/69 — Hauptzollamt Bremen/Krohn — Slg. 1970, 451) nicht teil an der in Artikel 189 des EWG-Vertrags vorgesehenen rechtsverbindlichen Wirkung.

Nach Ansicht des Rates handelt es sich um einen Beschluß sui generis, der eine Ausführungsregelung zu Artikel 65 des Statuts sei. Auf jeden Fall könne es sich nicht um eine tarifvertragliche Vereinbarung handeln, denn die Entscheidungsgewalt stehe nach Artikel 65 im Einklang mit beamtenrechtlichen Grundsätzen dem Rat zu und könne nicht mit dem Personal geteilt werden. Wenn sich also auch der Rat selbst habe binden wollen, so bleibe er nichtsdestoweniger Herr über die Auslegung und Anwendung seines Beschlusses, ohne dabei einer gerichtlichen Kontrolle unterworfen zu sein, solange diese Selbstbindung nicht die Form einer Rechtsnorm annehme.

Falls der Gerichtshof entscheiden sollte, daß der strittige Beschluß eine bei der Durchführung des Vertrages anzuwendende Rechtsnorm sei, bestreitet der Beklagte, daß ein Verstoß gegen eine solche Rechtsnorm vorliege.

Er bemerkt zunächst, die Kommission gehe selbst davon aus, daß der umstrittene Rechtsakt dem Rat einen Ermessensspielraum belasse. Meinungsverschiedenheiten beständen nur über den Umfang dieses Ermessensspielraums. Nach Ansicht der Kommission könne dieser nur im Rahmen der durch die betreffenden Indikatoren abgesteckten Grenzen liegen. Der Beklagte hält dagegen den Ermessensspielraum für größer, wofür die Verwendung des Ausdrucks „anhand" („sur la base") spreche, der den stärker bindenden Begriffen „gemäß" oder „entsprechend" vorgezogen worden sei.

Im übrigen verwende Artikel 65 Absatz 1 des Statuts den gleichen Ausdruck mit Bezug auf den von der Kommission vorgelegten Bericht, ohne daß sich der Rat jemals an diesen Bericht gebunden gefühlt hätte.

Wenn es schließlich in dem strittigen Beschluß ausdrücklich heiße, daß die vereinbarte Regelung „... im Einklang mit dem derzeitigen Artikel 65 des Statuts der Beamten [steht]", so zeige dies, daß die in dieser Bestimmung zum Ausdruck gebrachte grundsätzliche Entscheidungsfreiheit des Rates erhalten bleibe und der Beklagte somit frei geblieben sei zu prüfen, ob und inwieweit „im Rahmen der Wirtschafts- und Sozialpolitik der Gemeinschaften eine Angleichung der Bezüge angebracht ist". Die gegenwärtige Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft sei darauf gerichtet, inflationär wirkende Maßnahmen, wie zum Beispiel ungerechtfertigte Lohn- und Gehaltserhöhungen, zu unterlassen, was die Entscheidung rechtfertige, geringfügig unter den genannten Indikatoren zu bleiben.

Entscheidungsgründe

1 Die Klage ist auf die Nichtigerklärung der Artikel 1 bis 4 der Verordnung Nr. 2647/72 des Rates vom 12. Dezember 1972 „zur Angleichung der Dienst- und Versorgungsbezüge der Beamten der Europäischen Gemeinschaften und der sonstigen Bediensteten dieser Gemeinschaften' (ABl. L 283 vom 20. Dezember 1972, S. 1) insoweit gerichtet, als diese Artikel Gehaltstabellen und andere Zuschläge unter Zugrundelegung eines Kaufkraftzuschlages von nur 2,5 % festlegen.

2 Nach Artikel 65 Absatz 1 des Beamtenstatuts überprüft der Rat jährlich das Besoldungsniveau der Beamten und sonstigen Bediensteten „anhand eines gemeinsamen Berichtes der Kommission, dem ein vom Gemeinsamen Statistischen Amt im Einvernehmen mit den statistischen Ämtern der einzelnen Mitgliedstaaten aufgestellter gemeinsamer Index zugrunde liegt"; nach der gleichen Vorschrift ist „für diesen Index ... für jedes Land der Gemeinschaften der Stand am 1. Juli maßgebend". Diese Prüfung soll erweisen, ob im Rahmen der Wirtschafts- und Sozialpolitik der Gemeinschaften eine Angleichung der Bezüge angebracht ist. Seit mehreren Jahren haben Rat und Kommission im Zusammenwirken mit den für das Personal auftretenden Organisationen die für erforderlich erachteten Angleichungen vorgenommen. Dabei wurde davon ausgegangen, daß diese Angleichungen nicht nur der Anpassung der Gehälter an die Steigerung der Lebenshaltungskosten dienen, sondern die Beamten und Bediensteten auch an der Erhöhung des Einkommensniveaus beteiligen sollten, die in der Gemeinschaft festzustellen war. Da die Berechnung dieser Einkommenserhöhung jedes Jahr zu Schwierigkeiten zwischen den für das Personal auftretenden Organisationen und den beteiligten Organen führte, forderte der Rat die Kommission durch Beschluß vom 14. Dezember 1970 auf, ihm „ein Dokument vorzulegen, das als Ausgangsbasis für eine gemeinsame eingehende Studie über die zur Durchführung von Artikel 65 des Statuts anzuwendenden Arbeitsmethoden dienen könnte".

3 In Ausführung dieses Beschlusses unterbreitete die Kommission im Zusammenwirken mit den für das Personal auftretenden Organisationen dem Rat Vorschläge, in denen sie für die Ermittlung der realen Steigerung der Kaufkraft den „gemeinsamen Index" im Sinne des Artikels 65 Absatz 1 Unterabsatz 1 und den spezifischen Indikator der Bezüge im öffentlichen Dienst, von denen bislang ausgegangen worden war, durch einen einzigen Indikator, das „Bruttoinlandsprodukt zu konstanten Preisen je Erwerbstätigen", ersetzte.

Abschließend bemerkte die Kommission, diese Vorschläge könnten Änderungen der Artikel 64 und 65 des Statuts erforderlich machen. Nachdem der Rat diese Vorschläge abgelehnt hatte — und zwar namentlich, weil sie nicht im Rahmen des Artikels 65 blieben —, schlug die Kommission am 20. März 1972 eine neue Angleichungsmethode vor, die vom arithmetischen Mittel zweier Indikatoren ausging; die beiden Indikatoren waren die Entwicklung der Gehälter im öffentlichen Dienst der Mitgliedstaaten während des vergangenen Jahres und die Lohn- und Gehaltsmasse pro Kopf im öffentlichen Dienst dieser Staaten.

4 Der Rat beschloß am 20. und 21. März 1972, versuchsweise während eines Zeitraumes von drei Jahren eine „Regelung zur Anpassung der Dienstbezüge" anzuwenden, die für die Kaufkraftentwicklung der Bezüge auf die beiden genannten Indikatoren abstellte. Laut dem Protokoll über diese Beschlußfassung lehnte der Rat die automatische Anwendung eines arithmetischen Mittels der beiden zugrunde gelegten Indikatoren ab und bestimmte zum Verfahren folgendes: „Der Rat faßt alljährlich anhand dieser beiden Indikatoren einen Beschluß. Im Laufe des dritten Jahres wird dieses Berechnungsverfahren im Wege einer eingehenden Prüfung der einzelstaatlichen und gemeinschaftlichen Lohn- und Gehaltsmassen kontrolliert, um die Brauchbarkeit der Regelung zu überprüfen und um gegebenenfalls die sich als erforderlich erweisenden strukturellen Änderungen vorzunehmen."

5 Die Kommission legte dem Rat am 27. September 1972 gemäß Artikel 65 des Statuts einen Bericht vor; darin stellte sie fest, daß die beiden Indikatoren zum 1. Juli 1972 einen Kaufkraftzuwachs der Gehälter in den Mitgliedstaaten um 3,6 % beziehungsweise 3,9 % ergaben, und schlug eine reale Erhöhung der Bruttobezüge in der Gemeinschaft um das arithmetische Mittel der beiden Indikatoren, also um 3,75 % vor. Der Rat setzte jedoch in der angefochtenen Verordnung die auf den Kaufkraftzuwachs entfallende Besoldungserhöhung auf 2,5 % fest, also unterhalb des niedrigeren Indikators. Die Klägerin macht nun geltend, der Rat habe dadurch, daß er insoweit die Gehälter nicht mindestens um den niedrigeren Indikator von 3,6 % angehoben habe, gegen Artikel 65 des Statuts in Verbindung mit dem Beschluß vom 28. März 1972 verstoßen. Der Rat erklärt zwar, er habe sich bei der Annahme der angefochtenen Verordnung an diese „am 21. März 1972 getroffene Regelung" gebunden gefühlt, regt aber gleichwohl an — ohne hierauf einen förmlichen Einwand zu stützen —, von Amts wegen zu prüfen, „ob es sich bei dieser Regelung um eine . . . Rechtsnorm . . . handelt".

A — Zur Rechtsnatur und zu den Wirkungen des Beschlusses vom 21. März 1972

6 Für die Beurteilung von Rechtsnatur und Wirkungen des Beschlusses vom 21. März 1972 ist darauf abzustellen, wie der Rat die ihm in Artikel 65 des Statuts übertragene Aufgabe wahrzunehmen hat. Nach dieser Bestimmung überprüft der Rat jährlich anhand eines Berichtes der Kommission das Besoldungsniveau in den Gemeinschaften. Aufgrund dieses Berichtes hat er „zu prüfen", ob im Rahmen der Wirtschafts- und Sozialpolitik der Gemeinschaften, zu der auch die Besoldungspolitik der Gemeinschaftsbehörden gehört, eine Angleichung der Bezüge angebracht ist. Nach Artikel 65 Absatz 3 „beschließt" der Rat im Anschluß an diese Prüfung auf Vorschlag der Kommission.

7 Diese Vorschrift überläßt somit dem Rat die Wahl der Mittel und Formen, die ihm zur Durchführung einer den Kriterien des Artikels 65 entsprechenden Besoldungspolitik am besten geeignet erscheinen. Dem für das Dienstrecht verantwortlichen Rat steht es frei, unter die Methoden zur Durchführung des Artikels 65 Verfahren sozialer Abstimmung aufzunehmen, wie sie in verschiedener Form in den Mitgliedstaaten gehandhabt werden. Er ist befugt, nach einer in der Gemeinschaft verbreiteten Übung seine Beschlußfassung in mehrere aufeinanderfolgende Abschnitte zu gliedern, also einige grundsätzliche Fragen vorweg zu klären, um die späteren Durchführungsmaßnahmen zu erleichtern.

8 Es unterliegt keinem Zweifel, daß der Rat mit dem Erlaß des Aktes vom 21. März 1972 das Stadium der vorbereitenden Prüfungen verlassen hatte und in den Abschnitt der Beschlußfassung eingetreten war. Er hat auf einen Vorschlag der Kommission, den diese nach vorheriger Abstimmung mit den für das Personal auftretenden Organisationen gemacht hatte, einen Beschluß gefaßt. Vorgeschichte und Wortlaut dieses Beschlusses lassen den Willen des Rates erkennen, sich für die weiteren Maßnahmen, die im Zuge der periodisch wiederkehrenden Neufestsetzung der Bezüge zu treffen waren, zur Beachtung bestimmter Kriterien zu verpflichten. Dieser Wille ist insbesondere aus der Bestimmung ersichtlich, daß die in dem Beschluß getroffene Regelung versuchsweise während eines Zeitraumes von drei Jahren „angewandt [wird]", ferner aus der Feststellung, diese Regelung stehe „im Einklang mit dem derzeitigen Artikel 65 des Statuts der Beamten", aus der Angabe eines „Zeitpunkts des Wirksamwerdens" und schließlich aus der Aufnahme eines ausdrücklichen Vorbehalts, wonach die Anwendung der neuen Methode wäh-

rend eines Versuchszeitraumes „nicht zu einem Besitzstand wohlerworbener Rechte [führt]". Der Rat hat im übrigen in der mündlichen Verhandlung wiederholt erklärt, daß er sich an diesen Akt gebunden fühle und ihn auch weiter zu respektieren gedenke; die Meinungsverschiedenheit betreffe nur die Auslegung des Beschlusses.

9 Somit hat 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, an deren Einhaltung er sich für den von ihm selbst festgelegten Zeitraum gebunden hat.

10 Im Hinblick auf die Besonderheit der Dienstverhältnisse, denen der Vollzug des Artikels 65 des Statuts Rechnung zu tragen hat, und auf die Elemente der Abstimmung, die sich bei seiner Durchführung ergeben haben, folgt aus dem Rechtssatz, daß das berechtigte Vertrauen der Betroffenen in die Einhaltung derartiger Verpflichtungen durch den Hoheitsträger zu schützen ist, die Verbindlichkeit des Beschlusses vom 21. März 1972 für das künftige Handeln des Rates. Wenn dieser Rechtssatz auch in erster Linie bei Einzelentscheidungen Anwendung findet, ist es doch nicht ausgeschlossen, daß er gegebenenfalls auch bei der Ausübung allgemeinerer Befugnisse zu beachten ist. Im übrigen stellt die in Artikel 65 vorgesehene jährliche Angleichung der Bezüge nur eine mehr administrative als normative Durchführungsmaßnahme dar, die zur Anwendung dieser Bestimmung durch den Rat gehört.

11 Artikel 65 räumt dem Rat zwar einen weiten, die Wirtschafts- und Sozialpolitik der Gemeinschaften betreffenden Ermessensspielraum ein und verpflichtet ihn damit, alle in Betracht kommenden Faktoren zu berücksichtigen. Dies hindert den Rat jedoch nicht, in bestimmten Fällen und unter bestimmten Voraussetzungen im voraus als ersten Schritt für begrenzte Zeit Rahmenbestimmungen und Kriterien für seinen Beschluß festzulegen. Der Rat sucht die Änderung seiner Haltung mit den Inflationsgefahren zu rechtfertigen, die sich in der Zeit zwischen seiner Beschlußfassung und dem Erlaß der angegriffenen Verordnung erhöht hätten. Sowohl während der vorbereitenden Prüfungen als auch bei den Beratungen, die dem Beschluß vom 21. März 1972 vorausgingen, sind jedoch alle in Betracht kommenden Faktoren schon berücksichtigt worden. Außerdem lassen weder die Protokolle der Beratungen des Rates vom 5., 6. und 8. Dezember 1972 noch die Begründungserwägungen der angefochtenen Verordnung Umstände erkennen, die es bereits nach neun Monaten hät-

ten rechtfertigen können, die Regelung aufzugeben, zu deren Einhaltung der Rat sich verpflichtet hatte. Schließlich ist noch zu beachten, daß diese Regelung ihrem Wesen nach eine verzögernde Wirkung hat, da sie die Angleichung der Bezüge der Beamten und sonstigen Bediensteten der Gemeinschaften erst nach der Feststellung einer bereits eingetretenen Erhöhung der inländischen Bezüge vorsieht und da diese Angleichung im Rahmen des Artikels 65 nur einmal jährlich zu einer bestimmten Zeit erfolgt. Nach allem hat der Rat die angefochtene Verordnung nicht auf Gründe gestützt, die eine Abweichung von seinen früher eingegangenen Verpflichtungen rechtfertigen könnten.

B — Zur Tragweite des Beschlusses vom 21. März 1972

12 Der Beklagte macht geltend, der Beschluß vom 21. März 1972 habe hinsichtlich der Grenzen, die er der Ausübung der dem Rat in Artikel 65 eingeräumten Ermessensbefugnis setzt, nicht die ihm von der Klägerin beigelegte Tragweite. Der Rat führt hierzu aus, der jährliche Beschluß über das Besoldungsniveau müsse laut dem Beschluß vom 21. März 1972 „anhand" der beiden Indikatoren getroffen werden; dies bedeute aber, daß diese Indikatoren nur Bezugsgrößen seien. Sie seien also zwar wichtige Beurteilungsfaktoren, doch könne ihr Wert durch die Berücksichtigung anderer in Artikel 65 genannter Faktoren relativiert werden.

13 Die Verwendung des Ausdrucks „anhand" erklärt sich im wesentlichen dadurch, daß — um im Rahmen von Artikel 65 zu bleiben — der einzige Indikator, der von der Kommission vorgeschlagen worden war, durch zwei Indikatoren ersetzt wurde und daß ferner entgegen dem Vorschlag der Kommission, von dem arithmetischen Mittel dieser beiden Indikatoren auszugehen, der Beschluß gefaßt wurde, von einem solchen Automatismus abzusehen und daran festzuhalten, daß der Rat innerhalb der Spanne zwischen diesen beiden Indikatoren frei sein sollte zu entscheiden, wie hoch die Besoldungserhöhung anzusetzen sei. Die Verwendung des Ausdrucks „anhand" beweist in Verbindung mit der Aussage, daß die beiden Indikatoren zu berücksichtigen sind, den Willen des Rates, sich zwischen diesen beiden Werten einen Ermessensspielraum zu erhalten; der Ausdruck hat jedoch nicht die weite Bedeutung, die der Rat ihm beimißt und die im übrigen die festgestellte Verbindlichkeit aushöhlen würde. Nach alledem hat der Rat bei der Anwendung des Artikels 65 des Statuts gegen den Rechtssatz, daß das berechtigte Vertrauen zu schützen ist, verstoßen, indem er die in den Artikeln 1 bis 4 der angefochtenen Verord-

nung vorgesehenen Erhöhungen unterhalb des Niveaus festgesetzt hat, das sich aus dem nach dem Beschluß vom 21. März 1972 errechneten niedrigeren Indikator von 3,6 % ergeben hätte.

14 Die Artikel 1 bis 4 sind daher für nichtig zu erklären.

15 Um jedoch die Kontinuität in der Besoldungsregelung zu wahren, ist Artikel 174 Absatz 2 des Vertrages dahin anzuwenden, daß die für nichtig erklärten Artikel weiterhin ihre Wirkungen erzeugen, bis der Rat aufgrund dieses Urteils eine neue Verordnung erlassen hat.

Kosten

16 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da keine der Parteien einen Kostenantrag gestellt hat, sind die Kosten gegeneinander aufzuheben.

Aufgrund der Prozeßakten,

nach Anhörung des Berichtes des Berichterstatters,
nach Anhörung der mündlichen Ausführungen der Parteien,
nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts,
aufgrund des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, insbesondere seiner Artikel 173 und 174 Absatz 2,
aufgrund des Vertrages zur Einsetzung eines gemeinsamen Rates und einer gemeinsamen Kommission der Europäischen Gemeinschaften, insbesondere seines Artikels 24,
aufgrund des Artikels 65 des Beamtenstatuts,
aufgrund der Protokolle über die Satzung des Gerichtshofes,
aufgrund der Verfahrensordnung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften

hat

DER GERICHTSHOF

unter Abweisung aller weitergehenden oder gegenteiligen Anträge für Recht erkannt:

1. **Die Artikel 1 bis 4 der Verordnung Nr. 2647/72 des Rates vom 12. Dezember 1972 werden für nichtig erklärt.**

2. **Diese Artikel erzeugen weiterhin ihre Wirkungen, bis die aufgrund dieses Urteils zu erlassende Verordnung ergeht.**

3. **Die Kosten werden gegeneinander aufgehoben.**

Lecourt Monaco Pescatore Donner Mertens de Wilmars

Kutscher Ó Dálaigh Sørensen Mackenzie Stuart

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 5. Juni 1973.

Der Kanzler

A. Van Houtte

Der Präsident

R. Lecourt

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS JEAN-PIERRE WARNER VOM 15. MÄRZ 1973 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

Im vorliegenden Rechtsstreit ist der Gerichtshof zu einer Entscheidung in einer Angelegenheit aufgerufen, die für die Bediensteten sämtlicher Gemeinschaftsorgane von größtem Interesse ist, und Sie können sich gar nicht genug die Bedeutung zu Bewußtsein bringen, die die Bediensteten der Entscheidung des Gerichtshofes beimessen werden. Es ist nicht zuviel gesagt, daß diese Entscheidung möglicherweise die zukünftige Entwicklung der Beziehungen zwischen den Gemeinschaftsorganen und deren Personal tiefgreifend zu beeinflussen vermag. Angesichts der Bedeutung der Sache er-

1 — Aus dem Englischen übersetzt.