

AIACE VOX

Association Internationale des Anciens de l'Union européenne

Avril 2020 • N° spécial



Ludwig Schubert 1935-2018

La Méthode sinon rien !

Sommaire

■	Ludwig Schubert, une autorité et une référence	1
	La méthode sinon rien ! 1972-2020, de la première à la sixième Méthode	2
	La longue histoire de la Méthode	9
	Derrière la Méthode	15
	Une Méthode peut en cacher une autre	17
■	Ludwig Schubert, a pillar of the European civil service	20
	The method or nothing! 1972-2020, from the First to the Sixth Method	21
	The long history of the Method	27
	The Method : Behind the scenes	33
	There's more than one Method ...	35
■	Ludwig Schubert, Autorität und Vorbild	38
	Nur die Methode sonst nichts! 1972-2020, von der ersten bis zur sechsten Methode	39
	Die lange Geschichte der Methode	46
	Was hinter der Methode steckt	53
	Eine Methode kann eine andere verbergen	55

Éditeur Responsable : Erik Halskov

Ont collaboré à la rédaction de ce N° Spécial

Joaquin Diaz Pardo, Pierre Blanchard, Félix Gérardon, Erik Halskov, Marc Schober

Traductions & révisions : Martin Clegg, Robert Wurzler, DGT (Commission) et des traducteurs bénévoles de l'AIACE.

Design, impression et distribution : Office infrastructure et logistique Bruxelles(OIB)

AIACE int.

Association Internationale des Anciens de l'Union européenne

N105 00/036 (avenue des Nerviens 105 – 1040 Bruxelles)

Tel: 02-295.29.60 - Email: aiace-int@ec.europa.eu

Numéro d'entreprise 0408999411

Internet: <http://www.aiace-europa.eu>

En couverture : le titre "La Méthode sinon rien" est un slogan qui était scandé par le personnel lors des actions menées contre le Conseil qui, à chaque renouvellement de la Méthode, essayait d'imposer des mécanismes d'adaptation salariale différents et, bien sûr, plus favorables au budget qu'au personnel.



Ludwig Schubert, une autorité et une référence



JOAQUÍN DÍAZ PARDO, PRÉSIDENT DE L'IAICE INTERNATIONALE

Convictions et engagement se rejoignent dans la personnalité de notre collègue et ami Ludwig Schubert récemment disparu. Il fait partie désormais de ceux qui resteront dans

la mémoire des 60 ans d'histoire de la Fonction publique européenne.

Né dans cette Europe martyrisée des années 30 qui ont bouleversé Stefan Zweig, il a vécu la reconstruction de l'Europe et participé au grand projet d'intégration au service duquel, au sein d'une grande institution, il a apporté son enthousiasme, sa compétence et son énergie.

Ludwig Schubert représente l'exemple même de ces fonctionnaires européens de référence, qui ont compté dans le statut, les fondements et la défense de la Fonction publique européenne.

Titre largement mérité par son expertise hors pair l'ayant conduit à un remarquable parcours professionnel dans un des services les plus indispensables et prestigieux de la Commission européenne.

Parallèlement à cette carrière, suivant ses idéaux européens et progressistes, depuis les années 70, il a été de tous les combats fondamentaux dans la défense des intérêts des personnels statutaires, dans le cadre de la valorisation et de la permanence de la Fonction publique européenne.

Ludwig a compris très tôt que pour défendre et perpétuer la Fonction publique

européenne, il fallait garantir dans le temps aux personnels statutaires un niveau de rémunération concurrentielle et attractive.

Il a également saisi que cela devait s'accompagner de la paix sociale indispensable à la stabilité du fonctionnement efficace des institutions européennes.

C'est ainsi que dans le difficile contexte de la communauté naissante, en 1972, il a conçu, proposé et imposé les principes d'une "Méthode d'adaptation des rémunérations".

"L'Europe et sa Fonction publique sont des choses qui vont ensemble", disait Jean-Claude Juncker au moment de la passation des pouvoirs de Président de la Commission européenne à sa nouvelle Présidente Ursula von der Leyen. C'était une des convictions fondamentales de Ludwig Schubert : l'Europe et sa Fonction publique sont indissociables.

Parti trop tôt, Ludwig Schubert au titre désormais consacré de "Père de la Méthode" nous laisse en héritage un acquis immense. Il restera toujours une autorité et une référence pour les prochaines générations.

Par cette manifestation et les quelques lignes de ce livret, nous rendons hommage à Ludwig Schubert qui gardera toujours une place tout à fait spéciale au sein de l'IAICE.

En tant qu'anciens, témoins de son action, nous voulons engager les nouvelles générations à la poursuivre dans le même esprit de conviction et d'engagement au sein de la Fonction publique européenne.

LA MÉTHODE SINON RIEN!

1972-2020, de la première à la sixième Méthode

L'héritage laissé par Ludwig Schubert après son aventure européenne, syndicale et associative.

Fonctionnaires et agents, actifs ou pensionnés, nous avons tous l'habitude avant les fêtes de fin d'année de constater que — le plus souvent¹ — notre rémunération ou pension augmente, avec un rappel de 6 mois.

D'une part, individuellement cela permet à chaque actif fonctionnaire ou agent, quelle que soit l'évolution de sa carrière, ou à chaque ancien percevant le montant immuable d'une pension, de disposer d'un revenu qui s'adapte en fonction de la conjugaison du cout de la vie et de la moyenne des évolutions salariales des principaux Services publics nationaux.

D'autre part, collectivement, l'adaptation annuelle — qui n'est en aucun cas une indexation automatique — maintient l'attractivité de la Fonction publique européenne (FPE) par des emplois — et des pensions — financièrement compétitifs. Cette adaptation régulière constitue la garantie de la continuité d'une Fonction publique européenne compétente, permanente et indépendante au service d'une Union toujours plus étroite.

Cet atout dans notre vie active et post active au sein de la FPE, comme certains d'entre nous le savent, n'est pourtant pas "tombé du ciel".

C'est le résultat de l'application de la "Méthode" conçue début 1971 par Ludwig Schubert.

L'article de Ludwig Schubert "**La longue histoire de la Méthode**" publié dans ce fascicule, explique qu'entre 1962, année de la première version du statut actuel, et 1972,



année de la mise en oeuvre de la Méthode, les adaptations des rémunérations des premiers fonctionnaires dépendent presque exclusivement du bon vouloir du Conseil des ministres.

L'inflation qui atteint souvent deux chiffres règne sur la Communauté européenne naissante, les rémunérations ne sont adaptées que lorsque le personnel et ses syndicats se mobilisent pour convaincre la Commission à présenter une proposition qui finalement devient une décision arbitraire, et souvent insatisfaisante, du Conseil. Non seulement la paix sociale est constamment perturbée par des grèves au détriment du fonctionnement des institutions, mais l'attractivité de la FPE est menacée par une perte de pouvoir



¹ Des rares baisses de rémunérations sont possibles dans certains lieux d'affectation au moment des changements de CC/taux de change.

d'achat. Ludwig Schubert l'a évaluée à 25 % par rapport à l'évolution des rémunérations dans les fonctions publiques nationales, sans même parler des multinationales du secteur privé.

Ceux qui à cette époque travaillaient hors des sièges de Bruxelles-Luxembourg peuvent témoigner que, durant cette période, cette perte est dépassée dans plusieurs lieux d'affectation, notamment à cause de statistiques alors² incertaines permettant d'établir des coefficients correcteurs via un processus rendu compliqué par des variations incessantes des taux de change.

Dans le contexte des années 1970 - 1972 où la perspective de l'élargissement à trois nouveaux États membres et la dégradation rapide de la situation économique due au premier "choc pétrolier" se précisent, il faut trouver une solution à l'adaptation des rémunérations et des pensions³ et permettre le rétablissement de la paix sociale.

Ludwig Schubert, alors jeune fonctionnaire administrateur à la DG II depuis 1966 et militant engagé dans un syndicat progressiste et réformiste⁴, propose à la Commission et aux syndicats une **"Méthode"** d'adaptation des rémunérations et pensions des fonctionnaires communautaires.



Établir le parallélisme de l'évolution de nos rémunérations et pensions avec celles des fonctions publiques nationales comme principe de base de cette Méthode peut apparaître simple aujourd'hui, mais en ce début des années 70, c'est un concept inédit, sensible et hyper complexe dans le climat communautaire politique et social qui se dégrade.

Il s'agit ni plus ni moins, de convaincre les États membres à dévoiler au niveau communautaire leurs données concernant les rémunérations de fonctionnaires nationaux, ce qui n'est à ce moment ni politiquement, ni statistiquement évident.

L'idée centrale consiste à obtenir de la part de chacun des États membres des données vérifiables concernant l'évolution nominale — positive ou négative — des rémunérations des administrations publiques, hors carrière, inflation et imposition (en net) nationales

La moyenne pondérée fournit l'indicateur (appelé indicateur spécifique) — positif ou négatif — qui est ajouté à l'indicateur du coût de la vie (inflation) aux sièges (Bruxelles - Luxembourg). Le pourcentage final obtenu⁵ est appliqué au tableau des traitements de base des fonctionnaires (article 66 du Statut), ainsi qu'à la plupart des allocations et indemnités et aux tableaux de traitement des autres agents.

Le maintien de l'équivalence du pouvoir d'achat entre lieux d'affectation par le biais des coefficients correcteurs (CC) déjà présents dans le statut de 1962 est maintenu et consolidé, malgré les vicissitudes statistiques existantes dans certains États membres.

2 Par exemple, le Coefficient Correcteur Italie entre la Capitale Rome et Varèse (Province où est établi le CCR Ispra), la création de CC régionaux tels que Varèse, Culham et Munich, etc..
 3 Il n'y avait alors que très peu de pensionnés.
 4 Ludwig Schubert était membre de l'Union Syndicale dont il deviendra un dirigeant puis une fois pensionné Président de l'AIACE.
 5 Exemple pour 2019 - Évolution du coût de la vie en Belgique (HICP) et au Luxembourg (IPC) (indice commun) : + 1,5%
 Pouvoir d'achat (indicateur spécifique) : + 0,5%
 Actualisation 2019 : + 2,0% ((101,5 x 100,5 / 100) - 100)

La première Méthode, d'une durée de trois ans, est adoptée en mars 1972 par le Conseil, qui la dénonce presque immédiatement à la fin de l'année. Rétablie début 1973, grâce à la Commission qui, sous la pression du personnel, introduit un recours contre le Conseil, la **MÉTHODE** commence sa longue et finalement brillante carrière.

La **deuxième Méthode**, adoptée en 1976 à la suite de nouvelles actions du personnel, était à durée illimitée. Dès 1980, elle est toutefois à nouveau dénoncée par le Conseil dans un contexte économique dégradé par le second "choc pétrolier". C'est dans cette période peu propice aux revendications salariales que s'ouvre une des plus longues et difficiles négociations de l'existence de la Méthode.

Face à un Conseil qui avait juré qu'il n'y aurait plus jamais de Méthode, il fallut au personnel plus de six mois d'action pour obtenir la **troisième Méthode**, d'une durée de 10 ans, mais avec une clause de "catastrophe"⁶ que le Conseil peut appliquer en cas de détérioration grave et soudaine de la situation économique et sociale. Le Conseil exige aussi, en compensation de la durée "exceptionnelle" de l'accord sur la Méthode, l'introduction d'un prélèvement de crise dont l'application préserve toutefois les catégories les plus défavorisées. Sous différents noms et à des taux variables, il est resté jusqu'à aujourd'hui le prix à payer pour la Méthode.



C'est à nouveau Ludwig Schubert qui mène les négociations sur ce prélèvement. Fort de ses connaissances en économie et en statistique, il fait accepter les paramètres qui en limiteront le montant et qui, lorsque la situation économique se sera améliorée, permettront d'en réduire encore le taux.

En outre, toujours à l'initiative de Ludwig Schubert, une Commission de Concertation (COCO) réunissant les syndicats, les administrations et les représentants des États membres est mise en place. Elle joue un rôle important pour arriver à cet accord, non sans des actions du personnel, particulièrement au Secrétariat général du Conseil, pour maintenir la pression sur la négociation.



En 1991, il fallut à nouveau que le personnel se mobilise pendant quatre mois et demi pour arracher aux États membres la **quatrième Méthode**, en tous points semblable à la précédente, mais qui est devenue alors partie intégrante du Statut (annexe XI).

La **cinquième Méthode** d'adaptation des rémunérations, quasiment identique aux deux précédentes, fut adoptée avec le Statut de mai 2004⁷ et, pour la première fois, elle garantissait expressément une adaptation identique du niveau des pensions. Lors des négociations de la réforme de 2004, Ludwig Schubert a par ailleurs conçu deux autres éléments importants de notre Statut actuel : la méthode d'adaptation des contributions

6 Clause qu'il utilisera plus de 20 ans après et deux fois en 2011 et 2012.
7 Règlement (CE, Euratom) n° 723/2004 du Conseil du 22 mars 2004.

pension (voir article "Une Méthode peut en cacher une autre") et la nouvelle grille des traitements, qui reprenait les niveaux inférieur (D3/1) et supérieur (A 1/6) de l'ancienne grille et créait une progression identique (en pourcentage) entre chaque échelon (4,2%) et entre chaque grade (13,14%), sur la base de la racine 47^e de la différence entre ces deux points de départ.

Alors que le Conseil, depuis l'arrêt de 1973, avait toujours respecté la Méthode, il décide en 2009 de ne pas l'appliquer, en invoquant la clause d'exception. La Cour de Justice donne une nouvelle fois raison au personnel et oblige le Conseil à appliquer la Méthode, mais, en 2011 et 2012, le Conseil récidive, en ayant toutefois soin de respecter scrupuleusement les procédures et la Cour de Justice légitime alors le recours, économiquement injustifié, à la clause d'exception.

Dans ce contexte, Commission, Conseil et Parlement négocient la sixième Méthode, légèrement amendée et renouvelée, qui reste dans le Statut de 2014. Elle constitue l'aboutissement d'une Méthode optimum obtenue grâce à une administration éclairée, une expertise indiscutable d'Eurostat et à la représentation du personnel ainsi qu'à l'AIACE où Ludwig Schubert et ses fidèles ont joué un rôle primordial.

Le processus formulé dans l'annexe XI s'intitule désormais : **actualisation annuelle du niveau des rémunérations prévue à l'article 65, paragraphe 1, du Statut**. Les États membres sont des acteurs directs du processus statistique, les calculs, rapports et propositions et décisions restent de la compétence d'Eurostat et de la Commission, le législateur est informé. Le principe du parallélisme avec les fonctions publiques nationales tel que fixé en 1972 reste la base de la Méthode.

Cette **sixième Méthode** est, comme les précédentes, d'une durée de 10 ans. Sur la base

du rapport annuel d'Eurostat, dont le Collège prend acte, les rémunérations, y compris les allocations et indemnités, sont automatiquement actualisées. Le résultat est communiqué aux colégislateurs et publié au JO, série C.

De plus, la clause d'exception de l'annexe XI, qui donnait les pleins pouvoirs au législateur en cas de crise, est remplacée par des "clauses de modération et d'exception"⁸ basées sur des modalités objectives et contrôlables détalement de l'actualisation, notamment en cas de détérioration du PIB de l'UE.

La crise économique, budgétaire et sociale n'étant pas terminée en 2013, le législateur a imposé dans la **sixième Méthode** un nouveau prélèvement de solidarité⁹, dont l'application ne pénalise pas les catégories statutaires les plus défavorisées, ni les pensionnés. Enfin, le Statut prévoit l'application de la Méthode jusqu'en 2023 et au-delà si nécessaire, tant qu'un accord avec le législateur n'aura pas été trouvé pour son renouvellement.



Le 1^{er} mars 2020, la Méthode qui a dû affronter de nombreux obstacles et épreuves, souvent avec succès, aura fêté ses 48 ans de "carrière".

Parmi les vicissitudes de la Méthode, citons : les crises sociales économiques et notamment les conséquences de trois chocs pétroliers (1972, 1980 et 2003) ; le refus du législateur d'appliquer la Méthode (1973, 2009, 2011 et 2012) ; sa dénonciation en 1980 ; les difficultés rencontrées à chaque échéance pour en obtenir le renouvellement (le plus souvent sous la pression du personnel) ; des

8 Articles 10 et 11 de l'annexe XI (2014).
9 Défini dans l'article 66 du Statut.

recours en justice introduits par la Commission et par des membres du personnel pour la défendre — mais aussi par d'autres membres du personnel pour l'annuler — ; les difficiles négociations des justifications et niveaux des divers prélèvements (de crise, exceptionnel, temporaire ou de solidarité); la clause d'exception¹⁰; la création des coefficients correcteurs y compris pour une certaine durée aux sièges; puis l'incorporation dans la grille des rémunérations du coefficient Bruxelles-Luxembourg; l'application de la Méthode à la progressivité de l'impôt communautaire; l'introduction de la Méthode dans le Statut; la grande révision du Statut de 2004 et, plus proche de nous, la grande crise mondiale financière des "Subprimes" de 2008 aux graves conséquences budgétaires au sein de l'UE.



Cette dernière crise a profondément marqué l'évolution de la Méthode, quand le législateur¹¹ en 2009, puis en 2011 et 2012 a refusé la proposition basée sur la Méthode et a décidé d'appliquer la clause d'exception. Pour 2013 et 2014, le législateur a en outre décidé de suspendre la Méthode et d'appliquer un gel des rémunérations et pensions.

L'article "**La longue histoire de la Méthode**" a été écrit par Ludwig Schubert en 2013, juste après l'adoption par le Conseil et le Parlement de la sixième Méthode.

Depuis lors, deux arrêts de la Cour de justice européenne favorables aux décisions du législateur ont fait les plus gros dégâts de l'histoire de la Méthode.

Pour 2011, la Commission avait, conformément au statut, présenté un rapport démontrant qu'il n'y avait pas de crise économique grave et subite en 2011, donc qu'il n'y avait pas lieu d'appliquer la clause d'exception. Rejetant les conclusions de ce rapport, le législateur a appliqué la clause d'exception et la Commission a, comme elle l'avait fait pour 2009 (et d'abord pour 1972), introduit un recours contre le législateur. Malheureusement, la Cour de Justice a rejeté ce recours et considéré que le Conseil avait le droit d'appliquer la clause d'exception, mais que la Commission devait alors lui présenter une proposition d'adaptation annuelle. C'est dans ce cadre que le Conseil et le Parlement ont adopté une adaptation arbitraire de 0% (au lieu de 1,7%) pour 2011 et de 0,8% (au lieu de 1,7% également) pour 2012, privant ainsi le personnel de 2,6% d'adaptation. L'intransigeance du législateur ne laissait au personnel actif et pensionné qu'une seule voie: introduire un recours¹² contre la décision du législateur. Certain de la solidité des arguments économiques, juridiques et statutaires, Ludwig Schubert avec les syndicats, l'AIACE et des avocats le prépare, l'organise et le supervise. Le "**recours Schubert**"¹³ est introduit en janvier 2015.

Malgré une brillante et exceptionnelle intervention de Ludwig Schubert à la demande des juges lors de la procédure orale, c'est en décembre 2018 que l'affaire "Schubert et consorts" fait l'objet d'un **très surprenant arrêt de la Cour favorable au législateur**. Un arrêt qui liquide tous les arguments des requérants pour confirmer l'arrêt précédent et utiliser cette jurisprudence en tant que moyen principal justifiant ses conclusions: **en matière d'adaptation des rémunérations, il revient "in fine" au seul législateur de décider si et comment il applique la clause d'exception.**

Les décisions du Conseil pour ces quatre années (2011-2014) ont causé une quasi-sta-

10 Article 10 de l'annexe XI (2004).

11 Codécision Conseil-PE (art.294 du TFUE).

12 Affaire Ludwig Schubert et consorts T-530/16.

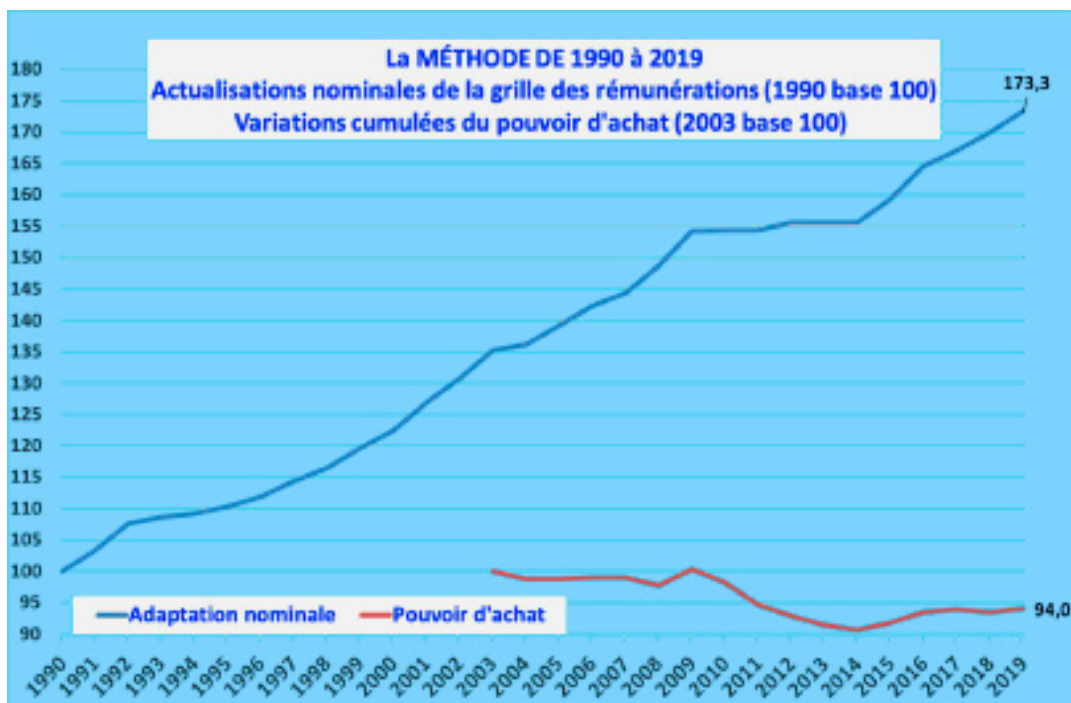
13 Avec Pierre Blanchard pour l'AIACE et d'autres syndicalistes.



gnation nominale du niveau des rémunérations statutaires du FPE (+0,8%) et une perte de pouvoir d'achat du personnel actif et pensionné de 9,2% par rapport aux fonctionnaires des administrations centrales nationales. Cette perte ne sera jamais récupérée: les rémunérations des fonctionnaires et agents resteront perpétuellement inférieures de près de 10% au niveau qui correspondrait au parallélisme: la compétitivité du régime pécuniaire de la Fonction publique européenne en a été et en reste gravement affectée.

En lisant ces quelques lignes, "La longue histoire de la Méthode" de Ludwig Schubert et les autres articles de cette brochure, on constate que la Méthode depuis presque un demi-siècle constitue une sorte de reflet de l'évolution économique et sociale entre les années 1970 et 2020 (de la Communauté européenne à six États membres vers l'Union européenne à 28 membres [27 depuis le 1^{er} février]).

Les résultats de la Méthode montrent que la FPE entre 2004 et 2019 n'a pas échappé à l'austérité générale imposée aux fonctionnaires et agents des Fonctions publiques nationales centrales. Ces citoyens européens sont représentatifs d'une classe moyenne de l'UE ayant subi de plein fouet la crise et qui a tendance à en attribuer la responsabilité à l'UE (voir graphique "La Méthode de 1990 à 2019").



C'est sans doute pour **cet aspect politique** de la Méthode, ainsi que pour son rôle sur la Fonction publique européenne constamment engagée pour une Union toujours plus forte, que plusieurs États membres — pas les moindres et pas les "moins européens" — sous des prétextes financiers — tentent à chaque échéance de son renouvellement, de l'adapter à leurs exigences, voire carrément de la dénoncer.

Chers collègues, pour préparer le futur il faut connaître le passé. La Méthode sera à nouveau victime de son succès historique et de longévité. Certains États membres¹⁴ la critiqueront et la contesteront le moment venu de la finalisation de la négociation en cours sur la fixation du Cadre financier pluriannuel 2021 — 2027, ou au plus tard, en 2023.

Ce sera d'autant plus critique que l'arrêt de la Cour de décembre 2018 sur la Méthode en 2011 et 2012 nous rappelle que l'actualisation de nos rémunérations, pourtant inscrite dans le statut depuis 1991 **n'est pas un droit acquis**¹⁵!

Hélas, Ludwig Schubert ne sera plus là!

Actifs et pensionnés, et espérons-le avec la Commission, nous devons nous mobiliser pour expliquer inlassablement la Méthode et ses aspects gagnant-gagnant pour les institutions et leurs personnels UE ainsi que pour les États membres.

Il faudra s'engager à défendre l'héritage de Ludwig Schubert synonyme de la permanence, de l'indépendance et de la compétence de la Fonction publique européenne ainsi que d'une paix sociale indispensable à son fonctionnement au service des citoyens.



14 Voir le document de la Présidence du Conseil de fin 2018 qui se fait déjà le porte-parole des EM réclamant des économies sur le "Heading 7" : European public administration (révision du Statut, carrière, allocations, impôts, prélèvement et pension, etc.).

15 Arrêt dans l'affaire T-530/16, point IV.B.4. "Sur le quatrième argument soulevé dans le cadre de l'exception d'illégalité, tiré de la violation de l'article 65 du statut et du principe des droits acquis relatifs à la règle du parallélisme."

LA LONGUE HISTOIRE DE LA MÉTHODE

PAR LUDWIG SCHUBERT 1935-2018



Le contexte

Le 2 juillet 2013, le Parlement européen, en réunion plénière, a adopté sa position en première (et probablement dernière) lecture concernant la révision du Statut du Service public européen (SPE). Le Conseil s'est engagé à confirmer cette position. Les textes législatifs dans toutes les langues seront adoptés en septembre 2013.

Cette décision a été prise suivant la procédure compliquée de la codécision entre Parlement et Conseil, sur proposition de la Commission, conformément à l'article 294 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Cette procédure est prescrite par les articles 336 et 298 TFUE qui visent notamment le maintien d'une administration européenne "ouverte, efficace et indépendante". La décision inclut, en annexe XI du Statut, la sixième Méthode d'adaptation des rémunérations et pensions du SPE.

En ce moment important de l'existence du Service public européen (SPE), il paraît opportun de rappeler la longue histoire de cette Méthode.

Les origines

Le niveau relatif des rémunérations et pensions du SPE par rapport à celui des administrations publiques nationales a été fixé au début des années 1950 pour l'administration de la "Communauté européenne du charbon et de l'Acier" (CECA) dont le Traité conclu pour 50 ans est entré en vigueur le 23 juillet 1952. Ce niveau devait être compétitif avec celui des cadres de l'industrie charbon et acier, ainsi qu'avec celui des services diplomatiques des anciens six pays membres.

Les Traités de Rome créant la Communauté économique européenne (CEE) et la Communauté européenne de l'énergie nucléaire (EURATOM) sont entrés en vigueur le 1^{er} janvier 1958 pour une durée indéterminée. Les administrations de ces nouvelles Communautés ont élaboré le "Statut des fonctionnaires et autres agents des Communautés européennes" qui — après décision des Conseils de ces deux Communautés le 18 décembre 1961 — est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1962.

C'était un Statut de fonction publique moderne inspiré par la législation des six pays membres et notamment par celle de l'Allemagne et de la France. Le deuxième considérant du règlement no 31 (CEE) et 11 (Euratom) instituant ce Statut stipule :

"Considérant que ce statut et ce régime doivent à la fois assurer aux Communautés le concours d'agents possédant les plus hautes qualités d'indépendance, de compétence, de rendement et d'intégrité, recrutés sur une base géographique aussi large que possible parmi les ressortissants des États membres des Communautés, et permettre à ces agents de s'acquitter de leurs fonctions dans les conditions propres à garantir le meilleur fonctionnement des services"



Cet objectif attribué au Service public européen a été maintenu, pour l'essentiel, dans toutes les révisions importantes de ce Statut.

Le Statut de 1962 (article 66) reprenait le niveau des rémunérations du Personnel de la CECA afin de rester compétitif sur le marché du travail et de permettre au nouveau SPE de remplir les objectifs définis dans le considérant cité ci-dessus.

Afin de tenir compte des conditions de vie dans les différents lieux d'affectation des Communautés, le Statut (article 64) introduisait des **coefficients correcteurs** applicables aux rémunérations (et pensions) de sorte que "le principe de l'équivalence du pouvoir d'achat" entre les différents lieux d'affectation pouvait être assuré.

Dans son article 65, le Statut prévoit des adaptations annuelles des rémunérations et pensions en tenant compte de l'évolution économique et sociale et notamment de l'évolution des traitements publics dans les États membres. En cas de variation sensible du coût de la vie, une adaptation plus fréquente, à décider dans un délai de deux mois, était prévue.

Toutefois, dans les années 1960 et au début des années 1970, les adaptations annuelles des rémunérations et pensions restaient largement inférieures à celles observées dans les pays membres.

À l'époque, l'accroissement moyen des salaires par tête en termes réels dans la CEE était de l'ordre de 5 % par an, tandis que les adaptations accordées au SPE au titre de l'article 65 du Statut ne dépassaient guère le taux d'inflation. Il en résultait, après onze à douze ans, une baisse du niveau relatif des rémunérations du SPE qui a été estimée à environ 25 %. C'est déjà à cette époque que le "Groupe Statut du Conseil" préparait les décisions du Conseil !

Ainsi, cette évolution défavorable pour le SPE conduisait depuis la deuxième moitié

des années 1960 à des grèves annuelles. Dans ce contexte, "**le principe du parallélisme de l'évolution du pouvoir d'achat dans le SPE avec celle dans les fonctions publiques nationales**" a été revendiqué par les syndicats et accepté par la Commission.

Les cinq premières Méthodes

Las des grèves annuelles, le futur Président du Conseil, Gaston Thorn, proposait en décembre 1972 "une méthode permettant de les éviter". Cette idée et le terme "Méthode" ont été repris immédiatement par les syndicats et puis par la Commission.

Ainsi, le projet de "**la première Méthode d'adaptation des rémunérations et pensions**" a été rédigé au début 1971 dans le bureau du Président du Conseil Thorn à Luxembourg, ensemble avec des représentants syndicaux et les représentants de la Commission et adopté ensuite par le Conseil. Cette Méthode se fondait déjà sur le "principe du parallélisme". La formule pour sa mise en œuvre est pour l'essentiel restée la même dans toutes les Méthodes suivantes : adaptation des rémunérations et pensions du SPE en plus et en moins suivant l'évolution du pouvoir d'achat réel dans les fonctions publiques nationales en tenant compte de l'évolution des prix à Bruxelles". Il ne s'agit donc pas d'une simple indexation sur les prix !



Adoptée par le Conseil en mars 1972, le Conseil en décembre 1972 (sous pression de la délégation allemande) refusa l'application de la Méthode ! Après de nouvelles grèves prolongées, la Commission Mansholt introduisait un recours contre le Conseil devant la Cour de Justice européenne. L'Arrêt de la Cour du 5 juin 1973 condamna le Conseil pour "violation de la confiance légitime du personnel". Par la suite, cette Méthode a été appliquée sans problèmes particuliers.

Conclue pour une période limitée, cette Méthode devait être remplacée, après dialogue avec le personnel, par la **deuxième Méthode en 1976**. Celle-ci contenait des améliorations techniques et, compte tenu des bons résultats de la première Méthode — ceci avait été reconnu de part et d'autre — elle était conclue à "durée indéterminée" avec, toutefois, une clause de résiliation.

À cette époque, le taux d'inflation en Europe — et en Belgique (1972-80: 7,7 % par an) — était très élevé. Pour éviter que la forte hausse des rémunérations due à l'inflation aggrave de manière artificielle et dramatique la progressivité du régime d'impôt communautaire, les adaptations des rémunérations ont été souvent accordées par un coefficient correcteur (hors progression d'impôt) également pour Bruxelles et Luxembourg. Celui-ci avait déjà atteint un niveau de 157,8 en juillet 1976! Pendant la période d'application de la deuxième Méthode, le problème de l'incorporation du coefficient correcteur de Bruxelles/Luxembourg dans la grille des rémunérations posait d'importants problèmes techniques.



En décembre 1980, sous l'impulsion du deuxième choc pétrolier, le Conseil a résilié la deuxième Méthode et inscrivait dans son procès-verbal qu'il n'accepterait plus jamais une Méthode. Toutefois, après de nombreuses grèves, une "Commission de concertation entre le personnel et le Conseil" (COCO) avec accès jusqu'au niveau ministériel — a été créée en 1981.



C'est dans ce cadre, après proposition de la Commission, que la **troisième Méthode** a été négociée et décidée fin 1981. Elle a été conclue pour dix ans, sans clause de résiliation, mais avec une clause de "catastrophe" pour des cas extrêmes dont l'application aurait pu être déclenchée, sur la base de données objectives, par une proposition de la Commission.

Le "prix" pour cette Méthode était l'introduction d'un prélèvement lié à la situation économique et notamment à la détérioration des "termes de l'échange" suite au 2^e choc pétrolier. Compte tenu de l'amélioration de la situation, ce prélèvement a pu être diminué lors d'un examen mi-parcours. Par ailleurs, cette nouvelle Méthode consacrait définitivement "l'incorporation du coefficient correcteur Bruxelles/Luxembourg dans la grille" et prévoyait les adaptations annuelles "en net", c'est-à-dire après la prise en compte de la variation de la charge fiscale et parafiscale au plan national. Ainsi, la progressivité artificielle du régime d'impôt communautaire pouvait être neutralisée tout en respectant le principe du parallélisme de l'évolution du pouvoir d'achat net réel avec les fonctions publiques nationales.

Avant l'expiration de cette Méthode, les négociations pour la **quatrième Méthode** commençaient, dans le cadre de la COCO, sur la base d'une proposition de la Commission. À un certain moment, la Commission Delors voulait terminer ces négociations difficiles par un compromis. Les représentants du personnel n'étant pas d'accord, le Président Delors a proposé que les syndi-

cats mènent ces négociations eux-mêmes et que la Commission était prête à proposer le résultat de cette négociation pour autant qu'elle le jugerait "raisonnable". Cette procédure conduisait fin 1991 à la quatrième Méthode valable pour 10 ans également. Cette Méthode a été incorporée en tant qu'annexe XI dans le Statut. Le prélèvement a été réintroduit pour la durée de cette Méthode en tant que "prix à payer" pour cette Méthode. Lors de ces négociations, une augmentation de la cotisation à la pension a été décidée afin de maintenir l'équilibre actuariel de notre régime de pensions.

Cette quatrième Méthode aurait dû expirer en 2001. Mais après de nouvelles négociations, elle a été prolongée jusqu'en 2004 pour éviter que la préparation de la révision du Statut, prévue pour 2004, ne soit pas hypothéquée par des conflits sur la Méthode.

La cinquième Méthode a donc été négociée, après proposition de la Commission, concertée avec le personnel, dans de nombreuses réunions de la COCO, en même temps que la révision de 2004 du Statut. Cette Méthode était accompagnée de nouveau d'un prélèvement progressif comme "prix de la Méthode". Elle est devenue une nouvelle annexe XI du Statut. En outre, une annexe XII décrivait en détail le calcul pour assurer l'équilibre actuariel du régime de pensions.

Sauf en décembre 1972, **les Méthodes successives ont été respectées par le Conseil et ont assuré la paix sociale dans les Institu-**



tions européennes pendant la durée de leur validité. **Toutefois, la cinquième Méthode, valable jusqu'au 31 décembre 2012, a été violée trois fois par le Conseil :** en 2009, en 2011 et en 2012. Dans chaque cas, la Commission a introduit les recours nécessaires devant la Cour de justice européenne.

Ayant confiance que la Cour allait rétablir le droit, le personnel, dans ces cas, n'a pas entamé des actions collectives. Le recours concernant l'adaptation annuelle de 2009 a été gagné le 24 novembre 2010 et les arriérés ont été payés y compris les intérêts de retard. Les recours concernant les adaptations de 2011 et 2012 restent en instance et on attend les arrêts encore cette année¹.

Le chemin vers la sixième Méthode

La nouvelle Méthode de 2013 n'a plus été décidée selon l'ancienne procédure "proposition de la Commission et majorité qualifiée au Conseil". La lourde procédure de codécision entre Parlement et Conseil (art. 294 du TFUE) après proposition de la Commission prescrite par l'article 336 TFUE a considérablement compliqué le processus de décision.

La proposition de la Commission a été décidée le 13 décembre 2011 dans le cadre d'une révision plus large du Statut visant, d'ici 2020, une économie budgétaire de 1 milliard d'euros. Cette proposition maintenait "le principe du parallélisme", mais augmentait le prélèvement à 6%. Toutefois, sur le plan technique, elle a modifié beaucoup d'aspects qui étaient le résultat d'une expérience bien établie au cours des 40 ans de l'existence de la Méthode. Apparemment, ces modifications techniques étaient faites pour "changer quelque chose" en espérant de faciliter ainsi l'adoption par le Conseil. Toutefois, ces modifications contenaient des "imperfections techniques" qui auraient pu poser d'importants problèmes à l'avenir. Les représentants du personnel — et notamment

¹ En 2013, lorsqu'il a écrit cet article, L. Schubert ne pouvait pas encore savoir que, par son arrêt du 19 novembre 2013 dans l'affaire C-63/12, la Cour de Justice allait rejeter le recours de la Commission et valider l'application de la clause d'exception (voir article "La Méthode sinon rien!").

ceux de l'AIACE — y ont insisté à de nombreuses occasions et la décision finale a largement reproduit l'ancienne approche qui avait fait ses preuves dans le passé.



Comme pour la révision générale du Statut, la Commission a expliqué en détail ses propositions en matière de Méthode aux représentants du personnel. Un vrai dialogue ou même une négociation n'a, toutefois, pas pu avoir lieu.

Le projet de position du Parlement a été adopté par sa Commission juridique le 25 avril 2012. Cette prise de position soutenait largement la proposition de la Commission notamment en matière de Méthode tout en souhaitant que la Méthode soit décidée pour toujours au lieu des dix ans proposés par la Commission. Au niveau du Parlement également, en dehors de quelques contacts informels, un vrai dialogue social ou même une négociation n'a pas eu lieu avec les représentants du Personnel.

Le Conseil pendant de longs mois n'arrivait pas à formuler sa position. Son "Groupe Statut" se bornait à élaborer des "rapports intérimaires" irréalistes et provocants. Ce n'est que par les conclusions du Conseil européen des 7 et 8 février 2013 concernant le "Cadre financier pluriannuel" que l'élaboration d'une position du Conseil devenait possible. Elle visait une économie supplémentaire de 1,5 milliard d'euros d'ici 2020 dans les dépenses administratives, à réaliser essentiellement par le blocage des rémunérations et pensions pendant deux ans. Sur cette base, un mandat de négociation du Conseil a été décidé (sans dialogue avec le personnel) le 8 mai 2013 par le COREPER. Le projet de Méthode contenue

dans ce mandat était tout à fait inacceptable aussi bien pour les représentants du Personnel que pour la Commission et le Parlement. Il mettait en cause plusieurs principes fondamentaux du droit de l'Union. Un calcul-test d'application de ce "projet de méthode" sur les chiffres des 35 dernières années a mis en évidence une baisse du niveau des rémunérations et pensions au niveau de la grille d'environ 45 % !

Afin de raccourcir la lourde procédure de co-décision de l'article 294 TFUE (deux lectures, une conciliation et finalement une troisième lecture!), **plusieurs réunions de "Trilogue" entre Commission, Parlement et Conseil ont été organisées.** Mis à part deux "auditions" avec des représentants du Conseil et deux autres avec des représentants du Parlement, un dialogue ou même une négociation avec les représentants du personnel n'ont pas eu lieu. Il faut, toutefois, reconnaître que la Commission a pris le soin d'informer les représentants du personnel en détail avant et après chaque réunion du "Trilogue" sans qu'un vrai dialogue ou une négociation ait été possible compte tenu de la procédure de décision compliquée.

Finalement un compromis a été réalisé entre les participants du Trilogue qui a reçu l'accord politique du Conseil par le COREPER du 28 juin 2013, et par le Parlement en réunion plénière le 2 juillet 2013. L'adoption formelle des textes législatifs aura lieu en septembre 2013.

Une première appréciation

Cette nouvelle révision du Statut en général n'est pas favorable pour le Service public européen et très négatif en matière de carrière et de perspectives de pension pour les jeunes fonctionnaires et pour ceux qui vont être recrutés à l'avenir.

En matière de rémunération et de pension acquises, le principal point négatif est le blocage des adaptations pour 2013



et 2014. Pour les actifs s'y ajoute la réintroduction du prélèvement à un taux de 6 % (7 % pour les grades les plus élevés AD 15 et AD 16) dès 2014, sans que la nouvelle Méthode soit déjà appliquée.

Les économies pour le budget de l'Union européenne résultant d'ici 2020 du blocage des rémunérations et pensions en 2013 et 2014 et des autres mesures d'économie pourraient dépasser le montant des 2,5 milliards d'euros envisagé par le Conseil européen. Elles sont encore plus élevées si l'on tient compte de la valeur actuelle des économies résultant du maintien de ces mesures au-delà de l'horizon 2020 du Cadre financier pluriannuel.

L'effet de ces mesures est important pour le budget administratif de l'Union, mais leur contribution à l'assainissement des budgets nationaux est tout à fait négligeable dans son ordre de grandeur. Comme la Méthode tient déjà pleinement compte de l'évolution négative — due à la crise — du pouvoir d'achat au plan national, le blocage des rémunérations et pensions ne se justifie pas non plus par des considérations de solidarité.

Toutefois, pour les pensionnés et en matière de Méthode, il y a plusieurs aspects clairement positifs.

- Le fonds de pension notionnel dont nous avons inlassablement souligné l'existence est explicitement reconnu.
- Les droits acquis en matière de pension sont respectés et **le nouveau prélèvement ne s'appliquera pas aux pensions.**
- Les adaptations annuelles des pensions et rémunérations restent liées.
- **La sixième Méthode** confirme "le prin-

cipe du parallélisme" et reprend l'essentiel des aspects techniques bien expérimentés que nous avons demandé de maintenir.

- Les mesures de "modération" et "d'exception" peuvent être considérées comme superflues, étant donné que la Méthode reflète entièrement la prise en considération de la situation économique dans les pays membres de référence. Ces clauses constituent une concession politique au Conseil. Elles impliquent certes, une perte temporaire de pouvoir d'achat, probablement dans de rares cas, sans toutefois affecter, à terme, le niveau des rémunérations et pensions qui résulte de l'application du principe du parallélisme. En effet, en cas de variation positive ou négative du pouvoir d'achat plus grande que 2 %, l'adaptation dépassant cette référence est retardée de neuf mois. En cas de récession économique, suivant l'ampleur de celle-ci, l'adaptation est retardée partiellement ou entièrement de neuf mois; en cas de récession de -3 % ou plus du PIB de l'Union, l'adaptation est suspendue jusqu'à ce que le PIB ait récupéré son niveau précédent.
- Pour éviter la lourde procédure de codécision, **les adaptations seront automatiques** et après 2023, la Méthode et le prélèvement continuent automatiquement d'être appliqués si une nouvelle Méthode n'est pas décidée.

En dépit du manque de dialogue social, les éléments ci-dessous ont permis ce résultat relativement favorable pour les pensionnés :

- le respect des droits acquis;
- la logique économique et sociale de nos arguments concernant la Méthode et notre régime de pensions;
- la justesse et la constance de nos arguments, finalement repris et soutenus par la Commission européenne, le Parlement européen et, notamment, les Services juridiques.

DERRIÈRE LA MÉTHODE

Le principe de la Méthode est on ne peut plus simple : faire évoluer le pouvoir d'achat des fonctionnaires de l'UE parallèlement à celui des fonctionnaires nationaux. Mais derrière cette simplicité apparente, il y a un énorme travail effectué par Eurostat en coopération avec les instituts de statistique des États membres : il faut :

- déterminer l'évolution des rémunérations des fonctionnaires des administrations centrales d'un groupe représentatif d'États membres ;
- en retirer l'évolution du cout de la vie, l'effet des divers impôts, prélèvements et primes pour arriver au pouvoir d'achat (en net) ;
- calculer la moyenne pondérée de cet index national (l'indicateur spécifique) ;
- ajouter l'évolution du cout de la vie à Bruxelles (et Luxembourg en partie) pour déterminer l'adaptation (ou « l'actuali-

sation ») annuelle de la grille des traitements de base et de nombreuses allocations et indemnités ;

- et enfin tenir compte du différentiel d'évolution du cout de la vie entre Bruxelles/Luxembourg et les différents autres lieux d'affectation pour fixer les coefficients correcteurs applicables au personnel affecté dans ces différents lieux.

Chacune de ces étapes repose sur des études très fouillées d'Eurostat et des nombreux calculs, résumés chaque année à la fin octobre dans un rapport de plus de 100 pages. Pour chaque État membre, des manuels rédigés par Eurostat indiquent les modalités pratiques à respecter par l'institut national de statistique pour établir les données qu'il communique à Eurostat, qui les vérifiera. Prenons quelques exemples pour montrer la complexité de la procédure.

France: Figures are supplied in accordance with country manual validated in April 2010 and subsequent bilateral correspondence.

Increase of staff (+649). The government did not raise the "point de l'indice" which remains at 56.2323 from February 2017. Partial implementation of "PPCU" reform and other adjustments generated a small nominal gross remuneration increase +0.6%. Pension contributions increased from 10.56% to 10.83%. Overall, the nominal change in net remuneration was +0.5%.

Évolution des rémunérations : France, rapport 2019 d'Eurostat (Ref. Ares [2019] 6759968), p. 40

L'évolution du cout de la vie pour les fonctionnaires européens à Bruxelles, à Luxembourg et dans les autres lieux d'affectation est plus complexe, car il est nécessaire de tenir compte de la structure de nos dépenses, déterminée par Eurostat grâce aux enquêtes régulières sur les budgets familiaux des fonctionnaires et agents. L'évolution des prix de 80 catégories différentes de produits et services dans chaque lieu d'affectation, obtenue largement dans le cadre du programme de détermination des pari-

tés de pouvoir d'achat, est alors pondérée en fonction de la structure de nos dépenses pour obtenir l'évolution du cout de la vie. Des procédures spécifiques ont été mises en place pour le cout du logement (quels types de logements, dans quels quartiers, comment prendre en compte le cout de la location ou de l'achat d'un logement...) et pour le cout de l'éducation (comment comparer les couts dans une école européenne, dans l'enseignement public des États membres ou dans l'enseignement privé).

1.3.3 Impact of new parities derived from price surveys

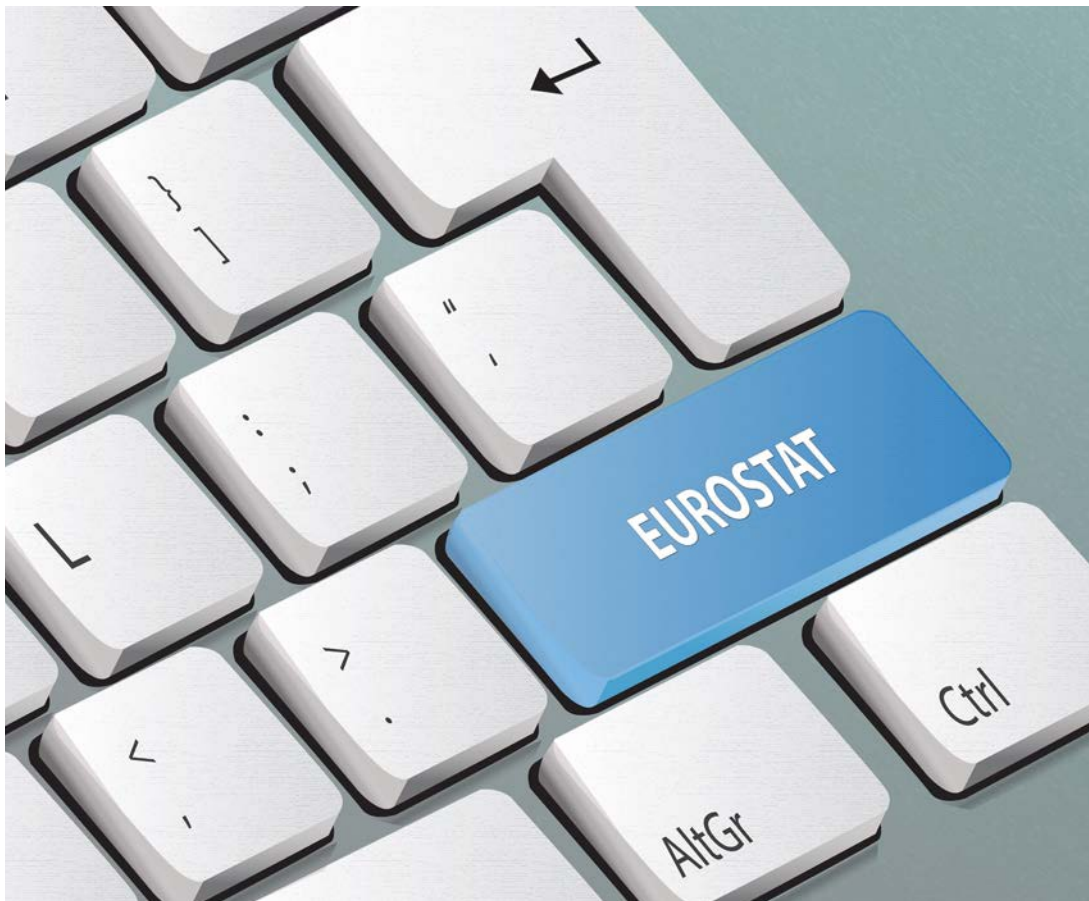
For the current annual exercise, new parities obtained from the following consumer price surveys have been integrated for the following groups:

- Food, beverage and tobacco (survey conducted in spring 2018)
- Personal appearance (survey conducted in autumn 2018)

In the usual way, prices were obtained from the European Comparison Programme (ECP) for capital cities, and complemented with consistent data from national statistical offices for duty stations in Italy (Varese) and Germany (Bonn, Karlsruhe, Munich).

The introduction of price data from the spring 2018 ECP survey on Food, beverage and tobacco affects 15 elementary parities out of the 80 basic heading classification, which together account for 148.5% of the total consumption weight in Brussels and 137.5% on average in other EU duty stations with range between 104.8% and 177.6% and standard deviation 18.4%. Introduction of these various results has led to an increase in the overall parity for 7 locations, a decrease in the parity for 21 locations and no change in the parity for 3 locations - with the impact ranging between +0.9% (RO-Bucharest) and -2.2% (DK-Copenhagen). The average impact was -0.2%, with standard deviation 0.6%.|

Programme européen de comparaison des parités de pouvoir d'achat : alimentation, boissons et tabac, rapport 2019 d'Eurostat (Ref. Ares [2019] 6 759 968), p. 80



UNE MÉTHODE PEUT EN CACHER UNE AUTRE

Si Ludwig Schubert est incontestablement le père de la Méthode d'adaptation de nos rémunérations et pensions, il a également conçu une autre méthode, qui permet de déterminer le taux de notre contribution au régime de pension. Même si elle ne fait pas l'objet de la présente brochure, il convient d'en dire quelques mots.

Dès 1962, le Statut des fonctionnaires de la CEE et d'Euratom prévoyait que le taux des contributions au régime de pensions pouvait varier sur la base d'une évaluation actuarielle, pour que cette contribution finance 1/3 des pensions futures.

1406/62	JOURNAL OFFICIEL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES	14. 6. 62
<p>Commission des présidents de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, après avis du comité du statut.</p> <p>4. Si l'évaluation actuarielle du régime de pensions effectuée par un ou plusieurs experts qualifiés à la demande des Conseils révèle que le montant de la contribution des fonctionnaires est insuffisant pour assurer le financement du tiers des prestations prévues au régime des pensions, les autorités budgétaires, statuant selon la procédure budgétaire et après avis du comité du statut prévu à l'article 10, fixent les modifications à apporter au taux des contributions ou à l'âge de la retraite.</p>	<p>Article 84</p> <p>Les modalités du régime de pensions prévu ci-dessus sont fixées à l'annexe VIII.</p> <p>CHAPITRE 4</p> <p>Répétition de l'indu</p> <p>Article 85</p> <p>Toute somme indûment perçue peut donner lieu à répétition si le bénéficiaire a eu connaissance de l'irrégularité du versement ou si celle-ci était si évidente qu'il ne pouvait manquer d'en avoir connaissance.</p>	

Cet article, inchangé jusqu'en 2004, s'est révélé difficile à appliquer. En effet, une évaluation actuarielle (évaluation de la valeur des actifs d'un régime de retraite et de l'obligation au titre des prestations futures) est extrêmement sensible à certains des paramètres retenus, notamment le taux d'intérêt utilisé pour déterminer quelle sera, pendant toute notre retraite, la valeur des contributions que nous versons pendant toute notre carrière. Personne ne sait comment évolueront les taux d'intérêt à l'avenir et un des éléments essentiels de l'évaluation est dès lors particulièrement difficile à fixer objectivement.

La détermination du taux de contribution a dès lors longtemps été le résultat d'un marchandage entre les États membres et les représentants du personnel : de 6 % en 1962, il est passé à 6,75 % en 1972 puis à 8,25 % lors de l'adoption de la Méthode de 1991.

Dans les négociations en vue de la réforme de 2004, les syndicats et la Commission ont décidé de mettre en place une méthode de calcul précise permettant de déterminer le taux de contribution. C'est l'annexe XII du Statut, largement conçue et négociée par Ludwig Schubert qui, comme pour la Méthode "Rémunérations", a voulu qu'elle repose sur des paramètres précisément définis et dès lors incontestables.

L'idée maitresse est que nos contributions (qui retournent au budget général) et les contributions patronales (dues par les États membres qui restent dans le budget) sont la propriété des fonctionnaires et agents, qui les prêtent aux États membres. Sans ce mécanisme qui leur permet de conserver dans leur trésorerie nationale d'importantes liquidités (80 milliards en 2109), les États membres auraient dû emprunter ou immobiliser ces sommes. Le taux d'intérêt retenu

est donc la moyenne des taux d'intérêt annuels moyens observés pour la dette publique à long terme des États membres. Vu la durée extrêmement longue qui doit être prise en compte (entre la première contribution pension d'un fonctionnaire et la dernière pension qui est payée soit à lui-même

soit à son conjoint survivant il se passe souvent plus de 50 ans), la moyenne aurait dû être calculée sur une très longue période. En 2004, les États membres ont toutefois limité cette période à 12 ans. En 2014, ils ont accepté de passer graduellement à 30 ans.

$$a_x = \sum_{k=1}^m \left(\frac{1}{1+\tau} \right)^{k-0.5} \times {}_kP_x \times (1+GSG)^{k-0.5}$$

À titre d'exemple, une des formules de l'annexe XII



Légende du dessin page 19

Durant les luttes syndicales pour la Méthode, le personnel du Conseil refusait les heures supplémentaires. En fin de journée, un «serpent» constitué de nombreux collègues parcourait les couloirs et les salles de réunion au son de l'Hymne à la joie pour inciter tout le personnel à arrêter le travail.

Drawing legend page 19

During the union struggles for the Method, Council staff refused overtime. At the end of the day, a "snake" made up of many colleagues roamed the corridors and meeting rooms to the sound of the Ode to Joy to encourage all staff to stop working.

Zeichenlegende Seite 19

Während der gewerkschaftlichen Kämpfe für die Methode lehnte das Personal des Rates es ab, Überstunden zu machen. Am Ende des Tages zog eine Schlange aus vielen Kollegen unter dem Klang der Ode an die Freude durch die Korridore und Besprechungsräume, um alle Kollegen zu bewegen, mit der Arbeit aufzuhören.

QUITTEZ TOUTS VOTRE REUNION AVEC LE CAMARADE

SALLES DE REUNION

LUDWIG



LUDWIG SCHUBERT, A PILLAR OF THE EUROPEAN CIVIL SERVICE

JOAQUIN DÍAZ PARDO, PRESIDENT OF AIACE INTERNATIONAL



We recently lost our good friend and colleague, Ludwig Schubert. A man of conviction and commitment, he occupies a prominent place in the sixty years' history of the European civil service.

Born into the troubled Europe of the 1930s so powerfully evoked by Stefan Zweig, Schubert witnessed its reconstruction, joining the great institution where he was to devote his enthusiasm, skills and energy to the grand project of European integration.

Ludwig Schubert was the archetype of those outstanding European civil servants who have left their mark on the very conception, structure and defence of the service.

He owes that status to the unmatched expertise honed in the course of a remarkable career in one of the most crucial, and prestigious, departments of the European Commission.

A progressive thinker imbued with the European ideal, from the 1970s onward he fought consistently, in parallel with that career, to defend the interests of officials as being integral to the status and stability of the European civil service.

Ludwig realised early on that to establish the European civil service on a secure footing,

officials' salaries must remain competitive and rewarding over time. He knew, too, that if the European institutions were to do their job effectively, this must be achieved harmoniously and without ongoing conflicts.

That led him as early as 1972, as the hard work of laying the foundations for the European Community was under way, to devise, propose and finally get adopted the ground rules of a 'Method for Adjusting Remuneration'.

Handing over to the new Commission President, Ursula von der Leyen, the outgoing President, Jean-Claude Juncker, said that Europe and its European civil service 'went together'. That was one of Ludwig Schubert's core beliefs: that Europe and its civil service are indivisible.

Ludwig Schubert will forever be known as the 'father of the Method'. He left us too soon, but his legacy is huge. For future generations, he will remain an authority and a touchstone.

This occasion, and this little book, are our tribute to Ludwig Schubert, who will always have a special place in AIACE.

We retired officials who saw him in action must call on future generations to carry on that work with the same spirit of conviction and commitment in the European civil service.

THE METHOD OR NOTHING!

1972–2020, from the first to the sixth Method

Ludwig Schubert's legacy after his European, trade union and associative adventure.

Officials and agents, active or retired, we are all accustomed before the end-of-year festive season to find that – most often¹ – our salary or pension increases, with a 6-month retroactivity.

On the one hand, for the individual, this allows each active official or agent, whatever the stage in his career, or each former official in receipt of a defined amount of a pension, to have an income which is adapted according to the combined movement in the cost of living and the average salary development for the main national public services.

On the other hand, collectively, the annual adjustment – which is not at all an automatic indexation – maintains the attractiveness of the European Public Service (EPS) through financially competitive jobs – and pensions. This regular adjustment provides a guarantee of a continuing competent, permanent and independent European Public Service serving an ever-closer Union.

However, as some of us know, this asset for our active and post-active life in the EPS, has not ‘fallen from the sky’.

It is the result of the application of the ‘Method’ conceived at the beginning of 1971 by Ludwig Schubert.

Ludwig Schubert’s article ‘**The Long History of the Method**’ published in this booklet explains that between 1962, the year of the first version of the current Staff Regulations, and 1972, the year of the Method’s



implementation, the adjustments to the salaries of the earliest European officials depended almost exclusively on the goodwill of the Council of Ministers.

With inflation often reaching double figures, in the early years of the European Community, pay was only adjusted when staff and their unions took action to convince the Commission to present a proposal which in the end became an arbitrary, and often unsatisfactory, decision of the Council. Not only was social peace constantly disrupted by strikes to the detriment of the functioning of the institutions, but the attractiveness of the EPS was threatened by a loss of purchasing power. Ludwig Schubert assessed the loss at 25% compared to the evolution of salaries in national civil services, not to mention multinationals in the private sector.

Those who at that time worked outside the Brussels-Luxembourg headquarters can testify that during this period this loss was exceeded in several places of employment, in particular because of statistics which were then rather uncertain² and which were used

¹ Occasional decreases in salaries are possible for certain duty stations when there are changes in correction coefficients/exchange rates.

² For example, the correction coefficient for Italy between the capital Rome and Varèse (Region where the CCR Ispra is sited), the creation of the regional CCs such as for Varèse, Culham, Munich etc.

to establish correction coefficients via a process made complicated by constant variations in exchange rates.

In the context of the period 1970–1972, when the prospect of enlargement to three new Member States and the rapid deterioration of the economic situation due to the first ‘oil shock’ became apparent, a solution had to be found for enabling the adjustment of remuneration and pensions³ and the restoration of social peace.



Ludwig Schubert, then a young administrator in DG II since 1966 and an active member of a progressive and reformist trade union⁴, proposed to the Commission and the trade unions a ‘**Method**’ for adjusting the salaries and pensions of community officials.

Establishing parallelism between the evolution of our salaries and pensions with those of the national civil services as a basic principle of this Method may seem simple today, but at the beginning of the 1970s it was then a new, sensitive and highly complex concept in the deteriorating political and social climate of the Community.

It was no more and no less a question of convincing the Member States to disclose at Community level their data on the remuneration of national civil servants, which was neither politically nor statistically obvious at that time.

The central idea is to obtain verifiable data from each Member State on the nominal trend – positive or negative – in national public sector pay, excluding career development, inflation and national taxation (net).

The weighted average provides the indicator – known as the specific indicator – positive or negative – which is added to the cost of living (inflation) indicator at headquarters (Brussels – Luxembourg). The final percentage obtained⁵ is applied to the table of basic salaries of officials (Article 66 of the Staff Regulations), to most allowances and to the salary tables for other servants.

The maintenance of purchasing power equivalence between places of employment by means of correction coefficients (CC) already a feature of the 1962 Staff Regulations is maintained and consolidated, despite the statistical vicissitudes in some Member States.

The **first Method**, for a duration of three years, was adopted in March 1972 by the Council, which reneged on it almost immediately at the end of the year. Reinstated at the beginning of 1973, thanks to the Commission which, under pressure from the staff, brought an action against the Council, the **METHOD** began its long and ultimately brilliant career.

The **second Method**, adopted in 1976 following further staff action, was of unlimited duration. However, as early as 1980, it was once again denounced by the Council in an economic context that was worsened by the second ‘oil shock’. It was during this period, which was not favourable to salary demands, that one of the longest and most difficult negotiations in the existence of the Method opened.

3 At the that time, there were very few pensioners.

4 Ludwig Schubert was a member of Union Syndicale where he came a leader, then, after he became a pensioner, President of AIACE.

5 Example for 2019: Development of the cost of living in Belgium (HICP) and in Luxembourg (CPI) (Joint index): + 1.5 %
Purchasing power (Specific indicator): +0.5%
Update 2019: +2.0% ((101.5 x 100.5/100) -100).

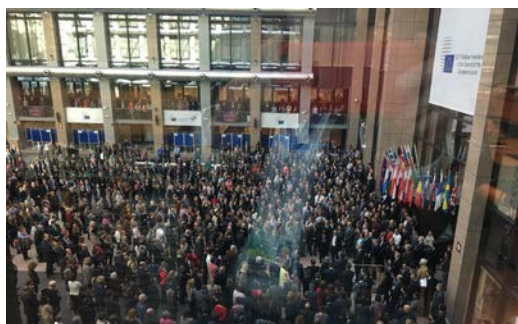
Faced with a Council which had vowed that there would never again be a Method, it took the staff more than six months of action to obtain the **third Method**, lasting 10 years, but with a 'catastrophe' clause⁶ which the Council could apply in the event of a serious and sudden deterioration in the economic and social situation. The Council also required, as compensation for the 'exceptional' duration of the agreement on the Method, the introduction of a crisis levy, the application of which, however, protected the most disadvantaged categories. Under different names and at variable rates, this has remained to date the price to be paid for the Method.



Ludwig Schubert was once again leading the negotiations on this levy. With his economic and statistical knowledge, he strived to ensure the acceptance of the parameters that limit the amount of the levy and, once the economic situation had improved, allow the rate to be reduced again.

Moreover, again on the initiative of Ludwig Schubert, a Consultation Committee (COCO) was set up, bringing together the trade unions, the administrations and representatives of the Member States. It played an important role in reaching this agreement, but not without action on the part of the staff, particularly at the General Secretariat of the Council, to keep up the pressure on the negotiations.

In 1991, staff had to take action again over a four-and-a-half-month period in order to extract from the Member States the **fourth Method**, which was similar in all respects to the previous one, but which then became an integral part of the Staff Regulations (Annex XI).



The **fifth Method** for adjusting remuneration, almost identical to the two previous ones, was adopted with the Staff Regulations of May 2004⁷ and, for the first time, it expressly guaranteed an identical adjustment of the level of pensions. During the 2004 reform negotiations, Ludwig Schubert also designed two other important elements of our current Staff Regulations: the method for adapting pension contributions (see article "There's more than one Method...") and the new salary scale, which took over the lower (D3/1) and upper (A 1/6) levels of the old scale and created an identical progression (in percentage terms) between each step (4.2%) and between each grade (13.14%), based on the 47th root of the difference between these two starting points.

While the Council had always respected the Method since the 1973 judgement, it decided in 2009 not to apply it, invoking the exception clause. The Court of Justice once again ruled in favour of the staff and obliged the Council to apply the Method, but in 2011 and 2012, the Council did so again, although it was careful to scrupulously respect the procedures, and the Court of Justice then legitimised the economically unjustified use of the exception clause.

6 Clause which was used more than 20 years afterwards and twice in 2011 and 2012.
7 Council Regulation (EC, Euratom) No 723/2004 of 22 March 2004.

In this context, the Commission, Council and Parliament negotiated the **sixth Method**, slightly amended and renewed, which remains in the 2014 Staff Regulations. It is the culmination of an optimum Method, obtained thanks to an informed administration, the unquestionable expertise of Eurostat and the staff representatives, as well as AIACE where Ludwig Schubert and his close associates played a key role.

The process set out in Annex XI is now entitled: **Annual update of remuneration provided for in Article 65(1) of the Staff Regulations**. The Member States are direct actors in the statistical process; the calculations, reports, proposals and decisions remain the responsibility of Eurostat and the Commission, and the legislator is informed. The principle of parallelism with national civil services as laid down in 1972 remains the basis of the Method.

This **sixth Method** is, like previous ones, for a duration of 10 years. On the basis of Eurostat's annual report, of which the College takes note, remuneration, including allowances, is automatically updated. The result is communicated to the co-legislators and published in the C-series of the OJ.

In addition, the exception clause in Annex XI, which previously gave full powers to the legislator in the event of a crisis, is replaced by 'moderation and exception clauses'⁸ based on objective and verifiable rules for the staggering of the update, in particular in the event of a deterioration in EU GDP.

As the economic, budgetary and social crisis had not ended by 2013, the legislator imposed a new solidarity levy⁹ in the **sixth**

Method, the application of which did not penalise the most disadvantaged statutory categories or pensioners. Finally, the Staff Regulations provide for the application of the Method until 2023 and beyond if necessary, until such time an agreement with the legislator has been reached on its renewal.

On 1 March 2020, the Method, which has had to face many obstacles and tests, often successfully, celebrated its 48 years 'career'.



Among the vicissitudes faced by the Method, the following can be mentioned: the social and economic crises and in particular the consequences of three oil crises (1972, 1980 and 2003); the refusal of the legislator to apply the

Method (1973, 2009, 2011 and 2012); its denunciation in 1980; the difficulties encountered at each deadline to obtain its renewal (most often under pressure from staff); legal actions brought by the Commission and by members of staff to defend it – but also by other members of staff to annul it; the difficult negotiations on the justifications and levels of the various levies (crisis, exceptional, temporary or solidarity levies); the exception clause¹⁰; the creation of correction coefficients, including for a certain period at headquarters; and then the inclusion of the Brussels-Luxembourg coefficient in the salary scale; the application of the Method to the progressivity aspects of the Community tax; the introduction of the Method into the Staff Regulations; the major revision of the Staff Regulations in 2004; and closer to home, the major 'sub-prime' global financial crisis of 2008 with its serious budgetary consequences within the EU.

This last crisis was a serious event in the development of the Method, when the

8 Articles 10 and 11 of Annex XI (2014).

9 Defined in Article 66 of the Staff Regulations.

10 Article 10 of Annex 11 (2004).

legislator¹¹ in 2009, then in 2011 and 2012 rejected the proposal based on the Method and decided to apply the exception clause. For 2013 and 2014, the legislator also decided to suspend the Method and to apply a freeze on pay and pensions.

The article **‘The Long History of the Method’** was written by Ludwig Schubert in 2013, just after the adoption by the Council and the Parliament of the sixth Method.

Since then, two European Court of Justice rulings in favour of the legislator’s decisions have done the greatest damage in the history of the Method.

For 2011, the Commission had, in accordance with the Staff Regulations, presented a report demonstrating that there was no serious and sudden economic crisis in 2011 and therefore no need to apply the exception clause. Rejecting the conclusions of that report, the legislator applied the exception clause and the Commission brought an action against the legislator, as it had done for 2009 (and, first of all, for 1972). Unfortunately, the Court of Justice rejected this action and held that the Council was entitled to apply the exception clause, but that the Commission should then submit a proposal for an annual adjustment to the Council. It was in this context that the Council and the Parliament adopted an arbitrary adjustment of 0% (instead of 1.7%) for 2011 and 0.8% (also instead of 1.7%) for 2012, thus depriving staff of 2.6% of the adjustment. The intransigence of the legislator left active and retired staff with only one option: to appeal against the decision of the legislator¹². Certain of the soundness of the economic, legal and statutory arguments, Ludwig Schubert, together with the trade unions, AIACE and lawyers, prepared, organised and supervised the appeal. The ‘Schubert appeal’¹³ was introduced in January 2015.



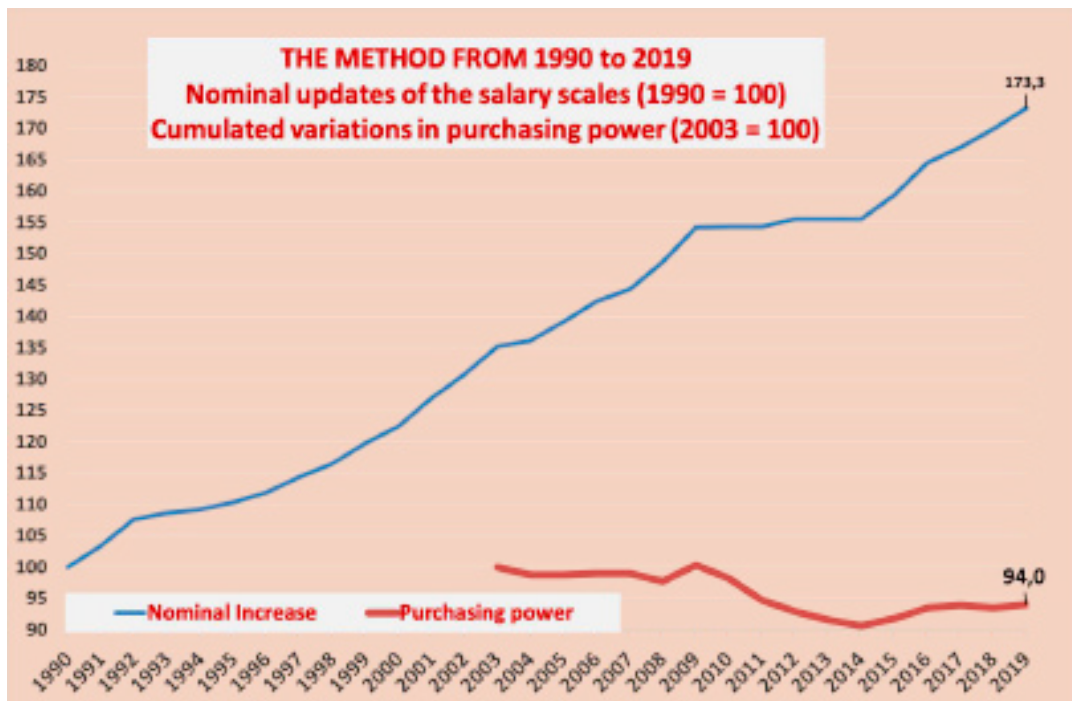
Despite a brilliant and exceptional intervention by Ludwig Schubert at the request of the judges during the oral procedure, the “Schubert and others” case was the subject in December 2018 of a **very surprising ruling by the Court in favour of the legislator**; a judgement that cast aside all the applicants’ arguments in order to confirm the previous judgement and use this case law as the main means of justifying its conclusions: **with regard to the adjustment of remuneration, it is ‘in fine’ for the legislator alone to decide whether and how it applies the exception clause.**

The Council’s decisions for these four years (2011–2014) resulted in a virtual stagnation in the nominal level of statutory remuneration of the EPS (+ 0.8%) and a loss of purchasing power of active and retired staff of 9.2% compared with civil servants in national central administrations. This loss will never be recouped: the remuneration of officials and other servants will forever remain almost 10% below the level which would correspond to the application of parallelism: the competitiveness of the European Public Service’s system of emoluments has been and remains seriously affected.

Reading these few lines, **Ludwig Schubert’s ‘The Long History of the Method’** and the other articles in this brochure, it can be seen that the Method has for almost half a century been a sort of reflection of economic and social developments between the 1970s and 2020 (from the European Community of six Members States to the European Union of 28 members – 27 since 1 February).

The results of the Method show that between 2004 and 2019, the EPS has not escaped the general austerity imposed on central national civil servants. These European citizens are rep-

11 Co-decision Council-Parliament (Art. 294 of the TFEU).
12 Case Ludwig Schubert and others T-530/16.
13 With Pierre Blanchard for AIACE and other trade unionists.



representative of a middle class in the EU which has been hit hard by the crisis and which tends to attribute responsibility for it to the EU (see graph "The Method from 1990 to 2019").

It is undoubtedly for **this political aspect** of the Method, as well as for its role in the European Public Service, which is constantly committed to an ever-stronger Union, that several Member States – not the least and not the ‘less European’ – using financial pretexts – try, at each deadline for its renewal, to adapt it to their requirements, or even to denounce it outright.

Ladies and gentlemen, in order to prepare for the future, we need to know about the past. The Method will once again fall victim to its historical success and longevity. Some Member States¹⁴ will criticise it and challenge it when the current negotiations on the Multiannual Financial Framework 2021–2027 are finalised, or in 2023 at the latest.

This will be all the more critical as the Court’s judgement of December 2018 on the Method in 2011 and 2012 reminds us that updating our remuneration, which has been enshrined in the Staff Regulations since 1991, **is not an acquired right!**¹⁵

Alas, Ludwig Schubert will no longer be here!

As active staff and pensioners, and hopefully with the Commission, we will have to take action ourselves to relentlessly explain the Method and its win-win aspects for the EU institutions and their staff as well as for the Member States.

We will have to be committed to the defence of Ludwig Schubert’s legacy, synonymous with the permanence, independence and competence of the European Public Service and the social peace essential to its functioning in the service of citizens.

14 See the Council Presidency document of the end of 2018 which is already acting as the spokesman for MS seeking savings under "Heading 7": European public administration (revision of the Staff Regulations, career, allowances, taxation, levy and pensions, etc).

15 Judgment in case T-530/16, paragraph IV.B.4. "On the fourth argument raised in the context of the plea of illegality, alleging infringement of Article 65 of the Staff Regulations and of the principle of acquired rights relating to the rule of parallelism".

THE LONG HISTORY OF THE METHOD

BY LUDWIG SCHUBERT 1935–2018



Context

On 2 July 2013 the European Parliament, in plenary session, adopted its position at first (and probably last) reading on the revision of the Staff Regulations of Officials of the European Union ('the Staff Regulations'). The Council undertook to confirm this position. Legislative texts in all languages were adopted in September 2013.

This decision was taken following the complicated co-decision procedure between the Parliament and the Council on a proposal by the Commission, in accordance with Article 294 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU). This procedure is enshrined in articles 336 and 298 TFEU, the aim of which is to maintain an 'open, efficient and independent' European administration. The decision includes, in Annexe XI to the Staff Regulations, the sixth adjustment Method for European Civil Service (ECS) remuneration and pensions.

At this important juncture in the history of the ECS, it seems appropriate to remind ourselves of the long history of the Method.

Background

The relative level of ECS remuneration and pensions compared with those of national public administrations was set at the beginning of the 1950s for the administration of the European Coal and Steel Community (ECSC); the ECSC Treaty entered into force on 23 July 1952 for a 50 year period. This level was designed to be competitive with that of officials in the coal and steel industries and officials in the diplomatic services of the original six Member States.

The Treaties of Rome establishing the European Economic Community (EEC) and the European Atomic Energy Community (Euratom) entered into force on 1 January 1958 for an indefinite period. The administrations of these new Communities drafted the Staff Regulations of Officials and Other Servants of the European Communities, which – following a decision by the Councils of the two Communities on 18 December 1961 – entered into force on 1 January 1962.

These were modern civil service regulations, inspired by the legislation of the six Member States and particularly that of Germany and France. The second recital of Regulation No. 31 (EEC) and 11 (Euratom) establishing the regulations read as follows:

'Whereas the Staff Regulations and Conditions of Employment should be such as to secure for the Communities the services of staff of the highest standard of independence, ability, efficiency and integrity, recruited on the broadest possible geographical basis from among nations of Member States of the Communities, and at the same time to enable such staff to discharge their duties in conditions which will ensure maximum efficiency';

This has remained an objective of the ECS throughout the major revisions to the Staff Regulations.

The 1962 Staff Regulations (Article 66) adopted the remuneration levels of the ECSC staff in order to remain competitive on the labour market and to allow the new ECS to meet the objectives set out in the above-mentioned recital.

In order to take into account living conditions in the various places of employment of the Communities, the Staff Regulations (Article 64) introduced **correction coefficients** applicable to remuneration (and pensions) to ensure compliance with the **'principle of equivalence of purchasing power'** between the various places of employment.

Article 65 of the Staff Regulations provides for annual adjustments of remuneration and pensions, taking into account economic and social change, particularly changes in salaries in the civil services of the Member States. In the event of a substantial change in the cost of living, provision was made for more frequent adjustments, to be decided within a two-month period.

Nonetheless, in the 1960s and early 1970s, annual adjustments of remuneration and pensions remained well below those observed in the Member States.

At the time, the average per capita increase in real-term salaries in the EEC was around 5%, whilst the adjustments granted to the ECS pursuant to Article 65 of the Staff Regulations were barely above inflation. After 11 to 12 years, this had resulted in a relative decrease in ECS remuneration levels that was estimated at around 25%. The Council's 'Working Party on Staff Regulations' was already preparing Council decisions at the time.

As a result of this change, which had proved disadvantageous to the ECS, strikes occurred every year from the second half of the 1960s. In that context, **'the principle of parallelism of changes to ECS purchasing power with that of national civil services'** was demanded by the trade unions and accepted by the Commission.

The first five Methods

In December 1972, weary of annual strikes, future Council President Gaston Thorn proposed, 'a method to avoid them'. This idea, and the term 'Method', were immediately adopted by the trade unions and then by the Commission.

Thus, a draft of **'the first Method for the adjustment of remuneration and pensions'** was produced at the beginning of 1971 in the office of Council President Thorn in Luxembourg, together with trade union and Commission representatives, and was subsequently adopted by the Council. This Method was based on the 'principle of parallelism'. The formula for implementing it

has essentially remained the same for all the subsequent Methods: adjustment of ECS remuneration and pensions upwards and downwards in accordance with changes in real purchasing power in national civil services and taking into account

price trends in Brussels. As such, it is not merely price indexation.

It was adopted by the Council in March 1972; in December 1972 (under pressure from the German delegation), the Council refused to apply the Method. Following further extended strikes, the Mansholt Commission brought an action against the Council's decision with the Court of Justice of the European Union. The Court, in its judgement of 5 June 1973, held that the Council had 'breached the legitimate expectation of staff'. Subsequently, this Method has been applied without any particular problems.



This Method, in place for a limited period, was to be replaced by the **second Method in 1976**, following dialogue with staff. It included technical improvements and, taking account of the good results yielded by the first Method – as recognised by both sides – was concluded for an ‘indefinite period’, albeit with a termination clause.

At that time, the inflation rate in Europe – and in Belgium (1972-80: 7.7% per year) – was very high. To avoid the sharp rise in remuneration due to inflation artificially and drastically aggravating the community tax system progressivity, adjustments to remuneration were often granted using a correction coefficient (net of tax increases) for Brussels and Luxembourg. The correction coefficient had already reached 157.8 by July 1976. During the period in which the second Method was applied, the problem of incorporating the Brussels/Luxembourg correction coefficient into the salary table caused significant technical issues.



In December 1980 the Council, acting in response to the second round of oil price increases, repealed the second Method and recorded in its minutes that it would never again accept a Method. Nonetheless, following numerous strikes a ‘Consultation Committee between staff and the Council’ (COCO), with access up to ministerial level, was established in 1981.

It was in that context, following a proposal by the Commission, that the **third Method** was negotiated and adopted at the end of 1981. It was concluded for ten years, without a termi-

nation clause, but with a ‘disaster’ clause for extreme cases, the application of which could have been triggered, on the basis of objective fact, on a proposal by the Commission.

The ‘price’ of this Method was the introduction of a levy linked to the economic situation and, particularly, to the deterioration of the ‘terms of trade’ following the second round of oil price increases. Following an improvement in the situation, it was possible to reduce this levy during a mid-term review. Moreover, this new Method definitively established ‘the incorporation of the Brussels/Luxembourg correction coefficient into the salary table’ and provided for ‘net’ annual adjustments to be made, i.e. after variations in taxation and impositions of a like nature at national level had been taken into account. In this way, the artificially progressive nature of the community tax system could be neutralised whilst complying with the principle of parallelism of the changes to net, real term purchasing power with that of national civil services.

Before this Method had expired, negotiations on the fourth Method started in the framework of the COCO on the basis of a proposal by the Commission. At a certain point in time, the Delors Commission decided to wind up these difficult negotiations with a compromise. As the staff representatives did not agree, President Delors suggested that the trade unions lead these negotiations themselves, and that the Commission would be prepared to put forward the outcome of that negotiation in so far as it was deemed ‘reasonable’. This procedure resulted in the fourth Method, at the end of 1991, which was also valid for 10 years.





This Method was incorporated into the Staff Regulations as Annexe XI. The levy was re-introduced for the duration of this Method as the ‘price to be paid’ for the Method. During these negotiations it was decided that there would be an increase in pension contributions in order to maintain the actuarial balance of the pension scheme.

The fourth Method should have expired in 2001. However, following further negotiations it was extended until 2004 in order to avoid the preparations for the revision of the Staff Regulations scheduled for 2004 from being hijacked by disputes over the Method.

The fifth Method was therefore negotiated following a proposal by the Commission, in consultation with staff, in numerous COCO meetings, while the 2004 Staff Regulations were being revised. The ‘price of the Method’ was, once again, the progressive levy that accompanied it. It was appended to the Staff Regulations as the new Annexe XI. An Annexe XII set out in detail the calculation used to ensure the actuarial balance of the pension scheme.

With the exception of December 1972, **successive Methods were adhered to by the Council and ensured good labour relations in the European institutions** while they were in place. **Nonetheless, the fifth Method, valid until 31 December 2012, was breached three times by the Council:**

in 2009, 2011 and 2012. In each case, the Commission took action before the Court of Justice of the European Union.

Confident that the Court would restore their rights, the staff did not take collective action in these cases. An action concerning the 2009 annual adjustment was won on 24 November 2010 and arrears, including interest, were paid. Actions concerning the 2011 and 2012 adjustments are still pending, and judgments are expected to be handed down later this year¹.

The Path to the Sixth Method



The new 2013 Method was not decided in accordance with the old ‘proposal by the Commission and qualified majority in the Council’ procedure. The cumbersome co-decision procedure between the Parliament and the Council (Article 294 TFEU), following a proposal by the Commission in accordance with Article 336 TFEU, complicated the decision-making process considerably.

The proposal by the Commission was adopted on 13 December 2011 as part of a broader revision of the Staff Regulations that aimed to make budgetary savings of EUR 1 billion by 2020. This proposal maintained the ‘the principle of parallelism’ but increased the levy to 6%. From a technical perspective, the proposal amended many

¹ In 2013, when he wrote this article, L. Schubert could not yet have been aware that, by its judgment of 19 November 2013 in Case C-63/12, the Court of Justice was going to reject the Commission's action and validate the application of the exception clause (see article "The Method or nothing! »).

aspects that were the result of long-established experience gained over the course of 40 years of using the Method. Apparently, these technical amendments were made to ‘change something’ in the hope of facilitating adoption by the Council. However, the amendments included ‘technical imperfections’ that could have caused serious future problems. Staff representatives – particularly from AIACE – raised this issue on numerous occasions and the final decision broadly reproduced the old approach, which had proven its worth in the past.



As was the case for the general revision of the Staff Regulations, the Commission explained in detail its proposals for the Method to staff representatives. However, there was no opportunity for a genuine dialogue, or even negotiations.

The draft Parliament position was adopted by its Legal Affairs Committee on 25 April 2012. This position was, broadly, supportive of the Commission proposal, particularly as regards the Method, despite a preference for it to be adopted permanently, rather than for a period of 10 years as proposed by the Commission. Similarly, with the exception of a few informal contacts, there was no genuine social dialogue or even negotiations with staff representatives at the Parliament.

For many months the Council was not able to formulate its position. The Council’s Working Party on Staff Regulations contented itself with drafting unrealistic and provocative ‘interim reports.’ It only became possible to establish a Council position with the conclusions of the European Council of 7 and 8 February 2013 on the ‘multiannual financial framework.’ It aimed to make additional savings of EUR 1.5 billion on administrative expenditure by 2020, to be achieved for the most part by freezing remuneration and pensions for two years. On that basis,

the Council’s mandate for negotiations was decided (without dialogue with staff) on 8 May 2013 by COREPER. The draft Method contained in this mandate was completely unacceptable, both for staff representatives and for the Commission and Parliament. It brought into question a number of fundamental principles of EU law. A test calculation applying this ‘draft Method’ to the figures from the past 35 years yielded a decrease in the level of remuneration and pensions in the salary table of around 45%!

With a view to shortening the cumbersome co-decision procedure under Article 294 TFEU (two readings, conciliation and finally a third reading), **several ‘trilogue’ meetings between the Commission, the Parliament and the Council were held.** Apart from two ‘hearings’ with Council representatives and two with Parliament representatives, there was no dialogue or even negotiation with staff representatives. Nonetheless, it should be recognised that the Commission took care to brief staff representatives in detail before and after each ‘trilogue’ meeting, although genuine dialogue or negotiation was not feasible due to the complex decision-making procedure.

A compromise was finally reached between the trilogue participants, who received political agreement from COREPER for the Council on 28 June 2013 and from the Parliament at its plenary meeting on 2 July 2013. Formal adoption of the legislative texts took place in September 2013.

An initial assessment

This new revision of the Staff Regulations is, in general, unfavourable for the ECS and very prejudicial to the career prospects and pensions of young officials and future recruits.



As regards remuneration and acquired pension rights, the main negative point is the freezing of adjustments in 2013 and 2014. For active staff the levy was reintroduced at a rate of 6% (7% for the highest grades – AD15 and AD16) from 2014, before the new Method had yet been applied.

The European Union budgetary savings made from the 2013 and 2014 freeze on remuneration and pensions and other savings measures could exceed the EUR 2.5 billion figure envisaged by the European Council. They are even higher when the current value of savings made from maintaining these measures beyond the 2020 horizon of the multiannual financial framework is taken into account.

The effect of these measures on the EU budget is significant, however, their contribution to the consolidation of national budgets is quite negligible. Since the Method already fully takes into account the negative change in purchasing power at the national level (due to the crisis), the freeze on remuneration and pensions cannot be justified by considerations of solidarity either.

However, for pensioners, various aspects of the Method are clearly positive.

- The notional pension fund, which we have consistently supported, is expressly recognised.
- Acquired pensions rights are respected and **the new levy will not apply to pensions.**
- Annual adjustments to pensions and remuneration remain linked.

- **The sixth Method** affirms the 'principle of parallelism's and essentially reproduces the tried and tested technical aspects that we requested to be maintained.
- The 'moderation' and 'exception' clauses could be considered superfluous given that the Method entirely reflects the economic situation in the reference Member States². These clauses constitute a political concession on the part of the Council. Admittedly, they involve a temporary loss of purchasing power—most likely in rare cases—but they will not affect the level of remuneration and pensions in the long term that results from the application of the principle of parallelism. In the event of a positive or negative change in purchasing power in excess of 2%, any adjustment above that amount is delayed by nine months. In the event of an economic downturn, adjustment is partially or fully delayed by nine months, depending on the scale of the downturn; in the event of a downturn of -3% or more of EU GDP, the adjustment is suspended until GDP has returned to previous levels.
- To avoid the cumbersome co-decision procedure, **adjustments will be automatic** and, as of 2023, the Method and the levy will continue to be applied automatically in the event that a new Method is not adopted.

Despite the lack of social dialogue, the following factors have led to this relatively favourable outcome for pensioners:

- respect for acquired rights;
- the economic and social logic of our arguments on the Method and our pension scheme;
- the fact that our arguments, which were ultimately adopted and supported by the European Commission, the European Parliament and, not least, the Legal Services, were sound and consistent.

THE METHOD: BEHIND THE SCENES

The idea underlying the Method is exceedingly simple: to ensure that EU officials' purchasing power evolves in parallel with that of national civil servants. But while this sounds straightforward enough, it entails a considerable amount of work by Eurostat, in cooperation with the Member States' statistical institutes. It means

- determining the change in the salaries of national civil servants in central government in a representative group of Member States;
- subtracting cost-of-living changes;
- factoring in the effect of the various taxes, contributions and allowances, in order to calculate net purchasing power;
- calculating the weighted average of this national index (specific indicator);
- adding in the change in cost-of living in Brussels (and partly in Luxembourg) to

- arrive at the adjustment (updating) to be applied to the table of basic salaries and all the ancillary benefits and allowances;
- finally, calculating the difference in cost-of-living changes between Brussels/Luxembourg and other duty stations, to arrive at the correction coefficients applied to staff serving in the different postings.

Each one of these steps is based on highly detailed studies by Eurostat and a host of calculations, which are summarised each year at the end of October in a report which runs to over 100 pages. Manuals prepared by Eurostat for each Member State set out the methodology to be followed by the national statistical institutes to compile the data which is sent to, and checked by, Eurostat. Below are a couple of examples to show how complex this procedure is.

France: Figures are supplied in accordance with country manual validated in April 2010 and subsequent bilateral correspondence.

Increase of staff (+649). The government did not raise the "point de l'indice" which remains at 56.2323 from February 2017. Partial implementation of "PPCU" reform and other adjustments generated a small nominal gross remuneration increase +0.6%. Pension contributions increased from 10.56% to 10.83%. Overall, the nominal change in net remuneration was +0.5%.

Changes in remuneration: France. Eurostat 2019 report (Ares – 2019 – 6,759,968, p. 40)

Tracking changes in the cost of living for officials in Brussels, Luxembourg and other postings is more complicated, since it has to take into account the structure of our spending, as determined by Eurostat on the basis of regular surveys of the family budgets of officials and other staff. The movement of prices for 80 different types of goods and service in each duty station, calculated in detail under the Purchasing

Power Parities Programme, is weighted to reflect the structure of spending and arrive at the cost-of-living change. Special rules apply to accommodation costs (to reflect the type of accommodation, area, rental versus purchase costs...) and education costs (to compare costs in a European School, state schools in the Member States, and private education).

1.3.3 Impact of new parities derived from price surveys

For the current annual exercise, new parities obtained from the following consumer price surveys have been integrated for the following groups:

- Food, beverage and tobacco (survey conducted in spring 2018)
- Personal appearance (survey conducted in autumn 2018)

In the usual way, prices were obtained from the European Comparison Programme (ECP) for capital cities, and complemented with consistent data from national statistical offices for duty stations in Italy (Varese) and Germany (Bonn, Karlsruhe, Munich).

The introduction of price data from the spring 2018 ECP survey on Food, beverage and tobacco affects 15 elementary parities out of the 80 basic heading classification, which together account for 148.5‰ of the total consumption weight in Brussels and 137.5‰ on average in other EU duty stations with range between 104.8‰ and 177.6‰ and standard deviation 18.4‰. Introduction of these various results has led to an increase in the overall parity for 7 locations, a decrease in the parity for 21 locations and no change in the parity for 3 locations - with the impact ranging between +0.9% (RO-Bucharest) and -2.2% (DK-Copenhagen). The average impact was -0.2%, with standard deviation 0.6%.

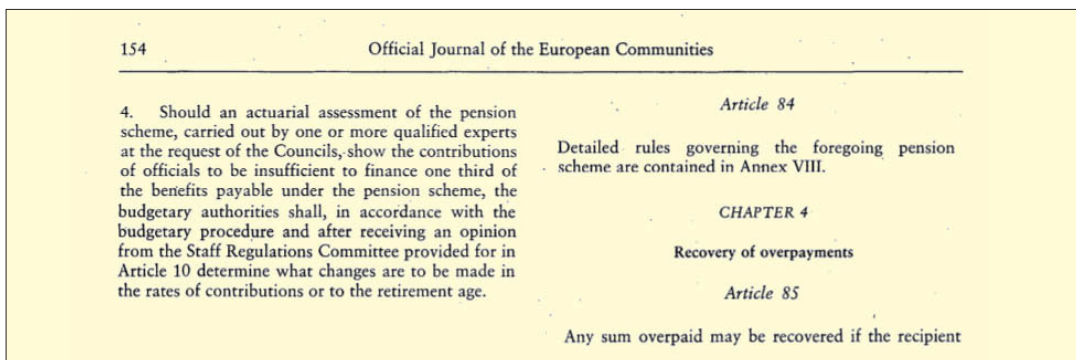
European Comparison Programme for purchasing power parity: food, beverage and tobacco, 2019 Eurostat Report (Ares – 2019 – 6,759,968, p. 80)



THERE'S MORE THAN ONE METHOD...

Famously, Ludwig Schubert is 'the father of the Method' by which our salaries and pensions are adjusted. Less well known is the fact that he also devised another method: the one that determines the rate of our contributions to the pensions system. While this booklet is focused on the first of these methods, it is worth saying a few words

about the second. As from 1962, the staff regulations applying to EEC and Euratom officials provided for variation in the rate of pension contributions based on an actuarial assessment, the aim being to ensure that those contributions would cover one third of future pensions.



That article (see box) remained unchanged until 2004 but proved difficult to implement, because an actuarial valuation (which assesses the value of the assets of a pension scheme against future payment obligations) is highly sensitive to certain parameters, and in particular the interest rate used in calculating what the value of the contributions paid throughout our career will be over the whole length of our retirement. It's impossible to predict the future evolution of interest rates, so that one of the crucial factors in the valuation is extremely difficult to determine in an objective way.

The upshot was that for a long time the rate of contributions was the result of haggling between the Member States and staff representatives. It rose from 6% in 1962 to 6.75% in 1972, and by the time the 1992 Method was adopted it stood at 8.25%.

When the 2004 reform was being negotiated, the unions and the Commission decided to introduce a specific formula for

calculating the rate of contributions. That method is set out in Annexe XII of the staff regulations, which Ludwig Schubert played a large part in devising and negotiating. His aim, as with the salary adjustment Method, was to set detailed parameters which would not be open to dispute.

The underlying rationale is that our contributions (which are paid back into the general budget) and the employer's contributions (owed by the Member States, which stay in the budget) are the property of officials and other staff, lent by them to the Member States. This enables the Member States to retain in their national exchequer considerable sums (totalling 80 billion in 2019), which they would otherwise have to borrow. Accordingly, the formula uses an interest rate equal to the mean of average annual interest rates on the Member States' long-term public debt. Given the length of the period that has to be factored into the calculation – running from an official's first pension contribution to the final pen-

sion payment either to the official or the surviving partner, which often exceeds 50 years – the interest rate would theoretically need to be calculated over an enormously

long timespan. In 2004 the Member States restricted that to a period of 12 years but agreed in 2014 to move gradually to thirty years.

$$a_x = \sum_{k=1}^m \left(\frac{1}{1+\tau} \right)^{k-0.5} \times {}_kP_x \times (1+GSG)^{k-0.5}$$

An example of the type of formula used in Annex XII



Légende du dessin page 37

Une des phrases favorites de Ludwig Schubert était que le Conseil, comme une machine à vapeur, n'agissait que sous la pression (du personnel en grève).

Drawing legend page 37

One of Ludwig Schubert's favorite phrases was that the Council, like a steam engine, only acted under pressure (from striking staff).

Zeichenlegende Seite 37

Einer der Lieblingssätze Ludwig Schuberts war: „Der Rat ist wie eine Dampfmaschine – er bewegt sich nur unter Druck (des streikenden Personals).“





Ludwig Schubert, Autorität und Vorbild

JOAQUÍN DÍAZ PARDO PRÄSIDENT DER AIACE INTERNATIONAL

Überzeugung und Hingabe finden sich in der Person unseres vor kurzem verschiedenen Kollegen und Freundes Ludwig Schubert vereint. Von nun an zählt er zu jenen, die aus der 60jährigen Geschichte des Europäischen öffentlichen Dienstes nicht mehr wegzudenken sind.

Geboren in diesem leidgeprüften Europa der 30er-Jahre, welches Stefan Zweig so erschütterte, hat er den Wiederaufbau Europas miterlebt und am großen Integrationsprojekt mitgewirkt, in das er, als Teil einer großen Institution, seine Begeisterung, seine Fachkenntnis und seine Energie eingebracht hat.

Ludwig Schubert ist beispielgebend für diese herausragenden europäischen Beamten, die maßgeblich zum Statut und zur Schaffung und Verteidigung des Europäischen öffentlichen Dienstes beitrugen.

Seine ausgezeichneten Fachkenntnisse ermöglichten ihm eine bemerkenswerte berufliche Laufbahn in einer der wichtigsten und prestigeträchtigsten Abteilungen der Europäischen Kommission.

Parallel zu dieser beruflichen Karriere war er, ganz im Sinne der progressiven und europäischen Ideale, ab den 70er Jahren bei allen wichtigen Auseinandersetzungen zu finden, wo es um die Vertretung der Interessen des Personals ging und um die Schaffung und Wertschätzung eines permanenten und anerkannten Europäischen öffentlichen Dienstes.

Ludwig war sich schon früh bewusst, dass die Voraussetzung für die Schaffung und den dauerhaften Erhalt des Europäischen öffentlichen Dienstes eine wettbewerbsfähige, attraktive Entlohnung ist. Klar war ihm auch, dass dies Hand in Hand gehen müsse mit dem für Stabilität und gutes Funktionieren der europäischen Institutionen notwendigen sozialen Frieden. So hat er, vor dem schwierigen Hintergrund der im Entstehen begriffenen Gemeinschaft, 1972 eine Methode zur Anpassung der Gehälter erdacht, vorgeschlagen und auch durchgesetzt.

Europa und der europäische öffentliche Dienst gehören zusammen, sagte Jean-Claude Juncker bei seiner Amtsübergabe an die neue Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen. Das war eine der grundlegenden Überzeugungen von Ludwig Schubert: Europa und der europäische öffentliche Dienst stellen eine Einheit dar.

Ludwig Schubert, der uns zu früh verlassen hat, trägt den bereits etablierten Beinamen „Vater der Methode“. Er hinterlässt einen wichtigen und umfassenden Besitzstand und bleibt eine Autorität und ein Maßstab für kommende Generationen.

Mit dieser Feier und den wenigen Zeilen dieses Büchleins ehren wir Ludwig Schubert, der weiterhin einen ganz besonderen Platz in der AIACE innehaben wird.

Als ehemalige Beamte, als Zeugen seines Tuns, möchten wir die neuen Generationen auffordern, im gleichen Geist mit Überzeugung und Engagement im europäischen öffentlichen Dienst zu wirken.

NUR DIE METHODE, SONST NICHTS

1972-2020, von der ersten bis zur sechsten Methode

Das Vermächtnis Ludwig Schubert – ein halbes Jahrhundert Engagement für Europa, die Gewerkschaft und die AIACE

Beamte oder Angestellte, aktiv oder im Ruhestand, wir alle sind es gewohnt, dass fast alljährlich unser Gehalt oder unsere Pension steigt¹, mit einer 6-monatigen Nachzahlung zum Jahreschluss.

Das heißt zum einen, alle aktiven Beamten und Angestellten (oder „sonstigen Bediensteten“, in der Sprache des Statuts) erhalten, unabhängig von ihrer beruflichen Laufbahn, ein Einkommen, das mit der Entwicklung der Lebenshaltungskosten und der Gehaltsentwicklung im öffentlichen Dienst der Mitgliedstaaten Schritt hält, und das gleiche gilt auch für die Ehemaligen, deren Pension („Versorgungsbezüge“) als Prozentsatz des letzten Gehalts feststeht.

Zum anderen bleibt durch diese jährliche Anpassung der Bezüge – die keineswegs als automatische Indexierung zu verstehen ist – die Attraktivität des Europäischen öffentlichen Dienstes (EÖD) insgesamt erhalten, da auf diese Weise die Arbeitsplätze mit einer angemessenen finanziellen Absicherung, zu der auch das Ruhegehalt gehört, verbunden sind. Die regelmäßige Anpassung (oder „Angleichung“, nunmehr „Aktualisierung“



genannt) gewährleistet die Kontinuität eines kompetenten und unabhängigen Europäischen öffentlichen Dienstes mit dem Ziel einer immer engeren Union.

Diese Errungenschaft für alle im EÖD Aktiven oder aktiv Gewesenen ist jedoch, vielen von uns ist das bewusst, nicht gerade vom Himmel gefallen.



Sie ist das Ergebnis der Anwendung der Anfang 1971 von Ludwig Schubert konzipierten „Methode“.

Von 1962, dem Jahr der ersten Fassung des Statuts, bis 1972 hingen die Anpassungen der Gehälter der ersten Beamten fast ausschließlich vom guten Willen des Ministerrats ab – siehe Ludwig Schuberts Artikel „Die lange Geschichte der Methode“ in dieser Broschüre.

In der Entstehungsphase der Europäischen Gemeinschaft erreichte die Inflation oft zweistellige Werte, doch wurden die Bezüge nur dann erhöht, wenn das Personal und seine Gewerkschaften sich mobilisierten, um die Kommission zu

¹ An bestimmten Dienstorten können die Bezüge auch (in seltenen Fällen) sinken, je nachdem, wie sich Berichtigungskoeffizienten und Wechselkurse entwickeln.

bewegen, dem Rat einen Vorschlag zur Gehaltsanpassung vorzulegen. Die Entscheidung aber lag letztendlich rein im Ermessen des Rates und war oft unbefriedigend. Der soziale Frieden wurde immer wieder durch Streiks gestört, worunter die Funktionsfähigkeit der Institutionen litt, und darüber hinaus wurde die Attraktivität des EÖD von Kaufkraftverlusten bedroht. Ludwig Schubert bezifferte sie auf 25 % im Vergleich zur Gehaltsentwicklung im nationalen öffentlichen Dienst, von den multinationalen Unternehmen des Privatsektors ganz zu schweigen.

Für diejenigen, die damals an anderen Dienstorten als Brüssel und Luxemburg arbeiteten, fielen die Gehaltseinbußen vielfach noch höher aus, vor allem deswegen, weil die Berechnung von Berichtigungskoeffizienten auf unsicheren² Statistiken beruhte und durch wiederholte Wechselkursschwankungen kompliziert wurde.

Als in den Jahren 1970-1972 die Erweiterung um drei neue Mitgliedstaaten anstand, gleichzeitig aber sich abzeichnete, dass sich die wirtschaftliche Lage aufgrund des ersten Ölschocks rapide verschlechterte, musste eine Lösung zur Anpassung der Gehälter und Pensionen³ und zur Sicherung des sozialen Friedens gefunden werden.

Ludwig Schubert, seit 1966 junger Verwaltungsrat in der GD II (heute „GD ECFIN“) und Aktivist in einer fortschrittlichen, reformorientierten Gewerkschaft⁴, schlug der Kommission und den Gewerkschaften eine „Methode“ zur Anpassung der Gehälter und Pensionen der Gemeinschaftsbeamten vor.

Heute mag das Grundprinzip dieser Methode simpel und einleuchtend erscheinen, das darin besteht, die **Entwicklung unserer Bezüge parallel zu setzen zur Gehaltsentwicklung im öffentlichen Dienst der Mitgliedstaaten**. Anfang der 70er Jahre aber handelte es sich um ein völlig neues, überaus komplexes und heikles Konzept, und das in einem sich verschlechternden politischen und sozialen Klima.

Konkret ging es darum, die Mitgliedstaaten dazu zu bringen, dass sie Einzelheiten der Besoldung der nationalen Beamten offenlegen, - und das war zu jener Zeit weder politisch noch statistisch ein leichtes Spiel.

Die Hauptidee bestand darin, dass alle Mitgliedstaaten nachprüfbare Daten über die nominale Entwicklung der nationalen Gehälter im öffentlichen Dienst zur Verfügung stellen, ohne Berücksichtigung von Karriereentwicklung, Inflation und Besteuerung (netto).

Der gewichtete Durchschnitt gibt dabei den sog. „spezifischen Indikator“ ab, der positiv oder negativ ausfallen kann und zum Indikator der Lebenshaltungskosten (Inflation) am Hauptsitz (Brüssel-Luxemburg) addiert wird. Daraus ergibt sich ein Prozentsatz⁵, der auf die Tabelle der Grundgehälter der Beamten (Artikel 66 des Statuts), die Gehaltstabellen für die „sonstigen Bediensteten“ sowie die meisten Zulagen angewandt wird.

Berichtigungskoeffizienten zur Erhaltung der Kaufkraftäquivalenz zwischen den Dienstorten sah bereits das Statut von



2 Beispiele: unterschiedliche Berichtigungskoeffizienten in Italien, nämlich für die Hauptstadt Rom und die Provinz Varese (mit dem Forschungszentrum Ispra); Einführung regionaler Berichtigungskoeffizienten für Varese, Culham und München
 3 Damals gab es nur wenige Pensionäre.
 4 Ludwig Schubert war Mitglied der Union Syndicale, später ihr Präsident (und als Pensionär Präsident der AIACE).
 5 Beispiel für 2019: Entwicklung der Lebenshaltungskosten in Belgien (HICP) und Luxemburg (IPC) = gemeinsamer Indikator: +1,5%; Kaufkraftentwicklung (spezifischer Indikator): +0,5%
 Aktualisierung: +2,0% ((101,5 x 100,5 / 100) - 100).

1962 vor. Dieses Verfahren wurde weitergeführt und konsolidiert, trotz immer wieder auftretender statistischer Probleme in einigen Mitgliedstaaten.

Die **erste Methode**, mit einer Laufzeit von drei Jahren, wurde im März 1972 vom Rat verabschiedet – und Ende des Jahres schon wieder aufgekündigt. An-



fang 1973 von der Kommission, die unter dem Druck des Personals gegen den Rat vor den EuGH zog, wieder in Kraft gesetzt, war der Methode eine lang anhaltende, glänzende Karriere beschieden.

Die **zweite Methode**, 1976 als Ergebnis erneuter Aktionen des Personals verabschiedet, war von unbegrenzter Laufzeit. Doch bereits 1980 wurde sie vom Rat im Kontext der Wirtschaftskrise nach dem zweiten Ölschock von neuem gekündigt. In dieser für Lohnforderungen nicht gerade günstigen Zeit kam es zu einer der längsten und schwierigsten Verhandlungsphasen im Bestehen der Methode.

Angesichts eines Rates, der sich geschworen hatte, dass es nie wieder eine Methode geben würde, brauchte das Personal mehr als sechs Monate, um die **dritte Methode** zu erhalten, - mit 10jähriger Laufzeit, aber auch einer „Katastrophen“-Klausel⁶, die der Rat im Falle einer „erheblichen, abrupten Verschlechterung der wirtschaftlichen und sozialen Lage“ anwenden durfte. Der Rat setzte außerdem als Ausgleich für die



„außergewöhnliche“ Laufzeit der vereinbarten Methode die Einführung einer Krisenabgabe durch, von deren Anwendung jedoch die untersten Gehaltskategorien ausgespart blieben. Die Krisenabgabe, wenn auch unter wechselnden Bezeichnungen und in unterschiedlicher Höhe, ist noch heute der Preis, der für die Methode zu zahlen ist.

Die Verhandlungen über diese Abgabe wurden erneut von Ludwig Schubert geführt. Mit seinem Expertenwissen in Wirtschaft und Statistik setzte er Parameter durch, die die Höhe der Abgabe begrenzten und bei Besserung der Wirtschaftslage eine weitere Senkung des Abgabesatzes ermöglichten.

Darüber hinaus wurde, wiederum auf Initiative von Ludwig Schubert, ein Konzentrationausschuss (COCO) aus Gewerkschaften, Verwaltungen und Vertretern der Mitgliedstaaten eingerichtet. Dieser Ausschuss spielte eine wichtige Rolle bei der Erzielung der Vereinbarung, aber nicht ohne Aktionen des Personals, insbesondere im Generalsekretariat des Rates, durch die beständig Druck auf die Verhandlungen ausgeübt wurde.

1991 musste sich das Personal erneut vier-einhalb Monate lang mobilisieren, um den Mitgliedstaaten die **vierte Methode** abzurufen, die in jeder Hinsicht der vorhergehenden glich, dieses Mal aber zu einem Kernbestandteil des Statuts wurde (als Anhang XI).

Die **fünfte Methode** zur Anpassung der Dienstbezüge, die fast identisch mit

6 Diese Klausel sollte der Rat später zwei Mal in Anspruch nehmen, nämlich 2011 und 2012.
7 Verordnung (EG, Euratom) Nr. 723/2004 des Rates vom 22. März 2004.

den beiden vorherigen war, wurde im Zuge der Statutsreform von Mai 2004⁷ angenommen und garantierte erstmals ausdrücklich die gleiche Anpassung der Versorgungsbezüge. Während der Rat seit dem Urteil von 1973 die Methode stets respektiert hatte, beschloss er 2009 unter Berufung auf die Ausnahmeklausel, ihre Anwendung auszusetzen. Der Gerichtshof entschied erneut zugunsten des Personals und verpflichtete den Rat, die Methode anzuwenden. Jedoch wurde der Rat 2011 und 2012 rückfällig, wobei er dieses Mal allerdings auf die gewissenhafte Einhaltung der Verfahren achtete, und der Gerichtshof legitimierte dann die - wirtschaftlich nicht gerechtfertigte - Anwendung der Ausnahmeklausel.



Vor diesem Hintergrund handelten Kommission, Rat und Parlament die leicht geänderte und erneuerte **sechste Methode** aus, die ebenfalls in das Statut (Fassung von 2014) aufgenommen wurde. Hiermit war die denkbar beste Methode erreicht, dank einer verantwortungsbewussten Verwaltung und dem über alle Zweifel erhabenen Expertentum von Eurostat, nicht zuletzt aber dank der Personalvertretung und der AIACE, bei der Ludwig Schubert und seine Kollegen und Mitstreiter eine Schlüsselrolle spielten.

Das in Anhang XI beschriebene Verfahren trägt nun den Titel Jährliche Aktualisierung des Besoldungsniveaus nach Artikel 65 Absatz 1 des Statuts. Die Mitgliedstaaten sind direkte Akteure im statistischen Prozess, die

Berechnungen, Berichte, Vorschläge und Entscheidungen liegen weiter in der Verantwortung von Eurostat und der Kommission, der Gesetzgeber (Parlament und Rat) wird in Kenntnis gesetzt. Das 1972 festgelegte Prinzip der Parallelität mit dem nationalen öffentlichen Dienst bleibt Grundlage der Methode.

Diese **sechste Methode** ist, wie die vorhergehenden, für einen Zeitraum von 10 Jahren gültig. Auf der Grundlage des Jahresberichts von Eurostat – den die Kommission lediglich zur Kenntnis zu nehmen hat – werden die Bezüge, einschließlich der Zulagen, automatisch aktualisiert. Das Ergebnis wird dem Gesetzgeber mitgeteilt und in der Reihe C des Amtsblatts veröffentlicht.

Darüber hinaus wurde die Ausnahmeklausel in Anhang XI, die dem Gesetzgeber im Krisenfall volle Befugnisse einräumte, durch „Mäßigungs- und Ausnahmeklauseln“⁸ ersetzt, die auf objektiven und überprüfbaren Modalitäten beruhen und eine zeitlich gestaffelte Aktualisierung, insbesondere im Falle einer Verschlechterung des EU-BIP, vorsehen.

Da die Wirtschafts-, Haushalts- und Sozialkrise 2013 noch nicht überwunden war, führte der Gesetzgeber mit der **sechsten Methode** eine neue Solidaritätsabgabe ein, durch die allerdings die Bezieher der niedrigsten Bezüge sowie die Pensionäre nicht benachteiligt werden. Gemäß dem Statut ist die Methode bis 2023 und gegebenenfalls darüber hinaus anzuwenden, solange keine Einigung mit dem Gesetzgeber über ihre Erneuerung erzielt ist.



8 Artikel 10 und 11 des Anhangs XI (Statut von 2014).

Am 1. März 2020 feierte die Methode ihr 48jähriges Bestehen – eine Erfolgsbilanz, allen Widerständen und schweren Prüfungen zum Trotz.

**48
YEARS**

In ihrer langen Karriere erlebte die Methode manch Auf und Ab; genannt seien die sozialen und wirtschaftlichen Krisen insbesondere im Gefolge der drei Ölschocks (1972, 1980 und 2003); die wiederholte Weigerung des Gesetzgebers, die Methode anzuwenden (1973, 2009, 2011 und 2012); ihre Kündigung durch den Rat 1980; die Konflikte, die stets zum Ende der Laufzeit der Methode auftraten, bis–meist unter dem Druck des Personals–ihre Verlängerung erreicht war; die Gerichtsverfahren, die von der Kommission und Mitgliedern des Personals angestrengt wurden, um die Methode zu verteidigen (oder aber auch von einigen Personalmitgliedern, um sie zu annullieren); die schwierigen Verhandlungen über Begründetheit und Höhe der verschiedenen Zusatzabgaben (Krisen-, Sonder-, befristete oder Solidaritätsabgabe⁹); die Ausnahmeklausel¹⁰; die Einführung von Berichtigungskoeffizienten, eine Zeitlang auch für den Sitz, die Aufnahme des Koeffizienten Brüssel-Luxemburg in die Gehaltstabelle; die Anwendung der Methode auf die Progressivität der Gemeinschaftssteuer; die Aufnahme der Methode ins Beamtenstatut; die umfassende Überarbeitung des Statuts im Jahre 2004; und zuletzt schließlich die große globale Finanzkrise von 2008 mit ihren schwerwiegenden budgetären Auswirkungen in der EU.

Diese letzte Krise brachte tiefgreifende Folgen für die Entwicklung der Methode mit sich, als nämlich der Gesetzgeber¹¹ 2009 und dann 2011 sowie 2012 den auf der Methode basierenden Anpassungsvorschlag ablehnte und beschloss, die Ausnahmeklausel anzuwenden. Für die Jahre 2013 und 2014 beschloss der Gesetzgeber zudem, die Methode auszusetzen und Gehälter und Pensionen einzufrieren.

Den Artikel „**Die lange Geschichte der Methode**“ schrieb Ludwig Schubert im Jahre 2013, kurz nach Verabschiedung der sechsten Methode durch Rat und Parlament.

Danach ergingen zwei Urteile des Europäischen Gerichtshofs zugunsten der Entscheidungen des Gesetzgebers; sie richteten den größten Schaden in der Geschichte der Methode an.

Für das Jahr 2011 hatte die Kommission, wie im Statut vorgesehen, einen Bericht vorgelegt, demzufolge es 2011 keine „erhebliche, abrupte“ Wirtschaftskrise gab und die Ausnahmeklausel nicht anzuwenden war. Der Gesetzgeber stimmte den Schlussfolgerungen des Berichts nicht zu, sondern wandte die Ausnahmeklausel an, worauf die Kommission erneut Klage gegen den Gesetzgeber erhob, wie bereits für 2009 (und erstmals für 1972). Leider wies der Gerichtshof die Klage ab und entschied, der Rat sei berechtigt, die Ausnahmeklausel anzuwenden, doch müsse die Kommission dem Rat einen Vorschlag für eine jährliche Anpassung vorlegen. In diesem Kontext legten Rat und Kommission den Anpassungssatz arbiträr auf 0% (statt 1,7%) für 2011 und auf 0,8% (ebenfalls statt 1,7%) für 2012 fest und enthielten damit dem Personal eine fällige Gehaltserhöhung von 2,6% vor.

Die Unnachgiebigkeit des Gesetzgebers ließ dem Personal, den Aktiven und den Ehemaligen, nur die eine Wahl: den Klageweg

⁹ Definiert in Art. 66a des Statuts.

¹⁰ Art. 10 des Anhangs XI (Statut von 2004).

¹¹ Rat und Parlament im Mitentscheidungsverfahren, Artikel 294 AEUV.

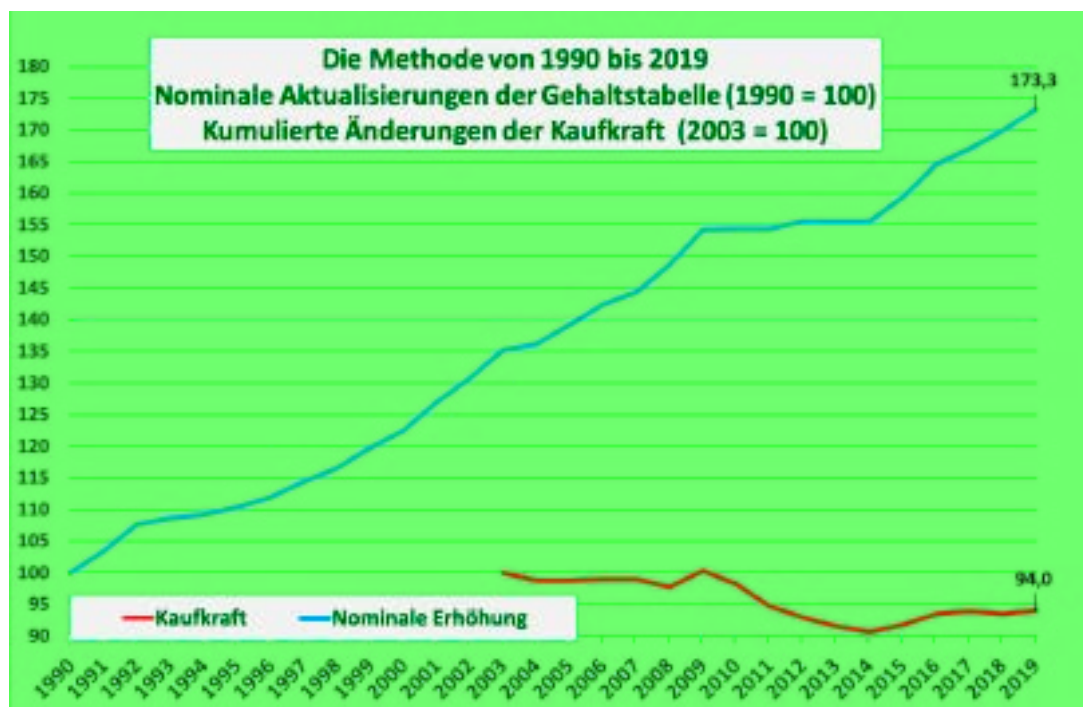
zu beschreiben¹². Ludwig Schubert wusste, die wirtschaftlichen, rechtlichen und gesetzlichen Argumente waren solide; zusammen mit den Gewerkschaften, der AIACE und den Anwälten bereitete er die Klage vor. Im Januar 2015 wurde die „Schubert-Klage“¹³ eingelegt.

In der mündlichen Verhandlung legte Ludwig Schubert, auf Aufforderung der Richter, seine Position dar, auf außergewöhnliche, brillante Weise, doch fiel das Urteil im Dezember 2018 völlig überraschend zugunsten des Gesetzgebers aus – das Gericht wies alle Argumente der Antragsteller zurück, bestätigte damit das vorangegangene Urteil und gründete hierauf seine Schlussfolgerungen: Bei der Anpassung der Bezüge sei es allein Sache des Gesetzgebers, zu entscheiden, ob und wie er die Ausnahmeklausel anwendet.

Die Entscheidungen des Rates für diese vier Jahre (2011-2014) führten nominal zu einer Quasi- Stagnation der Höhe der Bezüge im

Europäischen öffentlichen Dienst (+ 0,8%) und zu einem Kaufkraftverlust für Aktive und Pensionäre von 9,2% gegenüber den nationalen Beamten der Zentralverwaltung. Dieser Verlust wird nie wieder wettgemacht werden, denn die Bezüge der Beamten und sonstigen Bediensteten bleiben auf Dauer um fast 10% unter der Höhe, die einer Parallelentwicklung entsprechen würde. Damit wurde und wird die finanzielle Attraktivität des Europäischen öffentlichen Dienstes ernsthaft beeinträchtigt.

Beim Lesen von Ludwig Schuberts „**Langer Geschichte der Methode**“ und der anderen Artikel in dieser Broschüre fällt ins Auge, wie sehr die Methode seit fast einem halben Jahrhundert eine Art Spiegelbild ist der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung von den 1970er Jahren bis 2020– von der Europäischen Gemeinschaft mit sechs Mitgliedstaaten zur Europäischen Union mit 28 Mitgliedern (seit dem 1. Februar 2007).



12 Rechtssache Ludwig Schubert und andere, T-530/16.

13 Mit Pierre Blanchard für die AIACE und mit anderen Gewerkschaftern.

Wie die Ergebnisse der Methode zeigen, war auch der Europäische öffentliche Dienst von den weitreichenden Sparmaßnahmen betroffen, die man den Beamten und Angestellten in den Mitgliedstaaten zwischen 2004 und 2019 auferlegte. Diese europäischen Bürgerinnen und Bürger sind repräsentativ für eine von der Krise schwer getroffene Mittelschicht in der EU, die die Verantwortung dafür gerne der EU zuschreibt (siehe Schaubild "Die Methode von 1990 bis 2019").

Dieser **politische Aspekt der Methode** sowie ihre Bedeutung für den Europäischen öffentlichen Dienst, der beständig auf eine immer stärkere Union hinwirkt, sind wohl der Grund dafür, dass verschiedene Mitgliedstaaten – und durchaus nicht die kleinsten oder „weniger europafreundlichen“ – jeweils vor Ende der Laufzeit versuchen, die Methode nach ihrem Gusto umzuändern oder ganz und gar abzuschaffen – wobei sie immer wieder finanzielle Nöte vorschieben.

Liebe Kolleginnen und Kollegen, um uns auf die Zukunft vorzubereiten, müssen wir die Vergangenheit kennen. Die Methode wird wieder einmal zum Opfer ihres historischen Erfolgs und ihres langen Bestehens werden. Bestimmte Mitgliedstaaten werden sie kritisieren¹⁴ oder in Bausch und Bogen

in Frage stellen, sobald die laufenden Verhandlungen über den mehrjährigen Finanzrahmen 2021-2027 abgeschlossen sind, spätestens aber 2023.

Dies wird ein kritischer Moment sein, zumal im Urteil des Gerichtshofs von Dezember 2018 über die Methode in den Jahren 2011 und 2012 hervorgehoben wird, dass die Aktualisierung unserer Bezüge, obwohl seit 1991 im Statut verankert, **keineswegs zum gemeinschaftlichen Besitzstand gehört**¹⁵.

Und Ludwig Schubert ist nicht mehr da.

Wir werden uns alle, Aktive und Pensionäre, mobilisieren müssen, hoffentlich mit Unterstützung der Kommission, und unermüdlich allen Beteiligten die Bedeutung der Methode und ihre Win-Win-Effekte für die Institutionen, für ihr Personal und für die Mitgliedstaaten klarmachen.

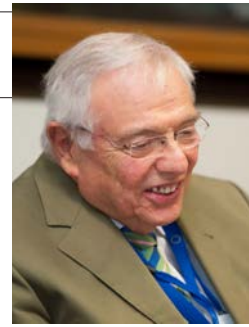
Das Vermächtnis Ludwig Schuberts, wir müssen es verteidigen. Es ist gleichbedeutend mit den Prinzipien der Kontinuität, Unabhängigkeit und Kompetenz des Europäischen öffentlichen Dienstes und mit dem sozialen Frieden in den EU-Institutionen. Den brauchen wir, damit die EU voll funktionsfähig bleibt, zum Wohle aller Bürgerinnen und Bürger.



14 Siehe das Dokument des Ratsvorsitzes von Ende 2018, das die Position dieser Mitgliedstaaten vertritt und Einsparungen in „Rubrik 7“ fordert: „Europäische öffentliche Verwaltung (Statutsrevision, Laufbahnen, Zulagen, Steuern, Abgaben, Versorgungsbezüge usw.)“.
15 Urteil in der Rechtssache T-530/16, Punkt IV.B.4 "Zum vierten im Rahmen der Einrede der Rechtswidrigkeit vorgebrachten Argument, das einen Verstoß gegen Artikel 65 des Statuts und gegen den Grundsatz der erworbenen Rechte im Zusammenhang mit der Parallelitätsregel geltend macht".

DIE LANGE GESCHICHTE DER METHODE

VON LUDWIG SCHUBERT (1935-2018)



Hintergrund

Am 2. Juli 2013 nahm das Europäische Parlament in seiner Plenarsitzung einen Standpunkt in erster (und wahrscheinlich letzter) Lesung zur Überarbeitung des Statuts des Europäischen Öffentlichen Dienstes (EÖD) an. Der Rat hat sich verpflichtet, diesen Standpunkt zu bestätigen. Die Rechtstexte werden im September 2013 in allen Sprachen angenommen.

Dieser Beschluss wurde auf Vorschlag der Kommission gemäß Artikel 294 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) im komplizierten Mitentscheidungsverfahren zwischen Parlament und Rat gefasst. Dieses Verfahren ist in den Artikeln 336 und 298 AEUV vorgeschrieben, die u. a. auf die Aufrechterhaltung einer „offenen, effizienten und unabhängigen europäischen Verwaltung“ abzielen. Der Beschluss enthält in Anhang XI des Statuts die sechste Methode zur Angleichung der Dienst- und Versorgungsbezüge des Europäischen Öffentlichen Dienstes.

In diesem wichtigen Moment für den EÖD ist es an der Zeit, uns die lange Geschichte dieser Methode vor Augen zu führen.

Die Anfänge

Für die Verwaltung der „Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl“ (EGKS), deren Vertrag am 23. Juli 1952 für 50 Jahre in Kraft trat, wurde Anfang der 1950er Jahre die Höhe der Dienst- und Versorgungsbezüge des EÖD an die der nationalen öffentlichen Verwaltungen gekoppelt. Diese Bezüge sollten mit denen der Führungskräfte der Kohle- und Stahlindustrie sowie des diplomatischen Dienstes der sechs damaligen Mitgliedstaaten konkurrenzfähig sein.

Die Römischen Verträge zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und der Europäischen Atomgemeinschaft (Euratom) traten am 1. Januar 1958 auf unbestimmte Zeit in Kraft. Die Verwaltungen dieser neuen Gemeinschaften arbeiteten das „Statut der Beamten und sonstigen Bediensteten der Europäischen Gemeinschaften“ aus, das – nach einem Beschluss der Räte dieser beiden Gemeinschaften vom 18. Dezember 1961 – am 1. Januar 1962 in Kraft trat.

Es handelte sich um ein modernes Beamtenstatut, das sich an den Rechtsvorschriften der sechs Mitgliedstaaten und insbesondere an denen Deutschlands und Frankreichs orientierte. Der zweite Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 31 (EWG) und der Verordnung Nr. 11 (Euratom) zur Errichtung dieses Statuts lautet:

„Dieses Statut und diese Beschäftigungsbedingungen sollen einerseits den Gemeinschaften die Mitarbeit von Bediensteten sichern, die in Bezug auf Unabhängigkeit, Befähigung, Leistung und Integrität höchsten Ansprüchen genügen und unter den Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Gemeinschaften auf möglichst breiter geographischer Grundlage auszuwählen sind; sie sollen andererseits den Bediensteten die Möglichkeit geben, ihre Aufgaben unter Voraussetzungen zu erfüllen, die ein reibungsloses Arbeiten der Dienststellen am besten gewährleisten.“

Bei allen wichtigen Überarbeitungen dieses Statuts wurde im Wesentlichen an diesem dem EÖD zugewiesenen Ziel festgehalten.

Im Statut von 1962 (Artikel 66) wurde die Höhe der Bezüge der Bediensteten der EGKS

übernommen, damit sie auf dem Arbeitsmarkt wettbewerbsfähig bleiben und der neue EÖD die in dem oben genannten Erwägungsgrund genannten Ziele erfüllen konnten.

Um den Lebensbedingungen an den verschiedenen Dienstorten der Gemeinschaften Rechnung zu tragen, wurden mit dem Statut (Artikel 64) **Berichtigungskoeffizienten** für die Dienstbezüge (und Versorgungsbezüge) eingeführt, um „den **Grundsatz der Kaufkraftäquivalenz**“ zwischen den verschiedenen Dienstorten zu gewährleisten.

In Artikel 65 des Statuts sind jährliche Anpassungen der Dienst- und Versorgungsbezüge unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung und insbesondere der Entwicklung der öffentlichen Dienstbezüge in den Mitgliedstaaten vorgesehen. Für etwaige größere Schwankungen in den Lebenshaltungskosten war eine häufigere, binnen zwei Monaten zu beschließende Anpassung vorgesehen.

In den 1960er Jahren und Anfang der 1970er Jahre blieben die jährlichen Anpassungen der Dienst- und Versorgungsbezüge jedoch deutlich hinter denen der Mitgliedstaaten zurück.

Der reale durchschnittliche Anstieg der Pro-Kopf-Dienstbezüge lag in der EWG bei etwa 5 % pro Jahr, während die dem EÖD nach Artikel 65 des Statuts gewährten Anpassungen die Inflationsrate kaum überstiegen. Daraus folgte ein Rückgang des relativen Gehaltsniveaus des EÖD, der nach elf bis zwölf Jahren auf rund 25 % geschätzt wurde. Schon damals wurden die Beschlüsse des Rates von der Ratsgruppe „Statut“ vorbereitet!

Infolge dieser den EÖD benachteiligenden Entwicklung wurde ab der zweiten Hälfte der 1960er Jahre jedes Jahr gestreikt. Zuletzt wurde „**der Grundsatz der Parallelität der Kaufkraftentwicklung im EÖD zur Entwicklung in den nationalen öffentlichen Diensten**“ von den Gewerkschaften gefordert und von der Kommission akzeptiert.

Die ersten fünf Methoden

Der jährlichen Streiks überdrüssig, schlug der spätere Ratspräsident Gaston Thorn im Dezember 1972 „eine Methode zu ihrer Vermeidung“ vor. Diese Idee und der Begriff „Methode“ wurden sofort von den Gewerkschaften und dann auch von der Kommission übernommen.



So wurde Anfang 1971 der Entwurf der „**ersten Methode zur Angleichung der Dienst- und Versorgungsbezüge**“ im Büro des Präsidenten des Thorn-Rates in Luxemburg zusammen mit Vertretern der Gewerkschaften und der Kommission ausgearbeitet und anschließend vom Rat angenommen. Diese Methode

beruhte schon auf dem „Grundsatz der Parallelität“. Die Lösung für die Umsetzung blieb dann bei allen folgenden Methoden im Wesentlichen die gleiche: Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge des EÖD nach Maßgabe der Entwicklung der tatsächlichen Kaufkraft in den öffentlichen Diensten der Mitgliedstaaten unter Berücksichtigung der Preisentwicklung in Brüssel. Es handelt sich also nicht um eine reine Preisindexierung!

Im März 1972 hatte der Rat die Methode angenommen, doch im Dezember 1972 lehnte er (unter Druck der deutschen Delegation) ihre Anwendung ab! Nach weiteren lang andauernden Streiks klagte die

Mansholt-Kommission vor dem Europäischen Gerichtshof gegen den Rat. Im Urteil des Gerichtshofes vom 5. Juni 1973 wurde der Rat wegen „Verletzung des berechtigten Vertrauens des Personals“ verurteilt. In der Folge wurde die Methode ohne besondere Probleme angewandt.

Die für einen begrenzten Zeitraum vereinbarte Methode sollte nach einem Dialog mit dem Personal **im Jahr 1976** durch die **zweite Methode** ersetzt werden. Diese enthielt technische Verbesserungen und wurde angesichts der – nach beiderseitiger Auffassung – guten Ergebnisse der ersten Methode auf „unbestimmte Zeit“ mit einer Auflösungsklausel abgeschlossen.

Die Inflation war zu der Zeit in Belgien (1972-80: 7,7 % im Jahr) und ganz Europa sehr hoch. Um eine dramatische künstliche Verschärfung der Eskalation des gemeinschaftlichen Steuersystems durch den inflationsbedingt starken Anstieg der Dienstbezüge zu verhindern, wurden die Gehaltsanpassungen oft auch für Brüssel und Luxemburg mit einem Berichtigungskoeffizienten (ohne Steuererhöhung) vorgenommen. Dieser erreichte im Juli 1976 schon 157,8 % und mehr! Bei der zweiten Methode erwies sich die Einbeziehung des Berichtigungskoeffizienten für Brüssel/Luxemburg in die Gehaltstabelle als technisch schwierig und äußerst problembehaftet.

Unter dem Druck der zweiten Ölpreiskrise kündigte der Rat im Dezember 1980 die zweite Methode und setzte ins Protokoll, dass er nie wieder eine Methode akzeptieren werde. Erst 1981 kam es nach zahlreichen Streiks zur Einsetzung eines „Ausschusses für die Konzertierung zwischen dem Personal und dem Rat“ (COCO) mit Zugang zur Ministerebene.

In diesem Rahmen wurde auf Vorschlag der Kommission die **dritte Methode** ausgehandelt und Ende 1981 beschlossen. Vereinbart war sie für einen Zehnjahreszeitraum ohne Auflösungsklausel, wohl aber mit einer „Notklausel“ für Extremfälle, deren Anwendung bei bestimmten objektiven Daten auf Vorschlag der Kommission hätte ausgelöst werden können.

Der „Preis“ für diese Methode war die Sonderabgabe, die vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Lage und insbesondere der Verschlechterung des „Austauschverhältnisses“ nach der 2. Ölpreiskrise eingeführt wurde. Diese Abgabe konnte angesichts der Lagebesserung bei einer Halbzeitüberprüfung gesenkt werden. Neuerungen der Methode bestanden darin, den „Berichtigungskoeffizienten Brüssel/Luxemburg ein für alle Mal in die Tabelle“ einzubauen und



die jährlichen Anpassungen „netto“ vorzunehmen, d. h. unter Berücksichtigung der Schwankungen der direkten oder indirekten Steuerbelastung und Sozialbeiträge auf nationaler Ebene. So gelang es, einer künstlichen Eskalation des gemeinschaftlichen Steuersystems Einhalt zu gebieten und zugleich die Parallelität zwischen den Entwicklungen der realen Netto-Kaufkraft einerseits und den nationalen öffentlichen Diensten andererseits zu wahren.

Vor Ablauf dieser Methode wurden auf Grundlage eines Vorschlags der Kommission die Verhandlungen über die **vierte Methode** im Rahmen des COCO aufgenommen. Zu einem bestimmten Zeitpunkt wollte die Delors-Kommission diese schwierigen Verhandlungen durch einen Kompromiss abschließen. Damit waren die Personalvertreter nicht einverstanden, und so schlug Präsident Delors vor, die Gewerkschaften sollten die Verhandlungen übernehmen, und die Kommission sollte das Er-



gebnis dieser Verhandlungen, wenn sie es für „angemessen“ hielt, vorschlagen. Auf diese Weise kam es Ende 1991 zu einer vierten Methode, die ebenfalls für zehn Jahre galt. Diese Methode wurde als Anhang XI in das Statut aufgenommen. Als „Preis“ für diese Methode wurde während ihrer Laufzeit die Sonderabgabe wiedereingeführt. Ein Ergebnis dieser Verhandlungen war die Erhöhung des Rentenbeitrags im Interesse des versicherungsarithmetischen Gleichgewichts unseres Versorgungssystems.

Diese vierte Methode hätte 2001 auslaufen sollen, wurde aber nach weiteren Verhandlungen bis 2004 verlängert, um die Vorbereitung der für 2004 geplanten Überarbeitung des Statuts nicht durch Konflikte über die Methode zu gefährden.

Die fünfte Methode wurde dann auf Vorschlag der Kommission und in Abstimmung mit dem Personal in zahlreichen Sitzungen des Konzertierungsausschusses genau in der Zeit ausgehandelt, in der auch das Statut im Jahr 2004 überarbeitet wurde. Auch bei dieser Methode wurde als „Preis“ eine progressive Sonderabgabe beschlossen. Sie wurde zum neuen Anhang XI des Statuts. In Anhang XII wurde weiter die Berechnung, mit der das versicherungsarithmetische Gleichgewicht des Versorgungssystems gewahrt wurde, detailliert beschrieben.

Außer im Dezember 1972 **hielt sich der Rat an die aufeinanderfolgenden Metho-**

den, und während ihrer Anwendungsdauer war der soziale Frieden in den europäischen Institutionen gewahrt. Dreimal jedoch verstieß der Rat gegen die fünfte Methode, die bis zum 31. Dezember 2012 galt: in den Jahren 2009, 2011 und 2012. Die Kommission erhob in jedem dieser Fälle vor dem Europäischen Gerichtshof Klage gegen den Rat.

Das Personal vertraute darauf, dass der Gerichtshof das Recht wiederherstellen würde, und griff in keinem dieser Fälle zu kollektiven Maßnahmen. Das Rechtsmittelverfahren gegen die jährliche Anpassung für 2009 wurde am 24. November 2010 gewonnen, und die Zahlungsrückstände wurden mitsamt Verzugszinsen gezahlt. Die Berufungen gegen die Anpassungen für 2011 und 2012 sind noch anhängig; die Urteile werden noch in diesem Jahr (2013) erwartet¹.

Der Weg zur sechsten Methode

Die neue Methode von 2013 wurde nicht mehr im alten Verfahren des *Vorschlags der Kommission und der qualifizierten Mehrheit im Rat* beschlossen. Das langwierige Mitentscheidungsverfahren zwischen Parlament und Rat (Artikel 294 AEUV) auf Vorschlag der Kommission gemäß Artikel 336 AEUV verkomplizierte den Beschlussfassungsprozess erheblich.

Auf Vorschlag der Kommission wurde am 13. Dezember 2011 eine umfassendere Überarbeitung des Statuts beschlossen, mit der bis 2020 Haushaltseinsparungen in Höhe von 1 Mrd. EUR erzielt werden sollten. In dem Vorschlag wurde der „Grundsatz der Parallelität“ beibehalten, die Sonderabgabe aber auf 6 % erhöht. Zugleich wurde auf technischer Ebene viel von dem geändert, was sich in vierzig Jahren Erfahrung mit der Methode entwickelt und be-

¹ Als Ludwig Schubert diesen Artikel schrieb, konnte er noch nicht wissen, dass der Gerichtshof mit Urteil vom 19. November 2013 die Klage der Kommission abweisen und die Anwendung der Ausnahmeklausel legitimieren würde (siehe den Artikel „Nur die Methode, sonst nichts“ in dieser Broschüre).

währt hatte. Anscheinend wurden diese technischen Änderungen vorgenommen, um „etwas zu ändern“ und damit die Annahme durch den Rat zu erleichtern. Diese Änderungen waren jedoch voller „technischer Unzulänglichkeiten“, die in der Zukunft zu erheblichen Problemen hätten führen können. Die Personalvertreter – und insbesondere die Vertreter der AIACE – wiesen hierauf immer wieder hin, und die endgültige Entscheidung hat sehr viel vom früheren Konzept, das sich in der Vergangenheit bewährt hatte, wiederhergestellt.

Wie bei der allgemeinen Überarbeitung des Statuts erläuterte die Kommission den Personalvertretern ihre Vorschläge für die Methode ausführlich. Zu einem echten Dialog oder gar Verhandlungen kam es jedoch nicht.

Der Entwurf des Standpunkts des Parlaments wurde am 25. April 2012 vom Rechtsausschuss des Parlaments angenommen. Das Parlament stützte im Großen und Ganzen und insbesondere in Bezug auf die Methode den Vorschlag der Kommission, sprach sich jedoch dafür aus, die Methode nicht wie von der Kommission vorgeschlagen alle zehn Jahre, sondern unbefristet zu beschließen. Auch auf der Ebene des Parlaments gab es keinen echten sozialen Dialog oder gar Verhandlungen mit den Personalvertretern, sondern nur einige informelle Kontakte.

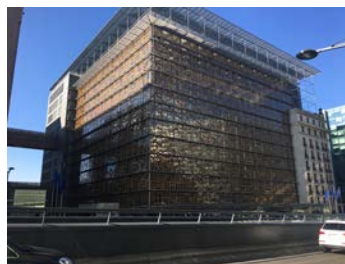
Der Rat kam monatelang nicht dazu, seinen Standpunkt darzulegen. Seine Gruppe „Statut“ beschränkte sich darauf, so realitätsferne wie provozierende „Zwischenberichte“ auszuarbeiten. Erst die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 7. und

8. Februar 2013 zum „mehrjährigen Finanzrahmen“ ermöglichten die Festlegung des Standpunkts des Rates. Er zielte darauf ab, bis 2020 weitere Einsparungen in Höhe von 1,5 Mrd. EUR bei den Verwaltungsausgaben zu erzielen, und zwar in erster Linie mittels eines zweijährigen Einfrierens der Dienst- und Versorgungsbezüge. Auf dieser Grundlage erteilte der AStV (ohne Dialog mit dem Personal) dem Rat am 8. Mai 2013

ein Verhandlungsmandat. Der in diesem Mandat enthaltene Entwurf einer Methode war für die Personalvertreter ebenso wie für die Kommission und das Parlament völlig inakzeptabel. Er stellte mehrere Grundprinzipien des Unionsrechts in Frage. Versuchsweise wurde berechnet, wozu die Anwendung des neuen Entwurfs der Methode führen würde, und so ergab sich unter Zugrundelegung der Zahlen der letzten 35 Jahre in der Gehaltstabelle ein Rückgang der Dienst- und Versorgungsbezüge um rund 45 %!

Um das umständliche Mitentscheidungsverfahren nach Artikel 294 AEUV (zwei Lesungen, ein Vermittlungsverfahren und schließlich eine dritte Lesung!) abzukürzen, **kamen Kommission, Parlament und Rat zu mehreren „Trilog“-Sitzungen zusammen.** Außer zwei „Anhörungen“ mit Vertretern des Rates

und zwei weiteren Anhörungen mit Vertretern des Parlaments gab es mit den Personalvertretern keinen weiteren Dialog, geschweige denn Verhandlungen. Es ist jedoch anzuerkennen, dass die Kommission die Personalvertreter vor und nach jeder „Trilogsitzung“ ausführlich informierte. Ein wirklicher Dialog oder Verhandlungen waren aufgrund des komplizierten Entscheidungsverfahrens nicht möglich.



Am Ende erzielten die Trilogsparteien einen Kompromiss, der vom AStV am 28. Juni 2013 und vom Plenum des Parlaments am 2. Juli 2013 politisch gebilligt wurde. Die förmliche Annahme der Rechtstexte erfolgt im September 2013.

Eine erste Beurteilung



Diese neue Überarbeitung des Statuts ist allgemein unvorteilhaft für den Europäischen Öffentlichen Dienst und sehr negativ für die Laufbahn- und Ruhegehaltsaussichten junger sowie künftiger Beamter.

Der schwerwiegendste negative Punkt für die Dienstbezüge- und Ruhegehaltsansprüche ist die Blockade der Anpassungen für 2013 und 2014. Hinzu kam ab 2014, schon vor der Anwendung der neuen Methode, die Wiedereinführung der Sonderabgabe in Höhe von 6 % (7 % für die höchsten Besoldungsgruppen AD 15 und AD 16).

Der Betrag der vom Europäischen Rat vorgesehenen Haushaltseinsparungen in Höhe von 2,5 Mrd. EUR bis 2020 könnte durch die Blockierung der Dienst- und Versorgungsbezüge in den Jahren 2013 und 2014 und andere Sparmaßnahmen für den Haushalt der Europäischen Union noch übertroffen werden. Den aktuellen Wert der Einsparungen eingerechnet, die sich aus der Beibehaltung dieser Maßnahmen über das Jahr 2020 des mehrjährigen Finanzrahmens hinaus ergeben, sind die Einsparungen sogar noch höher.

Von großer Bedeutung sind die Auswirkungen dieser Maßnahmen auf den Verwaltungshaushalt der Union, völlig unbedeutend ist aber ihr Beitrag zur Konsolidierung der nationalen Haushalte. Da die Methode in vollem Umfang der — krisenbedingt — negativen Kaufkraftentwicklung auf nationaler Ebene Rechnung trägt, ist die Blockierung der Dienst- und Versorgungsbezüge auch durch das Argument der „Solidarität“ nicht zu rechtfertigen.

Für die Ruheständler dagegen hat die Methode mehrere deutlich positive Aspekte.

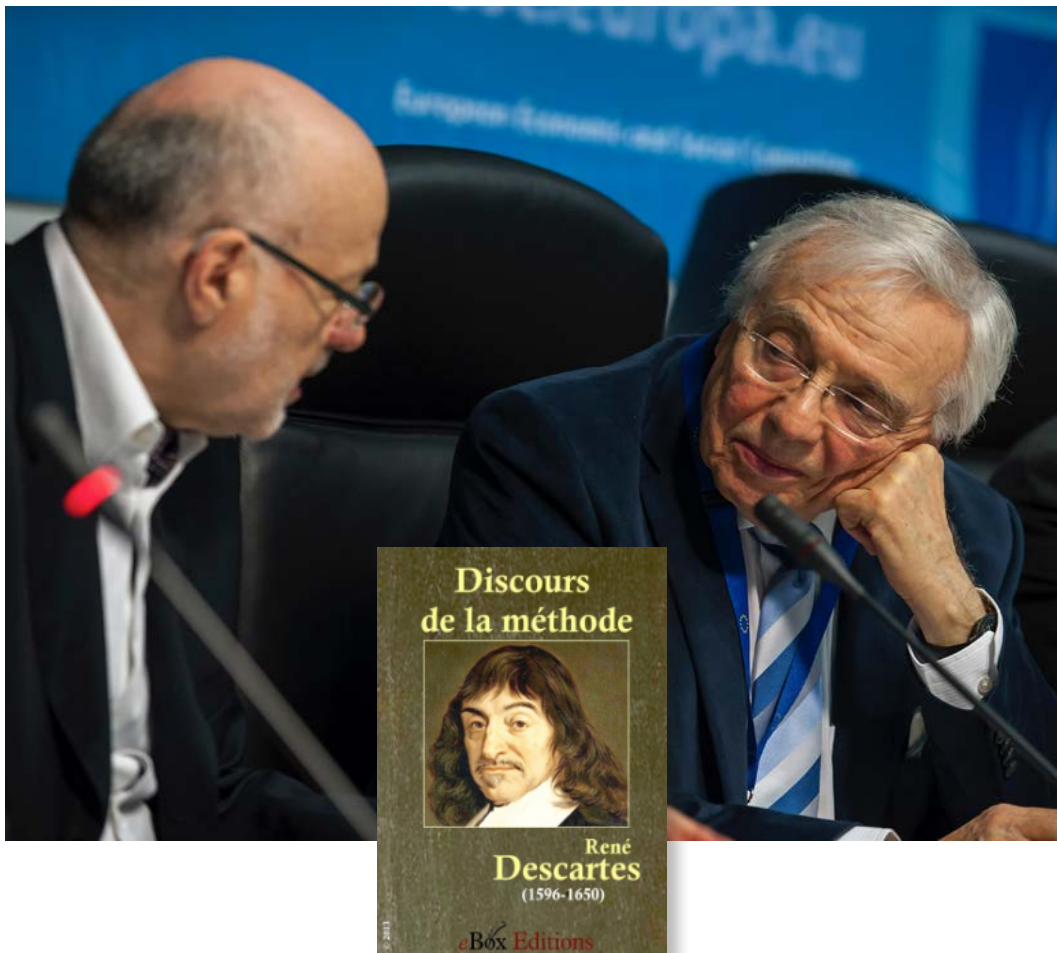
- Der fiktive Pensionsfonds, dessen Existenz wir unaufhörlich hervorgehoben haben, wird ausdrücklich anerkannt.
- Die erworbenen Rentenansprüche werden gewahrt, **und für Renten gilt die neue Sonderabgabe nicht.**
- Die jährlichen Anpassungen der Ruhegehälter und Dienstbezüge sind weiterhin miteinander verknüpft.
- **Die sechste Methode** bestätigt den „Grundsatz der Parallelität“ und übernimmt einen Großteil der technischen Aspekte, die sich bewährt haben und deren Beibehaltung wir gefordert haben.
- Da die Methode die vollumfängliche Berücksichtigung der Wirtschaftslage in den Referenzmitgliedstaaten widerspiegelt, können die Mäßigungs- und Ausnahmeklauseln als überflüssig betrachtet werden. Diese Klauseln sind ein politisches Zugeständnis an den Rat. Sie bedeuten zwar einen wahrscheinlich seltenen und vorübergehenden Kaufkraftverlust, mindern letztlich aber nicht das Niveau der Dienst- und Versorgungsbezüge, das sich aus der Anwendung des Grundsatzes der Parallelität ergibt. Bei einer Kaufkraftänderung um mehr als 2 % nach oben oder nach unten wird eine über diese Benchmark hinausgehende Anpassung

sung um neun Monate verschoben. In Rezessionszeiten wird die Anpassung je nach Schwere des Abschwungs teilweise oder vollständig um neun Monate verzögert; ab einer Rezession von -3 % des BIP der Union wird die Anpassung ausgesetzt, bis das BIP wieder das vorherige Niveau erreicht hat.

- Um das langwierige Mitentscheidungsverfahren zu umgehen, **werden die Anpassungen automatisch vorgenommen**, und nach 2023 sollen, sofern dann keine neue Methode beschlossen wird, die Methode und die Sonderabgabe automatisch zur Anwendung kommen.

Trotz mangelnden sozialen Dialogs wurde für die Ruhegehaltsempfänger mit folgenden Grundsätzen ein verhältnismäßig gutes Ergebnis erzielt:

- Wahrung der erworbenen Rentenansprüche;
- wirtschaftlich und gesellschaftlich logische Begründung der Methode und unseres Versorgungssystems;
- Richtigkeit und Beständigkeit unserer Argumente, die schlussendlich von der Europäischen Kommission, dem Europäischen Parlament und insbesondere den Juristischen Diensten aufgegriffen und unterstützt werden.



WAS HINTER DER METHODE STECKT

Das der Methode zugrunde liegende Prinzip ist äußerst einfach: Sicherstellung einer parallelen Entwicklung der Kaufkraft der EU-Beamten und der einzelstaatlichen Beamten. Aber hinter dieser scheinbaren Einfachheit steckt enorm viel Arbeit von Eurostat in Zusammenarbeit mit den statistischen Ämtern der Mitgliedsstaaten:

- zunächst muss die Entwicklung der Gehälter der Beamten in den Zentralverwaltungen einer repräsentativen Gruppe von Mitgliedsstaaten festgestellt werden,
- davon muss die Entwicklung der Lebenshaltungskosten, die Auswirkungen verschiedener Steuern, Abschöpfungen und Prämien abgezogen werden, um zur (netto) Kaufkraft zu gelangen,
- es muss das gewichtete Mittel dieser nationalen Indices errechnet werden (spezifischer Indikator), diesem rechnet man die Entwicklung der Lebenshaltungskosten in Brüssel (und zum Teil Luxemburg) hinzu,

- um die jährliche Anpassung (oder „Aktualisierung“) der Grundgehaltstabelle und zahlreicher Zulagen und Vergütungen festzulegen,
- schließlich muss der Unterschied in den Lebenshaltungskosten zwischen Brüssel/Luxemburg und den anderen Orten der dienstlichen Verwendung berücksichtigt werden, um die Berichtigungskoeffizienten für diese verschiedenen Dienstorte zu ermitteln.

Jede dieser Stufen beruht auf sehr gründlichen Analysen von Eurostat, die jedes Jahr Ende Oktober in einem mehr als 100 Seiten umfassenden Bericht zusammengefasst werden. Eurostat erarbeitet auch für jeden Mitgliedsstaat einen Leitfaden, worin die für die nationalen statistischen Ämter geltenden praktischen Modalitäten für die Erstellung der Daten, die an Eurostat übermittelt werden und dort auch überprüft werden, festgelegt sind. Nehmen wir einige Beispiele, die die Komplexität des Verfahrens veranschaulichen:

Frankreich: Zahlenangaben gemäß dem 2010 validierten Leitfaden und dem bilateralen Schriftverkehr seither.

Personalzunahme (+649). Die Regierung hob den „point de l'indice“ nicht an, er liegt seit Februar 2017 unverändert bei 56,2323. Die partielle Umsetzung der PPCU-Reform und weitere Anpassungen führten zu einem geringen nominalen Anstieg der Bruttobesoldung von 0,6%. Die Pensionsbeiträge stiegen von 10,56% auf 10,83%. Bei der Nettobesoldung lag die nominale Änderung insgesamt bei +0,5%.

Entwicklung der Gehälter: Frankreich, Eurostatbericht 2019 (Ref. Ares(2019)6759968), S. 40

Die Berechnung der Lebenshaltungskosten der europäischen Beamten in Brüssel, Luxemburg und den anderen Orten der dienstlichen Verwendung ist komplizierter, denn dafür muss die Struktur unserer Ausgaben berücksichtigt werden. Diese wird von Eurostat mittels regelmäßig durchgeführter Erhebungen über die Haushaltsausgaben von Beamten und sonstigen Bediensteten ermittelt. Die Entwicklung der Preise

von 80 verschiedenen Kategorien von Gütern und Dienstleistungen an den verschiedenen Dienstorten, die größtenteils im Rahmen des Programms zur Ermittlung der Kaufkraftparitäten festgestellt werden, müssen nun nach der Struktur unserer Ausgaben gewichtet werden, um die Entwicklung der Lebenshaltungskosten zu erhalten. Für die Ermittlung der Wohnkosten (welche Art von Unterkunft, in welcher Wohngegend, wie können die Kosten

für Miete bzw. Kauf einer Immobilie berücksichtigt werden..) und der Ausbildungskosten (wie können die Kosten an einer europäischen Schule den Kosten an öffentlichen oder pri-

vaten Schulen in den Mitgliedsstaaten gegenüber gestellt werden) wurden spezifische Verfahren entwickelt.

1.3.3. Auswirkungen neuer Paritäten aufgrund von Verbraucherpreiserhebungen

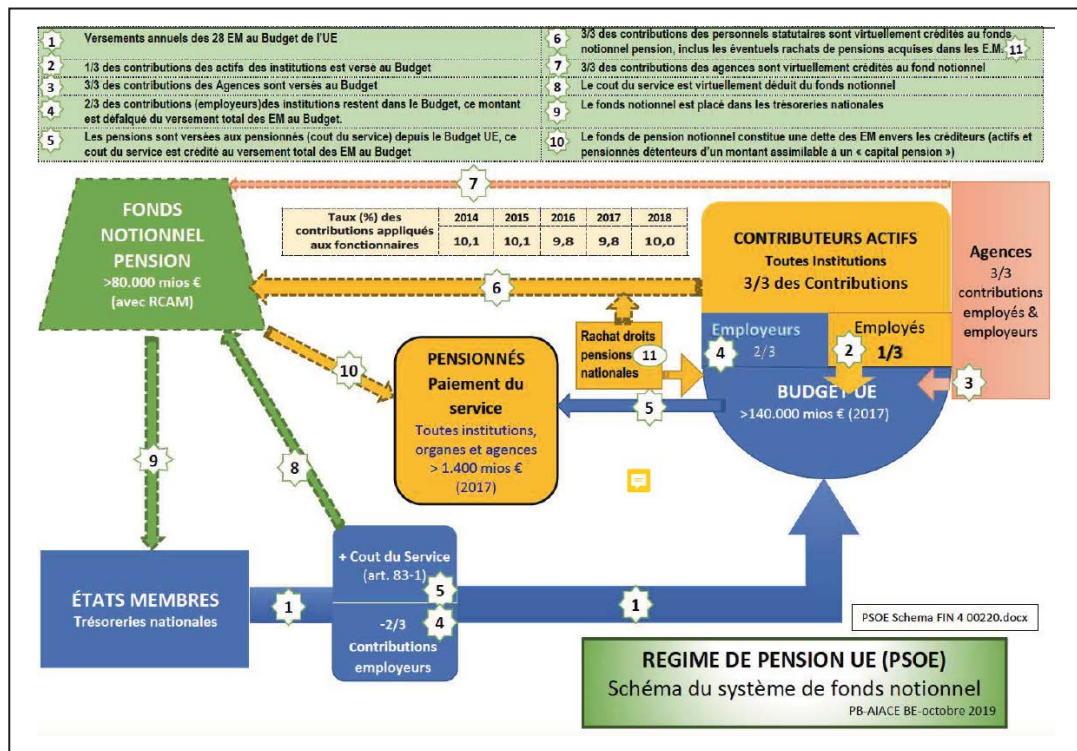
Für das laufende jährliche Verfahren wurden neue Paritäten aufgrund folgender Verbraucherpreiserhebungen aufgenommen:

- Nahrungsmittel, Getränke und Tabak (Erhebung Frühjahr 2018)
- Schönheit und Körperpflege (Erhebung Herbst 2018)

Wie üblich, wurden über das Europäische Vergleichsprogramm Preise für Hauptstädte ermittelt und mit validierten Daten der nationalen statistische Ämter für die Dienstorte in Italien (Varese) und Deutschland (Bonn, Karlsruhe, München) vervollständigt.

Die Berücksichtigung der Preisdaten der Verbraucherpreiserhebung von Frühjahr 2018 im Sektor Nahrungsmittel, Getränke und Tabak berührt 15 Grundparitäten aus den 80 Kategorien, die zusammen 148,5 0/00 des gesamten Gewichts des Verbrauchs in Brüssel und 137,5 0/00 im Durchschnitt der anderen EU-Dienstorte ausmacht, mit Werten zwischen 104,8 0/00 und 177,6 0/00 und einer Standardabweichung von 18,4 0/00. Damit kam es zu einer Zunahme der Parität für 7 Dienstorte, einer Abnahme für 21 Dienstorte und keiner Änderung für 3 Dienstorte, wobei der höchste Wert bei +0,9% (RO, Bukarest) und der niedrigste bei -2,2% (DK, Kopenhagen) lag. Die durchschnittliche Veränderung betrug 0,2%, bei einer Standardabweichung von 0,6%.

Europäisches Programm zum Vergleich der Kaufkraftparitäten: Nahrungsmittel, Getränke und Tabak, Eurostatbericht 2019 (Ref.Ares(2019)6759968), S. 80



EINE METHODE KANN EINE ANDERE VERBERGEN

Ludwig Schubert ist nicht nur der Vater der Methode zur Anpassung unserer Gehälter und Pensionen, er hat auch eine weitere Methode entwickelt, mit der unser Beitrag zum Rentensystem bestimmt werden kann. Obwohl sie nicht Gegenstand dieser Broschüre ist, lohnt es sich, ein paar Worte zu ihr zu sagen.

Bereits 1962 sah das Statut der Beamten der EWG und Euratom vor, dass der Beitragssatz zum Rentensystem auf der Grundlage einer versicherungsmathematischen Bewertung variieren konnte, damit dieser Beitrag 1/3 der künftigen Pensionen finanzieren konnte.

1406/62	AMTSBLATT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN	14. 6. 62
Stellungnahme des Statutsbeirats erlassenen Verordnung geregelt.	Artikel 84	
4. Ergibt eine versicherungsmathematische Bewertung des Versorgungssystems, die auf Veranlassung der Räte von einem oder mehreren sachverständigen Gutachtern durchgeführt wird, daß der Beitrag der Beamten nicht ausreicht, ein Drittel der vorgesehenen Versorgungsleistungen zu finanzieren, so beschließen die für die Feststellung des Haushaltsplans zuständigen Organe unter Einhaltung des Verfahrens für die Feststellung des Haushaltsplans und nach Stellungnahme des Statutsbeirats (Art. 10), welche Änderungen der Beitragssätze oder des Alters für die Versetzung in den Ruhestand vorzunehmen sind.	Die Versorgung ist im einzelnen in Anhang VIII geregelt.	
	KAPITEL 4	
	Rückforderung zuviel gezahlter Beträge	
	Artikel 85	
	Jeder ohne rechtlichen Grund gezahlte Betrag kann zurückgefordert werden, wenn der Empfänger den Mangel des rechtlichen Grundes der Zahlung kannte oder der Mangel so offensichtlich war, daß er ihn hätte kennen müssen.	

Dieser Artikel, der bis 2004 unverändert blieb, erwies sich als nur schwer anwendbar. In der Tat hängt eine versicherungsmathematische Bewertung (die Bewertung der Vermögenswerte und der künftigen Leistungsverpflichtungen) stark von einigen der dabei verwendeten Parameter ab, darunter der Zinssatz, der für die Anrechnung der während der Berufszeit gezahlten Beiträge auf die Pensionen maßgebend ist. Niemand weiß, wie sich die Zinssätze in Zukunft entwickeln werden, was die Bestimmung eines der Schlüsselemente der Bewertung besonders erschwert.

Die Festlegung des Beitragssatzes war lange das Ergebnis von Aushandlungen zwischen den Mitgliedstaaten und den Personalvertretern: von 6 % im Jahr 1962 stieg er auf 6,75 % im Jahr 1972 und dann auf 8,25 % bei der Einführung der Methode von 1992.

Bei den Verhandlungen über die Reform von 2004 beschlossen die Gewerkschaften

und die Kommission, eine genaue Berechnungsmethode für die Bestimmung des Beitragssatzes. Sie ist in Anhang XII des Statuts, der weitgehend von Ludwig Schubert konzipiert und ausgehandelt wurde, festgelegt und beruht, wie die Methode „Gehälter“, auf genau definierten und daher unbestreitbaren Parametern.

Im Wesentlichen geht es darum, dass unsere Beiträge (die in den Gesamthaushalt zurückfließen) und die Arbeitgeberbeiträge (die von den Mitgliedstaaten geschuldet werden und im Haushalt verbleiben) den Beamten und Bediensteten gehören, die sie den Mitgliedstaaten ausleihen. Ohne diesen Mechanismus, der es ihnen ermöglicht, große Mengen an flüssigen Mitteln in ihren nationalen Staatskassen zu halten (80 Milliarden im Jahr 2109), hätten die Mitgliedstaaten diese Summen leihen oder festschreiben müssen. Der angewandte Zinssatz ist daher der Durchschnitt der durchschnittlichen jährlichen Zinssätze, die für

die langfristige öffentliche Verschuldung der Mitgliedstaaten gelten. In Anbetracht des extrem langen Zeitraums, der berücksichtigt werden muss (zwischen dem ersten Pensionsbeitrag eines Beamten und der letzten Pension, die entweder an ihn selbst oder an seinen überlebenden Ehepartner

gezahlt wird, vergehen oft über 50 Jahre), hätte der Durchschnitt über einen sehr langen Zeitraum berechnet werden müssen. Im Jahr 2004 haben die Mitgliedstaaten diesen Zeitraum jedoch auf 12 Jahre begrenzt. Im Jahr 2014 einigten sie sich auf eine schrittweise Erhöhung auf 30 Jahre.

$$a_x = \sum_{k=1}^m \left(\frac{1}{1+\tau} \right)^{k-0.5} \times {}_k P_x \times (1+GSG)^{k-0.5}$$

Als Beispiel eine der Formeln des Anhangs XII



Légende du dessin page 57

Pour obtenir une troisième Méthode, en 1981, le personnel dut mettre sur le Conseil une pression énorme, et menacer de déclencher des actions de plus en plus fortes. Ici, le barrage est près de céder. Quelques jours plus tard, il cédera et ce sera la grève.

Drawing legend page 57

To obtain a third Method, in 1981, staff had to put enormous pressure on the Council, threatening to trigger increasingly strong action. Here, the dam is close to bursting. A few days later, it will give way and there will be a strike...

Zeichenlegende Seite 57

Um eine dritte Methode zu erhalten, musste das Personal 1981 enormen Druck auf den Rat ausüben und mit immer stärkeren Aktionen drohen. Hier steht der Damm kurz vor dem Bersten. Ein paar Tage später wird er brechen und der Streik wird ausbrechen.





Cette brochure a été réalisée durant une période de confinement de la population en Belgique.