aufgrund der Verfahrensordnung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften,

hat

DER GERICHTSHOF (Erste Kammer)

unter Abweisung aller weitergehenden oder gegenteiligen Anträge für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Klage wird abgewiesen.**
2. **Jede Partei trägt ihre eigenen Auslagen.**

Luxemburg, den 10. November 1969

Monaco Donner Mertens de Wilmars

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 10. Dezember 1969.

Der Kanzler
A. Van Houtte

Der Präsident der Ersten Kammer
R. Monaco

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS KARL ROEMER VOM 12. NOVEMBER 1969

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

In dem Verfahren, zu dem ich mich heute äußere, hat sich der Gerichtshof mit der Frage zu befassen, ob einem Beamten der Kommission in der Hierarchie ihrer Verwaltungsorganisation eine dem Charakter seines Amtes angemessene Stelle zugewiesen worden ist und ob seine Einstufung in der Gehaltstabelle korrekt erscheint. Dabei ist von folgenden Fakten auszugehen.

Der klagende Beamte ist am 8. Oktober 1958 in die Dienste der Kommission der Europäischen Atomgemeinschaft getreten. Er wurde mit der Leitung der Abteilung Finanzielle Dienste betraut und erhielt ein Gehalt, das einer Einstufung in die Gruppe A 3 entsprach. Durch

Entscheidung vom 31. Mai 1961 bestellte ihn die Kommission aufgrund der damals geltenden Haushaltsordnung zum Rechnungsführer für den Verwaltungshaushaltsplan und durch Entscheidung vom 19. Dezember 1961 auch zum Rechnungsführer für den Forschungs- und Investitionshaushaltsplan. In diesen Funktionen war der Kläger direkt dem Generaldirektor für Finanzen unterstellt. — Nach Inkrafttreten des Personalstatuts der Gemeinschaft wurde der Kläger durch Entscheidung vom 6. März 1963 zum Beamten auf Lebenszeit ernannt. Eine Änderung seiner Funktionen, seines Titels und seiner Einstufung in der Gehaltstabelle erfolgte nicht.

Schon damals hielt der Kläger die Bewertung seiner Funktionen nicht für zutreffend. Er wandte sich deshalb am 7. September 1966 an die Kommission und verlangte von ihr in einer förmlichen Beschwerde, rückwirkend vom 31. Mai 1961 an in die Gruppe A 2 eingestuft zu werden. Sein Antrag war jedoch nicht erfolgreich. Am 12. Dezember 1966 teilte ihm die Generaldirektion Verwaltung mit, die Kommission sei der Ansicht, die Bewertung seiner Funktionen stehe durchaus im Einklang mit dem Personalstatut.

Nicht lange danach kam es zur Fusion der Exekutiven der drei Gemeinschaften. Im Rahmen der damit notwendig gewordenen Umstrukturierung der Verwaltung wurden dem Kläger unter Beibehaltung seiner Einstufung durch Entscheidung der Kommission vom 21. Mai 1968 mit Wirkung vom 4. Juni 1968 die Funktionen eines Leiters der Abteilung Finanzen, Kassenwesen und Buchhaltung in der Generaldirektion Haushalt, Direktion Verwaltungshaushalt und Finanzen, übertragen. Gestützt auf den Vorschlag eines ihrer Mitglieder vom 24. Juli 1968 hat die Kommission darüber hinaus am 30. Juli 1968 im schriftlichen Verfahren den Beschluß gefaßt, den Kläger als Leiter der Abteilung Finanzen, Kassenwesen und Buchhaltung zum Rechnungsführer für den Verwaltungshaushaltsplan sowie den Forschungs- und Investitionshaushaltsplan zu bestellen. Dies wurde ausdrücklich festgehalten in einer Note des Generalsekretariats der Kommission vom 1. August 1968 und im Protokoll über die Sitzung der Kommission vom 18. Dezember 1968. Eine förmliche Zustellung des Beschlusses an den Kläger erfolgte am 24. März 1969.

Schon vorher, nämlich am 14. Oktober 1968, wandte sich der Kläger, gestützt auf Artikel 90 des Personalstatuts, mit einer förmlichen Beschwerde an die Kommission. In ihr verlangte er eine Ergänzung der Entscheidung vom 30. Juli 1968 im Sinne einer Anhebung seiner Einstufung in die Gehaltsgruppe A 1. Er machte geltend, dies entspreche seinen Aufgaben als Rechnungsführer der Kommission und dies sei notwendig zur Vermeidung einer hierarchischen Unterordnung unter Beamte, von denen der Rechnungsführer vollkommen unabhängig sein müsse. Zumindest habe er Anspruch auf Einstufung in die Gehaltsgruppe A 2 und die präzisierende Erklärung, daß seine Funktionen denen der Gehaltsgruppe A 1 entsprächen.

Auf seine Beschwerde erhielt der Kläger keine Antwort. Nach Ablauf der in Artikel 91 des Personalstatuts genannten Frist ging er folglich davon aus, die Kommission habe seinen Antrag stillschweigend zurückgewiesen. Deshalb rief er am 10. Februar 1969 den Gerichtshof an.

In seiner Klage formulierte er folgende Anträge:

1. festzustellen, daß er als Rechnungsführer unmittelbar und ausschließlich der Kommission unterstellt sei und den anweisungsbefugten Generaldirektoren gleichgestellt werden müsse;
2. festzustellen, daß die Entscheidung der Kommission vom 30. Juli 1968, durch die der Kläger zum Rechnungsführer bestellt worden ist, die Entscheidung vom 21. Mai 1968, durch die der Kläger zum Leiter einer Abteilung im Rahmen der Direktion Verwaltungshaushalt und Finanzen ernannt worden ist, entsprechend geändert habe;

3. festzustellen, daß dem Kläger mit Wirkung vom 30. Juli 1968 die Gehaltsgruppe A 1 zuerkannt werden müsse.

Was den zuletzt genannten Punkt angeht, so beantragt der Kläger *hilfsweise*, wenigstens festzustellen, daß die Kommission verpflichtet sei, innerhalb von zwei Monaten nach Erlaß des Urteils den Rang des Klägers seinen Funktionen als Rechnungsführer anzupassen und die Entscheidung zu beseitigen, mit der am 14. Dezember 1968 die Beschwerde des Klägers stillschweigend zurückgewiesen worden ist.

Alle diese Anträge hält die Kommission für unbegründet. Sie bittet deshalb um entsprechende Zurückweisung.

Welchem der gestellten Anträge wir zu folgen haben, will ich jetzt untersuchen. Dabei ist einer Reihe von Argumenten nachzugehen, die nach Ansicht des Klägers seinen Anspruch auf Änderung der Einstufung und Änderung der Verwaltungsstruktur rechtfertigen können.

1. Am wenigsten ist wohl mit dem Versuch zu erreichen, die Funktionen des Klägers allein anhand der Dienstpostenbeschreibung der Kommission zu bewerten. Dieser Maßstab, der uns schon in anderen Verfahren begegnet ist, enthält nämlich gerade für die oberen Gehaltsgruppen sehr allgemeine und folglich einen weiten Beurteilungsspielraum einschließende Kriterien. Von ihnen kann generell gesagt werden, daß sie bei abstrakter Betrachtung kaum einmal die Feststellung erlauben, die Kommission habe von ihrem Beurteilungsermessen keinen korrekten Gebrauch gemacht.

Was den gegenwärtigen Fall angeht, so ist zwar einzuräumen, daß die Kompetenzen des Rechnungsführers der Kommission bei der Ausführung des Haushaltsplanes (d.h. bei der Annahme von Einnahmen, der Zahlung von Ausgaben sowie der Verwaltung und Verwahrung der Zahlungsmittel und Wertgegenstände der Kommission) recht eindrucksvoll sind. Dies gilt auch für seine Tätigkeit bei der Führung des Bestandsverzeichnisses über das Vermögen der Gemeinschaft, der Erstellung einer Übersicht und ihr Vermögen und ihre Schulden sowie der Erfassung der Einnahmen und Ausgaben. Ich darf dazu auf die Artikel 22, 26, 27, 35, 41, 42, 43, 44 und 45 der Haushaltsordnung vom 30. Juli 1968 (Amtsblatt Nr. L 199) verweisen. Die Bestimmungen der Haushaltsordnung machen im übrigen auch deutlich, daß dem Rechnungsführer nicht nur eine formelle Prüfung obliegt. Tatsächlich ist — etwa in Artikel 26 — davon die Rede, der Rechnungsführer habe die Rechte der Gemeinschaft zu wahren, oder — in Artikel 43 — er müsse die Zahlung aussetzen, wenn sachliche Irrtümer vorliegen oder Grund zu der Annahme besteht, daß die Zahlung keine schuldbefreiende Wirkung hat. Dementsprechend ist in einer besonderen Vorschrift (Artikel 49) angeordnet, der Rechnungsführer sei für die von ihm geleisteten Zahlungen disziplinarisch verantwortlich und gegebenenfalls zum Schadensersatz verpflichtet. Auch kann er sich gegen die Risiken, denen er aufgrund des Artikels 49 ausgesetzt ist, zum Teil auf Kosten der Kommission versichern lassen.

Dennoch und obwohl nach der Fusion der Exekutiven die Aufgaben des Rechnungsführers dem Umfang nach erheblich zugenommen haben, werden wir nach den bisherigen Erwägungen nicht zu der Feststellung gelangen können, die von der Kommission vorgenommene Einstufung des Rechnungsführers in die Gruppe A 3 und seine Einordnung in die Verwaltungshierarchie seien fehlerhaft. Dafür reichen die aus der Haushaltsordnung zu gewinnenden Hinweise auf die Natur der Funktionen des Rechnungsführers einfach nicht aus, und das nicht zuletzt deswegen, weil nach der Dienstpostenbeschreibung der Kommission Kontrollbefugnisse vergleichbarer Art auch in niedrigeren Gehaltsgruppen erwähnt sind.

2. Tatsächlich ist in allen Fällen wie dem vorliegenden für den Kläger am ehesten etwas zu gewinnen durch einen Vergleich mit der Einstufung von Beamten, die gleichwertige Funktionen ausüben. Einen solchen Vergleich nimmt der

Kläger in mehrfacher Hinsicht vor. Vor allem ist es nach seiner Auffassung wichtig, die hierarchische Stellung der gleichfalls bei der Ausführung des Haushaltsplanes tätig werdenden Anweisungsbefugten und des Finanzkontrolleurs zu berücksichtigen. Da sie in die Gruppe A 1 eingestuft seien, müsse Entsprechendes für den Rechnungsführer gelten, dessen Funktionen das Korrelat bildeten zu den Kompetenzen der Anweisungsbefugten und des Finanzkontrolleurs. Fragen wir uns also, wie es sich damit verhält.

a) Was zunächst die Anweisungsbefugten angeht, so scheinen mir — um dies gleich zu sagen — schon nach der Beschreibung ihrer Funktionen in der Haushaltsordnung erhebliche Zweifel an der Stichhaltigkeit des klägerischen Vergleichs angebracht zu sein. Der Haushaltsordnung entnehmen wir nämlich, daß die Anweisungsbefugten im allgemeinen zuständig sind für die Mittelbindungen, für die Feststellung von Forderungen sowie für Erteilung von Annahme- und Auszahlungsanordnungen (Artikel 22, 25 und 35 der Haushaltsordnung). Dabei haben sie weitreichende materielle Prüfungen vorzunehmen. Gemäß Artikel 32 bestätigen sie etwa mit der Feststellung einer Ausgabe, daß der Zahlungsempfänger einen Anspruch hat, daß die Höhe der bestehenden Forderung richtig angegeben ist und daß der für die Fälligkeit genannte Zeitpunkt stimmt. Nach Artikel 37 sind einer Auszahlungsanordnung Originalbelege beizufügen, auf denen die Richtigkeit der zu zahlenden Beträge, der Eingang der Lieferungen oder die Ausführung der Leistungen zu bestätigen sind. Weitere Funktionen runden das Bild ab. So gibt der Anweisungsbefugte bei der Vergabe von Aufträgen im Preiswettbewerb gemäß Artikel 53 die Genehmigng für die endgültige Erteilung des Zuschlags. Nach Artikel 61 muß bei Abgabe oder Abhandenkommen von Gegenständen, die im Bestandsverzeichnis eingetragen sind, der Anweisungsbefugte eine entsprechende Erklärung ausstellen und in ihr insbesondere auch angeben, ob ein Bediensteter der Gemeinschaften oder eine andere Person zu Schadensersatz herangezogen werden kann.

Tatsächlich könnte schon diese Charakterisierung der Aufgaben des Anweisungsbefugten den Schluß erlauben, daß sie ein höheres Maß an Verantwortung einschließen, als sie der Rechnungsführer trägt, und daß folglich eine Gleichbehandlung nicht zwingend sei.

Zögert man jedoch, auf derart heikle Bewertungsfragen einzugehen, so bleibt dennoch ein entscheidendes Argument der Kommission. In Wahrheit ist es nämlich nicht so, daß die Anweisungsbefugten *als solche* in die Gruppe A 1 eingestuft worden sind. In der Gruppe A 1 befinden sie sich vielmehr, weil sie *Generaldirektionen leiten*, also im Hinblick auf ihre Funktionen als Generaldirektoren, die natürlich weit über das rein Haushaltsrechtliche hinausgehen. Später kam dann die haushaltsrechtliche Anweisungsbefugnis dazu, und zwar deswegen, weil die Kommission von der Möglichkeit Gebrauch gemacht hat, die ihr primär zustehenden Rechte des Anweisungsbefugten zu delegieren. Diese Delegierung erfolgte im übrigen in recht unterschiedlichem Umfang, d.h. es wurde keineswegs allen Generaldirektoren ein *einheitliches* Maß an haushaltsrechtlicher Verantwortung übertragen, und es blieb darüber hinaus die Delegierung nicht auf die Stufe der Generaldirektoren beschränkt.

Damit steht wohl fest, daß für die Beurteilung des klägerischen Anspruchs aus einem Vergleich seiner Funktionen mit denen der Anweisungsbefugten nichts zu gewinnen ist.

b) Ähnlich verhält es sich mit dem Hinweis auf die Stellung des Finanzkontrolleurs. In Wahrheit ist von dessen Funktionen viel eher als von den Funktionen des Rechnungsführers zu sagen, daß sie das Korrelat darstellen zu den Befugnissen der Anweisungsberechtigten. Der Finanzkontrolleur überprüft nämlich die Mittelbindungen der Anweisungsbefugten und ihre Auszahlungsanordnungen, wie sich aus den Artikeln 24, 30 und 39

der Haushaltsordnung ergibt. Sein Sichtvermerk ist darüber hinaus gemäß Artikel 61 zu der Erklärung der Anweisungsbefugten im Falle der Abgabe von Gegenständen erforderlich, die in das Bestandsverzeichnis eingetragen sind. — Auch von *seiner* Prüfungsbefugnis ist zu sagen, daß sie eine weitreichende materielle Tragweite hat, handelt es sich doch (gemäß Artikel 30) nicht nur um die Prüfung der Verfügbarkeit der Mittel, sondern um die der „Ordnungsmäßigkeit und Übereinstimmung der Ausgabe im Hinblick auf die geltenden Bestimmungen". In diesem Zusammenhang darf die Vorschrift des Artikels 31 nicht vergessen werden. Nach ihr ist bei Verweigerung des Sichtvermerks für einen Mittelbindungsantrag die Entscheidung der höchsten Stelle des Organs herbeizuführen, und ihr zufolge kann der Finanzkontrolleur seinen Sichtvermerk auch einer bestätigenden Entscheidung dieser höchsten Stelle gegenüber verweigern, wenn die Verfügbarkeit der Mittel in Frage steht. Derart exorbitante Befugnisse sind dem Rechnungsführer dagegen nicht eingeräumt. — Welche Bedeutung dem Amt des Finanzkontrolleurs nach der Haushaltsordnung zukommt, ergibt sich im übrigen schon aus der Tatsache, daß alle Entscheidungen, die die Bestellung, Beförderung usw. des Finanzkontrolleurs betreffen, gemäß Artikel 24 der Haushaltsordnung dem Rat zur Kenntnisnahme zu übermitteln sind, während für den Rechnungsführer insoweit nach Artikel 68 nur eine Mitteilung an den Kontrollausschuß vorgesehen ist.

Ohne die Frage zu vertiefen, ob dem Finanzkontrolleur der Rang eines Generaldirektors nicht schon deswegen mit Recht zugewiesen wurde, weil die von ihm geleitete Verwaltungseinheit ihrem Umfang und ihrer Bedeutung nach als Generaldirektion anzusehen ist, glaube ich deshalb feststellen zu können, daß sich aus einem Vergleich der klägerischen Funktionen mit denen des Finanzkontrolleurs ein Anhaltspunkt für die Fehlerhaftigkeit seiner Einstufung nicht ergibt. Daran vermag schließlich auch die Erkenntnis nichts zu ändern, daß der Rechnungsführer gemäß Artikel 49 für die von ihm geleisteten Zahlungen nicht nur disziplinarisch verantwortlich, sondern auch zum Schadensersatz verpflichtet ist, während Artikel 47 für den Finanzkontrolleur bei Überschreitung der Mittel oder grober Fahrlässigkeit in der Erfüllung seiner Aufgaben lediglich eine disziplinarische Verantwortung vorsieht. Über das — allein entscheidende — Niveau der zugewiesenen Aufgaben ist damit nämlich nichts gesagt, ganz abgesehen davon, daß der finanziellen Verantwortung des Rechnungsführers die in Artikel 49 Absatz 3 vorgesehene Möglichkeit gegenübersteht, eine Versicherung einzugehen, deren Kosten teilweise von der Kommission gedeckt werden.

3. Ein drittes Argument des Klägers bezieht sich auf die in der Haushaltsordnung vorgeschriebene Trennung der Funktionen der Anweisungsberechtigten von denen des Rechnungsführers und auf die notwendige Unabhängigkeit des Rechnungsführers im Verhältnis zu den Anweisungsberechtigten sowie dem Finanzkontrolleur. Darauf sei wiederholt auch vom Kontrollausschuß hingewiesen worden. Der Rechnungsführer dürfe also nur der Kommission unmittelbar unterstellt und ihr verantwortlich sein. Da der Kläger aber allein die in der Haushaltsordnung vorgesehenen Aufgaben wahrzunehmen habe, sei es mit den genannten Erfordernissen unvereinbar, die von ihm geleitete Verwaltungseinheit in eine Generaldirektion und in eine Direktion einzugliedern.

Zu dieser Argumentation ist zu sagen, daß sie sicher in ihrem Ausgangspunkt zutrifft. Dies ergibt sich aus Artikel 22 der Haushaltsordnung sowie daraus, daß dem Rechnungsführer nach Vorlage der Rechnung unmittelbar von der Kommission Entlastung erteilt werden muß. — Indessen steht damit nicht zugleich fest, daß der Kläger in die Gruppe A 1 einzustufen ist. Seine Unabhängigkeit kann nämlich auch ohne derartige Einstufung, den Erfordernissen der Haushaltsordnung entsprechend, wirksam ge-

sichert sein. Tatsächlich ist dies in der Kommissionsentscheidung geschehen, mit der der Kläger zum Rechnungsführer ernannt wurde, heißt es doch in ihrem Artikel 2 ausdrücklich: „Dans l'exercice de leurs fonctions le comptable et les comptables subordonnés relèvent directement de la Commission". Richtigerweise kann das nur so verstanden werden, daß Beamte höherer Gehaltsgruppen, und zwar auch die der Generaldirektion Haushalt, dem Kläger gegenüber in seiner Funktion als Rechnungsführer keinerlei Weisungsrechte besitzen. Insofern weist der gegenwärtige Fall tatsächlich eine gewisse Ähnlichkeit mit der Rechtssache 28/64[1] auf, in der es um die Bewertung der Funktionen des Finanzkontrolleurs des Ministerrats ging. Damals hat der Gerichtshof hervorgehoben, die Unabhängigkeit des Klägers und die Tatsache, daß seiner Kontrolle auch Akte von Beamten sehr hohen Ranges unterliegen, besage nichts über die Qualifikation der ihm obliegenden Aufgaben, ebenso wie es auch ohne Bedeutung sei, daß der Kläger unmittelbar einem Generaldirektor unterstehe. Ein Gleiches muß — mutatis mutandis — im vorliegenden Verfahren gelten.

Schließlich wäre mit der Kommission noch zu betonen, daß in bezug auf die Verwaltungsstruktur und die Organisation der Kommissionsdienststellen den einzelnen Beamten ohnehin nur geringe Möglichkeiten der Beschwerde und der Auslösung einer gerichtlichen Kontrolle zustehen. Im Grunde konnte der Kläger insofern lediglich vorbringen, nach der Dienstpostenbeschreibung der Kommission bestehe für direkt der Kommission unterstellte Beamte die Möglichkeit der Einstufung in die Gruppe A 1. Daß dies nicht zutreffend ist, ergibt sich jedoch schon aus dem Wortlaut der erwähnten Dienstpostenbeschreibung. Danach können nämlich in einzelnen Fällen auch A 2-Beamte unmittelbar der Kommission unterstellt werden. Darüber hinaus müßte aber auch betont werden, daß die Kommission selbstverständlich gegen keine Bestimmung des Personalstatuts verstößt, wenn sie auch andere Dienste und Verwaltungseinheiten sich unmittelbar unterstellt.

Demnach ergeben in der Tat die Hinweise des Klägers auf die notwendige Unabhängigkeit des Rechnungsführers und seine direkte Unterstellung unter die Kommission keine Argumente für seinen Anspruch auf Einstufung in die Gehaltsgruppe A 1.

4. Entsprechendes gilt weiterhin für das Vorbringen des Klägers, die von ihm geleitete Abteilung mit den Diensten „Finanzen", „Kassenwesen" und „Buchhaltung" habe im Rahmen der EWG-Kommission eine Verwaltungseinheit gebildet, die einem Generaldirektor anvertraut gewesen sei.

Diesem Hinweis begegnete die Kommission überzeugend mit dem Argument, in Wahrheit habe die vom Kläger genannte Verwaltungseinheit der EWG-Kommission auch noch andere Dienste umfaßt (genau gesagt: die Abteilungen Haushalt und Finanzkontrolle). Wenn es aber derart an der Vergleichbarkeit fehlt, ist offenkundig, daß aus der Verwaltungsstruktur der früheren EWG-Kommission für die Beurteilung des gegenwärtigen Falles nichts gewonnen werden kann.

5. Endlich ließe sich gegen die klägerische Reklamation noch anmerken, daß anscheinend keine der früheren Exekutiven ihrem Rechnungsführer den Rang eines A 1-Beamten zuerkannt hat. Die höchste Einstufung war vielmehr die in die Gruppe A 3. Wegen der Verschiedenheit des Umfanges der wahrzunehmenden Aufgaben kann diese Bemerkung zwar sicher kein entscheidendes Argument darstellen. Sie hat aber doch zumindest deutlichen Indizwert, ebenso wie übrigens auch die Qualifizierung der entsprechenden Funktionen durch die anderen Organe der Gemeinschaften.

1 — Band XI, Seite 341.

6. Danach bleibt nur noch das Resümee zu ziehen. Wir stellen fest, daß der Kläger nicht geltend machen kann, die Kommission sei, weil sie ihn zum Rechnungsführer bestellt hat, verpflichtet, eine Anhebung seiner Einstufung um 2 Gehaltsgruppen in die Gehaltsgruppe A 1 vorzunehmen. Die Klage muß daher in vollem Umfang als unbegründet zurückgewiesen werden. Nach den Vorschriften der Verfahrensordnung hat dementsprechend der Kläger seine eigenen Kosten zu tragen.