SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS GIUSEPPE TESAURO
vom 10. Juli 1990 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Die vorliegende Klage der Association pour le développement à Charleroi d'actions collectives de formation pour l'Université ouverte (nachstehend: FUNOC) zielt in erster Linie auf die Nichtigerklärung der der Klägerin mit Schreiben vom 21. April 1989 mitgeteilten Entscheidung, mit der die Kommission die Rückzahlung von 6 579 334 BFR verlangt und die Zahlung des Restbetrags (6 600 000 BFR) eines vom Europäischen Sozialfonds gewährten Zuschusses verweigert hat; in zweiter Linie begehrt die FUNOC den Ersatz des Schadens, der ihr durch die genannte Entscheidung entstanden ist.

2. Die dem Rechtsstreit zugrunde liegenden Tatsachen lassen sich wie folgt kurz zusammenfassen.

Im September 1983 beantragte die FUNOC bei der Kommission die Finanzierung eines innovatorischen Vorhabens im Sinne von Artikel 3 Absatz 2 des Beschlusses 83/516/EWG des Rates vom 17. Oktober 1983 über die Aufgaben des Europäischen Sozialfonds [1]; das Vorhaben, dessen Durchführung sich über drei Jahre (1984, 1985 und 1986) verteilen sollte, war dazu bestimmt, Jugendliche mit geringer Qualifikation in den neuen Informationstechnologien auszubilden.

Mit ihrer Entscheidung C(84) 1076 vom 23. Juli 1984 genehmigte die Kommission das Vorhaben in Höhe des beantragten Betrags von 16 500 000 BFR.

Am 6. Juni 1988 erhielt die Klägerin ein Einschreiben des Ministeriums der Beschäftigung und der Arbeit, mit dem ihr eine Schuldabrechnung der Kommission übermittelt wurde, der ein erläuterndes Schreiben beigefügt war. Die Kommission verlangte die Rückzahlung des ausbezahlten Vorschusses von 9 900 000 BFR mit der Begründung, daß sich aus dem Bericht, den die FUNOC ihrem Antrag auf Zahlung des Restbetrags beigefügt habe, ergebe, daß die Klägerin bereits im Januar 1984 beschlossen habe, ihr Programm zu ändern, ohne daß sie dies den zuständigen Stellen des Sozialfonds angezeigt hätte, und daß diese neue Ausrichtung im Widerspruch zur ursprünglichen Struktur des Vorhabens stehe.

Nachdem Kontakte zwischen den belgischen Behörden und den Dienststellen der Kommission stattgefunden hatten, setzte diese mit Schreiben vom 21. April 1989 ihre Rückzahlungsforderung auf 6 579 334 BFR herab; praktisch bedeutete dies, daß sie den Fonds lediglich mit der Finanzierung des ersten Ausbildungsgangs (1984) belastete.

3. Die FUNOC greift diese Entscheidung mit vier Klagegründen an.

Sie macht in erster Linie geltend, der Rechtsakt sei fehlerhaft, da er nicht von der zuständigen Stelle erlassen worden sei.

* Originalsprache: Italienisch.
1 — ABl. L 289, S. 38.

Die Entscheidung sei nämlich von Herrn Vermelho, Abteilungsleiter in der Generaldirektion V (Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Bildung) getroffen worden, der die streitige Mitteilung vom 21. April 1989 unterzeichnet habe, ohne hierzu speziell ermächtigt worden zu sein; demgegenüber hätten die vom Generaldirektor unterzeichneten früheren Schreiben eine andere, verständnisvollere und entgegenkommendere Einstellung erkennen lassen.

4. Hierzu ist zunächst zu bemerken, daß nach den internen Vorschriften über die Durchführung des Gesamthaushaltsplans der Gemeinschaften die Generaldirektion V für die Verwaltung der Ausgaben dieser Art zuständig ist.

Die streitige Mitteilung enthält jedoch keine Anhaltspunkte dafür, daß Herr Vermelho aus eigener Initiative gehandelt hätte, ohne die internen Verfahrensregeln zu beachten.

Überdies fand sich dieselbe, später in dem Schreiben vom 21. April 1988 übernommene Einschätzung in der vorhergehenden, vom Generaldirektor unterzeichneten und am 27. Oktober 1988 dem belgischen Sozialminister übersandten Mitteilung (Anlage 13ter zur Klageschrift). In der Tat heißt es in der Mitteilung vom 27. Oktober: „Das Grundproblem ist, daß es sich leider nicht um ein innovatorisches Vorhaben im Sinne der Vorschriften über den Fonds handelt."

Ebensowenig ist ersichtlich, daß sich die Lösungen, die in den zuvor von demselben Generaldirektor versandten Mitteilungen in Aussicht genommen worden waren, von der anschließend getroffenen Entscheidung unterschieden hätten, wonach der Fonds nur die von der FUNOC während des ersten Jahres getätigten Ausgaben zu tragen hat. In der Tat ist in dem Schreiben vom 27. Oktober 1988 die Rede von einer „annehmbaren Lösung dieser Frage, die darin bestehen könnte, denjenigen Teil des Programms zu berücksichtigen, der die Annahme eines innovatorischen Charakters rechtfertigt", während in dem späteren Schreiben vom 22. März 1989 (Anlage 14ter zur Klageschrift) von einer „Lösung" gesprochen wird, „die demjenigen Teil des durchgeführten Programms Rechnung trägt, der die Annahme eines innovatorischen Charakters rechtfertigen könnte".

Die vorgelegten Unterlagen enthalten somit keine Anhaltspunkte für die Annahme, daß die Gemeinschaftsverwaltung im vorliegenden Fall die geltenden Regeln nicht beachtet hätte.

Meines Erachtens ist der erste Klagegrund daher nicht stichhaltig.

5. Bei dem zweiten Klagegrund geht es um die angebliche Verletzung der Vorschriften über den Fonds durch die Gemeinschaftsverwaltung.

Die Klägerin macht nämlich geltend, die Kommission habe sich darauf beschränkt, der belgischen Arbeitsverwaltung eine Schuldabrechnung vorzulegen, die dann im Juni 1988 der FUNOC übermittelt worden sei (Anlage 7 zur Klageschrift), also eine Durchführungsmaßnahme zu einer bereits ergangenen Entscheidung zu treffen, und zwar unter Verstoß gegen Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 2950/83 [2], dem zufolge die Kommission dem betroffenen Mitgliedstaat Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben hat, bevor sie den Zuschuß aussetzt, kürzt oder streicht.

6. Zu diesem Klagegrund ist jedoch zu bemerken, daß nicht die der Klägerin im Juni 1988 zugeleitete Mitteilung, sondern die spätere Entscheidung angefochten wird, auf die sich die vom 21. April 1989 datierende

2 — ABl. L 289, S. 1.

Mitteilung bezieht. Diese letztgenannte Entscheidung wurde unzweifelhaft im Anschluß an zahlreiche Kontakte zwischen der belgischen Verwaltung und der Kommission getroffen (siehe die Mitteilung des Ministeriums der Beschäftigung und der Arbeit vom 30. Juni 1988, Anlage 9 zur Klageschrift; die Mitteilung der Kommission vom 16. September 1988, Anlage 12; die Mitteilung des Ministers Busquin vom 16. September 1988, Anlage 13bis; die Mitteilung der Kommission vom 27. Oktober 1988, Anlage 13ter; die Mitteilung des Ministers Maystadt vom 31. Januar 1989, Anlage 14 bis; die Mitteilung der Kommission vom 22. März 1989, Anlage 14ter). Es waren gerade diese Kontakte, infolge deren sich die Kommission veranlaßt sah, ihre frühere Entscheidung, die vorliegend ohne Bedeutung ist, wenn auch nur teilweise, abzuändern.

Außerdem sieht die Bestimmung, auf die sich die Klägerin beruft, kein formelles Anhörungsverfahren vor, sondern verlangt lediglich, daß den Behörden des betroffenen Mitgliedstaats die Gelegenheit gegeben wird, Stellung zu nehmen, bevor eine endgültige Entscheidung ergeht, was im vorliegenden Fall gerade geschehen ist.

Auch dieser zweite Klagegrund erscheint daher nicht stichhaltig.

7. Die FUNOC trägt ferner vor, der Kommission sei bei ihrer Prüfung der Übereinstimmung der durchgeführten Maßnahme mit dem ursprünglichen Vorhaben ein offensichtlicher Beurteilungsirrtum unterlaufen und sie habe die Bestimmungen über den Fonds unrichtig angewandt.

Die an dem zuvor mitgeteilten Programm vorgenommenen Änderungen hätten sich nämlich gerade im Interesse des Gelingens des Vorhabens als notwendig erwiesen und keine wesentliche Änderung der durchgeführten Maßnahme mit sich gebracht; diese habe vielmehr ihre charakteristischen Merkmale als einheitliche innovatorische Maßnahme zur Erprobung einer neuen Arbeitshypothese beibehalten.

8. Hierzu ist klarzustellen, daß das von der FUNOC im September 1983 angekündigte Ausbildungsvorhaben nach der von der Klägerin in dem Antragsformular für die Finanzierung selbst gegebenen Beschreibung die Gründung einer Arbeitsgemeinschaft für wissenschaftliche Produktionen vorsah, die in der Lage sein würde, Untersuchungen und Forschungen von allgemeinem Nutzen durchzuführen, mit anderen Worten, eine Beobachtungsstelle für die wirtschaftlichen, sozialen und pädagogischen Fakten der Region, die imstande sein würde, den Anforderungen und Aufträgen der Allgemeinheit nachzukommen.

Zu diesem Zweck hätten 90 Jugendliche mit geringer Qualifikation eine angemessene Ausbildung in den Methoden und Techniken der Forschung mit intensiver Nutzung der Datenverarbeitung erhalten sollen.

Das Vorhaben hätte sich nach den der Kommission am 15. Juni 1984 übermittelten zusätzlichen Informationen in drei verschiedene Abschnitte gliedern sollen.

Während des ersten Abschnitts (1984 — 600 Stunden) hätten die Teilnehmer das notwendige Know-how für die Erfassung und die elementare Vorverarbeitung von Daten sowie für die Nutzung der Mikroinformatik erwerben sollen.

Im Laufe der zweiten Phase (1985 — 200 Stunden) hätten dieselben Teilnehmer die zuvor erlernten Methoden und Techniken im Einsatz anwenden sollen, um dann während der dritten Phase (1986 — 200 Stunden) Untersuchungen und Forschungen von allgemeinem Nutzen durchzuführen und Aufträge aus den Reihen der Allgemeinheit zu erledigen.

9. Wie jedoch aus dem von der Klägerin selbst erstellten und der Kommission im Juni 1987 zugeleiteten Abschlußbericht hervorgeht, ist die Aktion erheblich anders als vorgesehen abgelaufen: Sie umfaßte nicht einen einheitlichen, sich über drei Jahre erstreckenden Ausbildungskurs für 90 Jugendliche, sondern drei jährliche Ausbildungskurse von je 1 000 Stunden für drei verschiedene Gruppen von je 30 Jugendlichen. Außerdem wurde, wie es scheint, die vorgesehene Arbeitsgemeinschaft niemals gegründet.

10. Nach meinem Dafürhalten ist es mindestens sehr zweifelhaft, ob diese Umgestaltung, wie die FUNOC behauptet, als rein formale Änderung anzusehen ist.

Einen für 90 Jugendliche mit geringer Qualifikation gedachten dreijährigen Ausbildungskurs von 1 000 Stunden in drei verschiedene Jahreszyklen für Gruppen von je 30 Jugendlichen umzuwandeln, heißt nicht einfach, eine formale Änderung rein organisatorischer Art vorzunehmen. Vielmehr wird auf diese Weise die Gesamtstruktur der Unternehmung verändert; durch das überstürzte Aufeinanderfolgen der einzelnen Ausbildungsphasen können sogar die Erfolgschancen des Vorhabens erheblich gemindert werden.

In diesem Zusammenhang erscheint das Vorbringen der Kommission völlig glaubhaft, daß die Ausbildungsdauer bei der Genehmigung des Finanzierungsantrags eine entscheidende Rolle gespielt habe.

Umgekehrt erscheint es nicht völlig überzeugend, wenn die Klägerin geltend macht, sie habe sich wegen der Verzögerung des Erlasses der Finanzierungsentscheidung und dementsprechend der Zahlung der Vorschüsse genötigt gesehen, ihr Programm dahin gehend zu ändern, daß zunächst einmal die Zahl der Teilnehmer begrenzt worden sei.

11. Die FUNOC hätte nämlich bis zu der Finanzierungsentscheidung des Fonds den Beginn des Ausbildungsprogramms sehr wohl um einige Monate hinausschieben können und jedenfalls der Kommission rechtzeitig ihre Absicht mitteilen müssen, das ursprüngliche Vorhaben zu ändern, um die Prüfung zu ermöglichen, ob die vorgesehenen Änderungen den Kriterien entsprachen, von denen die Gemeinschaftsverwaltung die Finanzierung abhängig machte.

Ganz im Gegenteil hat aber die Kommission in ihrer am 15. Juni 1984 — nach einer Zusammenkunft, die einige Tage zuvor stattgefunden hatte — übersandten Mitteilung (siehe Anlage 1 zur Klagebeantwortung) offenbar gegenüber der Kommission die ursprünglich vorgesehenen Einzelheiten der Abwicklung des Vorhabens bestätigt, während das Ausbildungsprogramm bereits einige Monate vorher (März 1984) nach Maßgabe des oben beschriebenen neuen Ansatzes begonnen hatte.

Ebensowenig erscheint ferner die Behauptung der FUNOC glaubhaft, sie habe den Beamten der Kommission die vorgenommenen Änderungen mündlich mitgeteilt und hierfür eine ausdrückliche Zustimmung erhalten. Diese Behauptungen werden von der Gemeinschaftsverwaltung ausdrücklich bestritten und stehen in offensichtlichem Widerspruch zu der vorerwähnten schriftlichen Mitteilung vom 15. Juni 1984.

12. Wenig überzeugend ist schließlich das weitere Vorbringen der Klägerin, aus einer Note der Kommission (siehe Anlage 24 zur Klageschrift) ergebe sich, daß die Gemeinschaftsverwaltung die Möglichkeit aner-

kenne, an den ursprünglich geplanten Vorhaben Änderungen vorzunehmen, da die Begünstigten in dieser Note aufgefordert würden, in ihrem Abschlußbericht die Änderungen anzugeben, die sie im Laufe der Verwirklichung des Vorhabens im Vergleich zu den im Finanzierungsantrag bezeichneten Zielen und Methoden vorgenommen hätten.

Es liegt nämlich auf der Hand, daß die Würdigung der Umsetzung eines innovatorischen Vorhabens eine gewisse Flexibilität erfordert und daß der Notwendigkeit Rechnung zu tragen ist, das ursprüngliche Vorhaben anzupassen, um den aufgetretenen Schwierigkeiten zu begegnen.

Das bedeutet aber sicher nicht, daß es dem Begünstigten freistünde, den Ablauf des angekündigten Programms schon vor Beginn seiner Verwirklichung und ohne vorherige Mitteilung an die Dienststellen der Kommission entscheidend zu ändern.

13. Hinzu kommt, daß die FUNOC ihren Antrag auf Gewährung eines Zuschusses aufgrund von Artikel 3 Absatz 2 des Beschlusses 83/516 gestellt hatte, einer Bestimmung, die innovatorische Vorhaben betrifft, und daß der Wiederholungscharakter der durchgeführten Maßnahmen im Widerspruch zu dieser Bestimmung steht.

Die Klägerin entgegnet hierauf, die Maßnahme habe genau genommen keinen Wiederholungscharakter gehabt, wenn man Art, wesentlichen Inhalt und Struktur des Vorhabens berücksichtige, das in einem einheitlichen Vorgang der Bestätigung einer Arbeitshypothese und einer Methodik bestanden habe.

Sie betont, daß die Ausbildung Teil eines einheitlichen Experiments mit dem Ziel der fortschreitenden Ausarbeitung und Verbesserung der angewandten Methodik sei. Somit könne man lediglich in bezug auf die Gruppen der jugendlichen Teilnehmer von einem „Wiederholungscharakter" sprechen, weil es drei Gruppen statt einer einzigen gegeben habe.

14. Auch diese Überlegungen sind jedoch meiner Meinung nach nicht entscheidend.

Es trifft in der Tat zu, daß aufeinanderfolgende, wiederholte Verifizierungen ein und derselben Arbeitshypothese es dank der von Mal zu Mal gewonnenen Erfahrung gestatten, die Qualität der erzielten Ergebnisse fortschreitend zu verbessern; meiner Auffassung nach hat die Aktion jedoch nach der ersten experimentellen Verifizierung keinen innovatorischen Charakter mehr und kann nicht mehr auf der Grundlage der genannten Bestimmung finanziert werden.

15. Was die Behauptung der FUNOC betrifft, das Kriterium des „fehlenden Wiederholungscharakters" finde sich in keiner der Vorschriften über die Verwaltungsaufsicht über diese Art von Aktionen, so genügt der Hinweis darauf, daß dieses Kriterium stillschweigender Natur ist und sich unmittelbar aus dem Begriff des „innovatorischen Vorhabens" ergibt.

16. Im Lichte des bisher Gesagten muß man, wie ich meine, zu dem Schluß kommen, daß die Auffassung, zu der die Kommission gelangt ist — nämlich daß die FUNOC, indem sie an dem angekündigten Aktionsprogramm entscheidende Änderungen vorgenommen hat, die verlangten Beträge nicht in Übereinstimmung mit der Finanzierungsentscheidung und den Gemeinschaftsvorschriften über den Fonds verwendet hat —, an keinem offensichtlichen Beurteilungsirrtum und an keinem Rechtsirrtum leidet.

17. Hilfsweise trägt die Klägerin vor, die angefochtene Entscheidung verletze den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, weil die Kommission auf diese Weise einen rein for-

malen Mangel, wie die Nichtmitteilung der vorgenommenen Änderungen, mit der vollständigen Streichung der Finanzierung des 1985 und 1986 verwirklichten Programmteils geahndet habe. Das sei um so schwerwiegender, als diese Sanktion sogar den Fortbestand der FUNOC aufs Spiel setze.

Hierzu ist jedoch zu bemerken, daß die Rücknahme der früheren Finanzierungsentscheidung nicht durch einen schlichten „Formmangel" veranlaßt wurde, sondern durch die Feststellung, daß die von der FUNOC an dem ursprünglichen Vorhaben vorgenommenen Änderungen zur Folge hatten, daß die Aktion, so wie sie durchgeführt wurde, erheblich von dem abwich, was in der Genehmigungsentscheidung festgelegt worden war, und jedenfalls — zumindest was den zweiten und den dritten Zyklus betraf — nicht nach Artikel 3 Absatz 2 des Beschlusses 83/516, der von der Finanzierung innovatorischer Vorhaben handelt, finanziert werden konnte.

Infolgedessen hat die Kommission mit ihrer Entscheidung, die Finanzierung der 1985 und 1986 durchgeführten Ausbildungsmaßnahmen zu streichen, nicht die Grenzen dessen überschritten, was notwendig war, um die ordnungsgemäße Verwendung der vom Fonds ausbezahlten Beträge zu gewährleisten.

18. Was schließlich den Schadensersatzantrag betrifft, so ist daran zu erinnern, daß nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofes die Haftung der Gemeinschaft gemäß Artikel 215 Absatz 2 EWG-Vertrag nur dann ausgelöst wird, wenn bestimmte Voraussetzungen gleichzeitig vorliegen, nämlich die Rechtswidrigkeit des den Organen vorgeworfenen Verhaltens, ein tatsächlich entstandener Schaden und ein Kausalzusammenhang zwischen diesem Verhalten und dem geltend gemachten Schaden.

Wie dargelegt, ist im vorliegenden Fall das Verhalten der Kommission, das den Schaden verursacht haben soll, nicht als rechtswidrig anzusehen.

Infolgedessen braucht nicht geprüft zu werden, ob die anderen von der genannten Rechtsprechung aufgestellten Voraussetzungen vorliegen; der Schadensersatzantrag der FUNOC ist daher ebenfalls zurückzuweisen.

19. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof im Ergebnis vor, die Klage abzuweisen und der Klägerin die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.