# URTEIL DES GERICHTS (Dritte Kammer)

18. September 2003 *

In der Rechtssache T-321/01

**Internationaler Hilfsfonds e. V.** mit Sitz in Rosbach (Deutschland), Prozessbevollmächtigter: Rechtsanwalt H. Kaltenecker,

Kläger,

gegen

**Kommission der Europäischen Gemeinschaften,** vertreten durch M.-J. Jonczy et S. Fries als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Beklagte,

* Verfahrenssprache: Französisch.

wegen Nichtigerklärung der Entscheidung der Kommission vom 16. Oktober 2001, mit der die Anträge auf Kofinanzierung von zwei Projekten abgelehnt wurden, die der Kläger im Dezember 1996 und im September 1997 eingereicht hatte,

erlässt

DAS GERICHT ERSTER INSTANZ
DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (Dritte Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten K. Lenaerts sowie der Richter J. Azizi und M. Jaeger,

Kanzler: J. Plingers, Verwaltungsrat,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 7. Mai 2003

folgendes

## Urteil

### Rechtlicher Rahmen

1 Der Haushaltsplan der Europäischen Union sieht eine Haushaltslinie (B7-6000) für die Beteiligung der Gemeinschaft an Vorhaben von Nichtregierungsorganisationen (im Folgenden: NRO) zugunsten von Entwicklungsländern vor.

Diese Haushaltslinie wurde 1976 infolge einer Mitteilung der Kommission vom 6. Oktober 1975 an den Rat über Leitlinien der Zusammenarbeit mit den in der Entwicklungszusammenarbeit tätigen Nichtregierungsorganisationen (NRO) (KOM/75/504 endg.) eingeführt.

2 Die Kommission war im maßgeblichen Zeitpunkt für die Verwaltung der Mittel zuständig, die gemäß dieser Linie unter Berücksichtigung der Pflichten aus der Haushaltsordnung vom 21. Dezember 1977 für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften (ABl. L 356, S. 1) verbucht wurden, an deren Stelle zum 1. Januar 2003 die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates vom 25. Juni 2002 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften (ABl. L 248, S. 1) trat.

3 Nach dieser Haushaltslinie können die NRO Subventionen der Gemeinschaft für Entwicklungshilfeprojekte erhalten, wenn sie bei der Kommission Kofinanzierungsanträge einreichen. Bis zum Jahr 2000 konnten diese Anträge frei gestellt werden, ohne dass auf Aufforderungen zur Stellung von Anträgen gewartet werden musste. Seither fordert die Kommission zur Stellung von Anträgen auf.

4 Im entscheidungserheblichen Zeitraum waren die Bedingungen für die Kofinanzierung in einem 1988 von der Kommission erlassenen Dokument festgelegt, das als „Allgemeine Bedingungen für die Mitfinanzierung von Vorhaben, die von europäischen Nichtregierungsorganisationen (NRO) in Entwicklungsländern durchgeführt werden ...“ (im Folgenden: Allgemeine Bedingungen) bezeichnet wurde. Dieses Dokument legte die Kriterien für die Förderungsfähigkeit von NRO und von Vorhaben fest, machte konkrete Vorgaben für die Einreichung von Anträgen und enthielt eingehende Erläuterungen zu den Finanzierungsmodalitäten. Im Jahr 2000 wurde zum Zeitpunkt der Bekanntgabe der ersten Aufforderung zur Stellung von Anträgen eine neue Fassung der Allgemeinen Bedingungen erlassen. Die Allgemeinen Bedingungen sind nicht im Amtsblatt veröffentlicht.

5 In Titel I der Allgemeinen Bedingungen waren die Kriterien für die Förderungsfähigkeit von NRO wie folgt festgelegt:

„§ 1 Um Zugang zur Kofinanzierung gemäß den Allgemeinen Bedingungen zu haben, muss die NRO die folgenden Voraussetzungen erfüllen:

1.1 Status als autonome gemeinnützige NRO in einem Mittgliedstaat der EG nach den dort geltenden Rechtsvorschriften;

1.2 Sitz in einem Mitgliedstaat der EG;

1.3 alle Entscheidungen im Zusammenhang mit den kofinanzierten Maßnahmen müssen tatsächlich am Sitz der NRO getroffen werden;

1.4 die meisten menschlichen und finanziellen Ressourcen müssten europäischen Ursprungs (EG) sein.

§ 2 Bei der Ermittlung der für Kofinanzierungen in Betracht kommenden NRO werden folgende Aspekte berücksichtigt:

2.1 ihre Fähigkeit, für ihre Entwicklungstätigkeit in den Entwicklungsländern in der Europäischen Gemeinschaft die Solidarität zu wecken und die privaten Mittel aufzubringen;

2.2 die Priorität, die sie der Entwicklungshilfe in den Entwicklungsländern beimisst;

2.3 ihre Erfahrungen auf dem Gebiet der Hilfe für Entwicklungsländer;

2.4 ihre Fähigkeit, von den Partnern in den Entwicklungsländern vorgeschlagene entwicklungspolitische Maßnahmen zu unterstützen;

2.5 die Art und die Tragweite ihrer Verbindungen zu ähnlichen Organisationen in den Entwicklungsländern;

2.6 die Art und die Tragweite ihrer Verbindungen zu anderen NRO innerhalb und außerhalb der Europäischen Gemeinschaft;

2.7 ihr Managementkapazität und gegebenenfalls die Art und Weise, in der sie in der Vergangenheit ihren Verpflichtungen aus früheren Kofinanzierungsverträgen mit der EG nachgekommen ist.

§ 3 Eine förderungsfähige NRO, die die genannten Voraussetzungen erfüllt, aber für eine nicht förderungsfähige NRO handelt, keinen Einfluss auf die Umsetzung der Vorhaben hat und nichts zu deren Finanzierung beiträgt, kann keine Kofinanzierung erhalten."

## Sachverhalt

6 Der Internationale Hilfsfonds e. V. (im Folgenden: IH) ist eine NRO deutschen Rechts, die Flüchtlingen sowie Kriegs- und Katastrophenopfern hilft. Von 1993 bis 1997 reichte der IH sechs Kofinanzierungsanträge für Vorhaben (im Folgenden: Projekte) bei der Kommission ein.

7 Bei der Prüfung der ersten Anträge kamen die Dienststellen der Kommission zu dem Ergebnis, dass der Kläger nach den in den Allgemeinen Bedingungen festgelegten Kriterien nicht als NRO förderungsfähig sei. Mit Schreiben vom 12. Oktober 1993 wurde dem Kläger mitgeteilt, dass er nicht förderungsfähig sei.

8 Der Kläger beanstandete diese Entscheidung in zahlreichen Gesprächen mit der Kommission und in einer Vielzahl von Schreiben.

9 Mit Schreiben vom 29. Juli 1996 legte die Kommission die wesentlichen Gründe dar, weshalb sie 1993 zu dem Ergebnis kam, dass der IH nicht als NRO förderungsfähig sei.

10 Diese Gründe ergäben sich daraus, dass bestimmte Voraussetzungen der Allgemeinen Bedingungen vom Kläger nicht erfüllt würden. Insbesondere gehe es um folgende Voraussetzungen: Alle Entscheidungen in Bezug auf die Projekte, die kofinanziert werden sollten, müssten am Sitz des Klägers getroffen werden; die meisten Mittel zur Finanzierung müssten europäischen Ursprungs sein; der Kläger müsse in der Lage sein, für seine Projekte private Mittel aufzubringen und über die Managementkapazitäten zur Leitung der Projekte verfügen. In ihrem Schreiben vom 29. Juli 1996 kam die Kommission zu dem Ergebnis, dass sie nicht klar zwischen den Tätigkeitsbereichen, Finanzierungsquellen, Ausgaben, Ver-

antwortungsbereichen oder Entscheidungsstrukturen des Klägers und der InterAid International (Vereinigte Staaten), einer mit dem Kläger verbundenen NRO, unterscheiden könne.

11 Am 5. Dezember 1996 reichte der Kläger bei der Kommission ein fünftes Projekt ein. Die Kommission bot dem Kläger eine Prüfung an, aber es wurde in dieser Hinsicht keine Einigung erzielt. Eine geänderte Fassung des Projekts von 1996 wurde der Kommission mit einem neuen Antrag im September 1997 vorgelegt. Die Kommission entschied nicht über diesen Kofinanzierungsantrag, da sie der Ansicht war, dass die Entscheidung vom 12. Oktober 1993 über die fehlende Förderungsfähigkeit des Klägers als NRO weiterhin gültig sei.

12 Daraufhin reichte der Kläger beim Europäischen Bürgerbeauftragten (im Folgenden: Bürgerbeauftragter) nacheinander drei Beschwerden ein, eine im Jahr 1998 und zwei weitere im Jahr 2000. Diese Beschwerden betrafen im Wesentlichen zwei Aspekte, nämlich die Frage der Akteneinsicht und die Frage, ob die Kommission die Anträge des Klägers ordnungsgemäß geprüft habe.

13 In Bezug auf die Akteneinsicht stellte der Bürgerbeauftragte fest, dass die Liste der Dokumente, die die Kommission dem Kläger zur Einsichtnahme vorgelegt habe, nicht vollständig gewesen sei, dass die Kommission bestimmte Dokumente grundlos vorenthalten habe und dass in diesem Verhalten der Kommission folglich ein Fall fehlerhafter Verwaltung gesehen werden könne. Er schlug der Kommission vor, in angemessener Weise Akteneinsicht zu gewähren. Die Akten wurden am 26. Oktober 2001 in den Räumlichkeiten der Kommission eingesehen. Der Bürgerbeauftragte sah im Übrigen einen Fall fehlerhafter Verwaltung darin, dass der Kläger nicht die Möglichkeit gehabt habe, förmlich zu den Informationen angehört zu werden, die die Kommission von Dritten erhalten habe und für den Erlass einer gegen ihn gerichteten Entscheidung verwendet worden seien.

14 Zur ordnungsgemäßen Prüfung der Anträge merkte der Bürgerbeauftragte zunächst kritisch an, dass die Kommission sehr viel Zeit habe verstreichen lassen,

bevor sie schriftlich (nämlich mit dem Schreiben von 1996) die Gründe dafür dargelegt habe, weshalb sie 1993 zu dem Ergebnis gekommen sei, dass der IH als NRO nicht förderungsfähig sei. In Bezug auf die Bewertung der von Dritten erteilten Informationen vertrat der Bürgerbeauftragte in seiner vorläufigen Schlussfolgerung vom 19. Juli 2001 die Auffassung, dass keine fehlerhafte Verwaltungstätigkeit vorliege. Schließlich empfahl er der Kommission im Hinblick auf die Tatsache, dass sie über die Anträge von Dezember 1996 und September 1997 nicht formell entschieden hatte, dies bis spätestens 31. Oktober 2001 nachzuholen.

15 Die Kommission sandte, um der Empfehlung des Bürgerbeauftragten nachzukommen, am 16. Oktober 2001 ein Schreiben an den Kläger, in dem sie die beiden Anträge ablehnte (im Folgenden: angefochtene Entscheidung). In diesem Schreiben wies die Kommission insbesondere darauf hin, dass der Bürgerbeauftragte ihr empfohlen habe, über die im Dezember 1996 und im September 1997 vorgelegten Projekte zu entscheiden. Sie entschuldigt sich für den langen Zeitraum, der seit der Einreichung der streitigen Anträge verstrichen ist, und erklärt ihr Schweigen damit, dass die Entscheidung ihrer Dienststellen, dass eine Organisation nicht als NRO durch eine Kofinanzierung seitens der Gemeinschaft gefördert werden könne, automatisch zur Ablehnung von später durch diese Organisation vorgelegten Projekten führe, bis sie die Kriterien der Förderungsfähigkeit als NRO erfülle. Ihre Dienststellen hätten die Entscheidung des Bürgerbeauftragten abgewartet, um dann ausdrücklich über diese beiden Kofinanzierungsanträge zu entscheiden. Danach führt die Kommission Folgendes aus: „Der Bürgerbeauftragte war der Auffassung, dass die Entscheidung der Kommission, dass... [der IH] nicht förderungsfähig sei, keinen Fall fehlerhafter Verwaltung darstelle. Meine Dienststellen mussten Ihnen daher leider ausdrücklich mitteilen, dass die beiden im Dezember 1996 und im September 1997 vorgelegten Projekte abgelehnt werden, weil Ihre NRO nicht durch die Kofinanzierung gefördert werden kann." Die Kommission forderte den Kläger überdies auf, ihr einen neuen Kofinanzierungsantrag nach den neu in Kraft getretenen Regeln vorzulegen, damit ihre Dienststellen sowohl die Förderungsfähigkeit des Klägers als NRO als auch die des Projekts, dessen Durchführung er beabsichtige, nach dem aktuellen Stand prüfen könne.

16 Der Kläger hatte nur in Bezug auf die Frage der Bewertung der von Dritten erteilten Informationen auf die vorläufigen Schlussfolgerungen des Bürger-

beauftragten vom 19. Juli 2001 reagiert. Die Kommission ging auf diesen Aspekt in ihrer an den Bürgerbeauftragten gerichteten Stellungnahme vom 5. November 2001 ein. In seiner Entscheidung vom 30. November 2001 kam der Bürgerbeauftragte zu dem Ergebnis, dass die Kommission die Kofinanzierungsanträge des Klägers nicht ordnungsgemäß bearbeitet habe.

## Anträge der Parteien

17 Der Kläger hat mit Klageschrift, die am 15. Dezember 2001 eingereicht worden ist, die vorliegende Klage gegen das Schreiben vom 16. Oktober 2001 erhoben. Er weist darauf hin, dass sich seine Klage implizit gegen die Gründe richte, die die Kommission in ihrer Stellungnahme vom 5. November 2001 vorgebracht habe.

18 Das Gericht hat auf Bericht des Berichterstatters beschlossen, die mündliche Verhandlung zu eröffnen. Die Parteien haben schriftliche Fragen des Gerichts beantwortet.

19 Die Parteien haben in der Sitzung vom 7. Mai 2003 mündlich verhandelt und Fragen des Gerichts beantwortet.

20 Der Kläger beantragt,

— die Entscheidung der Kommission vom 16. Oktober 2001, mit der diese die Anträge von 1996 und 1997 auf Kofinanzierung ablehnte, für nichtig zu erklären;

— dem Grunde nach über die Erstattung der Verfahrenskosten einschließlich der durch die Verfahren vor dem Bürgerbeauftragten entstandenen Kosten durch die Kommission zu entscheiden.

21 Die Kommission beantragt,

— die Klage als unzulässig, hilfsweise als unbegründet abzuweisen;

— dem Kläger die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen; hilfsweise bestreitet die Kommission die Erstattungsfähigkeit der durch das Verfahren vor dem Bürgerbeauftragten entstandenen Verfahrenskosten.

**Entscheidungsgründe**

*Zur Zulässigkeit*

Vorbringen der Parteien

22 Die Kommission macht geltend, dass die Klage wegen Verspätung unzulässig sei. Außerdem habe der Kläger kein Rechtsschutzinteresse.

— Zur Verspätung der Klage

23 Die Kommission erinnert an die Rechtsprechung, wonach eine Nichtigkeitsklage gegen eine Entscheidung unzulässig ist, durch die lediglich eine frühere, nicht fristgerecht angefochtene Entscheidung bestätigt wird. Eine Entscheidung bestätige nach dieser Rechtsprechung lediglich eine frühere Entscheidung, wenn sie kein neues Element gegenüber der früheren Handlung enthalte und ihr keine erneute Prüfung der Lage des Adressaten dieser früheren Handlung vorausgegangen sei (Urteil des Gerichts vom 26. Oktober 2000 in den Rechtssachen T-83/99 bis T-85/99, Ripa di Meana u. a./Europäisches Parlament, Slg. 2000, II-3493, Randnr. 33, und die dort zitierte Rechtsprechung).

24 Die angefochtene Handlung bestätige lediglich eine frühere Entscheidung, nämlich die von 1993 über die Förderungsfähigkeit des IH als NRO. Diese Entscheidung greife der Kläger an. Beim Erlass der Entscheidung im Jahr 1993 habe er jedoch beschlossen, nicht von seinem Recht auf Erhebung einer Klage Gebrauch zu machen. Der Kläger habe auch das Schreiben vom 29. Juli 1996 nicht angefochten, das er seither in den Mittelpunkt seiner Argumentation stelle.

25 Der Kläger fragt sich, auf welche frühere Entscheidung die Kommission Bezug nimmt: auf das Schreiben vom 29. Juli 1996, das nur eine Scheinrechtfertigung der zugrunde gelegten Kriterien enthalte, oder auf das Schreiben vom 12. Oktober 1993, das gar keine Begründung enthalte. Außerdem beziehe sich die zitierte Rechtsprechung auf vollkommen andere Fälle. Zudem betont er, dass er die angefochtene Entscheidung in den Mittelpunkt seiner Argumentation stelle.

— Zum Rechtsschutzinteresse

26 Die Kommission bestreitet das Rechtsschutzinteresse des Klägers. Aus der angefochtenen Handlung gehe hervor, dass sie den Kläger aufgefordert habe, ihr im

Rahmen der Aufforderung zur Stellung von Anträgen neue Unterlagen vorzulegen. Sie sei also bereit, die Förderungsfähigkeit des IH auf der Grundlage seiner derzeitigen Situation und im Licht der neuen im Jahr 2000 eingeführten Allgemeinen Bedingungen erneut zu prüfen. Daraus folge, dass dem Kläger das Rechtsschutzinteresse für die Nichtigerklärung der angefochtenen Entscheidung fehle, die unter der Geltung der alten Regelung für die Bestimmung der Förderungsfähigkeit ergangen sei.

27 Der Kläger fragt sich, ob sein Rechtsschutzinteresse nach den zahlreichen von ihm unternommenen Anstrengungen bestritten werden könne. In Bezug auf das Vorbringen der Beklagten, dass sie bereit sei, die Frage der Förderungsfähigkeit auf der Grundlage seiner derzeitigen Situation erneut zu prüfen, frage er sich, warum die Kommission ihre Auffassung nicht überdacht habe, als sie ihn aufgefordert habe, ihr auf der Grundlage neuer Unterlagen ein neues Projekt vorzulegen. Seine Rechtsstellung habe sich von 1996/97 bis heute nicht geändert. Schließlich habe er keine andere Möglichkeit gehabt, als Klage vor dem Gericht zu erheben, da die Kommission nicht zu einer gütlichen Einigung bereit gewesen sei.

Würdigung durch das Gericht

28 Die Kommission macht erstens geltend, dass die Klage verspätet sei. Durch die angefochtene Handlung werde lediglich eine frühere Entscheidung über die Förderungsfähigkeit bestätigt, die im Jahr 1993 getroffen und nicht fristgerecht angefochten worden sei. Der Kläger habe auch das Schreiben vom 29. Juli 1996 nicht angefochten.

29 Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass die Kommission in der angefochtenen Entscheidung ihr Schweigen zu den Projekten von 1996 und 1997 damit begründet, dass die Entscheidung ihrer Dienststellen, dass eine Organisation nicht als NRO durch eine Kofinanzierung der Gemeinschaft gefördert werden könne, automatisch zur Ablehnung von später durch diese Organisation vorgelegten

Projekten führe, bis sie die Kriterien der Förderungsfähigkeit als NRO erfülle. Danach teilt die Kommission dem Kläger ausdrücklich mit, dass die beiden im Dezember 1996 und im September 1997 vorgelegten Projekte abgelehnt würden, weil der IH wegen der 1993 festgestellten fehlenden Förderungsfähigkeit nicht durch eine Kofinanzierung seitens der Gemeinschaft gefördert werden könne.

30 Weiter ist darauf hinzuweisen, dass der Kläger weder die Entscheidung von 1993 noch das Schreiben von 1996 angefochten hat. Erst im Jahr 1998 hat der Kläger die erste Beschwerde beim Bürgerbeauftragten eingereicht, und erst im Jahr 2001 hat er die vorliegende Klage erhoben.

31 Zudem ist nochmals an die Rechtsprechung zu erinnern, dass eine Nichtigkeitsklage gegen eine Entscheidung unzulässig ist, durch die lediglich eine frühere, nicht fristgerecht angefochtene Entscheidung bestätigt wird. Eine Entscheidung bestätigt nach dieser Rechtsprechung lediglich eine frühere Entscheidung, wenn sie kein neues Element gegenüber der früheren Handlung enthält und ihr keine erneute Prüfung der Lage des Adressaten dieser früheren Handlung vorausgegangen ist (Urteil Ripa di Meana u. a./Europäisches Parlament, zitiert oben in Randnr. 23, Randnr. 33 und dort zitierte Rechtsprechung).

32 Jeder Kofinanzierungsantrag ist jedoch selbständig und muss insgesamt aufgrund seines Eigenwerts beurteilt werden. Die Kommission muss daher, bevor sie darüber entscheidet, ob ein in einem Kofinanzierungsantrag vorgeschlagenes Vorhaben finanziell unterstützt wird, bei jedem ihr vorgelegten Antrag prüfen, ob die fragliche NRO die erforderlichen Voraussetzungen für die Förderungsfähigkeit erfüllt.

33 Zwar kann die Kommission in der angefochtenen Entscheidung auf andere frühere Entscheidungen Bezug nehmen. Bei der Ablehnung der Kofinanzierung der beiden im Dezember 1996 und im September 1997 vorgelegten Projekte hat sie

aber auf die Entscheidung über die Förderungsfähigkeit Bezug genommen, die im Jahr 1993 getroffen und 1996 konkretisiert wurde. Die Gründe, die die Kommission damals dazu bewogen hatten, den Kläger nicht für als NRO förderungsfähig zu halten, wurden so in die angefochtene Entscheidung übernommen. Nichtsdestoweniger handelt es sich dabei um eine selbständige Entscheidung, die eigenständige Rechtswirkungen entfaltet und daher gerichtlich angefochten werden kann.

34 Daraus folgt, dass die Einrede der Unzulässigkeit wegen Verspätung der Klage zurückzuweisen ist.

35 Zweitens bestreitet die Kommission das Rechtsschutzinteresse des Klägers.

36 Die Nichtigkeitsklage einer natürlichen oder juristischen Person ist nur dann zulässig, wenn der Kläger ein Interesse an der Nichtigerklärung der angefochtenen Entscheidung hat (Urteil des Gerichts vom 9. November 1994 in der Rechtssache T-46/92, Scottish Football/Kommission, Slg. 1994, II-1039, Randnr. 14). Ein solches Interesse ist nur dann vorhanden, wenn die Nichtigerklärung der Entscheidung selbst Rechtswirkungen erzeugen kann (Urteil des Gerichtshofes vom 24. Juni 1986 in der Rechtssache 53/85, AKZO Chemie/ Kommission, Slg. 1986, 1965, Randnr. 21).

37 Hierzu genügt die Feststellung, dass die mögliche Nichtigerklärung der angefochtenen Entscheidung gegebenenfalls die Grundlage für eine Amtshaftungsklage gegen die Gemeinschaft bilden könnte. Das Vorbringen der Kommission ist daher zurückzuweisen.

38 Nach alledem ist die Klage zulässig.

## Zur Begründetheit

39 Der Kläger macht zwei Klagegründe geltend. Erstens stellt er in Frage, dass die Entscheidung der Dienststellen der Kommission, dass eine Organisation nicht als NRO durch eine Kofinanzierung der Gemeinschaft gefördert werden kann, automatisch zur Ablehnung von später vorgelegten Projekten führt, bis die Organisation die Kriterien der Förderungsfähigkeit als NRO erfüllt. Zweitens stellt er die im Schreiben vom 29. Juli 1996 angegebenen Gründe in Frage, die die Kommission zu der Entscheidung vom 12. Oktober 1993 bewogen haben, dass er nicht förderungsfähig sei.

40 Die Kommission ist zunächst der Ansicht, dass die Klageschrift nicht Artikel 44 § 1 Buchstabe c der Verfahrensordnung des Gerichts entspreche und jedenfalls unbegründet sei.

### *Zum ersten Klagegrund*

#### Vorbringen der Parteien

41 Der Kläger bestreitet die Rechtmäßigkeit der Praxis, dass die Entscheidung der zuständigen Dienststellen der Kommission, dass eine Organisation nicht als NRO durch eine Kofinanzierung der Gemeinschaft gefördert werden kann, automatisch zur Ablehnung von später vorgelegten Projekten führt, bis die Organisation die Kriterien der Förderungsfähigkeit als NRO erfüllt.

42 Der Kläger macht erstens geltend, dass ein solches Verfahren von vornherein zu einer Verurteilung der NRO führe. Dieses Verfahren sei weder mit den Rechtsvorschriften der Europäischen Union noch mit den Grundsätzen der ordnungsgemäßen Verwaltung vereinbar. Außerdem obliege es nicht ihm, zu bestimmen, welche Rechtsvorschriften und welche Grundsätze der ordnungsgemäßen Verwaltung durch diesen Automatismus verletzt würden. Die Kommission müsse eine solche Praxis rechtfertigen und die Regeln darlegen, nach denen sie befugt sei, auf der Grundlage eines solchen Automatismus zu entscheiden.

43 Zweitens erinnert der Kläger daran, dass ihm mit dem Schreiben der Kommission vom 12. Oktober 1993 lakonisch mitgeteilt worden sei, dass er die Kriterien der Förderungsfähigkeit als NRO nicht erfüllt habe. Über den Inhalt dieser Kriterien sei ihm nichts mitgeteilt worden. Dieses Verhalten stelle einen Fall fehlerhafter Verwaltung dar.

44 Die Kommission räume ein, dass die Entscheidung vom 12. Oktober 1993 keine Begründung enthalte. Er hätte sie wegen dieses Mangels anfechten können, habe es aber vorgezogen, dies nicht zu tun, sondern versucht, zu verstehen, warum und auf welcher Grundlage die Entscheidung getroffen worden sei. Der fragliche Mangel sei auch nicht durch das Schreiben vom 29. Juli 1996 geheilt worden. Die Kommission habe sich somit auf eine Entscheidung gestützt, die nichtig und unwirksam gewesen sei, nämlich auf die vom 12. Oktober 1993. Demnach sei die Entscheidung vom 16. Oktober 2001 ebenfalls rechtswidrig.

45 Der Kläger macht drittens geltend, die Kommission verschweige, dass dieselbe Generaldirektion auf andere Finanzierungsanträge für Projekte des Klägers eingegangen sei: Die Kommission habe sich an einem Hilfsprojekt für die Opfer von Tschernobyl beteiligt; sie habe drei weitere Vorschläge für zulässig gehalten, ohne dass die Frage der Förderungsfähigkeit gestellt worden sei. Die Frage der Bestimmung der Haushaltslinie zur Verbuchung sei ohne Bedeutung. Die Voraussetzungen für die Finanzierung könnten von einem Programm zum anderen variieren, aber die Frage der Förderungsfähigkeit der Organisation als NRO durch eine Kofinanzierung seitens der Gemeinschaft stelle sich jedesmal in gleicher Weise.

46 Viertens trägt der Kläger vor, dass die Kommission im vorliegenden Fall bösgläubig gewesen sei. Dies ergebe sich aus dem Vorschlag, der Kommission im Rahmen der Aufforderung zur Stellung von Anträgen neue Unterlagen vorzulegen, denn die Kommission hätte seine Situation vor Erlass der angefochtenen Entscheidung von Amts wegen prüfen können.

47 Er habe neue Angaben übermittelt, von denen die Kommission behaupte, sie nicht erhalten zu haben oder die nicht ausreichend gewesen seien, um sie zu überzeugen. Er sei nie aufgefordert worden, seine Unterlagen zu vervollständigen, und wisse bis heute noch nicht, welche zusätzlichen Informationen die Kommission hätte haben wollen.

48 Die Kommission fordert den Kläger erstens auf, zu bestimmen, welche Vorschriften des Gemeinschaftsrechts und welche Grundsätze der ordnungsgemäßen Verwaltung durch die Praxis verletzt würden, dass die Feststellung der fehlenden Förderungsfähigkeit einer NRO automatisch zur Ablehnung der von dieser vorgelegten Projekte führe. Die Förderungsfähigkeit einer NRO sei eindeutig conditio sine qua non für jede Prüfung der Förderbarkeit eines bestimmten Projekts durch Kofinanzierung. Die Voraussetzung der Förderungsfähigkeit einer NRO könne also als eine Grundvoraussetzung angesehen werden. Außerdem stelle diese Praxis keineswegs eine Vorverurteilung der NRO dar, da die Entscheidung über diese Grundvoraussetzung korrigiert werden könne, wenn und soweit neue technische oder finanzielle Daten vorgelegt würden.

49 Zweitens weist die Kommission in Bezug auf den Vorwurf, dass die Entscheidung vom 12. Oktober 1993 keine Begründung enthalte, darauf hin, dass sie nicht vorhabe, die damals bestehende Praxis zu verteidigen, dass zusammenfassende Schreiben verschickt und die Gründe für die Entscheidung erst danach telefonisch mitgeteilt worden seien. Sie fordert den Kläger jedoch auf, zu erklären, inwiefern sich dieser der Entscheidung vom 12. Oktober 1993 anhaftende Begründungsmangel auf die Gültigkeit des streitigen Schreibens vom 16. Oktober 2001 auswirken könne. Der Kläger habe es nicht nur unterlassen, das Schreiben vom 12. Oktober 1993 wegen der fehlenden Begründung anzufechten, sondern dieser Mangel sei zudem mit dem Schreiben vom 29. Juli 1996 behoben worden.

50 Drittens habe der Kläger nie Mittel erhalten, die auf die Haushaltslinie der Kofinanzierung verbucht worden seien, in deren Rahmen die angefochtene Entscheidung getroffen worden sei. Gleichwohl räumt sie ein, dass der Kläger 1991 im Rahmen der humanitären Soforthilfe Gemeinschaftsmittel, die auf eine andere Haushaltslinie verbucht worden seien, erhalten habe und 1998 im Rahmen des Programms der technischen Hilfe für die neuen unabhängigen Staaten der früheren Sowjetunion und der Mongolei (TACIS).

51 Die Voraussetzungen für die Finanzierung variierten von Programm zu Programm. Demnach sei es grundsätzlich nicht ausgeschlossen, dass der Kläger die Förderungsvoraussetzungen für ein Programm erfülle und für ein anderes nicht. Da der Kläger 1991 Mittel im Rahmen der Soforthilfe erhalten habe, sei nicht auszuschließen, dass die für die Verwaltung jener Haushaltslinie verantwortliche Dienststelle der Kommission nicht über dieselben Informationen verfügt habe wie die für die Haushaltslinie der Kofinanzierung von NRO verantwortliche Dienststelle zwei Jahre später. Zum TACIS-Projekt weist die Kommission darauf hin, dass ihre Dienststellen bei der Durchführung des Projekts des Klägers auf beachtliche Schwierigkeiten gestoßen seien. Aufgrund der Kündigung des Vertrages durch sie im Oktober 1999 sei dem Kläger am 22. Juni 2000 ein Schreiben zugesandt worden, mit dem Mittel zurückgefordert worden seien. Der Kläger habe zudem beim Bürgerbeauftragten eine Beschwerde gegen eine andere Dienststelle der Kommission eingereicht, nämlich gegen das Amt für humanitäre Hilfe (ECHO), das die Unterzeichnung eines Partnerschaftsvertrags mit dem Kläger abgelehnt habe, als dieser eine Prüfung der Förderungsfähigkeit nicht habe zulassen wollen. Die Kommission schließt daraus, dass die Erfahrungen von einigen ihrer Dienststellen, die in der vorliegenden Rechtssache nicht betroffen seien, die Richtigkeit der angefochtenen Entscheidung bestätigten.

52 Außerdem treffe es nicht zu, dass ein Widerspruch darin liege, dass die für die Haushaltslinie der Kofinanzierung von NRO verantwortliche Dienststelle weiterhin das Gespräch mit dem Kläger über die von ihm vorgelegten Projekte gesucht habe, weil es ihr Ziel gewesen sei, noch eine Lösung für das Problem der Förderungsfähigkeit des Klägers zu finden.

53 Viertens macht die Kommission in Bezug auf die Bösgläubigkeit, die sich daraus ergebe, dass sie den Kläger zur Vorlage neuer Unterlagen aufgefordert habe, geltend, dass das Vorbringen und die Angaben des Klägers seit der Entscheidung vom 16. Oktober 2001 nicht ausgereicht hätten, um sie zu deren Rücknahme zu bewegen. Sobald der Kläger jedoch neue Unterlagen vorlege, die eine andere Beurteilung der Förderungskriterien zuließen, werde sie ihre Entscheidung, mit der sie den Kläger als nicht förderungsfähig eingestuft habe, zurücknehmen.

Würdigung durch das Gericht

54 Die Allgemeinen Bedingungen für die Kofinanzierung von Projekten legen fest, unter welchen Voraussetzungen antragstellende NROs und Vorhaben gefördert werden können. Diese Voraussetzungen müssen nebeneinander vorliegen, damit ein von einer Organisation vorgelegtes Projekt durch die Gemeinschaft kofinanziert werden kann.

55 Ferner sei daran erinnert, dass jeder Kofinanzierungsantrag grundsätzlich von anderen Anträgen unabhängig und selbständig ist sowie insgesamt und aufgrund seines Eigenwerts beurteilt werden muss. Die Kommission muss daher, bevor sie darüber entscheidet, ob ein in einem Kofinanzierungsantrag vorgeschlagenes Vorhaben finanziell unterstützt wird, bei jedem ihr vorgelegten Antrag prüfen, ob die fragliche NRO die erforderlichen Voraussetzungen für die Förderungsfähigkeit erfüllt.

56 In ihrem Schreiben vom 29. Juli 1996 weist die Kommission auf Folgendes hin:

„Dies hindert Ihren Mandanten selbstverständlich nicht daran, Neuanträge... auf Mitfinanzierung von Entwicklungsprojekten bei der Kommission einzureichen, wobei allerdings erneut überprüft werden muss, ob die NRO unsere Kriterien erfüllt."

57 Die Kommission hatte also vor ihrer Entscheidung über die Kofinanzierung der Projekte von 1996 und 1997 die Förderungsfähigkeit des Klägers zu prüfen.

58 Dies hat sie jedoch nicht getan. Hierzu ist zunächst festzustellen, dass die Kommission, nachdem sie dem Kläger mitgeteilt hatte, dass die Kofinanzierung abgelehnt werde, in der angefochtenen Entscheidung Folgendes ausführt:

„Gleichwohl ist die Kommission der Auffassung, dass die Merkmale Ihrer NRO sich genügend geändert haben können, um die Gründe, mit denen die Entscheidung über die fehlende Förderungsfähigkeit begründet wurde, hinfällig werden zu lassen."

59 Sodann ist zu bemerken, dass die Kommission in ihren Schriftsätzen mehrfach bestätigt hat, dass sie die Förderungsfähigkeit des Klägers nicht geprüft habe. Insbesondere hat sie in der Antwort auf die schriftliche Frage des Gerichts hierzu Folgendes vorgetragen:

„Die Kommission hat bei der Abfassung des angefochtenen Schreibens im Oktober 2001 die Förderungsfähigkeit des Klägers nicht noch einmal geprüft, worauf sie in ihrer Klagebeantwortung und in ihrer Gegenerwiderung hingewiesen hat."

60 Zwar hat die Kommission in Bezug hierauf in der mündlichen Verhandlung eine gewisse Unschlüssigkeit an den Tag gelegt und auf gewisse Widersprüche hingewiesen. Außerdem behauptet sie in ihrer Klagebeantwortung, dass der Kläger nicht in der Lage gewesen sei, neue Unterlagen vorzulegen, die zu einer anderen Beurteilung seiner Förderungsfähigkeit hätten führen können. Bei ihrer Befragung hierzu in der mündlichen Verhandlung hat sie aber keinerlei Beweis oder Anhaltspunkt dafür vorgebracht, dass sie die Förderungsfähigkeit des Klägers vor dem Erlass der angefochtenen Entscheidung geprüft habe.

61 Daher ist festzustellen, dass die Kommission zum Zeitpunkt des Erlasses der angefochtenen Entscheidung die Förderungsfähigkeit des Klägers als NRO nicht aufgrund der Einreichung der Kofinanzierungsprojekte von 1996 und 1997 geprüft hat.

62 Die Kommission erklärt die fehlende Prüfung der Förderungsfähigkeit des Klägers damit, dass die Entscheidung ihrer Dienststellen, dass eine Organisation nicht als NRO durch eine Kofinanzierung der Gemeinschaft gefördert werden könne, automatisch zur Ablehnung von später durch diese Organisation vorgelegten Projekten führe, bis sie die Kriterien der Förderungsfähigkeit als NRO erfülle. Die Entscheidung über die Förderungsfähigkeit könne korrigiert werden, wenn und soweit von der NRO neue technische oder finanzielle Daten vorgelegt würden.

63 Der Kläger stellt die Rechtmäßigkeit dieses Verfahrens der automatischen Ablehnung in Frage. Er macht insbesondere geltend, dass eine solche Praxis von vornherein zu einer Verurteilung der NRO führe.

64 Ohne dass es erforderlich wäre, zur Frage der Rechtmäßigkeit einer derartigen automatischen Ablehnung Stellung zu nehmen, ist hierzu festzustellen, dass diese Praxis jedenfalls nur in den Fällen angewandt werden kann, in denen eine NRO keine neuen Argumente für ihre Förderungsfähigkeit vorgebracht hat, nachdem die Kommission erklärt hat, dass sie nicht durch eine Kofinanzierung seitens der Gemeinschaft gefördert werden könne. Insbesondere wenn bei der Einreichung eines neuen Kofinanzierungsantrags dieselbe NRO neue Argumente vorbringt, um ihre Förderungsfähigkeit nachzuweisen, muss die Kommission im Licht dieses neuen Vorbringens daraufhin die Förderungsfähigkeit der NRO erneut prüfen und kann sich nicht auf das Verfahren der automatischen Ablehnung berufen. Dies wird im Übrigen von der Kommission dadurch bestätigt, dass sie in ihren Schriftsätzen geltend macht, dass die Entscheidung über die Förderungsfähigkeit korrigiert werden könne, wenn und soweit neue technische oder finanzielle Daten vorgelegt würden.

65 Demnach ist zu prüfen, ob der Kläger insbesondere nach dem Schreiben vom 29. Juli 1996 neue Argumente zum Beweis dafür vorgebracht hat, dass er die erforderlichen Voraussetzungen für die Förderungsfähigkeit erfüllt.

66 Auf Nachfrage hat er in der mündlichen Verhandlung zunächst ausgeführt, dass er der Kommission neue Argumente für seine Förderungsfähigkeit übermittelt habe, dass diese Schriftstücke sich jedoch nicht bei den Akten befänden.

67 Jedoch ist festzustellen, dass der Kläger der Kommission im Rahmen seines Kofinanzierungsantrags am 5. Dezember 1996 einen Bericht geschickt hat, in dem insbesondere das Aktivvermögen des IH und das Finanzaufkommen aus seiner Tätigkeit im Laufe der vorangegangenen Jahre genau mitgeteilt wurden. Im Antrag wird auch auf die Prüfungsberichte der Jahre 1994, 1995 und 1996 Bezug genommen.

68 Außerdem hat der Kläger am 20. August 1997 ein Schreiben an die Kommission gesandt, dem ein von dem Wirtschaftsprüfungsunternehmen KPMG erstellter Prüfungsbericht zur Jahresrechnung zum 31. Dezember 1996 beigefügt war.

69 Nur nebenbei sei im Übrigen erwähnt, dass der Vorsitzende des IH am 14. Juli 1997 ein Schreiben an die Kommission sandte, in dem er geltend machte, dass die NRO in den VENRO aufgenommen worden sei und eine ausführliche Prüfung der Entwicklungshilfepolitik der deutschen NROs durch diesen Verband vorgenommen worden sei. In diesem Schreiben wird auch auf die von KPMG erstellten Prüfunterlagen Bezug genommen.

70 Daraus folgt, dass die Kommission schon wegen des Vorliegens neuer Argumente, die der Kläger für seine etwaige Förderungsfähigkeit durch eine Kofinanzierung seitens der Gemeinschaft vorgebracht hatte, nicht das Verfahren der automatischen Ablehnung anwenden durfte, sondern vielmehr die Förderungsfähigkeit des Klägers auf der Grundlage dieser neuen Angaben prüfen musste.

71 Wie oben in den Randnummern 58 bis 61 festgestellt wurde, hat die Kommission die Förderungsfähigkeit des Klägers nicht geprüft. Folglich ist aufgrund der vorstehenden Erwägungen dem ersten Klagegrund stattzugeben und die angefochtene Entscheidung aufzuheben, ohne dass die sonstigen Rügen des Klägers untersucht werden müssten.

*Zum zweiten Klagegrund*

72 Der zweite Klagegrund braucht nicht geprüft zu werden, da dem ersten stattgegeben worden ist.

73 Nach alledem ist die angefochtene Entscheidung für nichtig zu erklären.

**Kosten**

74 Gemäß Artikel 87 § 2 der Verfahrensordnung des Gerichts ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

75 Da die Kommission mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind ihr die Kosten aufzuerlegen.

76 Der Kläger beantragt auch die Erstattung der im Verfahren vor dem Bürgerbeauftragten entstandenen Kosten durch die Kommission.

77 Die Kommission bestreitet die Erstattungsfähigkeit der Kosten, die das Verfahren vor dem Bürgerbeauftragten betreffen, da diese keine notwendigen Aufwendungen der Parteien im vorliegenden Verfahren seien.

78 Nach Artikel 91 Buchstabe b der Verfahrensordnung „gelten als erstattungsfähige Kosten... Aufwendungen der Parteien, die für das Verfahren notwendig waren, insbesondere Reise- und Aufenthaltskosten sowie die Vergütung der Bevollmächtigten, Beistände oder Anwälte".

79 Nach dieser Vorschrift sind somit nur die Aufwendungen erstattungsfähige Kosten, die sowohl für das Verfahren vor dem Gericht entstanden sind als auch dafür notwendig waren (Beschluss des Gerichtshofes vom 9. November 1995 in der Rechtssache C-89/85 DEP, Ahlström u. a./Kommission, nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Randnr. 14, und Beschluss des Gerichts vom 25. Juni 1998 in den Rechtssachen T-177/94 DEP, T-377/94 DEP und T-99/95 DEP, Altmann u. a./Kommission, Slg. ÖD 1998, I-A-299 und II-883, Randnr. 18).

80 Im Übrigen hat das Gericht entschieden, dass im vorgerichtlichen Verfahren zwar im Allgemeinen erhebliche juristische Arbeit geleistet wird, unter dem „Verfahren" im Sinne von Artikel 91 der Verfahrensordnung jedoch nur das Verfahren vor dem Gericht unter Ausschluss des diesem vorangegangenen Verfahrens zu verstehen ist. Dies ergibt sich insbesondere aus Artikel 90 der Verfahrensordnung, der vom „Verfahren vor dem Gericht" spricht (vgl. Beschluss des Gerichts vom 24. Januar 2002, in der Rechtssache T-38/95 DEP, Groupe Origny/Kommission, Slg. 2002, II-217, Randnr. 29, und die dort zitierte Rechtsprechung).

81 Wie also aus der Rechtsprechung hervorgeht, sind die Kosten für die Verfahren vor dem Bürgerbeauftragten nicht als notwendige Kosten im Sinne von Artikel 91 Buchstabe b der Verfahrensordnung anzusehen.

Aus diesen Gründen

hat

DAS GERICHT (Dritte Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Entscheidung der Kommission vom 16. Oktober 2001, mit der die Kofinanzierungsanträge des Klägers vom Dezember 1996 und vom September 1997 abgelehnt wurden, wird für nichtig erklärt.**

2. **Die Kommission trägt außer ihren eigenen Kosten die Kosten des Klägers.**

Lenaerts Azizi Jaeger

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 18. September 2003.

Der Kanzler

H. Jung

Der Präsident

K. Lenaerts