# SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS ANTONIO LA PERGOLA

vom 6. Juni 1996 *

1. Im Jahre 1986 stellten die Gesellschaften Lisrestal Ld.ª, GTI Ld.ª, Rebocalis Ld.ª, Lisnico Ld.ª und Gaslimpo SA (im folgenden: die Gesellschaften) sowie zwei weitere Unternehmen, Proex Ld.ª und Gelfiche, über das Departamento para os Assuntos do Fundo Social Europeu (Abteilung für Angelegenheiten des Europäischen Sozialfonds; im folgenden: DAFSE) beim Europäischen Sozialfonds (im folgenden: Fonds) einen Finanzierungsantrag für Vorhaben in Portugal „zur Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten ... durch Maßnahmen der beruflichen Bildung im Anschluß an die Pflichtschulzeit". Solche Maßnahmen sind in Artikel 3 Absatz 1 des Beschlusses 83/516 des Rates [1] vorgesehen.

2. Das Maßnahmenvorhaben wurde am 31. März 1987 mit der Entscheidung C(87) 670 der Kommission genehmigt. Gemäß Artikel 5 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 2950/83 [2] (im folgenden: Verordnung) leistete der Fonds sodann einen Vorschuß in Höhe von 50 v. H. des bewilligten Zuschusses.

3. Am 31. Oktober 1988 stellten die Gesellschaften über das DAFSE bei der Kommission einen Antrag auf Restzahlung, der gemäß Artikel 5 Absatz 4 der Verordnung einen ins einzelne gehenden Bericht über den Inhalt, die Ergebnisse und die finanziellen Einzelheiten der Maßnahme enthielt.

4. Vor einer Zahlung des angeforderten Restbetrages nahmen die Kontrolleure des Fonds auf Vorschlag der Abteilung „Kontrolle" eine Prüfung bei den betroffenen Unternehmen vor. Hierbei wurden bei einigen Unternehmen Unregelmäßigkeiten verschiedener Art bei den Finanzierungsmaßnahmen festgestellt: Ermangelung der nötigen Infrastruktur und des nötigen Personals für die Durchführung der Maßnahme sowie falsche Berechnung gewisser Kosten.

5. Am 19. Oktober 1990 stellte das DAFSE den Gesellschaften Bescheinigungen aus, in denen ihnen mitgeteilt wurde, daß eine Untersuchung der Kommission stattgefunden habe, um die Ordnungsmäßigkeit der durchgeführten Maßnahmen zu prüfen. Diese Mitteilung enthielt jedoch nichts über das Ergebnis der genannten Kontrolle.

* Originalsprache: Italienisch.

1 — Beschluß 83/516/EWG des Rates vom 17. Oktober 1983 über die Aufgaben des Europäischen Sozialfonds (ABl. L 289, S. 38).

2 — Verordnung (EWG) Nr. 2950/83 des Rates vom 17. Oktober 1983 zur Anwendung des Beschlusses 83/516/EWG über die Aufgaben des Europäischen Sozialfonds (ABl. L 289, S. 1).

6. Am 14. Juni 1991 übermittelte die Kommission dem DAFSE die Schlußfolgerungen ihrer Kontrolltätigkeit und gab dabei den Zuschußbetrag an, der für nicht zuschußfähige Ausgaben verwandt worden sei, da diese nicht mit den genehmigten Maßnahmen übereinstimmten. Gleichzeitig wurde der zurückzuzahlende Betrag mitgeteilt und gemäß Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung eine Frist von dreißig Tagen für die Stellungnahme des Mitgliedstaats bekanntgegeben.

7. Mit Schreiben vom 8. Juli 1991 teile das DAFSE dem Fonds mit, daß es nichts gegen dessen Schlußfolgerungen einzuwenden habe und die getroffene Entscheidung annehme. Erst nach dieser Mitteilung der Verwaltungsbehörde des Mitgliedstaats übersandte die Kommission dem DAFSE am 3. März 1992 eine Rückzahlungsaufforderung.

8. Die portugiesische Verwaltungsbehörde teilte jeder Gesellschaft mit verschiedenen Rechtsakten den Inhalt der Entscheidung der Kommission und zugleich die an den Fonds und an die portugiesische Verwaltung in ihrer Eigenschaft als Mitfinanziererin zurückzuzahlenden Beträge mit.

9. Am 19. Juni 1992 haben die Gesellschaften beim Gericht Klage erhoben und beantragt, die Entscheidung der Kommission für nichtig zu erklären, die Kommission zur Zahlung des nach dem Vorschuß verbliebenen Restbetrages zu verurteilen und ihr die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen [3].

10. Das Gericht hat den Klagegründen der Gesellschaften wegen Verletzung der Verteidigungsrechte und unzureichender Begründung stattgegeben und die Entscheidung der Kommission mit Urteil vom 6. Dezember 1994 für nichtig erklärt [4]. Die Kommission beantragt in der vorliegenden Rechtssache die Aufhebung dieses Urteils.

11. Die Kommission stützt ihren Antrag auf die beiden folgenden angeblich fehlerhaften Entscheidungen des Gerichts:

— Das Verfahren der Kommission bei der von ihr getroffenen Entscheidung habe die Verteidigungsrechte der Gesellschaften verletzt;

— die Begründung der Entscheidung habe nicht den Erfordernissen des Artikels 190 des Vertrages entsprochen.

3 — Beim Gericht erster Instanz wurden vier Klagegründe geltend gemacht: a) Unzuständigkeit, b) Verletzung der Verteidigungsrechte, c) unzureichende Begründung und d) offensichtlicher Ermessensfehler.

4 — Urteil vom 6. Dezember 1994 in der Rechtssache T-450/93 (Lisrestal u. a./Kommission, Slg. 1994, II-1177).

12. Demgemäß beantragt die Kommission, die Rechtssache an das Gericht erster Instanz zur Entscheidung über den vierten Klagegrund der Gesellschaften im erstinstanzlichen Verfahren bezüglich eines offensichtlichen Ermessensfehlers zurückzuverweisen [5]. Die Gesellschaften stellen entgegengesetzte Anträge, nämlich auf Abweisung der Klage durch den Gerichtshof und Bestätigung des Urteils des Gerichts.

13. Ich werde die Rügen der Kommission in der Reihenfolge prüfen, in der sie in der Rechtsmittelschrift vorgetragen wurden.

## I — Verletzung der Verteidigungsrechte

14. Das Urteil des Gerichts zu diesem Klagegrund betrifft die Nichtbeachtung des auch im Gemeinschaftsrecht bestehenden fundamentalen Grundsatzes der „Beachtung der Verteidigungsrechte in allen Verfahren, die zu einer den Betroffenen beschwerenden Maßnahme führen können" (Randnr. 42 des angefochtenen Urteils) [6]. Nach Auffassung des Gerichts erster Instanz haben die Gesellschaften Anspruch auf Anhörung vor Erlaß der von ihnen angefochtenen Entscheidung der Kommission, da sie von dieser Maßnahme unmittelbar und individuell betroffen seien und diese somit anfechten könnten (Randnrn. 44 bis 47).

15. Die Kommission erwidert, das Gericht habe den unterschiedlichen Charakter des Klagerechts und des Rechts auf Anhörung während des Verwaltungsverfahrens verkannt. Wenn die Gesellschaften Locus standi die Entscheidung der Kommission angreifen konnten, so bedeutet dies nach Auffassung der Kommission nicht, daß dieser Rechtsakt nichtig ist, wenn die Gesellschaften nicht vor Erlaß der dann angefochtenen Entscheidung angehört wurden.

16. Die Kommission stützt diese Ansicht auf mehrere Argumente. Das erste beherrscht das gesamte Vorbringen in diesem Verfahren und betrifft das in der Verordnung festgelegte System für das Funktionieren des Fonds. Die Kommission führt aus, sie habe die in diesen Bestimmungen vorgesehene zentrale Rolle der staatlichen Verwaltung beachtet und dieser gemäß Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben, bevor sie die in ihre Zuständigkeit fallende Maßnahme getroffen habe.

5 — Der erste Klagegrund bezüglich des Nichtbestehens oder der Unzuständigkeit der Dienststellen des Fonds für den Erlaß der Entscheidung wurde im erstinstanzlichen Verfahren zurückgewiesen (Randnrn. 31 bis 37 des Urteils).

6 — Das Gericht stützt sich bezüglich der Geltung dieses Grundsatzes im Gemeinschaftsrecht auf die Urteile des Gerichtshofes vom 12. Februar 1992 in den verbundenen Rechtssachen C-48/90 und C-66/90 (Niederlande/Kommission, Slg. 1992, I-565) und vom 29. Juni 1994 in der Rechtssache C-135/92 (Fiskano/Kommission, Slg. 1994, I-2885).

17. Da sie ihren Verpflichtungen aus der Verordnung voll nachgekommen sei, könne man ihr nicht vorwerfen, sie habe die betroffenen Unternehmen nicht in die Lage versetzt, ihren Standpunkt vor dem Erlaß der Entscheidung geltend zu machen, oder nicht dafür Sorge getragen, daß dies durch den Mitgliedstaat sichergestellt werde. Diese Beschaffenheit des fraglichen Systems habe der Gerichtshof ausdrücklich in der Rechtssache Oliveira [7] anerkannt. Eine andere Ansicht, wie sie das Gericht vertreten habe, stehe dagegen nicht nur in klarem Widerspruch zu den Bestimmungen der Verordnung, sondern auch zu dem Grundsatz der Subsidiarität, wonach die Beziehungen zu den Gesellschaften im Zuständigkeitsbereich des Mitgliedstaats bleiben müßten.

18. Gerade aufgrund der besonderen Art des vorliegenden Zusammenarbeitsverhältnisses zwischen dem Mitgliedstaat und der Kommission könne man sich in diesem Verfahren nicht auf die vom Gericht herangezogene frühere Rechtsprechung berufen, um die Verletzung des Verteidigungsrechts festzustellen.

19. Im Falle des Urteils Niederlande/Kommission [8], so führt die Kommission im einzelnen weiter aus, hätten sich sowohl die PTT als auch das Königreich der Niederlande in einer gleichwertigen Situation gegenüber der von der Kommission zu treffenden Entscheidung befunden. Anders sei die Lage im vorliegenden Fall. Hier komme nämlich die Beurteilung des Staates unmittelbar oder mittelbar in der Entscheidung zum Ausdruck, und zwar wegen seiner zentralen Rolle in dem Verfahren und der Tatsache, daß es Aufgabe der staatlichen Verwaltung sei, für die zweckdienliche Verwendung der Gemeinschaftsmittel zu sorgen.

20. Ferner sei der Sachverhalt des Urteils Fiskano [9] anders als der des vorliegenden Falles. Die Kommission trägt vor, daß es sich im Gegensatz zur Rechtssache Fiskano nicht um eine Strafmaßnahme oder Sanktion handele. Die Pflicht der Unternehmen zur Rückzahlung der nicht ordnungsgemäß verwendeten Mittel an den Staat sei nichts anderes als ein „verwaltungsmäßiges Gegenstück" zur Nichtbeachtung der Kriterien, die in der Entscheidung über die Gewährung des Zuschusses festgelegt worden seien. So finde der Grundsatz Anwendung, wonach das Anhörungsrecht nur insoweit bestehe, als es in der Regelung des Verfahrens vorgesehen sei [10].

21. Soweit der Standpunkt der Kommission. Bevor ich die Begründetheit dieses Standpunktes untersuche, sei darauf hingewiesen, daß es sich hier zweifellos um etwas Neues im Vergleich zu den anderen Entscheidungen des Gerichtshofes in den letzten Jahren auf

7 — Urteil vom 7. Mai 1991 in der Rechtssache C-304/89 (Slg. 1991, I-2283).

8 — Urteil vom 12. Februar 1992 in den verbundenen Rechtssachen C-48/90 und C-66/90, zitiert in Fußnote 6.

9 — Urteil vom 29. Juni 1994 in der Rechtssache C-135/92, zitiert in Fußnote 6.

10 — Die Kommission beruft sich hierbei auf das Urteil vom 19. Januar 1988 in der Rechtssache 2/87 (Biedermann, Slg. 1988, 143).

diesem Gebiet [11] handelt. Das Neue in diesem Urteil des Gerichts betrifft gerade die Stellung, die die Unternehmen in dem Arbeitsmechanismus des Fonds innehaben, wobei ihnen das Recht zuerkannt wird, in diesem Fall vorher angehört zu werden. Es ist zu prüfen, ob die Lösung des Gerichts begründet ist. Somit erhebt sich die Frage, ob der Umstand, daß die Kommission der Mitteilungspflicht des Artikels 6 Absatz 1 der Verordnung nachgekommen ist, genügt, um den Verteidigungsrechten gerecht zu werden, die dem Adressaten des Verwaltungsakts zustehen.

22. Um das aufgeworfene Problem zu klären, werde ich sofort auf das zentrale Argument der Kommission eingehen. Die Verteidigungsrechte der Gesellschaften müßten, so trägt die Rechtsmittelführerin vor, mit den wesentlichen Gegebenheiten des Systems für die Zuschußgewährung vereinbar sein, das durch die vom Gerichtshof im Urteil EISS festgelegten Kriterien gekennzeichnet sei. Im Rahmen dieses Verfahrens würden nämlich „finanzielle Beziehungen einerseits zwischen der Kommission und dem betroffenen Mitgliedstaat" und andererseits zwischen diesem Mitgliedstaat und der durch den Zuschuß begünstigten Stellen begründet [12]. Der Mitgliedstaat sei schließlich „der einzige Ansprechpartner des Fonds" [13].

23. Ich räume ein, daß das beschriebene System den, sagen wir, physiologischen Arbeitsmechanismus für die Zuschußgewährung darstellt. Aus den nachstehend dargelegten Gründen glaube ich jedoch nicht, daß sich daraus die von der Kommission im vorliegenden Fall geltend gemachten Konsequenzen ergeben.

24. Zum einen ist unbestritten, daß den Gesellschaften durch die angefochtene Entscheidung der ursprünglich gewährte Zuschuß entzogen wird, was sich auf ihre Finanzlage auswirkt.

25. Zum anderen sind die Gesellschaften durch die genannte Entscheidung unmittelbar und individuell betroffen. Dies wurde vom Gericht in Übereinstimmung mit einer ständigen Rechtsprechung [14] richtig beurteilt.

26. Die Gesellschaften sind nämlich unmittelbar betroffen, da die Bestimmungen der Verordnung den Behörden des Mitgliedstaats keine selbständige Beurteilungsbefugnis bei der Gewährung oder etwaigen Kürzung des Zuschusses verleihen. Der Staat ist der Ansprechpartner der Kommission, diese hat aber in jedem Fall zu entscheiden. Auch wenn sich der Mitgliedstaat weigern würde, die Entscheidung der Kommission auf nationaler Ebene umzusetzen, würde eine Phase der Konzertation mit den Dienststellen des Europäischen Sozialfonds beginnen, nach deren Abschluß eine Entscheidung erginge, die in den Bereich der rechtlichen Verantwortung der Kommission fiele [15].

11 — Ich beziehe mich natürlich auf die (in den nachstehenden Fußnoten zitierten) Entscheidungen auf dem Gebiet des Sozialfonds, bei denen der Gerichtshof über die Rechtmäßigkeit von Entscheidungen über die Ablehnung der Finanzierung oder ihre Kürzung wegen einer wesentlichen Verletzung des Entscheidungsverfahrens zu befinden hatte.

12 — Urteil vom 15. März 1984 in der Rechtssache 310/81 (Slg. 1984, 1341, Randnr. 15).

13 — Urteil vom 7. Mai 1991 in der Rechtssache C-291/89 (Interhotel/Kommission, Slg. 1991, I-2257, Randnr. 16).

14 — Siehe zuletzt Urteil vom 12. Januar 1995 in der Rechtssache T-85/94 (Eugénio Branco Lda./Kommission, Slg. 1995, II-45, Randnr. 26).

15 — Urteil des Gerichts vom 13. Dezember 1995 in der Rechtssache T-85/94 OP (Kommission/Eugénio Branco Lda, Slg. 1995, II-2993).

27. Der angefochtene Rechtsakt richtet sich zwar, um es noch einmal zu sagen, an die portugiesischen Behörden; er enthält aber eine klare und spezielle Bezugnahme auf die Gesellschaften. Somit sind die Voraussetzungen gegeben, die der Gerichtshof für die Fälle festgelegt hat, in denen eine Maßnahme der Verwaltungsbehörde einen einzelnen unmittelbar betrifft und dessen Interessen verletzen kann [16].

28. Angesichts einer so gekennzeichneten Situation gewährleistet das Gemeinschaftsrecht dem Betroffenen ein Recht auf Anhörung, bevor die zuständige Behörde die ihn berührende Maßnahme trifft [17]. Die Einwendungen der Kommission können die Zuerkennung eines solchen Rechts nicht beeinträchtigen.

29. Namentlich ist der Einwand irrelevant, die Kommission habe keine unmittelbaren Beziehungen zu dem betreffenden Unternehmen. Erstens sieht Artikel 5 Absatz 5 der Verordnung vor, daß die Kommission „alle Beteiligten von der Zahlung" unterrichtet, also einschließlich der durch den Zuschuß begünstigten Unternehmen. Zweitens ist die Trennung der an dem Verfahren beteiligten institutionellen Ebenen und die entsprechende Regelung der finanziellen Beziehungen, wie sie im Urteil EISS definiert ist, eine Sache, und der Schutz des Unternehmens eine andere. Das Finanzierungssystem beeinträchtigt diesen Schutz nicht, da er schließlich auch für die Wirtschaftsteilnehmer mit Vorteilen verbunden ist, die vom Gemeinschaftsrecht gewährleistete Interessen darstellen. Dies erklärt das Klagerecht der begünstigten Unternehmen, um die Entscheidungen anzufechten, die ihnen den gewährten Zuschuß ganz oder zum Teil entziehen [18]. Diese Unternehmen können ferner die Nichteinhaltung der in Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung vorgesehenen Verpflichtung zur Mitteilung an den Mitgliedstaat geltend machen, was die Nichtbeachtung eines wesentlichen Formerfordernisses konkretisiert und somit zur Nichtigkeit der Kürzungsentscheidung führt [19]. Es kann also nicht geleugnet werden, daß ein solches Klagerecht seinerseits ein wesentliches Interesse des begünstigten Unternehmens an einem ordnungsgemäßen Entscheidungsverfahren der Verwaltung im Hinblick auf das Ergebnis oder den Umfang der ihm gewährten Finanzierung voraussetzt [20].

30. Unbegründet sind meines Erachtens auch die Einwände der Rechtsmittelführerin, daß die Bezugnahme des angefochtenen

16 — Urteil vom 7. Mai 1991 in der Rechtssache C-304/89, zitiert in Fußnote 7, Randnr. 13.

17 — Urteil vom 27. Oktober 1977 in der Rechtssache 121/76 (Moli/Kommission, Slg. 1977, 1971, Randnr. 20); Urteil vom 21. März 1990 in der Rechtssache C-142/87 (Belgien/Kommission, Slg. 1990, I-959, Randnr. 46); siehe aber auch unter allgemeineren Gesichtspunkten Urteil vom 13. Februar 1979 in der Rechtssache 85/76 (Hoffmann-La Roche, Slg. 1979, 461, Randnr. 14).

18 — Siehe Urteil vom 7. Mai 1991 in der Rechtssache C-291/89, zitiert in Fußnote 13, Randnr. 13; Urteil vom 4. Juni 1992 in der Rechtssache C-157/90 (Infortec, Slg. 1992, I-3525, Randnr. 17).

19 — Urteil vom 7. Mai 1991 in der Rechtssache C-291/89, zitiert in Fußnote 13.

20 — Es könnte sich auch ein Gesichtspunkt organisatorischer Art ergeben. Der Mitgliedstaat handelt zwar als Mittler zwischen der Kommission und dem Unternehmen und ist, wie Sie festgestellt haben, der einzige Ansprechpartner der Kommission. Dies ist offensichtlich auf Gründe der Effizienz und auf die Grundsätze der reibungslosen Arbeitsweise zurückzuführen, die die Verwaltungstätigkeit prägen müssen. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, daß die nationale Verwaltung unter einem organisatorischen Gesichtspunkt jedenfalls als „Bevollmächtigte" der Gemeinschaftsverwaltung zu sehen ist (vgl. Generalanwalt Darmon in seinen Schlußanträgen zu der oben zitierten Rechtssache C-157/90, Nr. 91). Aufgrund einer derartigen Organisationsform ist meines Erachtens jedenfalls zu Recht davon auszugehen, daß etwaige Unterlassungen des Staates in seiner Eigenschaft als Mittler in den Verantwortungsbereich der Kommission fallen können.

Urteils auf die vorhergehende Rechtsprechung unzutreffend sei [21]. Hier kommt die Kommission, wie bereits gesagt, zu dem Schluß, daß sich der vorliegende Fall in mehrfacher Hinsicht von den Fällen unterscheide, auf die sich das Gericht beruft. So seien die Fianzierungsregelung und die Art der getroffenen Maßnahmen unterschiedlich, und es fehle hier, im Gegensatz zu den anderen Fällen, vor allem eine ausdrückliche Bestimmung, nach der sich der einzelne bei dem Verfahren zur Rückzahlung oder Kürzung der vom Fonds gewährten Mittel Gehör verschaffen könne.

31. Es soll nunmehr geprüft werden, wie diese Schlußfolgerungen zu beurteilen sind. Ich beginne mit der Rechtssache PTT. Diese unterscheidet sich zwar von der vorliegenden Rechtssache in der Weise, daß hier eine Partnership-Situation zwischen der Gemeinschaftsverwaltung und der nationalen Verwaltung besteht, die in der Rechtssache PTT nicht gegeben war. Es dürfen aber andererseits die gemeinsamen Elemente der beiden Fälle nicht übersehen werden, die meines Erachtens zweifellos die Entscheidung des Gerichts rechtfertigen. Hier wie dort bezieht sich der Rechtsakt der Kommission, obwohl er nicht förmlich an die beteiligten Privatpersonen gerichtet ist, ausdrücklich und speziell auf sie. Die Gesellschaften tragen demnach die Folgen der erlassenen Entscheidung; dem Betroffenen, dessen Interessen beeinträchtigt werden, soll aber nicht Gelegenheit gegeben werden, im Verfahren der Entscheidungsfindung seine Argumente geltend zu machen, nur weil in der einschlägigen Verordnung eine ausdrückliche Vorschrift für diesen Schutz fehlt. Wenn aber in diesem Fall das Verteidigungsrecht verletzt war, ergibt sich derselbe Schluß notwendigerweise auch im vorliegenden Fall [22].

32. Ebenso unbegründet ist das Vorbringen der Kommission bezüglich des fehlenden Sanktionscharakters der angefochtenen Entscheidung und des Fehlens von Verfahrensbestimmungen für den streitigen Schutz der betroffenen Unternehmen. Die Kommission beruft sich hierbei auf das Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache Fiskano. Die Berufung auf diese Rechtssache ist meines Erachtens jedoch nicht gerechtfertigt. In dem genannten Urteil hatte der Gerichtshof über eine reine Sanktionsmaßnahme zu befinden, nämlich die Verweigerung einer Fischereilizenz wegen Zuwiderhandlungen des Inhabers. Der betreffende Rechtsstreit wurde jedoch unter Zugrundelegung des allgemeinen Grundsatzes entschieden, daß der Betroffene von der zuständigen Behörde anzuhören ist, bevor diese die Entscheidung erläßt, die ihn betrifft und seine Interessen beeinträchtigt. Die erforderliche und ausreichende Voraussetzung für einen derartigen Anspruch des von dem Rechtsakt Betroffenen liegt nämlich in dem *Verletzung*scharakter und nicht notwendigerweise in dem *Sanktion*scharakter der betreffenden Maßnahme. Dies ist die einzige Voraussetzung, die hier von Bedeutung ist, und sie ist vorliegend gegeben.

21 — Angefochtenes Urteil, Randnr. 42.

22 — Es sei hier bemerkt, daß die Entscheidung des Gerichtshofes, mit der das Recht der PTT auf Anhörung während des Verfahrens vor Erlaß der angefochtenen Entscheidung anerkannt wurde, entgegen der Meinung des Generalanwalts Van Gerven erging. In seinen Schlußanträgen in den zitierten Rechtssachen C-48/90 und C-66/90 (Fußnote 6) vertrat er nämlich die Ansicht, daß die Entscheidungen aufgrund des Artikels 90 des Vertrages in Ausübung der Überwachungsbefugnis der Kommission gegenüber den Mitgliedstaaten erlassen würden und sich gegen Maßnahmen der Mitgliedstaaten richteten, weshalb es „insoweit einer gesonderten Anhörungspflicht" gegenüber den Unternehmen „nicht bedarf", da angenommen werden könne, „daß sie über ein anhängiges Verfahren informiert sind" (Nr. 14 der Schlußanträge).

33. Dieses Anhörungsrecht, so sei hier schließlich bemerkt, besteht auch dann, wenn es keine Bestimmungen gibt, die es ausdrücklich für das betreffende Verfahren vorsehen. Das Gericht hat diese Ansicht vertreten. Die Lösung ist richtig [23]. Die entgegengesetzte Ansicht würde unter einem Formalismus leiden, der im Widerspruch zu den Gründen der berücksichtigten fundamentalen Garantie stünde. Bei dem Grundsatz audi alteram partem handelt es sich, wie Generalanwalt Darmon in seinen Schlußanträgen in der Rechtssache Fiskano dargelegt hat, um „einen Mindeststandard ..., der nicht je nach Art des anhängigen Verfahrens teilbar wäre" [24], und dieser Grundsatz muß, wie der Gerichtshof festgestellt hat, „auch dann sichergestellt werden, wenn eine besondere Regelung fehlt" [25], die wörtlich auf ihn hinweist. Die fragliche Verordnung ist daher in der Weise zu verstehen, daß sie die Verteidigungsrechte nicht beeinträchtigt, da sie diese notwendigerweise als Bestandteil des eigenen rechtlichen Inhalts voraussetzt [26].

34. Die Kommission kann sich auch nicht auf das Urteil Nicolet [27] stützen. Das Recht der Privatperson auf Anhörung in dem in Rede stehenden Verfahren wurde in diesem Urteil nicht wegen des Wortlauts der geltenden Regelung ausgeschlossen, die hierzu nichts vorsah, sondern weil die Entscheidung „anläßlich einer Einfuhr ins Vereinigte Königreich erlassen worden ist, an der die Klägerin *nicht beteiligt* war" [28] (Hervorhebung von mir). Es handelte sich, wie zu betonen ist, um ein Verfahren (in bezug auf eine Sachverständigenbescheinigung), das somit die Klägerin nicht unmittelbar betraf. Im vorliegenden Fall haben wir es dagegen mit einer entziehenden Maßnahme zu tun, und die angefochtene Entscheidung, die diesen Entzug bewirkt, bezieht sich unmittelbar auf die Unternehmen, deren Interessen beeinträchtigt werden. In dem vorgenannten Urteil wurde also zu Recht zwischen dem Gesichtspunkt der Anfechtung und demjenigen des Verteidigungsrechts unterschieden. Dies ist eine Lösung, die jedoch im vorliegenden Fall nicht gelten kann und darf.

35. Nach diesen Erwägungen kann ich nun abschließend meinen Standpunkt bezüglich des Verfahrens des Artikels 6 Absatz 1 der Verordnung darlegen. Generalanwalt Tesauro hat es in der Rechtssache Funoc nicht für ein „formelles Anhörungsverfahren" [29] gehalten. Ich bin derselben Ansicht. Dies ändert indessen nichts daran, daß es sich jedenfalls um ein Verfahren handelt, das der Kommission zu einer eingehenden Sachkenntnis bei der von ihr zu treffenden Maßnahme verhelfen soll, und zwar, wie Generalanwalt Darmon in einem anderen Verfahren gesagt hat, unter Würdigung der „weiteren Dimension" [30] der auf dem Spiel stehenden Interessen. Dies sind nicht nur Interessen der Gemeinschaft, sondern auch

23 — Sie stützt sich im übrigen auf eine ständige Rechtsprechung des Gerichtshofes: Siehe Urteil vom 14. Februar 1990 in der Rechtssache C-301/87 (Frankreich/Kommission, Slg. 1990, I-307, Randnr. 29 mit der dort genannten Rechtsprechung).

24 — Schlußanträge in der Rechtssache C-135/92, zitiert in Fußnote 6, Nr. 63.

25 — Urteil vom 21. März 1990 in der Rechtssache C-142/87, zitiert in Fußnote 17, Randnr. 46.

26 — Dem lassen sich auch nicht Gründe einer effizienten Verwaltungstätigkeit entgegenhalten. Es muß hier nämlich dieselbe Beurteilung gelten, die der Gerichtshof bei den verschiedenen Begründungsarten für Entscheidungen über die Ablehnung eines Finanzierungsantrags und die Kürzung einer ursprünglich gewährten Finanzierung vorgenommen hat. Statistisch unterscheiden sich nämlich die Entscheidungen der letztgenannten Art der Anzahl nach vollständig von der erstgenannten Gruppe (sie sind natürlich weniger zahlreich). Es erscheint also nicht rechtmäßig, die Verpflichtungen der Kommission aus der Verordnung unter diesem Gesichtspunkt formalistisch zu betrachten.

27 — Urteil vom 26. Juni 1986 in der Rechtssache 203/85 (Slg. 1986, 2049).

28 — Oben zitiertes Urteil in der Rechtssache 203/85, Randnr. 16.

29 — Schlußanträge in der Rechtssache C-200/89 (Slg. 1990, 3682, Nr. 6).

30 — Schlußanträge des Generalanwalts Darmon in der Rechtssache C-304/89, zitiert in Fußnote 7, Nr. 18.

solche des Mitgliedstaats in dem vorstehend aufgezeigten Sinne und in den dargelegten Grenzen. Die Rolle der nationalen Verwaltung in dem Verfahren erklärt sich aus ihrer Funktion der Mitfinanzierung und ihrer subsidiären Haftung [31]. Dieser Austausch von Mitteilungen fällt in seiner vorgesehenen Form in die Partnership-Beziehung zwischen Kommission und Mitgliedstaat und soll die nationale Verwaltung in die Lage versetzen, nicht in bezug auf die zu regelnde Finanzierung zu entscheiden, aber hierbei die Rolle des Gesprächspartners zu übernehmen. Es ist nämlich davon auszugehen, daß der Staat dem Begünstigten näher steht und somit Entscheidungen beurteilen kann, die sich über die Begünstigten hinaus auch in seinem Bereich auswirken [32].

36. Bei dieser Frage ist noch etwas zu erläutern. Ich habe unter Hinweis auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes erklärt, daß ich die Bestimmung in Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung als materielle Vorschrift betrachte. Es soll nun hier in erster Linie klargestellt werden, daß die bloße Erfüllung einer solchen Vorschrift durch die Kommission deren Entscheidung über die Streichung, Kürzung oder Aussetzung der gewährten Finanzierung nur gegenüber dem Mitgliedstaat legitimiert, nicht aber auch gegenüber der begünstigten Privatperson.

37. Wie ich den Arbeitsmechanismus des Fonds beurteile, besitzt diese Privatperson zweierlei verschiedene Interessen, die aber beide schützenswert sind und in der Tat Rechtsschutz genießen. Das erste wird von dem einzelnen durch die Rüge der Verletzung der in Artikel 6 Absatz 1 vorgesehenen matreiellen Verpflichtung geltend gemacht. Es handelt sich um das Interesse an einem ordnungsgemäßen Ablauf des Verfahrens, mit dem die zuständige Behörde zu einer in angemessener Weise ausgewogenen Entscheidung gelangt und das die Konsultation zwischen Mitgliedstaat und Kommission in der vorgeschriebenen Weise umfaßt. Das zweite Interesse ist das hier in Betracht kommende und wird aufgrund des fundamentalen Grundsatzes geschützt, wonach die Person, die selbst die Folgen eines sich ausdrücklich auf sie beziehenden Verwaltungsakts zu tragen hat, in die Lage zu versetzen ist, vor Erlaß der betreffenden Entscheidung ihre Argumente geltend zu machen [33].

31 — Nach Artikel 5 des Beschlusses 83/516/EWG des Rates „beteiligt sich der Fonds zu 50 v. H. an den zuschußfähigen Ausgaben, ohne daß dabei jedoch die Höhe des Beitrags der öffentlichen Hand des betroffenen Mitgliedstaats überschritten werden darf". Ferner bestimmt Artikel 6 Absatz 2 der Verordnung: „Der betroffene Mitgliedstaat haftet subsidiär für die ohne Rechtsgrund empfangenen Beträge, die für Maßnahmen gezahlt wurden, für welche die Gewährleistung nach Artikel 2 Absatz 2 des Beschlusses 83/516/EWG gilt."

32 — Urteil vom 7. Mai 1991 in der Rechtssache C-304/89, zitiert in Fußnote 7, Randnr. 21.

33 — Ich möchte kurz auf die Feststellung der Kommission eingehen, wonach der Gerichtshof in dem oben zitierten Urteil Oliveira (Rechtssache C-304/89) — er hat die Frage nicht ex officio aufgeworfen — im wesentlichen anerkannt habe, daß der Klägerin kein Recht zustehe, vor Erlaß der angefochtenen Entscheidung angehört zu werden. Dies erscheint mir nicht richtig. In dem genannten Urteil ging es nämlich um die Nichtbeachtung der Verpflichtung der Kommission, der Portugiesischen Republik gemäß Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung Gelegenheit zu geben, zu den Entscheidungen auf Gemeinschaftsebene Stellung zu nehmen. Die Klägerinnen hatten auch damals nicht die Frage der Verletzung ihres Anhörungsrechts aufgeworfen, das Gegenstand des vorliegenden Rechtsstreits ist. Unter diesem Gesichtspunkt läßt sich also nichts aus dem genannten Urteil ableiten, und es ist auch nicht zulässig, aus dem Schweigen des Gerichtshofes auf eine Stellungnahme in dieser Frage zu schließen. Mich überzeugen auch nicht die Hinweise organisatorischer Art, die die Kommission den Ausführungen des Gerichts in dem zitierten Urteil Branco (Rechtssache T-85/94) entnimmt, worin die volle Rechtmäßigkeit einer bloßen Bestätigung der Kommission auf einen Vorschlag der nationalen Behörde zur Kürzung des Finanzbeitrags festgestellt wird, sofern der betreffende Rechtsakt ordnungsgemäß begründet ist. Ich glaube nämlich, daß die Ratio dieser Entscheidung, bei der es nur um Gesichtspunkte der Begründung ging, darin liegt, eine wirksame Tätigkeit von Kommission und nationaler Behörde bei der Arbeit des Fonds zu gewährleisten und dabei unnötige Doppelarbeit zu vermeiden. Es erscheint daher im Lichte der darin angestellten Erwägungen nicht zulässig, aus dieser Feststellung zum Funktionieren des Systems einen allgemeinen Schluß in bezug auf das Fehlen einer unmittelbaren Beziehung zwischen der Kommission und den bezuschußten Unternehmen zu ziehen, aufgrund dessen für die Unternehmen die Möglichkeit ausgeschlossen wäre, das Recht auf Anhörung vor Erlaß der streitigen Entscheidung geltend zu machen.

38. Die in der Verordnung vorgesehene Gelegenheit zur Stellungnahme des Mitgliedstaats und das Recht der Privatperson, angehört zu werden, bevor die sie gegebenenfalls beschwerende Entscheidung ergeht, sind demnach zwei verschiedene Schutzformen. Sie sind bei ihrer Auslegung begriffsmäßig zu trennen, und es ist im Streitfall zu beurteilen, ob der einen und der anderen genügt ist.

Hier wurde der in der Verordnung für die staatliche Verwaltung vorgesehene Schutz beachtet, aber der Schutz verletzt, der für die betroffenen Unternehmen sicherzustellen ist. Der erste Rechtsmittelgrund ist daher zurückzuweisen.

## II — Unzureichende Begründung

39. Mit dem zweiten Rechtsmittelgrund wird die Beurteilung des Gerichts bezüglich der nach Artikel 190 des Vertrages unzureichenden Begründung der streitigen Entscheidung beanstandet.

40. Das Gericht erster Instanz hat — nach dem Grundsatz, daß eine Entscheidung über die Kürzung eines zunächst bewilligten Zuschusses die Gründe klar wiedergeben muß, die diese Kürzung gegenüber dem ursprünglich bewilligten Betrag rechtfertigen — festgestellt, daß die Kommission in ihrer Begründung nicht die Mindesterfordernisse für die Rechtmäßigkeit ihres Rechtsakts beachtet hat.

41. Nach Ansicht der Kommission hat das Gericht weder dem Umstand gebührend Rechnung getragen, daß die Gesellschaften aufgrund der ihnen über das DAFSE am 19. Oktober 1990 zugeleiteten Bescheinigungen bereits Kenntnis von den Zweifeln der Kommission hatten, noch, daß dem DAFSE durch das Schreiben vom 14. Juni 1991 die Begründung der Entscheidung über die Forderung der Rückzahlung des Vorschusses und die Nichtzahlung des Restbetrages bekannt war. Nach Auffassung der Kommission ist es in Anbetracht des Mechanismus für das Funktionieren des Fonds und der damit festgelegten Trennung zwischen dem Gemeinschaftsbereich und dem staatlichen Bereich unerheblich, daß das DAFSE es versäumt hat, die Informationen an die betroffenen Unternehmen weiterzuleiten.

42. Die Verpflichtung zur Begründung eines Verwaltungsakts ergibt sich indessen bekanntlich aus einem fundamentalen Rechtsgrundsatz, der zweifellos auch im Gemeinschaftsrecht gilt. So hat der Gerichtshof bei anderer Gelegenheit festgestellt: „Die Begründung muß klar und unzweideutig die Gründe erkennen lassen, auf denen die Maßnahme beruht." [34] Ferner ist davon auszugehen, daß der konkrete Wortlaut der Begründung unterschiedlich sein wird je nach der Art des Rechtsakts, nach dessem Zweck und dem Ermessensspielraum der Behörde in Verbindung mit der zu treffenden

34 — Urteil vom 9. Juli 1969 in der Rechtssache 1/69 (Italienische Republik/Kommission, Slg. 1969, 277, Randnr. 9).

Maßnahme oder auch nach deren Inhalt oder Zusammenhang [35].

43. Die Begründungspflicht ist besonders zwingend bei Verwaltungsakten, die den einzelnen betreffen, insbesondere wenn sie sich, wie hier, beschwerend auf die Rechtsstellung des Betroffenen

auswirken, indem die Erstattung vorher gezahlter Beträge verlangt wird.

44. Die Rechtsprechung des Gerichtshofes über die Zuschüsse des Fonds läßt die genaue Bedeutung der „Inbeziehungsetzung" der Begründungspflicht erkennen. Der Gerichtshof hat nämlich nach Maßgabe der unterschiedlichen Situationen, in denen der Fonds eine Maßnahme treffen kann, zwei verschiedene Begründungsarten aufgezeigt. Er läßt eine bestimmte Kürze der Begründung zu, wenn die Kommission mit ihrer Entscheidung einen Zuschuß des Fonds zu einer Bildungsmaßnahme verweigert und die große Anzahl von Zuschußanträgen, mit denen das Gemeinschaftsorgan konfrontiert ist, sowie die verwendete Methode (elektronische Datenverarbeitung) für die Erledigung der Finanzierungsanträge zu berücksichtigen sind [36]. Liegen solche Extremsituationen nicht vor, so legt der Gerichtshof an die Entscheidung über die Rückerstattung der bereits gezahlten Beträge einen strengeren Begründungsmaßstab an [37].

45. Die Logik dieser unterschiedlichen Betrachtungsweise liegt auf der Hand. In dem einen Fall ist die Zahl der Anträge so hoch, daß die Verwaltungsbehörde keine eingehende Begründung geben kann; auf den anderen Fall trifft dies nicht zu [38]. Überdies ist, wie der Gerichtshof bereits festgestellt hat, die Kürzung oder Aussetzung einer bereits bewilligten Finanzierung oder eben die verlangte Rückzahlung des dem Mitgliedstaat ursprünglich gewährten Zuschusses wegen der sich daraus ergebenden Folgen für die unmittelbar Betroffenen eine objektiv schwerwiegendere Maßnahme im Vergleich zu der anfänglichen Ablehnung der beantragten Finanzierung. Dies ist nämlich eine Maßnahme, die den Erwartungen widerspricht, auf die der Betroffene im Zuge seiner Geschäftstätigkeit rechtmäßig glaubte vertrauen zu können [39].

46. Im vorliegenden Fall handelt es sich offensichtlich um die letztgenannte Entscheidungsart, wobei die Interessen der Begünstigten außerdem besonders stark berührt werden, da die getroffene Entscheidung die vollständige Rückzahlung des ursprünglich geleisteten Betrages vorschreibt. Dies

35 — Siehe insbesondere die Schlußanträge von Generalanwalt Darmon in der Rechtssache C-291/89 (zitiert in Fußnote 13) zu der Funktion der Begründung innerhalb des Arbeitsmechanismus des Fonds. Siehe auch Urteile vom 28. März 1984 in der Rechtssache 8/83 (Bertoli, Slg. 1984, 1649), vom 25. Oktober 1984 in der Rechtssache 185/83 (Rijksuniversiteit Groningen, Slg. 1984, 3623) und vom 7. April 1987 in der Rechtssache 32/86 (Sisma, Slg. 1987, 1645, Randnr. 8).

36 — Urteil vom 7. Februar 1990 in der Rechtssache C-213/87 (Gemeente Amsterdam, Slg. 1990, I-221, Nr. 2 des Tenors).

37 — Urteile des Gerichtshofes vom 4. Juni 1992 in der Rechtssache C-181/90 (Consorgan/Kommission, Slg. 1992, I-3557, Randnrn. 15 bis 18) und in der Rechtssache C-189/90 (Cipeke/Kommission, Slg. 1992, I-3573, Randnrn. 15 bis 18).

38 — Urteil vom 7. Februar 1990 in der Rechtssache C-213/87, zitiert in Fußnote 36.

39 — Urteil vom 4. Juni 1992 in der Rechtssache C-181/90, zitiert in Fußnote 37, Randnr. 16.

erklärt, warum das Gericht nach der von mir aufgezeigten Rechtsprechung das strenge Kriterium herangezogen hat, wonach die Entscheidung „nämlich die Gründe klar wiedergeben [muß], die diese Kürzung gegenüber dem ursprünglich bewilligten Betrag rechtfertigen" (Randnr. 52).

47. Das Gericht hat also, genauer gesagt, das erwähnte Kriterium korrekt angewendet und dabei ausgeschlossen, daß im vorliegenden Fall das Erfordernis des Artikels 190 erfüllt wurde. Das Schreiben des DAFSE an die Gesellschaften beschränkte sich nämlich darauf, diese von der bereits erfolgten Kontrollmission zu informieren, ohne jedoch etwas über das Ergebnis oder über eine etwaige Entscheidung der Kommission auszusagen.

48. Außerdem enthielt das Schreiben der Kommission an das DAFSE vom 14. Juni 1991 keine klare Aufschlüsselung der einzelnen in Betracht kommenden Beträge und Posten und somit keine tatsächliche, punktuelle Erklärung der Gründe, die die Kommission bewogen haben, den Zuschuß gegenüber den einzelnen Gesellschaften zu kürzen. Ferner ist zu berücksichtigen, daß das Finanzierungssystem auch die bezuschußten Privatpersonen schützt. Die Einhaltung der Verfahrensvorschriften darf nicht in ungerechtfertigter Weise der Verfolgung des Normzwecks entgegenstehen. Die Kommission kann daher nicht einwenden, dem DAFSE die Gründe ihrer Entscheidung mitgeteilt zu haben, wenn dieses die Unternehmen nicht anschließend in die Lage versetzt hat, diese Gründe in Erfahrung zu bringen.

49. Aus diesen Gründen ist das Urteil des Gerichts meines Erachtens auch unter dem Gesichtspunkt der unzureichenden Begründung zu bestätigen.

## Schlußfolgerungen

Aus den vorstehenden Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor,

— die Klage der Kommission auf Aufhebung des Urteils des Gerichts vom 6. Dezember 1994 in der Rechtssache T-450/93 abzuweisen, mit dem die Entscheidung der Kommission über die Kürzung des vom Europäischen Sozialfonds für das Projekt Nr. 870844 P1 bewilligten Zuschusses für nichtig erklärt wird;

— der Kommission die Kosten aufzuerlegen.