URTEIL DES GERICHTSHOFES (ERSTE KAMMER)
VOM 15. MÄRZ 1984 [1]

Ente Italiano di Servizio Soziale (EISS) gegen Kommission der Europäischen Gemeinschaften

„Zuschüsse des Europäischen Sozialfonds — Schadensersatz wegen gekürzter Zahlung"

Rechtssache 310/81

Leitsätze

Sozialpolitik — Europäischer Sozialfonds — Finanzierungsverfahren — Einzelheiten

Außervertragliche Haftung — Haftung der Gemeinschaft gegenüber einer durch den Zuschuß des Europäischen Sozialfonds begünstigten Stelle — Voraussetzungen (EWG-Vertrag, Artikel 215 Absatz 2)

Im Rahmen des Finanzierungsverfahrens des Europäischen Sozialfonds werden finanzielle Beziehungen einerseits zwischen der Kommission und dem betroffenen Mitgliedstaat und andererseits zwischen diesem Mitgliedstaat und der durch den Zuschuß begünstigten Stelle begründet.

Für die schlüssige Darlegung einer Haftung der Gemeinschaft gegenüber der begünstigten Stelle hat diese die geeigneten tatsächlichen und rechtlichen Gesichtspunkte für einen Kausalzusammenhang zwischen dem geltend gemachten Schaden und bestimmten rechtswidrigen Handlungen darzulegen, die angeblich der Gemeinschaft zuzurechnen sind.

In der Rechtssache 310/81

ENTE ITALIANO DI SERVIZIO SOCIALE (EISS), vertreten durch seinen Commissario Governativo Francesco Lattari, Prozeßbevollmächtigter: Rechtsanwalt Nicola Catalano, Rom, Zustellungsbevollmächtigter: Rechtsanwalt Ernest Arendt, 34 B, rue Philippe-II, Luxemburg,

Kläger,

1 — Verfahrenssprache: Italienisch.

gegen

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, vertreten durch ihren Rechtsberater Armando Toledano Laredo als Bevollmächtigten, Zustellungsbevollmächtigter: Oreste Montalto, Mitglied des Juristischen Dienstes der Kommission, Jean-Monnet-Gebäude, Luxemburg-Kirchberg,

Beklagte,

wegen Feststellung eines rechtswidrigen Verhaltens der Kommission der Europäischen Gemeinschaften und wegen Schadensersatzes aufgrund unterlassener Auszahlung des Gesamtbetrags von 371 649 981 Lire zuzüglich Zinsen,

erläßt

DER GERICHTSHOF (Erste Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten T. Koopmans, der Richter A. O'Keeffe und G. Bosco,

Generalanwalt: G. F. Mancini
Kanzler: P. Heim

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Der Sachverhalt, der Verfahrensablauf sowie die Anträge und das Vorbringen der Parteien lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt und schriftliches Verfahren

Die Italienische Republik stellte am 10. Juli 1973 für Rechnung des Ente Italiano di Servizio Sociale (EISS) bei der Kommission einen Antrag auf Zuschüsse des Europäischen Sozialfonds (ESF) gemäß Artikel 5 des Beschlusses des Rates vom 1. Februar 1971 über die Reform des Europäischen Sozialfonds (ABl. L 28, S. 15); dieser Antrag bezog sich auf ein Vorhaben zur Förderung der Ausbildung von etwa 1 150 jugendlichen Arbeitslosen aus dem Mezzogiorno zu Sozialarbeitern oder Sozialassistenten im Hinblick auf

deren berufliche Wiedereingliederung im Mezzogiorno und in Gebieten mit einem hohen Arbeitnehmeranteil aus dem Mezzogiorno.

Mit Entscheidung vom 27. Dezember 1973 — Adressat war der italienische Staat — gab die Kommission diesem Antrag „auf Durchführung von Ausbildungsmaßnahmen in der Zeit zwischen dem 1. Januar 1973 und dem 31. Dezember 1974 zugunsten von etwa 1 150 jugendlichen Arbeitslosen aus dem Mezzogiorno im Hinblick auf deren berufliche Wiedereingliederung als Sozialarbeiter oder Sozialassistenten im Mezzogiorno oder in Gebieten mit einem hohen Arbeitnehmeranteil an Zuwanderern aus dem Mezzogiorno" statt. Die Entscheidung bezeichnete den EISS als Träger der Maßnahmen. Sie begrenzte die Zuschüsse des ESF auf einen Betrag von 1 726 207 592 Lire (274 721 810 Lire für das Jahr 1973 und 1 451 485 782 Lire für das Jahr 1974), der 50 % der Gesamtkosten der Maßnahmen darstellt. Der Restbetrag wurde vom italienischen Ministerium für Arbeit und Soziales übernommen, das den EISS mit Schreiben vom 15. März 1974 von dieser Entscheidung unterrichtete.

Die Zusage der Kommission war davon abhängig gemacht worden, daß die Maßnahmen im Einklang mit der Gemeinschaftsregelung durchgeführt würden; dies war durch Unterlagen, die die Italienische Republik vorzulegen hatte, sowie durch Kontrollen an Ort und Stelle nachzuweisen, die italienische und Gemeinschaftsbeamte gemeinsam vorzunehmen hatten.

Da sich die Durchführung der vorgesehenen Maßnahmen verzögerte, gab die Kommission mit ihren Entscheidungen vom 30. Dezember 1974 und 18. Mai 1976 den Anträgen Italiens statt, die Verteilung des Zuschußbetrags auf die einzelnen Haushaltsjahre zu ändern. Schließlich wurde der Gesamtbetrag der Zahlungen, der in den drei Entscheidungen festgelegt und durch die zweite Entscheidung auf 1 451 485 782 Lire gekürzt worden war, wie folgt aufgeteilt: 696 798 130 Lire für das Jahr 1974, 385 875 145 Lire für das Jahr 1975 und 455 812 507 Lire für das Jahr 1976. Für diese drei Jahre wurde ein Betrg von 345 763 716 Lire nicht genehmigt; außerdem wurde ein Betrag von 65 149 763 Lire nicht abgerufen. Die nach und nach gezahlten Vorschüsse sowie der gezahlte Restbetrag ergeben einen Gesamtbetrag von 1 040 572 303 Lire.

Der vorliegende Rechtsstreit bezieht sich in erster Linie auf den für 1973 vorgesehenen, aber nicht ausgezahlten Betrag (274 721 810 Lire), hilfsweise auf die ausgebliebene Zahlung eines Restbetrags von 15 % der bereits gezahlten Zuschüsse. Eine im Juni und Juli 1974 von zwei Beamten der Kommission und zwei Beamten des italienischen Arbeitsministeriums vorgenommene Kontrolle soll nämlich ergeben haben, daß die vom EISS im Jahr 1973 durchgeführten Maßnahmen nicht den nach Meinung der Kommission in der Entscheidung vom 27 . Dezember 1973 festgelegten Kriterien entsprachen:

— Zahlreiche der ausgebildeten Personen seien älter als 40 Jahre gewesen;

— die Voraussetzung der Arbeitslosigkeit sei in den meisten Fällen nicht erfüllt gewesen, da die Teilnehmer an den Ausbildungsmaßnahmen als ordnungsgemäß bezahlte Sozialassistenten bei Außenstellen des Arbeitsministeriums selbst, der Alitalia oder anderen Stellen aufgrund von Verträgen tätig gewesen seien, die diese mit dem EISS abgeschlossen hätten;

— die geographische Herkunft der Teilnehmer habe nicht den festgelegten Voraussetzungen entsprochen, da die

Teilnehmer nicht aus dem Mezzogiorno gestammt hätten;

— außerdem hätten die Anzahl, der Inhalt sowie der Verlauf der durchgeführten Kurse nicht dem vorgesehenen Programm entsprochen.

Nach einer erneuten Prüfung im April 1978 verlangte der EISS von der Kommission die Zahlung eines Betrages von 371 649 981 Lire zuzüglich Zinsen. Da dieses Begehren erfolglos blieb, erhob der EISS Klage vor einem Gericht in Rom. Am 5. Dezember 1981 hat er die vorliegende Klage erhoben.

Das schriftliche Verfahren ist ordnungsgemäß verlaufen.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen. Aufgrund der Feststellung, daß kein Mitgliedstaat und kein Organ eine Entscheidung in Vollsitzung beantragt hat, hat der Gerichtshof mit Beschluß vom 23. März 1983 die Rechtssache an die Erste Kammer verwiesen.

II — Anträge der Parteien

Der *Kläger* beantragt,

— die Kommission der Europäischen Gemeinschaften zu verurteilen, für den Schaden Ersatz zu leisten, der ihm dadurch entstanden ist,

  a) daß ihm nicht gemäß Artikel 2 Absatz 2 der Entscheidung 2203 dof/27 der Kommission vom 27. Dezember 1973 der Gesamtbetrag von 371 649 981 Lire, der ihm seit April 1978 als Restzahlung zustand, zur Verfügung gestellt worden ist und

  b) daß er, da er über den genannten Betrag nicht rechtzeitig verfügen konnte, in erheblichem Maß Bankkredit in Anspruch nehmen mußte, wodurch ihm als weiterer Schaden eine sehr hohe Belastung durch Passivzinsen in einer Höhe entstand, die im Laufe des Verfahrens beziffert werden wird,

— die Kommission außerdem zur Zahlung von Zinsen von dem Zeitpunkt an, an dem die endgültige Zahlung hätte geleistet werden müssen, sowie zur Tragung der Auslagen und Gebühren zu verurteilen.

Die *Beklagte* beantragt,

a) die vom Ente Italiano di Servizio Sociale am 8. Dezember 1981 erhobene Klage als unzulässig abzuweisen,

b) die Klage jedenfalls als unbegründet abzuweisen,

c) dem Kläger die Kosten aufzuerlegen.

In seiner Erwiderung beantragt der *Kläger*,

— die Kommission im Anschluß an die in der Erwiderung beantragte Zeugenvernehmung und alle weiteren vom Gerichtshof für zweckdienlich erachteten Beweiserhebungen zur Zahlung von Schadenersatz in Höhe von insgesamt 719 909 560 Lire nebst Zinsen bis zur Restzahlung zu verurteilen, wobei ein gleich hoher Betrag vom italienischen Staat zu zahlen ist,

— der Beklagten die Kosten aufzuerlegen.

III — Vorbringen der Parteien

In seiner Klageschrift macht der *EISS* geltend, mit ihrer Entscheidung vom 27. Dezember 1973 habe die Kommission vorbehaltlos den gemäß Artikel 5 des Beschlusses des Rates vom 1. Februar 1971 von der Italienischen Republik für den Kläger gestellten Antrag genehmigt.

Die genaueren Angaben im Wortlaut dieser Entscheidung hätten ausschlaggebende Bedeutung für deren Auslegung. Der Kläger beantragt, die Kommission zur Vorlage dieses Schriftstücks mit seinen Anlagen aufzufordern.

Der EISS weist darauf hin, daß sich der gesamte Rechtsstreit abgesehen von der ausgebliebenen Zahlung eines Restbetrags von 15 % der bereits gezahlten Zuschüsse fast ausschließlich auf das Jahr 1973 beziehe. Denn nicht nur habe die Kommission ihren Anteil für diesen Zeitraum nicht ausgezahlt, vielmehr habe die italienische Verwaltung darüber hinaus durch eine Kürzung ihres Zuschusses für das Jahr 1976 den von ihr zuvor gezahlten Anteil wieder eingezogen.

Der EISS beantragt weiter, die Kommission zur Vorlage aller Unterlagen bezüglich der vorgebrachten Gründe für die Ablehnung eines Zuschusses für das Jahr 1973 aufzufordern; diese Gründe stünden nämlich im Widerspruch zu den Ergebnissen der zuvor durchgeführten Kontrollen.

Der Kläger behält sich vor, seine Klagegründe bei Kenntnis der genannten Unterlagen näher zu erläutern. Er weist aber schon jetzt darauf hin, daß nach Artikel 1 der streitigen Entscheidung der Zuschuß für die Ausbildung von Sozialarbeitern oder Sozialassistenten nicht nur für den Mezzogiorno, sondern auch für Gebiete mit hohen Zuwandereranteil von Arbeitnehmern aus dem Mezzogiorno vorgesehen gewesen sei. Die Mittel wären sogar auch dann nicht zweckwidrig verwendet worden, wenn die Kurse in einem anderen Mitgliedstaat der Gemeinschaft stattgefunden hätten.

Der EISS erklärt, er habe am 10. April 1981 gegen die italienische Verwaltung vor einem Gericht in Rom Klage erhoben und sich vorbehalten, bei diesem Gericht zu beantragen, den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag anzurufen, um eine Auslegung der für die Entscheidung des Rechtsstreits maßgeblichen Gemeinschaftsrechtsakte zu erreichen und um die Gültigkeit der Rechtsakte sowie die Rechtmäßigkeit des Verhaltens der Kommission prüfen zu lassen.

Der EISS meint, er sei durch das Verhalten der Kommission ganz eindeutig in seinen Rechten — wenn auch nur mittelbar, da er niemals Adressat der Rechtsakte der Kommission gewesen sei — verletzt worden, so daß es angebracht sei, beim Gerichtshof eine Schadensersatzklage zu erheben; gegebenenfalls könne die Klageschrift als eine Aufforderung im Sinne von Artikel 175 Absatz 2 EWG-Vertrag angesehen werden.

Dazu legt der EISS Kopien eines Briefwechsels mit dem italienischen Arbeitsministerium vor; diese Schreiben bestätigten die Rechtsauffassung des Klägers.

In ihrer Klagebeantwortung trägt die *Kommission* vor, die streitige Genehmigungsentscheidung gegenüber der Italienischen Republik habe gemäß den einschlägigen Gemeinschaftsregelungen eine Rechtsbeziehung zwischen dieser und der Beklagten hergestellt. Daher müsse der Träger der Maßnahme der Entscheidung der Kommission nachkommen und die Bildungsmaßnahme unter Beachtung dieser Entscheidung durchführen, um die Zahlung der erstattungsfähigen Ausgaben innerhalb der Höchstbeträge des nationalen und des Gemeinschaftszuschusses beanspruchen zu können.

Es bestehe also keinerlei vertragliche Beziehung zwischen der Kommission und dem EISS. Die Klage gemäß Artikel 175 EWG-Vertrag setze voraus, daß dem fraglichen Organ nachgewiesen werde, es habe einen Rechtsakt nicht erlassen, obwohl es dazu verpflichtet gewesen sei; davon könne im vorliegenden

Fall offensichtlich nicht die Rede sein. Wenn der EISS sich auf Artikel 175 berufen wollle, müsse er zuvor die Kommission auffordern, tätig zu werden, den Ablauf der vorgeschriebenen Frist abwarten und sodann die entsprechende Klage erheben. Da die vorliegende Klage nicht als eine Aufforderung im Sinne von Artikel 175 betrachtet werden könne, sei eine Klage, die sich auf diese Bestimmung des Vertrages stütze, unzulässig.

Bei einer Klage gemäß Artikel 215 EWG-Vertrag müsse ein rechtswidriges Verhalten des Organs dargelegt werden; dies sei hier aber nicht geschehen, und erst recht habe der Kläger dies nicht bewiesen. Somit sei die Klage unter diesem Gesichtspunkt unzulässig und im übrigen auch unbegründet.

Zur Begründetheit der Klage weist die Kommission darauf hin, daß die Italienische Republik die erforderlichen Anträge auf die Teil- und Restzahlungen nebst Belegen vorgelegt und durch die notwendigen Kontrollen an Ort und Stelle, die gemeinsam von nationalen und Gemeinschaftsbeamten durchgeführt worden seien, ergänzt habe. Die Kommission habe die Zahlungen rechtzeitig vorgenommen, und die Differenz zwischen dem ursprünglich veranschlagten Zuschuß und den tatsächlich gezahlten Beträgen sei ausschließlich auf die festgestellte Nichtübereinstimmung der durchgeführten Maßnahmen mit den maßgeblichen Bestimmungen zurückzuführen. Der EISS habe dies ganz genau gewußt und trage dafür einzig und allein die Verantwortung.

In seiner Erwiderung nimmt der *EISS* zur Kenntnis, daß mit der Klagebeantwortung die gemäß Artikel 175 ergangene Aufforderung tätig zu werden abgelehnt worden sei.

Im Hinblick auf den ihm entstandenen Schaden macht der EISS geltend, er habe eine berechtigte Anwartschaft auf die bereitgestellten Beträge gehabt; sein Schaden liege darin, daß er einen beträchtlichen Teil dieses Betrages nicht erhalten habe, außerdem habe er in erheblichem Maße Bankkredit in Anspruch nehmen müssen. Im Hinblick auf die Haftung der Kommission sei die Kürzung des bereitgestellten Betrages und die Nichtauszahlung des Restbetrags die Folge falscher und ungerechtfertigter Beurteilungen durch Beamte des ESF. In diesem Zusammenhang dürfe die den Kläger treffende Beweislast nicht mit der Klagebefugnis verwechselt werden, da Empfänger der Zahlungen stets der EISS gewesen sei. Dazu beantragt der Kläger, durch eindeutige Fragen an die Kommission zu ermitteln, ob diese volle Kenntnis von den vorgelegten Unterlagen gehabt habe.

Der EISS legt das von ihm verfaßte und dem Arbeitsministerium unterbreitete Vorhaben vor; dieses sei von der Kommission nicht vorgelegt worden. Der Kläger beantragt, die Beklagte aufzufordern, den Antrag der Italienischen Republik mit den zugehörigen Anlagen vorzulegen. Die in diesem Vorhaben dargelegten Vorschläge, die von der Italienischen Republik übernommen und von der Kommission vorbehaltlos genehmigt worden seien, seien Bestandteil der streitigen Entscheidung.

Zu den von den Beamten der Kommission und des italienischen Arbeitsministeriums durchgeführten Kontrollen stellt der Kläger fest, daß von 115 Kursteilnehmern 64 nicht älter als 30 und 40 nicht älter als 40 Jahre gewesen seien; von den restlichen 11 Teilnehmern seien nur 4 älter als 45 Jahre gewesen. Nach dem Vorhaben hätten die Schüler eine monatliche Beihilfe in Höhe von 250 000 Lire erhalten sollen; diese Beihilfe sei aber keinem dieser 115 Schüler gezahlt worden, die sich in unsicheren Beschäfti-

gungsverhältnissen befunden und wegen der Beendigung der Ausbildung kurz vor der Entlassung gestanden hätten. Zwar hätten 4 von 115 Schülern unberechtigterweise an den Kursen teilgenommen, doch falle dies fast nicht ins Gewicht. Obwohl der EISS zu Unrecht die Kürzungen der Zuschußbeträge für das Jahr 1973 nicht rechtzeitig angegriffen habe, sei die Sanktion für die etwaigen Unregelmäßigkeiten zu streng ausgefallen, da allenfalls eine Kürzung des Zuschusses für dieses Jahr, nicht aber eine Streichung gerechtfertigt sei.

Der EISS trägt vor, die Kommission habe sich nicht zu dem Antrag auf Schadensersatz aufgrund der ausgebliebenen Zahlung des Restbetrages von 15 % aller erhaltenen Zuschüsse geäußert.

Der Kläger beschränkt sich in seinen rechtlichen Ausführungen auf folgendes: Da die Kommission sich ausschließlich auf Tatsachen gestützt habe, die ihr offenbar von den zuständigen Dienststellen mitgeteilt worden seien, sei in keiner Weise die fehlende Begründetheit des Antrags auf Schadensersatz dargelegt worden. Träfe der von der Kommission vorgetragene Sachverhalt zu, dann läge die fehlende Begründetheit des vom EISS gestellten Antrags auf Schadensersatz auf der Hand. Wenn man aber den Sachverhalt zutreffend darstelle und auslege, ergebe sich die Haftung der Kommission von selbst.

Aus den Erläuterungen des EISS zum Inhalt seines Antrags auf Schadensersatz ergibt sich folgendes:

a) Es wird die Zahlung der Beträge beansprucht, die die Kommission den italienischen Behörden zur unmittelbaren Weiterleitung an den EISS hätte gewähren müssen; diese zu Unrecht gewährten Beträge umfaßten sowohl die Zuschüsse für das Jahr 1973 — wenn auch in gekürztem Umfang — als auch den bislang noch nicht gezahlten Restbetrag von 15 % der umstrittenen Zuschüsse; der Gesamtbetrag belaufe sich auf 743 299 382 Lire, wobei die eine Hälfte vom ESF und die andere Hälfte vom italienischen Staat zu tragen sei;

b) außerdem wird Ersatz des Schadens begehrt, der daraus entstanden sei, daß die Kommission den von ihr zu tragenden Anteil und die italienischen Behörden den vom italienischen Staat zu tragenden Anteil zu Unrecht nicht gezahlt hätten; diese Nichtzahlung habe den EISS gezwungen, in beträchtlichem Maße Bankkredit in Anspruch zu nehmen; der entsprechende Schaden könne zum 31. Dezember 1981 mit insgesamt 692 519 738 Lire beziffert werden.

Der Anspruch auf Schadensersatz belaufe sich also auf insgesamt 1 435 819 120 Lire; dazu kämen Passivlasten bis zur endgültigen Zahlung des geschuldeten, bislang aber noch nicht gezahlten Betrages.

Im Hinblick auf eine etwaige Verbindung der vorliegenden Rechtssache mit einem eventuell durch ein Vorabentscheidungsersuchen des Tribunale Rom eingeleiteten Verfahren erklärt der EISS, bei diesem Gericht die Anrufung des Gerichtshofes beantragt zu haben.

Für die Zeugenvernehmung benennt der EISS Alberto Ghergo, Salvatore Bianco, Wilma Posati, Barbacini und Zambelli als Zeugen und meint, diese Zeugen könnten zweckdienliche Angaben zu den folgenden Punkten machen:

a) Trifft es zu, daß die Entscheidung vom 27. Dezember 1973, wonach die Zuschüsse für den EISS für das Haushaltsjahr 1973 insgesamt 439 554,90 RE (274 721 810 Lire) ausmachten, durch die spätere Ent-

scheidung der Kommission vom 30. Dezember 1974 weder aufgehoben noch geändert wurde?

b) Trifft es zu, daß die in der Entscheidung vom 27. Dezember 1973 vorgesehenen Zuschüsse für das Jahr 1974 in Höhe von insgesamt 2 322 377,25 RE (1 451 485 782 Lire) später durch die Entscheidung vom 30. Dezember 1974 in Beträge von 609 798 130 Lire für das Jahr 1974 und 841 678 652 Lire für das Jahr 1975 aufgeteilt wurden?

c) Trifft es zu, daß im Anschluß an die gemeinsam von den Beamten der Kommission und des Arbeitsministeriums getroffenen Feststellungen die Zuschüsse für das Jahr 1973 gegenüber dem ursprünglich in der Entscheidung vom 27. Dezember 1973 vorgesehenen Betrag von 274 721 810 Lire auf 134 910 640 Lire gekürzt, nicht aber vollständig gestrichen wurden?

d) Trifft es zu, daß die Kürzung des Zuschusses für das Jahr 1973 im Anschluß an die von den nationalen und den Gemeinschaftsbeamten getroffenen Feststellungen bis heute nicht Gegenstand einer förmlichen Entscheidung war?

e) Trifft es zu, daß sich nach der Praxis der Kommission die am Ende des Jahres erlassenen Entscheidungen über die Bereitstellung von Geldmitteln ausschließlich auf die Zuschüsse für das laufende und eventuell für das folgende Haushaltsjahr beziehen und niemals eine stillschweigende Aufhebung oder Änderung von Mittelbereitstellungen für das vergangene Haushaltsjahr beinhalten?

f) Trifft es zu, daß im Gegensatz zur Praxis der Kommission bei allen anderen Hilfen des ESF der EISS weder für das Haushaltsjahr 1973 noch für die späteren Haushaltsjahre einen — sei es auch nur geringen — Vorschuß erhalten hat?

g) Trifft es zu, daß der EISS noch nicht den Restbetrag für die nicht umstrittenen Ausgaben, sondern lediglich 85 % des bereitgestellten Zuschusses erhalten hat, so daß er noch die restlichen 15 % beanspruchen kann?

Schließlich beantragt der EISS, der Gerichtshof möge die Kommission auffordern,

a) den von der Italienischen Republik formulierten Antrag auf Finanzierung zugunsten des EISS einschließich aller Anlagen vorzulegen oder zumindest zu bestätigen, daß die Kopie des vom Kläger vorgelegten Vorhabens mit der Kopie übereinstimmt, die als Anlage dem später genehmigten Antrag beigefügt worden ist,

b) klarzustellen, ob nach ihrer ständigen Praxis Mittelbereitstellungen des ESF nur für die einzelnen Haushaltsjahre erfolgen, so daß ein stillschweigender Widerruf der vorangegangenen Entscheidungen über die vorangegangenen Haushaltsjahre nicht denkbar ist.

In ihrer Gegenerwiderung trägt die *Kommission* vor, der Antrag auf Vernehmung von Zeugen beruhe auf einer Reihe von Behauptungen, die der Gemeinschaftspraxis, so wie sie sich aus den geltenden Regelungen ergebe, nicht entsprächen. Die Prüfung der von den Mitgliedstaaten dem ESF übermittelten Anträge beziehe sich zunächst auf die Zulässigkeit und gegebenenfalls in einem weiteren Abschnitt auf die Zweckmäßigkeit des Vorhabens, um so zu positiven oder negativen Entscheidungen zu gelangen. Bei einer positiven Entscheidung — dies sei die ständige Praxis — werde der

Antrag ganz oder teilweise genehmigt, und soweit erforderlich würden die Modalitäten und die besonderen Auflagen festgelegt. Das Rechtsverhältnis zwischen der Kommission und dem Mitgliedstaat gründe sich auf die erlassene Entscheidung; sie bestimme sich nach den Regelungen über den ESF sowie nach dem Inhalt der eigentlichen Entscheidung. Es werde also eine Beziehung zwischen der Kommission und dem Mitgliedstaat, der Adressat der Entscheidung sei, geschaffen; dabei müsse der Träger der Maßnahme der Entscheidung der Kommission nachkommen und dürfe sich nicht danach richten, was er über seine Regierung beantragt habe. Der Träger müsse unter genauer Beachtung der Entscheidung die Ausbildungsmaßnahme durchführen, um die Zahlung der erstattungsfähigen Ausgaben innerhalb der Höchstbeträge des nationalen und des Gemeinschaftszuschusses beanspruchen zu können. Bei dieser Rechtslage sei im vorliegenden Fall jede Bezugnahme auf den Antrag des EISS fehl am Platz, da nur die drei Entscheidungen der Kommission, die der Italienischen Republik zugestellt und von dieser dem Kläger mitgeteilt worden seien, Grundlage für rechtliche Überlegungen sein könnten.

Die Modalitäten der Zahlung der Gemeinschaftszuschüsse seien mit Wirkung vom 1. Januar 1978 wesentlich geändert worden. Bis zu diesem Zeitpunkt seien die Vorschüsse entsprechend der Abwicklung der Maßnahme gezahlt worden sowie auf Vorlage einer genauen Aufstellung der übernommenen Ausgaben durch den Mitgliedstaat; diese Vorschüsse hätten 85 % des gewährten Zuschusses nicht übersteigen können, während der Restbetrag erst nach dem Abschluß der Maßnahme zahlbar gewesen sei. Ab 1. Januar 1978 sei angesichts der erworbenen Erfahrungen und zur Vereinfachung und Beschleunigung der Verfahren die Regelung über die Vorschüsse geändert worden; diese betrügen nunmehr bis zu 30 % des Zuschusses, sobald der Mitgliedstaat den Beginn der Maßnahme bestätige; weitere 30 % würden gezahlt, wenn der Mitgliedstaat bestätige, daß die Hälfte der Maßnahme durchgeführt worden sei; die restlichen 40 % würden gezahlt, wenn der Mitgliedstaat den Bericht über die vollständige Durchführung der Maßnahme vorlege. Somit fielen die Maßnahmen aufgrund des vom Kläger zwischen 1973 und 1976 durchgeführten Programms unter die Regelungen, die vor dem 1. Januar 1978 gegolten hätten. Dies gelte also auch für die Vorschüsse; diese hätten — was auch geschehen sei — auf Vorlage eines entsprechenden Antrags der Italienischen Republik sowie unter Berücksichtigung etwaiger Prüfungen und Kontrollen zur teilweisen Erstattung der bereits vom EISS getätigten erstattungsfähigen Ausgaben gezahlt werden können.

Der auf Antrag der Italienischen Republik und nach den erforderlichen Kontrollen, die gemeinsam von nationalen und Gemeinschaftsbeamten durchgeführt worden seien, von der Kommission gezahlte Gesamtbetrag stelle nicht, wie der Kläger meine, den Gesamtvorschuß in Höhe von 85 % dar. Diese Beträge machten 84,4 % der für 1974, 87,7 % der für 1975 und 53,5 % der für 1976 bereitgestellten Mittel aus; insgesamt bildeten sie den nach Abschluß der Konten und Vornahme der einschlägigen Kontrollen gezahlten Gesamtbetrag einschließlich Restbetrag.

Die für das Haushaltsjahr 1973 vorgesehenen, aber nicht gezahlten Mittel seien nicht ausgezahlt worden, nachdem festgestellt worden sei, daß die Durchführung der Maßnahme nicht den Auflagen der Entscheidung entsprochen habe.

IV — Fragen des Gerichtshofes

Der Gerichtshof hat die Kommission aufgefordert, ihm eine Aufstellung nebst Belegen über die von der italienischen Regierung vorgelegten Zahlungsanträge und über die von der Kommission vorgenommenen Kürzungen zu übermitteln, die diese im Anschluß an Kontrollen vorgenommen hat, die sie gemeinsam mit der italienischen Regierung durchgeführt hat; außerdem ist die Kommission aufgefordert worden, mitzuteilen, ob der somit festgelegte Betrag von der italienischen Regierung als derjenige Betrag anerkannt worden sei, der der fraglichen finanziellen Hilfe entspreche.

Die Kommission hat die erbetene Aufstellung übermittelt und geltend gemacht, die von der italienischen Regierung an den EISS für 1973 gezahlten Beträge seien später vom Arbeitsministerium wieder eingezogen worden, so daß die von der Kommission und die schließlich von der italienischen Regierung während der Gesamtdauer der Maßnahme gezahlten Beträge vollständig übereinstimmten.

Der Gerichtshof hat der italienischen Regierung die Frage vorgelegt, ob sie den Standpunkt der Kommission zu dem im vorliegenden Fall zu zahlenden Förderungsbetrag teile.

Die italienische Regierung hat geantwortet, daß sie angesichts des Sachverhalts die negative Entscheidung der Kommission im Hinblick auf die Anträge des EISS nur hinnehmen könne.

V — Mündliche Verhandlung

In der Sitzung vom 9. Juni 1983 hat die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch ihren Rechtsberater A. Toledano Laredo als Bevollmächtigten, mündlich verhandelt.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 29. September 1983 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Der Ente Italiano di Servizio Sociale (EISS) hat mit Klageschrift, die am 8. Dezember 1981 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß den Artikeln 178 und 215 Absatz 2 EWG-Vertrag gegen die Kommission der Europäischen Gemeinschaften Klage erhoben auf Ersatz des Schadens, der ihm dadurch entstanden sei, daß die Kommission ihm nicht gemäß Artikel 2 Absatz 2 der Entscheidung der Kommission vom 27. Dezember 1973 den Betrag von 371 649 981 Lire zur Verfügung gestellt habe, der ihm ab April 1978 als Restzahlung zugestanden habe, sowie auf Ersatz des weiteren Schadens, der ihm dadurch entstanden sei, daß er, da er über den genannten Betrag nicht habe rechtzeitig verfügen können, in erheblichem Maß Bankkredit habe in Anspruch nehmen müssen, wodurch eine sehr hohe Belastung durch Passivzinsen entstanden sei.

2 In seiner Klageschrift hat der Kläger ausgeführt, die Klageschrift, die der Kommission zugestellt werde, könne als eine Aufforderung nach Artikel 175 Absatz 2 EWG-Vertrg angsehen werden. In seiner Erwiderung hat er diesen Standpunkt aufgegeben.

3 In der Erwiderung hat er auch klargestellt, daß sich seine Schadensersatzklage ausschließlich auf die außervertragliche Haftung der Gemeinschaft nach Artikel 215 Absatz 2 EWG-Vertrag stütze.

4 Nach der Darstellung in der Klageschrift wurde der EISS im Jahr 1972 von der Generaldirektion für Berufsberatung und Berufsausbildung des Ministeriums für Arbeit und Soziales beauftragt, ein besonderes Vorhaben zur Ausbildung und Umschulung von „beschäftigungslosen oder von Beschäftigungslosigkeit bedrohten italienischen Arbeitnehmern" im Sektor der sozialen Dienste vorzubereiten und vorzulegen.

5 Mit Schreiben vom 10. Juli 1973 habe die genannte Generaldirektion mitgeteilt, sie habe das Vorhaben des Klägers der Kommission übermittelt, damit diese gemäß ihrer Zuständigkeit über eine Förderung durch den Europäischen Sozialfonds entscheide.

6 Der Kläger legt dar, er sei gebeten worden, das Ausbildungsprogramm durchzuführen, in dessen Eingangsphase während des Haushaltsjahres 1973 Intensivkurse für die Umschulung von Sozialarbeitern des Klägers vorgesehen gewesen seien; da die Kursteilnehmer von Beschäftigungslosigkeit bedroht gewesen seien, hätten sie die Voraussetzungen für eine Förderung durch den Europäischen Sozialfonds gemäß dem Beschluß des Rates vom 1. Februar 1971 (ABl. L 28, S. 15) erfüllt.

7 Mit Entscheidung vom 27. Dezember 1973, die an die Italienische Republik gerichtet war, gab die Kommission dem von der Italienischen Republik vorgelegten Zuschußantrag in bezug auf die Gewährung von Hilfen für „Ausbildungsmaßnahmen in der Zeit zwischen dem 1. Januar 1973 und dem 31. Dezember 1974 zugunsten von etwa 1 150 jugendlichen Arbeitslosen aus dem Mezzogiorno im Hinblick auf deren berufliche Wiedereingliederung als Sozialarbeiter oder Sozialassistenten im Mezzogiorno oder in Gebieten mit einem hohen Arbeitnehmeranteil an Zuwanderern aus dem Mezzogiorno" statt.

8 Nach den Begründungserwägungen dieser Entscheidung hatte die Italienische Republik am 10. Juli 1973 für den Kläger einen Antrag auf Zuschüsse durch den Europäischen Sozialfonds gestellt; dieser Antrag bezog sich auf Maßnahmen zur Förderung der Berufsausbildung von etwa 1 150 jugendlichen Arbeitslosen aus dem Mezzogiorno zu Sozialarbeitern oder Sozialassistenten zwischen dem 1. Januar 1973 und dem 31. Dezember 1974 im Hinblick auf deren berufliche Wiedereingliederung im Mezzogiorno und in Gebieten mit einem starken Arbeitnehmeranteil an Zuwanderern aus dem Mezzogiorno; nach Auffassung der Kommission entsprach dieser Antrag den Bestimmungen über die Tätigkeit des Fonds vorbehaltlich der Kontrollen während der Durchführung der fraglichen Maßnahmen im Hinblick auf deren Übereinstimmung mit den geltenden Regelungen.

9 Aus den Akten ergibt sich, daß die Kommission nach einer im Juni/Juli 1974 von Beamten der Kommission und des italienischen Arbeitsministeriums vorgenommenen Kontrolle der Ansicht war, die vom Kläger im Jahr 1973 durchgeführten Maßnahmen hätten nicht den in der Entscheidung der Kommission niedergelegten Kriterien entsprochen. Die Kommission verweigerte somit die Zahlung des Zuschusses des Fonds für das Jahr 1973.

10 Mit Entscheidung vom 30. Dezember 1974 gab die Kommission dem Antrag der Italienischen Republik statt, wegen Verzögerungen bei der Durchführung der vorgesehenen Maßnahmen unter anderem die Verteilung des Zuschußbetrags auf die Haushaltsjahre zu ändern, und verteilte den Zuschuß wie folgt: 609 798 130 Lire für das Jahr 1974 und 841 687 652 Lire für das Jahr 1975.

11 Diese Entscheidung sah keinen Zuschuß für das Jahr 1973 vor; der mit dieser Entscheidung genehmigte Gesamtzuschuß lag um 274 721 810 Lire niedriger als der in der Entscheidung vom 27. Dezember 1973 vorgesehene Zuschuß. Diese Differenz entspricht dem Betrag, den der Kläger für das Haushaltsjahr 1973 ausgegeben haben will. Dazu ist zu bemerken, daß der EISS in seiner Klageschrift einräumt, stillschweigend hingenommen zu haben, daß für das Haushaltsjahr 1973 von einer Gesamtsumme in Höhe von 274 721 810 Lire ein Zuschuß nur für einen Betrag von 134 912 640 Lire habe gewährt werden können.

12 Im Anschluß an den Antrag der Italienischen Republik, die Verteilung des bewilligten Zuschußbetrags auf die Haushaltsjahre zu ändern, bestimmte die Kommission mit Entscheidung vom 18. Mai 1976 folgende neue Verteilung

des genehmigten Zuschusses: 385 875 145 Lire für das Haushaltsjahr 1974 und 455 812 507 Lire für das Haushaltsjahr 1976.

13 Für die Jahre 1974, 1975 und 1976 lehnte die Kommission die Auszahlung eines Betrages von 345 763 716 Lire mit der Begründung ab, die durchgeführten Maßnahmen hätten nicht mit den Gemeinschaftsregelungen und insbesondere nicht mit der Entscheidung der Kommission im Einklang gestanden. Im übrigen wurde ein Betrag von 65 149 763 Lire nicht abgerufen. Der schließlich gezahlte Gesamtbetrag beläuft sich auf 1 040 572 303 Lire.

14 Es ist darauf hinzuweisen, daß das Finanzierungsverfahren des Europäischen Sozialfonds wie folgt ausgestaltet ist: Die Zuschußanträge werden der Kommission von den Mitgliedstaaten vorgelegt. Wenn diese der Ansicht ist, der Antrag entspreche den Zielsetzungen des Europäischen Sozialfonds und habe vorrangigen Charakter, richtet sie nach Anhörung des Ausschusses des Europäischen Sozialfonds eine Entscheidung an den Mitgliedstaat. Mit dieser Entscheidung werden dem beantragenden Staat eine Reihe von Verpflichtungen auferlegt. Insbesondere muß dieser im Hinblick auf die Erstattung der aufgrund der Maßnahmen entstandenen Kosten eine finanzielle Beteiligung in Höhe des von der Kommission gewährten Betrages übernehmen, Unterlagen über die Maßnahmen zusammenstellen und auf ihre Richtigkeit überprüfen, beim Europäischen Sozialfonds die Zahlung von Vorschüssen entsprechend dem Fortgang der Maßnahmen sowie den Restbetrag beantragen und außerdem die Kontrollen erleichtern, mit denen die Kommission feststellen will, ob die durchgeführten oder begonnenen Maßnahmen mit den im jeweiligen Fall festgelegten Auflagen im Einklang stehen.

15 Folglich werden im Rahmen dieses Verfahrens finanzielle Beziehungen einerseits zwischen der Kommission und dem betroffenen Mitgliedstaat und andererseits zwischen diesem Mitgliedstaat und der durch den Zuschuß begünstigten Stelle begründet.

16 Für die schlüssige Darlegung einer Haftung der Gemeinschaft gegenüber der begünstigten Stelle genügt es nicht, zu behaupten, wie dies der Kläger tut, es bestehe deshalb ein Anspruch auf eine „Restzahlung" durch die Kommission, weil — in der Klageschrift oder in der Erwiderung nicht substantiierte — „Rechtsakte" oder „Verhaltensweisen" dieses Organs ungültig oder rechtswidrig seien. Eine schlichte Bezugnahme auf das Ergebnis der von den Beamten der Kommission durchgeführten Kontrollen, die weniger Unregelmäßigkeiten aufgedeckt hätten als in der Entscheidung der Kommission auf-

geführt seien, reicht insoweit nicht aus. Es war Sache des Klägers, die geeigneten tatsächlichen und rechtlichen Gesichtspunkte für einen Kausalzusammenhang zwischen dem geltend gemachten Schaden und bestimmten rechtswidrigen Handlungen darzulegen, die angeblich der Gemeinschaft zuzurechnen sind.

17 Da es an solchen Ausführungen fehlt, kann die Klage keinen Erfolg haben.

Kosten

18 Gemäß Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da der Kläger unterlegen ist, ist er zur Tragung der Kosten des Verfahrens zu verurteilen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Erste Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. Die Klage wird abgewiesen.

2. Der Kläger trägt die Kosten des Verfahrens.

Koopmans O'Keeffe Bosco

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 15. März 1984.

Der Kanzler
Im Auftrag
D. Louterman
Verwaltungsrat

Der Präsident der Ersten Kammer
T. Koopmans