URTEIL DES GERICHTS (Dritte Kammer)
7. November 1997 *

In der Rechtssache T-84/96

Cipeke — Comércio e Indústria de Papel Ld.ª, Gesellschaft portugiesischen Rechts, Sitz: Lissabon, Prozeßbevollmächtigter: Rechtsanwalt Miguel Ferrão Castelo Branco, später Rechtsanwalt João Caniço Gomes, Lissabon, Zustellungsanschrift: Kanzlei des Rechtsanwalts François Brouxel, 6, rue Zithe, Luxemburg,

Klägerin,

gegen

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Maria Teresa Figueira und Knut Simonsson, Juristischer Dienst, als Bevollmächtigte, Zustellungsbevollmächtigter: Carlos Gómez de la Cruz, Juristischer Dienst der Kommission, Centre Wagner, Luxemburg-Kirchberg,

Beklagte,

wegen Nichtigerklärung der Entscheidung PT—C(95)543 der Kommission vom 12. Dezember 1995 über die Kürzung eines Zuschusses

erläßt

* Verfahrenssprache: Portugiesisch.

DAS GERICHT ERSTER INSTANZ
DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (Dritte Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten B. Vesterdorf sowie der Richter C. P. Briët und A. Potocki,

Kanzler: B. Pastor, Hauptverwaltungsrätin

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 26. September 1997,

folgendes

Urteil

Rechtlicher Rahmen

1 Nach Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe a des Beschlusses 83/516/EWG des Rates vom 17. Oktober 1983 über die Aufgaben des Europäischen Sozialfonds (ABl. L 289, S. 38) beteiligt sich dieser Fonds (im folgenden: der Fonds) an der Finanzierung von Maßnahmen der beruflichen Bildung und Berufsberatung.

2 Die Genehmigung eines Finanzierungsantrags durch die Kommission hat nach Artikel 5 Absatz 1 der 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; im folgenden: Verordnung) zur Folge, daß ein Vorschuß in Höhe von 50 % des Zuschusses zu dem für den Beginn der Maßnahme vorgesehenen Zeitpunkt gezahlt wird.

3 Nach Artikel 5 Absatz 4 enthalten Anträge auf Restzahlung einen ins einzelne gehenden Bericht über den Inhalt, die Ergebnisse und die finanziellen Einzelheiten der betreffenden Maßnahme. Der Mitgliedstaat bestätigt, daß die im Antrag enthaltenen Angaben sachlich und rechnerisch richtig sind.

4 Nach Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung kann die Kommission einen Zuschuß des Europäischen Sozialfonds (im folgenden: Fonds), der nicht entsprechend den Bedingungen der Entscheidung über die Genehmigung verwendet wird, aussetzen, kürzen oder streichen, nachdem sie dem betroffenen Mitgliedstaat Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben hat.

5 Schließlich kann die Kommission nach Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung unbeschadet der Prüfungen durch die Mitgliedstaaten an Ort und Stelle Prüfungen vornehmen.

Der dem Rechtsstreit zugrunde liegende Sachverhalt

6 Die Cipeke — Comércio e Indústria de Papel Ld.ª (Klägerin), die im Papierhandel und der Papierindustrie sowie auf dem Gebiet der graphischen Künste tätig ist, schloß gemeinsam mit einer Gruppe von Unternehmen dieser Branche mit einem Träger, der Partex Companhia Portuguesa de Serviços, SA (Partex), einen Vertrag über die Veranstaltung einer gemeinsamen Bildungsmaßnahme im Wirtschaftsjahr 1987.

7 Das Departamento para os Assuntos do Fundo Social Europeu (Behörde für Angelegenheiten des Europäischen Sozialfonds; DAFSE) in Lissabon reichte zugunsten der genannten Gruppe von Unternehmen einen Antrag auf einen Zuschuß des Fonds ein, der bei der Kommission am 20. Oktober 1986 einging.

8 Die Kommission genehmigte das Bildungsvorhaben mit Entscheidung vom 30. April 1987 und gewährte der Partex im Namen der beteiligten Unternehmen einen Zuschuß von insgesamt 300 665 191 ESC, von denen die Klägerin 71 309 280 ESC erhalten sollte.

9 Die Tätigkeit der Klägerin bestand in zwei vergüteten Kursen der beruflichen Bildung im Bereich der graphischen Künste, die sich an technische Zeichner und an Photomechanik-Techniker wandten.

10 Die Klägerin hatte mit Dienstleistungsverträgen, die am 31. Dezember 1986 sowie am 24. und 30. April 1987 abgeschlossen wurden, den Unternehmen Partex, Cetase und Quadriforma die Durchführung der Bildungsmaßnahme als Subunternehmer übertragen und sich dabei lediglich die Rolle der Überwachung der von diesen Unternehmen getroffenen Entscheidungen vorbehalten. Zwei weitere Unternehmen, die Firmen Gráfica Monumental und Parageste, wurden ebenfalls an den Berufsbildungsmaßnahmen der Klägerin beteiligt.

11 Nach Abschluß der Bildungsmaßnahme legte die Klägerin dem DAFSE einen quantitativen und qualitativen Bewertungsbericht und einen Antrag auf Restzahlung vor. Nachdem die Kommission mit Schreiben vom 10. Januar 1990 darauf hingewiesen hatte, daß ein bestimmter Betrag der Ausgaben nicht zuschußfähig sei, kürzte sie mit Entscheidung vom 2. März 1990 den zunächst bewilligten Zuschuß.

12 Der Gerichtshof hat diese Entscheidung auf die Klage der Klägerin wegen unzureichender Begründung für nichtig erklärt (Urteil vom 4. Juni 1992 in der Rechtssache C-189/90, Cipeke/Kommission, Slg. 1992, I-3573, Randnrn. 21 bis 23); in den Entscheidungsgründen hat er festgestellt, daß der Klägerin zwar der Gesamtbetrag der Kürzung mitgeteilt worden war, daß ihr jedoch die genaue Aufstellung der betroffenen Posten oder Spalten, die Aufteilung der Kürzung je Posten und die Berechnungsweise dieser Kürzung unbekannt waren.

13 In Durchführung dieses Urteils leitete die Kommission ein Verfahren zum Erlaß einer neuen Entscheidung gegenüber der Klägerin ein. Zu diesem Zweck wurde am 7. Juli 1993 bei der Betroffenen eine Prüfung durch die Gemeinschaft vorgenommen.

14 Mit Schreiben Nr. 6045 vom 24. März 1994 teilte die Kommission dem DAFSE mit, die Überprüfung des Restzahlungsantrags der Klägerin habe ergeben, daß ein Teil des Zuschusses des Fonds nicht entsprechend den in der Genehmigungsentscheidung festgelegten Bedingungen verwendet worden sei.

15 In diesem Schreiben führte die Kommission im Kern aus, die Klägerin habe Bildungsmaßnahmen mehreren Unternehmen, die bestimmte Dienstleistungen in Rechnung gestellt hätten, als Subunternehmen anvertraut. Nach Ansicht der Kommission wurde im Rahmen der Prüfung anhand von Angaben des Leiters des Trägers festgestellt, daß dessen Zwischenschaltung völlig unnütz gewesen sei und zu einer ungerechtfertigten Steigerung der angemeldeten Ausgaben geführt habe.

16 Die gesamten nicht zuschußfähigen Ausgaben der Klägerin hätten sich auf 19 725 390 ESC belaufen, und der Kommission sei ein Betrag von 4 267 218 ESC zu erstatten.

17 Die Kommission holte gemäß Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung die Stellungnahme des DAFSE ein. Zu diesem Zweck forderte das DAFSE die Klägerin mit Schreiben vom 11. April 1994 auf, sich zu dem Kürzungsvorhaben zu äußern, und übersandte dieses Vorhaben auch der Partex als Trägerin des Vorgangs.

18 Mit Schreiben vom 21. April 1994 beantragte die Partex, mit der zu erlassenden Entscheidung die Zuschußfähigkeit der von ihr in Rechnung gestellten Beträge zu bestätigen. Die Klägerin bestätigte mit Schreiben vom 26. April 1994 an das DAFSE die Aufrechterhaltung ihres gesamten Erstattungsantrags in bezug auf die Restzahlung für das Vorhaben.

19 Das DAFSE nahm mit Schreiben vom 13. Mai 1994 zum Entscheidungsentwurf Stellung.

20 Mit der Entscheidung PT—C(95)543 vom 12. Dezember 1995 kürzte die Kommission den Zuschuß des Fonds und ordnete die Erstattung eines Betrages von 4 267 218 ESC an.

21 Das DAFSE unterrichtete die Klägerin von dieser Entscheidung und verlangte von ihr mit Schreiben vom 21. März 1996, bei der Klägerin eingegangen am 23. März 1996, die Erstattung des genannten Betrages an den Fonds.

Verfahren

22 Daraufhin hat die Klägerin mit Klageschrift, die am 29. Mai 1996 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, Klage auf Nichtigerklärung der Kürzungsentscheidung erhoben.

23 Mit besonderem Schriftsatz, der am selben Tag bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, hat sie gemäß Artikel 185 EG-Vertrag die Aussetzung des Vollzugs der erlassenen Entscheidung beantragt. Der Präsident des Gerichts hat mit Beschluß vom 8. Oktober 1996 in der Rechtssache T-84/96 R (Slg. 1996, II-1315) diesen Antrag zurückgewiesen und die Kostenentscheidung vorbehalten.

24 Das Gericht (Dritte Kammer) hat auf Bericht des Berichterstatters beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen.

25 Die mündliche Verhandlung hat am 26. September 1997 stattgefunden. Die Parteien haben mündlich verhandelt und Fragen des Gerichts beantwortet.

Anträge der Parteien

26 Die Klägerin beantragt die Nichtigerklärung der streitigen Maßnahme mit allen rechtlichen Folgen, die sich daraus ergeben.

27 Die Kommission beantragt,

1. die Klage mangels Beweises als unbegründet abzuweisen;

2. der Klägerin die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

Zum Gegenstand des Rechtsstreits

28 In der Klageschrift heißt es:

„Somit verstößt die streitige Maßnahme gegen wesentliche Formvorschriften (Artikel 190 EG-Vertrag), was zu ihrer Nichtigkeit führt, die hiermit gerügt wird; diese Nichtigkeit ist festzustellen und führt dazu, daß diese Maßnahme keine Rechtswirkungen erzeugen kann (Artikel 173 EG-Vertrag)."

29 Bestimmte Argumente in der Klageschrift lassen sich jedoch so auslegen, daß damit in Wirklichkeit die Begründetheit der angefochtenen Entscheidung bestritten wird. Die Klägerin rügt nämlich in ihrer Klageschrift, daß die Schlußfolgerungen der Kommission unbegründet seien (Nr. 38), auf hypothetischen Berechnungen beruhten (Nr. 40), oder auch, daß die Berechnungen der Kommission in bezug auf mangelnde Zuschußfähigkeit bestimmter Ausgaben nicht sachgerecht erstellt worden seien (Nr. 41), und schließlich, daß die als nicht zuschußfähig angesehenen Beträge im ursprünglichen Entwurf vorgesehen gewesen seien (Nr. 45).

30 Dieses Vorbringen ist jedoch nicht hinreichend substantiiert, um den Anforderungen des Artikels 44 § 1 Buchstabe c der Verfahrensordnung des Gerichts zu genügen, wonach die Klageschrift u. a. eine kurze Darstellung der Klagegründe enthalten muß. In diesem Zusammenhang ist festzustellen, daß die Klägerin keinen Klagegrund vorbringt, mit dem die Begründetheit der Entscheidung ausdrücklich bestritten würde.

31 Nach ständiger Rechtsprechung muß die Darlegung eines Klagegrundes so klar und deutlich sein, daß dem Beklagten die Vorbereitung seiner Verteidigung und dem Gericht die Wahrnehmung seiner richterlichen Kontrollaufgabe ermöglicht wird. Um die Rechtssicherheit und eine ordnungsgemäße Rechtspflege zu gewährleisten, setzt die Zulässigkeit daher voraus, daß sich die tatsächlichen und rechtlichen Umstände, auf die sich die Klage stützt, zumindest in gedrängter Form, aber zusammenhängend und verständlich unmittelbar aus der Klageschrift ergeben (Beschluß des Gerichts vom 28. April 1993 in der Rechtssache T-85/92, De Hoe/Kommission, Slg. 1993, II-523, Randnr. 20).

32 Die Ungenauigkeit des Vorbringens der Klägerin in ihrer Klageschrift hat die Kommission zu der Ansicht gebracht, daß die Rüge der unzureichenden Begründung der einzige in der Klageschrift vorgetragene Klagegrund sei, so daß sie in ihrer Klagebeantwortung nur zu diesem Klagegrund Stellung genommen hat. So hat sie in Nummer 13 dieses Schriftsatzes ausgeführt, der Umstand, daß die Klägerin mit der angefochtenen Entscheidung nicht einverstanden sei, dürfe nicht mit dem Fehlen oder der Unzulänglichkeit der Begründung verwechselt werden.

33 Das Gericht kann die Ausführungen der Klägerin in ihrem Schreiben vom 26. April 1994 zum Entwurf der Kürzungsentscheidung, auf das sie in Nummer 42 ihrer Klageschrift Bezug nimmt, nicht berücksichtigen. Denn eine solche pauschale Bezugnahme auf andere Schriftstücke, auch wenn sie der Klageschrift als Anlagen beigefügt sind, kann nicht das Fehlen der wesentlichen Bestandteile der Rechtsausführungen ausgleichen, die in der Klageschrift enthalten sein müssen (Urteile des Gerichtshofes vom 13. Dezember 1990 in der Rechtssache C-347/88, Kommission/Griechenland, Slg. 1990, I-4747, Randnr. 28, und vom 31. März 1992 in der Rechtssache C-52/90, Kommission/Dänemark, Slg. 1992, I-2187, Randnrn. 17 ff.).

34 Zwar kann die Klageschrift in einzelnen Punkten durch die Bezugnahme auf Teile der als Anlage beigefügten Schriftstücke untermauert und vervollständigt werden, ist es jedoch nicht Sache des Gerichts, die Klagegründe, auf die sich die Klage möglicherweise stützen läßt, in den Anlagen zu suchen und zu bestimmen, denn die Anlagen haben eine bloße Beweis- und Hilfsfunktion (vgl. Beschlüsse des Gerichts vom 24. März 1993 in der Rechtssache T-72/92, Benzler/Kommission, Slg. 1993, II-347, Randnr. 19, und in der Rechtssache De Hoe/Kommission, a. a. O., Randnr. 22).

35 So, wie die Klageschrift dem Gericht vorliegt, erlaubt sie es diesem nicht, die Begründetheit der angefochtenen Entscheidung zu überprüfen, und hindert die Beklagte daran, sich insoweit angemessen zu verteidigen.

36 Die Klägerin hat zwar die Begründetheit der angefochtenen Entscheidung auch in ihrer Erwiderung und in der mündlichen Verhandlung in Abrede gestellt. Dabei handelt es sich jedoch um einen neuen Klagegrund, da dieses Vorbringen deshalb nicht als Erweiterung des Klagegrundes der unzureichenden Begründung angesehen werden kann, weil zwischen diesen beiden Klagegründen zu unterscheiden ist (siehe im folgenden Randnr. 32).

37 Gemäß Artikel 48 § 2 der Verfahrensordnung des Gerichts können jedoch neue Angriffs- und Verteidigungsmittel im Laufe des Verfahrens nicht mehr vorgebracht werden, es sei denn, daß sie auf rechtliche oder tatsächliche Gründe gestützt werden, die erst während des Verfahrens zutage getreten sind (Urteil des Gerichts vom 11. Dezember 1996 in der Rechtssache T-521/93, Atlanta u. a./EG, Slg. 1996, II-1707, Randnr. 39).

38 Nach allem ist der Klagegrund der unzureichenden Begründung der angefochtenen Entscheidung der einzige Klagegrund, der ordnungsgemäß geltend gemacht worden ist.

Zur Begründung der Entscheidung

Vorbringen der Parteien

39 Die Klägerin rügt in ihrer Klageschrift, daß die Schlußfolgerungen im Schreiben Nr. 6045, die die Gründe für die streitige Entscheidung darstellten, widersprüchlich, mehrdeutig, unzusammenhängend und nicht stichhaltig seien. In ihnen werde nicht objektiv und genau angegeben, wie der Betrag der nicht zuschußfähigen Ausgaben berechnet worden sei. Insoweit entspreche die streitige Entscheidung nicht den Anforderungen, die der Gerichtshof im Urteil Cipeke/Kommission aufgestellt habe.

40 Die Kommission habe ihre Schlußfolgerungen auf hypothetische Berechnungen gestützt, die in bezug auf die Kosten der Vorbereitung der Kurse viel niedrigere Beträge ergäben, als sie als Durchschnitt der Ausgaben aller anderen Empfänger des fraglichen Zuschusses festgestellt worden seien. Die Berechnungen der Kommission in bezug auf die mangelnde Zuschußfähigkeit bestimmter Ausgaben seien nicht sachgerecht gewesen, wie die Klägerin bereits in ihrem der Klageschrift als integrierender Bestandteil beigefügten Schreiben vom 26. April 1994 ausgeführt habe.

41 In ihrer Erwiderung fügt die Klägerin hinzu, daß in der angefochtenen Entscheidung weder die Berechnungsweise noch die Regeln angegeben seien, die die Kommission bei der Kürzung des Zuschusses angewandt habe (Urteile des Gerichtsho-

fes vom 4. Juni 1992 in der Rechtssache C-181/90, Consorgan/Kommission, Slg. 1992, I-3557, Randnrn. 15 bis 25, und Urteil des Gerichts vom 6. Dezember 1994 in der Rechtssache T-450/93, Lisrestal u. a./Kommission, Slg. 1994, II-1177, Randnr. 52).

42 Die für die Kürzung des ursprünglich genehmigten Zuschusses angegebenen Gründe, wie sie sich aus den Schlußfolgerungen der Prüfer und den Erklärungen des portugiesischen Staates ergäben, seien auf rein hypothetische Überlegungen und Annahmen gestützt; diese Gründe müßten aber mit Gewißheit und hinreichend klar dargelegt werden.

43 Die Kommission erwidert im Kern, sie habe die Berechnungen nach der Prüfung detailliert und sorgfältig ausgearbeitet, und die Klägerin habe nicht dargetan, daß die Berechnungen hypothetisch, unrichtig und subjektiv seien.

44 Das Schreiben Nr. 6045, dessen Schlußfolgerungen die Grundlage der angefochtenen Entscheidung darstellten, wie die Klägerin selbst in Nummer 37 ihrer Klageschrift ausführe, nenne hinreichend klar und transparent die Berechnungsmethoden und Regeln, wie etwa das Kriterium der Angemessenheit der Ausgaben, die die Kommission zur Kürzung des Zuschusses des Fonds veranlaßt hätten.

45 Dieses Schreiben habe der Klägerin nicht nur den Gesamtbetrag der Kürzung, sondern auch die genaue Aufstellung der Posten, bei denen diese Kürzungen vorgenommen worden seien, die verschiedenen Beträge je Posten und je Subunternehmen sowie die Berechnungsweise für diese Kürzung zur Kenntnis gebracht. Schließlich seien die vorgenommenen Kürzungen mit hinreichender Gewißheit und hinreichend klar nachgewiesen worden, zumindest soweit dies anhand der Unterlagen, die die Klägerin den Prüfern zur Verfügung gestellt habe, möglich gewesen sei.

Würdigung durch das Gericht

46 Nach ständiger Rechtsprechung muß die nach Artikel 190 des Vertrages vorgeschriebene Begründung die Überlegungen des Organs, das den Rechtsakt erlassen hat, so klar und eindeutig zum Ausdruck bringen, daß die Betroffenen die Gründe für die erlassene Maßnahme erkennen können und der Gemeinschaftsrichter seine Kontrollaufgabe wahrnehmen kann (vgl. Urteil des Gerichtshofes vom 15. April 1997 in der Rechtssache C-22/94, The Irish Farmers Association u. a., Slg. 1997, I-1809, Randnr. 39; Urteil Lisrestal u. a./Kommission, a. a. O., Randnr. 52).

47 Somit stellt die Beanstandung des Fehlens oder der Unzulänglichkeit einer Begründung die Rüge einer Verletzung wesentlicher Formvorschriften dar, die sich von der Rüge der Unrichtigkeit der Gründe der angefochtenen Entscheidung unterscheidet, deren Kontrolle vielmehr zur Prüfung der Begründetheit dieser Entscheidung gehört (Urteil des Gerichts vom 2. Oktober 1996 in der Rechtssache T-356/94, Vecchi/Kommission, Slg. 1996, II-1251, Randnr. 82).

48 Im vorliegenden Fall genügt die Feststellung, daß die angefochtene Entscheidung, wie sie im Schreiben Nr. 6045 zum Ausdruck kommt, eine mehrseitige detaillierte Aufstellung der Gründe, aus denen die Kommission — zu Recht oder zu Unrecht — die Kürzungen in den verschiedenen Spalten der als nicht zuschußfähig angesehenen Ausgaben vorgenommen hat, sowie genaue Angaben zur Berechnungsweise für diese Kürzungen enthält. Dem konnte die Klägerin sowohl den Gesamtbetrag der Kürzung als auch die betroffenen Spalten, die Aufteilung der Kürzungen auf die Spalten und die Berechnungsweise für diese Kürzungen gemäß den im Urteil Cipeke/Kommission des Gerichtshofes festgelegten Grundsätzen entnehmen.

49 Es zeigt sich somit, daß die Begründung der angefochtenen Entscheidung klar und zusammenhängend die tatsächlichen und rechtlichen Erwägungen anführt, von denen es abhängt, ob die vorgenommenen Kürzungen ordnungsgemäß begründet sind; die Frage, ob diese Erwägungen sachlich begründet sind, ist davon unabhängig und, wie bereits ausgeführt, nicht im Zusammenhang mit der Frage zu prüfen, ob die Begründung zureichend ist, sondern bei der Untersuchung der Begründetheit der Klage.

50 Unter diesen Umständen ist der Klagegrund der unzureichenden Begründung der angefochtenen Entscheidung als unbegründet zurückzuweisen.

51 Somit ist die Klage abzuweisen.

Kosten

52 Nach Artikel 87 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Klägerin mit ihrem Vorbringen unterlegen ist und die Kommission beantragt hat, ihr die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen, ist die Klägerin zur Tragung der Kosten einschließlich der Kosten des Verfahrens der einstweiligen Anordnung zu verurteilen.

Aus diesen Gründen

hat

DAS GERICHT (Dritte Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. Die Klage wird abgewiesen.

2. Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens einschließlich der Kosten des Verfahrens der einstweiligen Anordnung.

Vesterdorf Briët Potocki

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 7. November 1997.

Der Kanzler

H. Jung

Der Präsident

B. Vesterdorf