SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS JOSÉ LUÍS DA CRUZ VILAÇA vom 16. Juni 1987 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Mit der vorliegenden Klage begehrt das Vereinigte Königreich die Aufhebung der Entscheidung C(84) 1941 der Kommission vom 19. Dezember 1984, soweit mit dieser Entscheidung die dem Vereinigten Königreich vom Europäischen Sozialfonds im Rahmen von Maßnahmen für Jugendliche unter 25 Jahren gewährten Beihilfen um 13 083 004 UKL gekürzt werden.

2. Wir sollten uns die Gemeinschaftsregelungen und die Vorgänge ins Gedächtnis rufen, die der streitigen Entscheidung zugrunde liegen, da zwischen den Parteien insbesondere die Auslegung der ersteren und die Bedeutung, die den letzteren beizumessen ist, streitig sind.

I — Der rechtliche Rahmen des Rechtsstreits

3. Die Rolle des Europäischen Sozialfonds wurde durch den Beschluß 83/516/EWG des Rates vom 17. Oktober 1983 [1] neu definiert. Durch diesen Beschluß wurde dem Fonds insbesondere die Aufgabe zugewiesen, eine Politik der Berufsbildung und der Entwicklung von Beschäftigungsmöglichkeiten zu fördern, wobei den Maßnahmen zugunsten von Jugendlichen unter 25 Jahren ein besonders wichtiger Platz eingeräumt wurde; in ihm wurden auch verschiedene Regeln über die Berechnung der Beihilfen des Fonds (als Prozentsatz der zuschußfähigen Ausgaben oder nach Pauschalsätzen) sowie über die Vereinfachung der anwendbaren Verfahrensvorschriften niedergelegt.

4. Aufgrund dieses Beschlusses erließ der Rat die Verordnung Nr. 2950/83 vom 17. Oktober 1983 [2], in der die zuschußfähigen Ausgaben definiert werden (unter anderem, für höchstens 12 Monate, solche, durch die die Einstellung von Jugendlichen unter 25 Jahren, die einen Arbeitsplatz suchen, und von Langzeitarbeitslosen gefördert werden sollen) und der Zuschuß des Fonds für diese Maßnahmen festgelegt ist (15 % des durchschnittlichen Bruttolohns der im betroffenen Mitgliedstaat in der Industrie tätigen Arbeitnehmer); die Festsetzung der Höhe des Zuschusses, der während des folgenden Haushaltsjahres je Person und je Zeiteinheit gewährt wird, blieb der Kommission vorbehalten.

5. Aufgrund der genannten Maßnahme des Rates erließ die Kommission die Entscheidung 83/621/EWG vom 30. November 1983 [3], in der sie die Höhe der Zuschüsse des Fonds zu den Ausgaben für die Einstellungs- und Beschäftigungsbeihilfen im Haushaltsjahr 1984 pro Kopf und Woche festsetzte, wobei sich der entsprechende Betrag für das Vereinigte Königreich auf 19,50 UKL belief.

6. Schließlich veröffentlichte die Kommission gemäß Artikel 6 des genannten Beschlusses 83/516/EWG am 10. Januar 1984 ihre „Leitlinien für die Haushaltsjahre 1984 bis 1986" [4].

* Aus dem Portugiesischen übersetzt.

1 — ABl. L 289 vom 22. 10. 1983, S. 38.

2 — ABl. L 289 vom 22. 10. 1983, S. 1.

3 — ABl. L 350 vom 13. 12. 1983, S. 25.

4 — ABl. C 5 vom 10. 1. 1984, S. 2.

II — Der dem Rechtsstreit zugrunde liegende Sachverhalt

7. Am 13. März 1984 stellte das Vereinigte Königreich seine Anträge für die im Jahre 1984 anfallenden Ausgaben.

8. Nach einer Überprüfung durch den Beirat entschied die Kommission am 23. Juli 1984 über die meisten dieser und der von den anderen Mitgliedstaaten gestellten Anträge (Entscheidung C(84) 1076, den Mitgliedstaaten bekanntgegeben im August 1984); sie entschied jedoch in der Weise, daß es im Hinblick auf zwei Punkte zu einem Protest des Vereinigten Königreichs kam.

9. In erster Linie, weil einige Anträge nicht berücksichtigt worden waren, darunter diejenigen hinsichtlich des von der „Manpower Services Commission" verwalteten „Community Programme" (Solidaritätsprogramm), durch das vorübergehend zusätzliche Vollzeit- und Teilzeitarbeitsplätze für Langzeitarbeitslose und jugendliche Arbeitslose unter 25 Jahren geschaffen werden sollten, sowie einige ähnliche von den Gemeindebehörden verwaltete Vorhaben.

10. In zweiter Linie wegen einer die Entscheidung ergänzenden Anmerkung, wonach die für Teilzeitarbeitsplätze gewährten Beträge im Zeitpunkt der Zahlung im Hinblick auf die Zahl der tatsächlich geleisteten Arbeitsstunden anteilig gekürzt werden würden.

11. Nachdem ein Schriftwechsel zwischen dem Arbeitsministerium des Vereinigten Königreichs und der Kommission erfolgt war, traf letztere am 19. Dezember 1984 eine neue Entscheidung — die Entscheidung C(84) 1941 —, die die vorangegangene beanstandete Entscheidung ersetzte und neue Berechnungen der zu gewährenden Zuschüsse enthielt. In der Entscheidung wurden das Solidaritätsprogramm und die ähnlichen Vorhaben, die vorher ausgeklammert worden waren, berücksichtigt; die Höhe des Pauschalsatzes wurde jedoch in Anwendung der vorher angefochtenen Regel der anteiligen Kürzung (50 % für Arbeitsplätze mit halber Beschäftigungszeit) hinsichtlich der Teilzeitarbeitsplätze um die Hälfte gekürzt. In Geldbeträgen ausgedrückt, schloß die Kommission Teile der ihr unterbreiteten Vorhaben in Höhe eines Gesamtbetrags von 13 083 004 UKL als nicht zuschußfähig aus.

12. Da das Vereinigte Königreich mit dieser Entscheidung nicht einverstanden war, hat es den Gerichtshof angerufen.

III — Die Klagegründe

13. Die Klage des Vereinigten Königreichs wird auf sieben Klagegründe — einige ganz verschieden und einige miteinander in Zusammenhang stehend — gestützt, die im Sitzungsbericht wiedergegeben sind.

14. Ich halte es für überflüssig, diese Aufzählung hier zu wiederholen, und gehe gleich zu ihrer detaillierten Untersuchung über, ohne dabei streng die Reihenfolge einzuhalten, in der sie von der Klägerin vorgetragen worden sind.

1. *Die Rückwirkung der angefochtenen Entscheidung*

15. Die Regierung des Vereinigten Königreichs macht in erster Linie geltend, mit der angefochtenen Entscheidung sei ein neues Kriterium für die Gewährung von Zuschüssen des Fonds angewandt worden, wodurch „die Rechte und das berechtigte Vertrauen des Vereinigten Königreichs" verletzt worden seien.

16. Untersuchen wir zunächst, ob diese Prämisse zutrifft.

17. Zu der Grundidee der rückwirkenden Anwendung entwickelt der Kläger drei Gruppen von Überlegungen: in erster Linie die fehlerhafte Auslegung der von der Kommission in der Entscheidung vom 30. November 1983 niedergelegten Zeiteinheit — der *Woche* — als einer vollen Arbeitswoche, Ausgangspunkt für die Rechtfertigung der durch die angefochtene Entscheidung für die Teilzeitarbeitsplätze durchgeführten Kürzungen; in zweiter Linie die Tatsache, daß es sich um eine gegenüber der früheren Praxis und den bestehenden Vorschriften neue Regelung handele; schließlich das Argument, daß diese nicht gerechtfertigt sei, da die Personen, die auf Teilzeitarbeitsplätzen beschäftigt seien, häufig während des Rests der Woche eine Berufsausbildung erhielten.

18. Schon aufgrund dieser Aufzählung ist offensichtlich, daß der erste und der letzte Punkt gegenüber der Frage der Rückwirkung selbständig sind; lassen Sie mich deshalb teilweise die von der klagenden Regierung bevorzugte Systematik anwenden, der auch im Sitzungsbericht gefolgt wird, um die Prüfung zu erleichtern.

a) *Die Definition der „Woche" als volle Arbeitswoche*

19. Da durch die Entscheidung 83/621/EWG vom 30. November 1983 die „Woche" als Zeiteinheit festgelegt worden sei, ohne eine Bezugnahme auf die Zahl der geleisteten Arbeitsstunden, sind nach Auffassung des Vereinigten Königreichs die hinsichtlich der Teilzeitarbeitsplätze vorgenommenen Kürzungen nicht begründet.

20. Die Kommission hingegen macht geltend, sie sei völlig berechtigt gewesen, den Begriff der Woche so wie geschehen zu definieren. Zu ihrer Unterstützung verweist sie auf den Wortlaut des Artikels 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2950/83, wonach der Zuschuß des Fonds auf einen Pauschalprozentsatz (15 %) des durchschnittlichen Bruttolohns in der Industrie des betroffenen Mitgliedstaats festgesetzt sei, woraus klar ersichtlich sei, daß der Rat diesen Betrag an die tatsächlichen Löhne habe binden wollen, die naturgemäß von der Zahl der Arbeitsstunden abhingen. Das Vereinigte Königreich habe von dieser Berechnungsmethode spätestens seit dem 26. September 1983 aufgrund des an seinen Ständigen Vertreter gerichteten Schreibens Kenntnis gehabt. Die fragliche Methode bestehe darin, die durchschnittlichen Bruttostundenlöhne in jedem Mitgliedstaat heranzuziehen und sie mit der durchschnittlichen Wochenarbeitszeit zu multiplizieren, um die durchschnittlichen Wochenlöhne zu erhalten. Da die durchschnittliche Wochenarbeitszeit in den Mitgliedstaaten 40 Stunden betrage, habe diese Zahl bei der Berechnung der anteiligen Zahlungen zugrunde gelegt werden müssen. Da das Vereinigte Königreich gegen dieses Vorgehen anläßlich der Entscheidungen 83/621/EWG vom 30. November 1983 und 84/429/EWG vom 27. Juli 1984 keine Einwände erhoben habe, könne es sich jetzt nicht darauf berufen, daß diese Methode zur Festsetzung des Zuschusses nicht angewandt werden dürfe.

21. Zur Rechtfertigung der durchgeführten Kürzungen verweist die Kommission noch auf die Tatsache, daß zwischen der Anzahl der eingereichten Zuschußanträge und den verfügbaren Mitteln des Fonds ein ständiges Mißverhältnis bestehe; man habe deshalb eine Prioritätenliste aufstellen müssen (z. B. seien gegenwärtig 75 % der Mittel des Fonds Maßnahmen zugunsten von Jugendlichen unter 25 Jahren vorbehalten), und die Zuschüsse für Teilzeitvorhaben hätten in Durchführung der für die Haushaltsjahre 1984 bis 1986 erlassenen „Leitlinien" gekürzt werden müssen.

22. Maßgebend ist, ob die Kommission, nachdem sie in der Entscheidung 83/621/EWG vom 30. November 1983 die *Zeiteinheit*, auf die sie in Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2950/83 Bezug nimmt, als eine *Woche* definiert hatte, diese Zeiteinheit rechtmäßig als eine *volle Arbeitswoche* definieren durfte.

23. Es ist offensichtlich, daß der Rat, indem er in Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2950/83 den Begriff „Zeiteinheit" wählte, der Kommission bewußt die Konkretisierung dieser Einheit vorbehielt. Wenn wir also annehmen, daß die Kommission diese Befugnis hatte (die sich im übrigen in der genannten Entscheidung 83/621/EWG so konkretisierte, daß sie vom Vereinigten Königreich akzeptiert wurde), so ist kein Hindernis dafür ersichtlich, daß die Kommission die fragliche Zeiteinheit noch weitergehend definiert (im vorliegenden Fall auf eine volle Arbeitswoche, d. h. von 40 Stunden).

24. Andererseits ist festzustellen, daß nicht die Berechnungsmethode des durchschnittlichen Bruttolohns in der Industrie, der bei der Festlegung der zu gewährenden Zuschußbeträge über die Anwendung des festgelegten Prozentsatzes zugrunde gelegt wird, beanstandet wird, sondern vielmehr der von der Kommission behauptete Zusammenhang zwischen der Methode und der Festlegung der konkreten Zuschußbeträge, durch den bewiesen werden soll, daß das Vereinigte Königreich hätte wissen müssen, daß die Anzahl der Stunden das entscheidende Kriterium gewesen sei. Die angewandte Methode ist tatsächlich sachgerecht, sie war dem Kläger ab September 1983 bekannt, und sie ist von diesem nicht beanstandet worden. Ist dieser Zusammenhang aber korrekt?

25. In der Erwiderung wird lediglich ausgeführt, der Umstand, daß es früher keine Kürzungen bei Teilzeitarbeit gegeben habe, beweise die Unbeachtlichkeit des erwähnten Zusammenhangs. Die Kommission hingegen verweist insbesondere auf die Tatsache, daß die Anwendung eines Prozentsatzes notwendigerweise einen Zusammenhang zwischen den Löhnen (berechnet aufgrund der in einer vollen Arbeitswoche geleisteten Arbeitsstunden) und der Höhe des Zuschusses des Fonds begründe.

26. Wenn wir einmal davon absehen, daß es keine Kürzungsbeispiele gibt, so scheint mir der Standpunkt der Kommission, für sich allein gesehen, logisch zu sein: Wenn für die Berechnung der 15 % des durchschnittlichen Bruttolohns der betreffenden Industrie auf die Einheit von 40 Arbeitsstunden pro Woche abgestellt wurde, überrascht es nicht, daß der konkrete erhaltene Betrag pro Person und pro Woche von dem durchschnittlichen Stundenlohn und von der Zahl der Arbeitsstunden pro Woche abhängig ist.

27. Zu berücksichtigen ist, daß die von der Kommission im Hinblick auf Artikel 2 der Verordnung Nr. 2950/83 angewandte Berechnungsmethode für die durchschnittlichen Wochenbruttolöhne auf der Feststellung der durchschnittlichen *Stunden*löhne, multipliziert mit der durchschnittlichen Arbeitsdauer, beruht. Das heißt: Der Wert der Zeiteinheit (Arbeits-)*Stunde* ist grundlegend, da sich der Wert der Zeiteinheit (Arbeits-)*Woche* aus der Summe der durchschnittlichen Zahl der *Arbeitsstunden* in den verschiedenen Mitgliedstaaten ergibt.

28. Entgegen der Annahme des Vereinigten Königreichs wurde der Begriff der Woche also von der Kommission nie als eine *Brutto-Zeiteinheit* angesehen (das heißt als Zeit zwischen 0.00 Uhr montags und 24.00 Uhr sonntags), sondern als eine Berech-

nungseinheit, die unmittelbar von der Zahl der Arbeitsstunden abhängt.

29. Die anteilige Kürzung der Zuschüsse im Verhältnis zu der Wochenarbeitszeit ist im übrigen vernünftig, da eine in einer 40-Stunden-Woche und eine in einer 10-Stunden-Woche erlangte Berufserfahrung oder Berufsausbildung nicht gleichbehandelt werden sollten. Erst recht nicht unvernünftig erscheint darüber hinaus, daß die Zuschüsse bei den Teilzeitarbeitsprogrammen unter Zugrundelegung derselben Berechnungsmethode gekürzt werden, die zur Festlegung der Beihilfebeträge bei Vollzeitarbeitsplätzen angewandt wird, nämlich abhängig von der Zahl der tatsächlich geleisteten Arbeitsstunden.

30. Hieraus kann also gefolgert werden, daß die Kommission, indem sie die Zeiteinheit „Woche" als eine volle Arbeitswoche definierte, nicht rechtswidrig gehandelt hat, da diese Auslegung mit den Verordnungstexten vereinbar ist und im übrigen mit den Erfordernissen einer ordnungsgemäßen Verwaltung der Gemeinschaftsmittel im Einklang steht.

31. Anzunehmen, die Kommission sei nicht befugt, für die Teilzeitarbeitsvorhaben anteilige Kürzungen einzuführen, oder zu fordern (wie es das Vereinigte Königreich an einem bestimmten Punkt zu tun scheint), der anzuwendende Grundsatz sei notwendigerweise der, daß der Beitrag des Fonds ganz einfach der finanziellen Beteiligung der nationalen Behörden zu entsprechen habe, würde bedeuten, der Kommission die Ausübung des ihr bei der Verwaltung des Europäischen Sozialfonds zustehenden Ermessens abzusprechen, das sich aus Artikel 124 EWG-Vertrag und aus den der Kommission durch die Verordnung Nr. 2950/83 (insbesondere durch die Artikel 1, 2, 4 Absätze 2 und 3, 6 Absatz 1, 7, 8 und 9) verliehenen Befugnissen ergibt und das auch schon implizit vom Gerichtshof in einem Urteil aus dem Jahre 1982[5] anerkannt wurde.

b) *Fehlende Rechtfertigung der Maßnahme*

32. Das nicht näher ausgeführte Vorbringen des Klägers, die Entscheidung der Kommission sei nicht gerechtfertigt, da die auf Teilzeitarbeitsplätzen beschäftigten Arbeitnehmer in der restlichen verfügbaren Zeit eine Berufsausbildung erhalten könnten, erscheint mir nicht begründet.

33. Es ist nämlich ohne weiteres anzunehmen, daß, wie die Kommission vorträgt, ihre Entscheidung im Rahmen einer wirksamen Verwaltung und Verwendung des Fonds gerechtfertigt ist.

34. Außerdem verweist die Kommission gegenüber diesem Standpunkt des Vereinigten Königreichs auf Artikel 2 Absatz 2 der Entscheidung 83/673/EWG vom 22. Dezember 1983 über die Verwaltung des Europäischen Sozialfonds[6].

35. Gemäß dieser Bestimmung, die etwa drei Monate vor Ablauf der Frist für die Stellung der Zuschußanträge für 1984 erlassen wurde, kann sich „ein Antrag ... nur auf einen Punkt der Leitlinien für die Verwaltung des Fonds beziehen, der den Vorrang der Maßnahmen bestimmt".

36. Das angeführte Argument, das eine Bezugnahme auf die Möglichkeit einer Kumulierung von Beihilfen für Berufserfahrung und Berufsausbildung einschließt, ist also unlogisch, da es im vorliegenden Verfahren

5 — Urteil vom 26. Mai 1982 in der Rechtssache 44/81, Bundesrepublik Deutschland/Kommission, Slg. 1982, 1855, 1877, Randnr. 15.

6 — ABl. L 377 vom 31. 12. 1983, S. 1.

nur um den für einen dieser Zwecke (die Berufserfahrung) gewährten Betrag geht.

37. War das Verhalten der Kommission aber vielleicht aus anderen Gründen rechtswidrig?

c) *Die erstmalige Anwendung der Regel im Hinblick auf die Praxis und die bestehenden Vorschriften*

38. Ich habe schon aufgezeigt, daß meines Erachtens die Kommission, abstrakt gesehen, die angefochtene Regel erlassen konnte. Das Vereinigte Königreich macht jedoch geltend, selbst wenn dies der Fall gewesen sei, so habe sie sie doch nicht rückwirkend anwenden dürfen: Mit den vorgenommenen Kürzungen habe weder aufgrund der Praxis noch aufgrund der bestehenden Vorschriften gerechnet werden können.

39. Betrachten wir zunächst die *Praxis.*

40. In diesem Zusammenhang kann nicht übersehen werden, daß die Kommission hier ihren Standpunkt zumindest voreilig vertreten hat.

41. Nachdem sie in ihrer Klagebeantwortung und in ihrer Gegenerwiderung zunächst hervorgehoben hatte, daß ihre frühere Praxis immer dahin gegangen sei, die Zuschußbeträge von der Zahl der tatsächlich geleisteten Arbeitsstunden abhängig zu machen, hat die Klägerin diese Behauptung nach und nach abgeschwächt.

42. Schon in der Gegenerwiderung begann sie einzuräumen, daß die Mitgliedstaaten erst in jüngerer Zeit begonnen hätten, dem Fonds Vorhaben vorzulegen, die Teilzeitarbeitsplätze beträfen.

43. Die Kommission glaubte noch ein Beispiel für eine frühere Kürzung bei Teilzeitarbeit nennen zu können, indem sie auf ein im Jahre 1983 vom Vereinigten Königreich vorgelegtes Vorhaben verwies. In einem Anhang zur Erwiderung hat das Vereinigte Königreich jedoch klar aufgezeigt, daß hier kein Präzedenzfall vorliegt: Bei dem genannten Vorhaben erfolgten keine Kürzungen für Teilzeitarbeitsplätze, sondern es ging um eine Aufteilung der Kosten für verschiedene Beihilfemodalitäten für unterschiedliche Zwecke.

44. Die Kommission hat in der Gegenerwiderung einen einzigen Fall eingeräumt, in dem es eigentlich zu einer Kürzung der Zahlung hätte kommen müssen und wo dies nicht geschehen sei; sie begründet dies mit einem Irrtum bei der Auslegung der anwendbaren Bestimmungen (damals noch die Verordnung Nr. 3039/78), der sich nicht wiederholt habe.

45. Auf Aufforderung des Gerichtshofes nahm die Kommission eine erneute Prüfung der früheren Verfahren vor und entdeckte dabei drei Vorhaben, bei denen keinerlei Kürzung für Teilzeitarbeit erfolgte.

46. Daraufhin nahm sie vor der mündlichen Verhandlung ihre gesamte Argumentation zu diesem Punkt zurück.

47. Wir werden später sehen, welche Bedeutung dieser Frage beizumessen ist.

48. Nach Auffassung des Klägers sind auch die anwendbaren *Vorschriften* erhellend. Zunächst einmal sei in die Leitlinien der Kommission für die Verwaltung des Europäischen Sozialfonds während der Haushaltsjahre 1984 bis 1986 kein Hinweis auf die Zahl der Arbeitsstunden aufgenommen worden. Außerdem ergebe sich aus einem Vergleich zwischen den Entscheidungen

83/621/EWG vom 30. November 1983 und 84/429/EWG vom 27. Juli 1984, daß man — anders als die Kommission in ihrem Schreiben vom 19. Dezember 1984 an den Ausschuß des Fonds angegeben habe — von der früheren Regel abgewichen sei: Erst in der Entscheidung 84/429/EWG (betreffend das Haushaltsjahr 1985) seien die Zeiteinheit „Woche" als 40 Arbeitsstunden definiert und anteilige Kürzungen für Teilzeitarbeitsplätze erwähnt worden; andererseits sei erst in der Entscheidung C(84) 1941 vom 19. Dezember 1984, die diejenige vom 23. Juli 1984 ersetzt habe, die Kürzung für Teilzeitarbeitsplätze erstmals angewandt und für die Vorhaben von 1984 angekündigt worden.

49. Lassen Sie uns diese Ausführungen prüfen.

50. Es scheint festzustehen, daß der fragliche Grundsatz (Zuschüsse nach Pauschalsätzen für die volle Arbeitswoche und anteilige Kürzungen für Teilzeitarbeitsplätze) erstmals ausdrücklich in der Anmerkung zu der Entscheidung C(84) 1016 vom 23. Juli 1984 formuliert wurde. Erinnern wir uns daran, daß es sich um die Entscheidung handelte, mit der die Kommission sich ursprünglich mit zehntägiger Verspätung zu sämtlichen für das Haushaltsjahr 1984 gestellten Zuschußanträgen äußerte (siehe Artikel 4 Absatz 2 und Artikel 10 Absatz 4 der Verordnung Nr. 2950/83) und durch die die Entscheidung 83/621/EWG vom 30. November 1983 (in der für das Vereinigte Königreich die Höhe des Zuschusses auf 19,50 UKL pro Kopf und Woche festgesetzt wurde) angewandt wurde. In der Entscheidung 83/621/EWG war nämlich, anders als später in der entsprechenden Entscheidung für das Haushaltsjahr 1985 (Entscheidung 84/429/EWG vom 27. Juli 1984), keine Regelung zu diesem Punkt enthalten; in letzterer wurde das Wesentliche aus der Anmerkung in der Entscheidung vom 23. Juli übernommen, indem in Artikel 2 bestimmt wurde, daß für Maßnahmen, „bei denen nur ein Teil der Arbeitszeit geleistet wird, ... die Beträge anteilig auf der Grundlage von 40 Wochenstunden berechnet [werden]".

51. Könnte man also nicht sagen, daß der Grundsatz der Kürzung für Teilzeitarbeit implizit schon in den früheren Vorschriften enthalten war, so daß keine rückwirkende Anwendung erfolgte?

52. Dies wird von der Kommission geltend gemacht, die dem Vereinigten Königreich folgende Überlegungen entgegenhält:

1) In ihrem Schreiben vom 19. Dezember 1984 an den Ausschuß sei keine völlig neue Entscheidung angekündigt worden; in ihm habe nur die Tragweite der angefochtenen Entscheidung angegeben werden sollen, indem die Auslegung der Entscheidung 83/621/EWG nach einem offensichtlich erscheinenden Grundsatz, der außerdem für die Berechnung der Pauschalsätze angewandt worden sei, erklärt worden sei.

2) Dazu, daß der fragliche Grundsatz erst in der Entscheidung 84/429/EWG ausdrücklich niedergelegt worden sei, führte die Kommission zunächst ein nicht haltbares Argument an: Nachdem sie zunächst geltend gemacht hatte, die ausdrückliche Aufnahme dieses Grundsatzes sei durch das Verhalten des Vereinigten Königreichs begründet gewesen, räumte sie [konfrontiert mit der Behauptung des Vereinigten Königreichs, es habe ihn vor der Entscheidung C(84) 1076 nicht gekannt und erst nach dem Erlaß der Entscheidung 84/429/EWG von ihm erfahren] ein, daß nicht dies der Grund gewesen sei, sondern vielmehr die Form, in der das Vereinigte Königreich seine Anträge für 1984 gestellt habe, in denen es für Vorhaben zur Schaffung von Teilzeitarbeitsplätzen einen Betrag beantragt

habe, der dem für Vollzeitarbeitsplätze entsprochen habe, weshalb für das Jahr 1985 irgendwelche Zweifel auszuschließen gewesen seien.

3) Schließlich erinnert die Kommission daran, daß schon in den in der Entscheidung 84/673/EWG vorgesehenen Formularen ausdrücklich eine Angabe der geleisteten Arbeitsstunden verlangt worden sei; im Juli 1984 (Entscheidung C(84) 1076 vom 23. Juli) habe sie deutlich ihre Absicht bekundet, für Teilzeitvorhaben Kürzungen vorzunehmen. Die den Mitgliedstaaten ab September 1983 erklärte Berechnungsmethode habe sich logisch aus dem Wortlaut des Artikels 2 der Verordnung Nr. 2950/83 ergeben, in dem im übrigen zu diesem Punkt nur die schon in der Verordnung Nr. 3039/78 niedergelegte Lösung wiederholt worden sei.

53. Aufgrund der verfügbaren Informationen — insbesondere der drei zuletzt von der Kommission geltend gemachten Umstände in Verbindung mit den von mir im vorangehenden Absatz angestellten Überlegungen — muß ich tatsächlich einräumen, daß der angewandte Grundsatz nicht völlig „neu" war, daß er schon implizit in den geltenden Vorschriften enthalten war und daß ihn der Kläger zum Zeitpunkt des Erlasses der angefochtenen Entscheidung kannte und ihm seine Anwendung angekündigt worden war.

54. Die Anerkennung dieser Tatsache ist jedoch ambivalent.

55. Sie bedeutet einerseits, daß in den bestehenden Vorschriften kein ausdrücklicher oder stillschweigender Grundsatz enthalten war, der zum vollständigen Ersatz verpflichtete.

56. Sie bedeutet aber andererseits auch, daß der Grundsatz der anteiligen Kürzung nicht klar, ausdrücklich und eindeutig war, sondern erst im Wege der Auslegung den anwendbaren Vorschriften entnommen werden mußte.

57. Die geltenden Vorschriften ließen letztlich unterschiedliche Auslegungen zu, und entscheidend war zuletzt, welche Auslegung die Kommission bei der Anwendung des ihr bei der Verwaltung des Fonds eingeräumten Ermessens anwenden wollte.

58. Der Beweis hierfür ist, daß die Kommission zunächst hinsichtlich der Teilzeitarbeitsvorhaben eine andere Lösung vorgezogen hatte als die im Jahre 1984 angewandte, weshalb keine Beispiele für anteilige Kürzungen der Zuschüsse zu finden sind.

59. Im Hinblick auf meine bisherigen Ausführungen ist es sehr zweifelhaft, ob es sich dabei um eine vernünftige und logische Lösung handelte, sowohl in sich selbst als auch im Rahmen der bestehenden Vorschriften.

60. Dies war jedoch die Lösung, die (wenn auch in Einzelfällen) bis zu dem Zeitpunkt angewandt wurde, zu dem die Begrenztheit der verfügbaren Mittel im Verhältnis zu der Anzahl der eingereichten Zuschußanträge die Notwendigkeit der Vornahme von Kürzungen noch offensichtlicher erscheinen ließ.

61. Die Kommission kündigte sie am 23. Juli 1984, also vor ihrer Durchführung mit der Entscheidung vom 19. Dezember, an.

62. Sie tat dies jedoch, nachdem das Vereinigte Königreich — und die übrigen Mitgliedstaaten — die entsprechenden Vorhaben ausgearbeitet und die Zuschußanträge für das Jahr 1984 gestellt hatten.

63. Ist aufgrund dieser Umstände nicht ein Fall der Verletzung des berechtigten Ver-

trauens des Vereinigten Königreichs in die von der Kommission zu erlassende Entscheidung anzunehmen, so daß die erlassene Entscheidung aufzuheben wäre?

64. Dies werde ich nun untersuchen.

2. *Verstoß gegen die Grundsätze der Rechtssicherheit und des berechtigten Vertrauens*

65. Nach dem Vorbringen der Regierung des Vereinigten Königreichs war es den Mitgliedstaaten wegen der Form, in der der Grundsatz hinsichtlich der Teilzeitarbeitsplätze aufgestellt und erstmals angewandt worden sei, unmöglich, den Umfang ihrer Ansprüche auf die Förderung durch den Fonds vorauszusehen, und man habe sie bis Januar 1985 im unklaren gelassen. Diese Verletzung der Erfordernisse der Rechtssicherheit sei besonders schwerwiegend bei einer Maßnahme, die für einen Mitgliedstaat zum Verlust einer Finanzbeihilfe führen könne, auf die er einen Anspruch geltend mache.

66. Außerdem haben die Antragsteller nach Auffassung der Regierung einen Anspruch auf den Zuschuß des Fonds für diejenigen zuschußfähigen Vorhaben, die als vorrangig eingestuft worden seien. Die Kommission habe keinen Ermessensspielraum, der es ihr erlauben würde, Anträge abzulehnen, die die vorgesehenen Kriterien erfüllten. Im Fall unzureichender Mittel habe die Kommission zunächst die vorrangigen Anträge zu genehmigen und auf sie anschließend die gemäß den vorgeschriebenen Modalitäten erforderlichen Kürzungen gleichmäßig anzuwenden. Nur so könnten die Mitgliedstaaten und andere Bewerber um Gemeinschaftsmittel ihr berechtigtes Vertrauen darauf, daß sie Zuschüsse des Fonds für zuschußfähige und vorrangige Vorhaben erhielten, geschützt sehen und dementsprechend ihre eigenen finanziellen Verpflichtungen übernehmen.

67. Besonders zu beachten ist die Tatsache, daß der Grundsatz der Kürzung für Teilzeitarbeit zum Zeitpunkt der Ausarbeitung und Vorlage der Anträge von der Kommission niemals dargelegt und noch nicht einmal angekündigt worden war (dies geschah erst in der Entscheidung vom 23. Juli 1984). Nach Auffassung des Vereinigten Königreichs konnte, da kein Fall einer früheren Kürzung gegeben war, vielmehr ein anderes Verhalten der Kommission erwartet werden.

68. Dies sei nun aber besonders wichtig für die Strategie eines jeden Mitgliedstaats bei der Ausarbeitung seiner Anträge, da ihm dadurch die Möglichkeit genommen werde, die voraussehbaren Kürzungen durch andere Anträge auszugleichen.

69. Ich muß zugeben, daß mich diese letzteren Überlegungen im Gesamtzusammenhang der Argumentation des Vereinigten Königreichs am meisten beeindrucken.

70. Trotz des widersprüchlichen Verhaltens der Kommission und der sich hieraus ergebenden Schwächen ihres Standpunktes liegen jedoch einige Umstände vor, die die Überzeugung, daß ein schutzwürdiges Vertrauen verletzt wurde, die sich aus den Argumenten des Klägers ergeben könnte, zu erschüttern geeignet sind.

71. a) In erster Linie kann, wie die Kommission betont, vor der endgültigen Genehmigungsentscheidung keine Sicherheit hinsichtlich eines Zuschusses des Fonds in einer bestimmten Höhe bestehen. Diese Genehmigung unterliegt keinem nationalen Quotensystem, sondern hängt von einer Reihe von Umständen ab, die für den antragstellenden Mitgliedstaat unvorhersehbar sind: von der Gesamtzahl der Anträge aller Mitgliedstaaten, dem Anteil der für unzulässig oder für nicht zuschußfähig erklärten Anträge, dem Anteil vorrangiger Anträge gemäß den er-

lassenen Leitlinien und den Wirkungen der Anwendung des Systems linearer und gewichtender Kürzungen im Sinne des Absatzes 6 der Leitlinien für 1984 bis 1986, das immer dann gilt, wenn die verfügbaren Mittel es nicht erlauben, die zuschußfähigen Anträge voll zu berücksichtigen.

72. Dies bedeutet, daß, unabhängig davon, ob die Finanzierung bestimmter Arten von Ausgaben (insbesondere Teilzeitarbeitsvorhaben, als handele es sich um Vollzeitprogramme) angemessen ist, aus der Stellung eines Antrags und seiner Zuschußfähigkeit keine ausreichend begründete Erwartung hinsichtlich eines bestimmten Zuschußbetrags entstehen kann (auch wenn eine Erwartung hinsichtlich *überhaupt einer Hilfe* des Fonds bestehen kann).

73. b) Genau dies ist bei dem Vorgehen des Fonds, das die Kommission uns in ihrer Klagebeantwortung geschildert hat, offensichtlich: Wenn ein Antrag auf Finanzierung gestellt wird und die Kommission diesen für zulässig und zuschußfähig hält (das heißt, wenn er die formalen und inhaltlichen Voraussetzungen erfüllt), beschließt sie sofort, einen Zuschuß zu gewähren. Ein Vorschuß von 50 % (oder in Ausnahmefällen von 30 %) wird bei den schon laufenden Vorhaben unmittelbar oder sonst bei Beginn der Arbeiten gezahlt; die Restzahlung erfolgt nach Eingang eines entsprechenden Antrags, der einen detaillierten Bericht über den Inhalt, die Ergebnisse und die finanziellen Einzelheiten der Maßnahme enthält (siehe Artikel 3 des Beschlusses 83/516/EWG und Artikel 5 der Verordnung Nr. 2950/83).

74. c) Außerdem muß eingeräumt werden, daß der Grundsatz der anteiligen Zuschüsse die Effektivität der Tätigkeit des Fonds erhöht, da er es ihm ermöglicht, die aufgrund des Unterschieds zwischen den tatsächlichen Arbeitsstunden und der Stundenzahl der vollen Arbeitswoche nicht verwendeten Beträge für andere Maßnahmen zu verwenden. Diese Maßnahmen können — wie die Kommission erwähnt — sehr wohl in dem Land durchgeführt werden, das die Teilzeitvorhaben vorgelegt hat (im vorliegenden Fall das Vereinigte Königreich), also ohne daß das betreffende Land einen Schaden erleidet. Da die Beträge der Anträge im allgemeinen über die verfügbaren Mittel hinausgehen, wird es sicherlich zu dieser Neuverwendung kommen.

75. d) Um den angeblichen Verstoß gegen die Rechtssicherheit oder die angebliche Verletzung des berechtigten Vertrauens richtig beurteilen zu können, sollte auch bedacht werden, daß die für die Stellung der Zuschußanträge verwendeten Formblätter, einschließlich der in der Entscheidung 84/673/EWG für das Haushaltsjahr 1984 vorgesehenen Formblätter, die Angabe der Zahl der wöchentlichen Arbeitsstunden hinsichtlich aller Teilnehmer an jeder Maßnahme verlangten. Das Argument des Vereinigten Königreichs, diese Angabe habe mit der Höhe der Zuschüsse nichts zu tun und sei nur als Grundlage für die Prüfung des Vorhabens in bezug auf seine Zuschußfähigkeit bestimmt, halte ich für nicht überzeugend.

76. Trotz der entgegenstehenden Praxis glaube ich, daß ein durchschnittlich aufmerksamer Beobachter hieraus immer einen anderen Eindruck hinsichtlich des zukünftigen Verhaltens der Kommission gewinnen könnte, zumal in einer Zeit der Verschlechterung der finanziellen Bedingungen für die Gemeinschaftsfonds.

77. e) Über die Angemessenheit und die Logik des Kürzungsgrundsatzes — an sich, wie auch in seinem Kontext — habe ich schon gesprochen. Dies hindert aber nicht die Annahme, daß seine Anwendung, abstrakt gesehen, vorhersehbar war.

78. Das Vereinigte Königreich hat nun aber dem Gerichtshof auf dessen Aufforderung Informationen über die Praxis zukommen lassen, die es bei der Berechnung der nationalen und lokalen Beihilfen für Teilzeitarbeitsplätze verfolgt.

79. Trotz der Subtilität der Argumentation, in der versucht wird, den Zusammenhang zwischen Ursache und Wirkung umzukehren, ist diesen Informationen sehr deutlich zu entnehmen, daß das Vereinigte Königreich bei den nationalen Beteiligungen eine Verbindung zwischen Beihilfen, Löhnen und Arbeitszeit herstellt.

80. Die Logik ist die gleiche, und es ist verwunderlich, daß es in diesem Zusammenhang nur hinsichtlich des von der Gemeinschaft finanzierten Teils der Programme zu entgegengesetzten Erwartungen kommt.

81. f) Schließlich ist folgendes zu berücksichtigen: Zwei andere Mitgliedstaaten haben unter den gleichen Voraussetzungen im gleichen Jahr die von der Kommission vorgenommenen Kürzungen akzeptiert. Als die endgültige Entscheidung über die Teilzeitvorhaben erging, war der Grundsatz der anteiligen Kürzung schon ausdrücklich angekündigt worden [Entscheidung C(84) 1076 vom 23. Juli 1984], ohne daß sie formal angefochten worden wäre. Nachdem sich das Vereinigte Königreich zur Unterstützung seines Standpunktes auf das erwähnte Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache 44/81, Bundesrepublik Deutschland/Kommission, berufen hatte, hat die Kommission, meines Erachtens ausreichend, die Irrelevanz dieses Urteils für die Entscheidung über die vorliegende Klage aufgezeigt.

82. Demgemäß hat die angefochtene Entscheidung meines Erachtens, trotz des Fehlens einer ausdrücklichen Vorschrift und trotz der früheren Praxis der Kommission in drei Fällen, in denen keine anteiligen Kürzungen erfolgten, die Grundsätze der Rechtssicherheit oder des berechtigten Vertrauens des Klägers nicht so weitgehend verletzt, daß deshalb ihre Aufhebung gerechtfertigt wäre.

83. Außerdem halte ich es für nicht nachgewiesen, daß dem Kläger hieraus ein ungerechtfertigter Schaden erwachsen ist.

84. Die recht engen Voraussetzungen, unter denen der Gerichtshof das Vorliegen einer Verletzung des berechtigten Vertrauens anerkannt hat, selbst bei rückwirkenden Rechtsvorschriften, bestätigen mich in dieser Auffassung[7].

85. Hinsichtlich der anderen Klagegründe komme ich jedoch zu einem anderen Schluß.

86. Sehen wir sie uns an.

3. *Unterlassene Anhörung des Ausschusses*

87. Die Regierung des Vereinigten Königreichs macht geltend, die Kommission habe es unterlassen, den (durch Artikel 124 EWG-Vertrag errichteten) Ausschuß des Fonds anzuhören, wodurch sie gegen Artikel 1 Absatz 1 des Beschlusses 83/517/EWG des Rates vom 17. Oktober 1983 über die Satzung des Ausschusses des Europäischen Sozialfonds[8] verstoßen habe.

88. Die Kommission habe den Ausschuß zwar zu den Anträgen für das Haushaltsjahr 1984 angehört, jedoch nie zu der auf Teil-

7 — Besonders bemerkenswert: Urteile vom 25. Januar 1979 in der Rechtssache 98/78, Racke, Slg. 1979, 69, 86 f.; und in der Rechtssache 99/78, Decker, Slg. 1979, 101, 111 f.; sowie Urteile vom 30. September 1982 in der Rechtssache 110/81, Roquette Frères, Slg. 1982, 3159, 3178 ff., und in der Rechtssache 114/81, Tunnel Refineries, Slg. 1982, 3189, 3206 ff.

8 — ABl. L 289 vom 22. 10. 1983, S. 42.

zeitarbeitsplätze angewandten Regel, weder für das Haushaltsjahr 1984 noch für das Haushaltsjahr 1985.

89. Die Kommission ihrerseits räumt ein, sie habe nicht ausdrücklich die Stellungnahme des Ausschusses zu der streitigen Regel erbeten, macht jedoch geltend, dies sei nicht erforderlich gewesen, da der Ausschuß die auf eine bestimmte Wochenstundenzahl abstellende Berechnungsmethode für die Pauschalsätze schon genau gekannt habe.

90. Die Kommission bestreitet jedoch weder die Verpflichtung zur Anhörung noch die Tatsache, daß es sich bei dieser Formalität um eine wesentliche handele.

91. Artikel 1 des Beschlusses 83/517/EWG ist bei der Definition der Zuständigkeit des Ausschusses in der Tat unzweideutig („der Ausschuß gibt eine Stellungnahme ab ..."), und bei keinem der aufgezählten Punkte, zu denen seine Stellungnahme formal erforderlich ist, ist eine einschränkende Voraussetzung hinzugefügt worden.

92. Nach dieser Aufzählung wird die Stellungnahme nicht nur zu „den Anträgen auf Zuschuß des Fonds" (Absatz 1 Buchstabe e), sondern auch zu „den Entscheidungen zur Anwendung der Regeln über Aufgaben und Arbeitsweise des Fonds" (Buchstabe b) und „den Leitlinien über die Verwaltung des Fonds" (Buchstabe c) abgegeben.

93. Nun hat die Kommission dem Ausschuß zwar am 22. Juni 1984 die verschiedenen Zuschußanträge zur Stellungnahme vorgelegt, die dann unterbreiteten Vorschläge betrafen jedoch — wie das Vereinigte Königreich auf eine Frage des Gerichtshofes vorgetragen hat, ohne daß die Kommission widersprochen hätte — den beantragten *Gesamtbetrag.*

94. Damals wurde also nichts über eine mögliche spätere Kürzung der Beträge in Fällen von Teilzeitarbeit erwähnt, was erst in der Entscheidung vom 23. Juli geschah.

95. Die Kommission ist in der ursprünglichen Fassung ihrer Klagebeantwortung sogar, wenn auch nur andeutungsweise, so weit gegangen, einzuräumen, daß „die Dienststellen der Kommission vor der Entscheidung im Juli 1984 im Ausschuß vielleicht vorübergehend den Eindruck des Gegenteils erweckt haben" (d. h., daß keine Kürzungen erfolgen würden).

96. Das bedeutet, daß der Ausschuß, auch wenn er, wie die Kommission anführt, die Berechnungsmethode für die Pauschalsätze kannte, aus der Art, wie ihm die Anträge vorgelegt wurden, keinen Hinweis auf deren mögliche Behandlung und auf das Erfordernis, hierzu eine Stellungnahme abzugeben, entnehmen konnte.

97. Dies gilt um so mehr, als in der früher angewandten Praxis keine Fälle von Kürzungen für Teilzeitarbeit vorkamen und also eine neue Praxis eingeführt werden sollte.

98. Gleichgültig, ob diese Praxis von der Kommission vor oder nach der Anhörung vom 22. Juni beschlossen wurde, dieser Punkt hätte meines Erachtens dem Ausschuß ausdrücklich und deutlich vorgelegt werden müssen.

99. Dieser besteht übrigens aus einem Mitglied der Kommission, das den Vorsitz führt, sowie aus Vertretern der Regierungen sowie der Arbeitgeber- und der Arbeitnehmerverbände. Diese können so die Absichten der Kommission erfahren und ihren Standpunkt dazu äußern. Daraus resultiert die Wichtigkeit und der wesentliche Charakter des Ausschusses.

100. Zwar ist seine Stellungnahme nicht bindend, und die Kommission kann von ihr abweichen. Sie muß dem Ausschuß dann jedoch binnen 40 Tagen die Gründe dafür mitteilen (Artikel 14 des Beschlusses 83/517/EWG).

101. Es hat also keinen Sinn, sich im vorliegenden Fall — wie die Kommission es tut — auf diesen Umstand zu berufen, da der Ausschuß ja nicht ordnungsgemäß angehört wurde. Da dies nicht geschah, hatte die Kommission noch nicht einmal die Möglichkeit, von seiner hypothetischen Stellungnahme abzuweichen.

102. Letztlich wurde dem Ausschuß erst durch das Schreiben vom 19. Dezember 1984, das zeitlich mit der angefochtenen Entscheidung zusammenfiel, die Anwendung des Kürzungsgrundsatzes mitgeteilt. Überraschenderweise ist dieses Schreiben so abgefaßt, daß ihm zu entnehmen ist, daß die Kommission von der Stellungnahme des Ausschusses abgewichen sei, was, wie wir gesehen haben, nicht der Fall ist.

103. Ich bin demgemäß der Auffassung, daß die unterbliebene Anhörung des Ausschusses des Fonds die Verletzung einer wesentlichen Formvorschrift darstellt und ein schwerer Fehler ist, der zur Nichtigkeit der betroffenen Entscheidung führt.

104. Die Berufung auf die Urteile Roquette Frères [9] und Maizena [10] ist in diesem Zusammenhang nicht ganz relevant, da es in beiden Fällen um die unterlassene Anhörung des Parlaments durch den Rat im Rahmen des Rechtsetzungsverfahrens ging; aus ihnen kann jedoch geschlossen werden, daß es sich bei den im Gemeinschaftsrecht vorgesehenen Anhörungen um wesentliche Formalitäten handelt und welche Bedeutung den daraufhin abzugebenden Stellungnahmen zukommt.

9 — Urteil vom 29. Oktober 1980 in der Rechtssache 138/79, Slg. 1980, 3333, 3360 f.

10 — Urteil vom 29. Oktober 1980 in der Rechtssache 139/79, Slg. 1980, 3393, 3424 f.

4. Formfehler, fehlerhafte Rechtsanwendung und unzureichende Begründung

105. Die Ausführungen des Vereinigten Königreichs zu diesen drei Punkten erscheinen mir, offen gesagt, wenig überzeugt und wenig überzeugend: Bei ihnen allen beschränkt sich der Kläger auf das Vorbringen, es liege ein Verstoß vor, ohne vollständig zu erklären, worin dieser Verstoß genau bestehen soll.

106. Was den ersten Punkt angeht, so hat das Vereinigte Königreich angebliche formale Unregelmäßigkeiten verschiedener Maßnahmen der Kommission, einschließlich der angefochtenen Entscheidung, im Auge; gegenüber der Argumentation der Beklagten hat das Vereinigte Königreich nicht präzisiert, worin der Verstoß bestehen solle (im übrigen wäre im Rahmen der vorliegenden Klage nur ein Verstoß durch die angefochtene Entscheidung erheblich), weshalb dieses Vorbringen zu verwerfen ist.

107. Was den zweiten Punkt betrifft, so wird — entgegen dem nicht angemessen begründeten Vorbringen des Vereinigten Königreichs — durch nichts bewiesen, daß die erfolgten Kürzungen nicht im Einklang mit der von der Kommission angekündigten Berechnungsmethode stehen.

108. Zum dritten Punkt ist zu sagen, daß die angefochtene Entscheidung den Grund für die Kürzung und die entsprechende Methode deutlich nennt.

IV — Antrag

109. Ich schlage Ihnen demgemäß vor, der Klage stattzugeben und die Entscheidung C(84) 1941 der Kommission wegen Verletzung einer wesentlichen Formvorschrift aufzuheben, da die Anhörung des Ausschusses des Europäischen Sozialfonds unterlassen wurde.

110. Gemäß Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die Kommission zur Tragung der Kosten zu verurteilen.