URTEIL DES GERICHTS (Erste Kammer)
15. Oktober 1997 *

In der Rechtssache T-331/94

IPK-München GmbH, Gesellschaft deutschen Rechts mit Sitz in München, Prozeßbevollmächtigter: Rechtsanwalt Hans-Joachim Prieß, 13, place des Barricades, Brüssel,

Klägerin,

gegen

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Rechtsberater Jürgen Grunwald als Bevollmächtigten, Zustellungsbevollmächtigter: Carlos Gómez de la Cruz, Juristischer Dienst, Centre Wagner, Luxemburg-Kirchberg,

Beklagte,

wegen Nichtigerklärung der Entscheidung der Kommission vom 3. August 1994, den Restbetrag eines der Klägerin im Rahmen eines Projekts für die Errichtung einer Datenbank zum ökologischen Fremdenverkehr in Europa bewilligten Zuschusses nicht auszuzahlen,

erläßt

* Verfahrenssprache: Deutsch.

DAS GERICHT ERSTER INSTANZ
DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (Erste Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten A. Saggio, der Richterin V. Tiili und des Richters R. M. Moura Ramos,

Kanzler: A. Mair, Verwaltungsrat

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und der mündlichen Verhandlung vom 25. Juni 1997,

folgendes

Urteil

Sachverhalt

1 In der endgültigen Feststellung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Gemeinschaften für das Haushaltsjahr 1992 beschloß das Parlament, daß zur „Unterstützung eines Systems von Informationen über Vorhaben des ökologischen Fremdenverkehrs in der Gemeinschaft ... mindestens 530 000 ECU eingesetzt" werden (ABl. L 26, S. 1, 659).

2 Am 26. Februar 1992 veröffentlichte die Kommission im Amtsblatt eine Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen, um Projekte zum Thema Fremdenverkehr und Umwelt zu fördern (ABl. C 51, S. 15). Sie teilte dort mit, daß sie insgesamt 2 Millionen ECU bereitstellen und rund 25 Projekte auswählen wolle. In der

Aufforderung hieß es ferner: „Die ausgewählten Projekte sollten innerhalb eines Jahres nach Unterzeichnung des Vertrages fertiggestellt sein." Mit dem Wort „Vertrag" wurde auf die Erklärung Bezug genommen, die der Zuschußempfänger unterzeichnen mußte, damit die Bewilligung des Zuschusses wirksam wurde.

3 Die Klägerin ist ein in Deutschland niedergelassenes Unternehmen auf dem Gebiet des Tourismus. Am 22. April 1992 legte sie einen Projektvorschlag für die Errichtung einer Datenbank zum ökologischen Fremdenverkehr in Europa vor. Diese Datenbank sollte den Namen „Ecodata" tragen. Die Klägerin würde die Koordination des Projekts übernehmen. Bei der Durchführung der Arbeiten würde sie jedoch mit drei Partnern zusammenarbeiten, und zwar mit dem französischen Unternehmen Innovence, dem italienischen Unternehmen Tourconsult und dem griechischen Unternehmen 01 Pliroforiki. Der Vorschlag enthielt keine genaue Aufgabenverteilung zwischen diesen Unternehmen, sondern beschränkte sich auf den Hinweis, daß die genannten Unternehmen alle „consultants specialised in tourism, as well as in information-and tourism-related projects" (Berater mit Spezialisierung auf dem Gebiet des Tourismus sowie von Projekten in Verbindung mit Information und Tourismus) seien.

4 Nach dem Projektvorschlag sollte die Durchführung des Projekts fünfzehn Monate dauern. Die ersten vier Monate waren für Vorbereitungsmaßnahmen vorgesehen (requirements analysis and data determination, data base planning, network technical specifications). Weitere acht Monate sollten der Entwicklung der Software und einer Pilotphase (development of application software, pilot phase) gewidmet sein. Während der Pilotphase sollte eine Erstbewertung des Systems durchgeführt werden (system evaluation). Schließlich sollten die letzten drei Monate der endgültigen Bewertung des Systems und seiner Erstreckung (system expansion) gewidmet sein. Im Rahmen der Pilotphase sollte das System in den vier Mitgliedstaaten, aus denen die vier beteiligten Unternehmen stammten, nämlich Deutschland, Frankreich, Italien und Griechenland, durchgeführt und bewertet werden. Nach Abschluß dieser Phase sollte die Datenbank den Benutzern zur Verfügung stehen. Die Erstreckung des Systems sollte darin bestehen, daß die Datenbank ihrem Inhalt und ihrer Verwendung nach auf die anderen Mitgliedstaaten erstreckt werden sollte.

5 Mit Schreiben vom 4. August 1992 bewilligte die Kommission einen Zuschuß von 530 000 ECU zum Ecodata-Projekt und forderte die Klägerin auf, die dem Schreiben beigefügte „Erklärung des Zuschußempfängers" (im folgenden: Erklärung) zu unterschreiben und zurückzuschicken, in der die Bewilligungsbedingungen festgelegt waren.

6 In der Erklärung hieß es u. a., daß 60 % des Zuschußbetrags nach Eingang der von der Klägerin ordnungsgemäß unterzeichneten Erklärung bei der Kommission ausgezahlt würden und daß der Restbetrag nach Eingang einer Reihe von Berichten über die Durchführung des Vorhabens und ihrer Anerkennung durch die Kommission gezahlt werde; dabei handelte es sich um einen Zwischenbericht binnen drei Monaten nach Beginn der Durchführung des Vorhabens und einen mit Buchungsbelegen versehenen Abschlußbericht binnen drei Monaten nach Beendigung des Vorhabens, spätestens zum 31. Oktober 1993. In bezug auf den letztgenannten Zeitpunkt wurde in der Erklärung erläutert, daß es sich um eine bindende Frist handele, die mit den Haushaltsvorschriften der Gemeinschaften zusammenhänge. Schließlich wurde in der Erklärung darauf hingewiesen, daß die Nichteinhaltung der festgelegten Fristen für die Übermittlung der Berichte und Belege als Verzicht auf die Zahlung des restlichen Zuschusses behandelt werde.

7 Die Klägerin unterzeichnete die Erklärung am 23. September 1992; sie ging am 29. September 1992 bei der Kommission ein. Der erste Teil des Zuschusses wurde der Klägerin jedoch im Anschluß an den Eingang der unterzeichneten Erklärung bei der Kommission nicht ausgezahlt. Nach einem Telefongespräch zwischen der Klägerin und der Kommission in dieser Angelegenheit übersandte der Generaldirektor der Generaldirektion für Unternehmenspolitik, Handel, Tourismus und Sozialwirtschaft (GD XXIII) von Moltke der Klägerin am 18. November 1992 eine neue Erklärung, die den gleichen Inhalt wie die dem Schreiben vom 4. August 1992 beigefügte Erklärung hatte. Auf der Grundlage dieser neuen Erklärung wurde der erste Teil des Zuschusses im Januar 1993 ausgezahlt.

8 Mit Schreiben vom 23. Oktober 1992 teilte die Kommission der Klägerin mit, sie gehe davon aus, daß die Durchführung des Projekts spätestens am 15. Oktober 1992 begonnen habe, und erwarte daher bis spätestens 15. Januar 1993 den Zwischenbericht. Im gleichen Schreiben bat die Kommission die Klägerin ferner, noch zwei

weitere Zwischenberichte vorzulegen, und zwar am 15. April 1993 und am 15. Juli 1993. Schließlich wiederholte sie, daß der Abschlußbericht spätestens am 31. Oktober 1993 abgegeben werden müsse.

9 Im November 1992 lud Herr Tzoanos, Abteilungsleiter in der GD XXIII, die Klägerin und 01 Pliroforiki zu einer Besprechung, die in Abwesenheit der beiden anderen Projektpartner stattfand. Nach den Angaben der Klägerin, die als solche von der Beklagten nicht bestritten wurden, soll Herr Tzoanos in dieser Besprechung vorgeschlagen haben, 01 Pliroforiki den weit überwiegenden Teil der Arbeit und der Mittel zu überlassen.

10 Von der Klägerin wurde außerdem verlangt, der Teilnahme eines im Projektvorschlag nicht genannten Unternehmens am Projekt zuzustimmen, und zwar des deutschen Studienkreises für Tourismus, der bereits an einem Vorhaben des ökologischen Fremdenverkehrs namens „Ecotrans" arbeitete. Dies wurde u. a. in einer Besprechung bei der Kommission am 19. Februar 1993 erörtert, in der diese auf der Beteiligung des Studienkreises für Tourismus bestand.

11 Einige Tage nach der Besprechung vom 19. Februar 1993 wurde Herrn Tzoanos die das Ecodata-Projekt betreffende Akte entzogen. Anschließend wurde gegen ihn ein Disziplinarverfahren eingeleitet, das von internen Untersuchungen der von ihm betreuten Akten begleitet wurde. Das Disziplinarverfahren führte zur Entfernung von Herrn Tzoanos aus dem Dienst. Bei der internen Untersuchung des Verwaltungsverfahrens, das zur Bewilligung eines Zuschusses für das Ecodata-Projekt geführt hatte, stellte sich dagegen kein Rechtsverstoß heraus.

12 Im März 1993 trafen sich die Klägerin, Innovence, Tourconsult und 01 Pliroforiki zu einer Besprechung, um eine Vereinbarung über die Gestaltung des Projekts und insbesondere über die Aufgabenverteilung zu treffen. Am 29. März 1993 kam es zum förmlichen Abschluß einer solchen Vereinbarung.

13 Die Klägerin legte im April 1993 einen ersten Bericht, im Juli 1993 einen zweiten Bericht und im Oktober 1993 einen Abschlußbericht (Anlage 12 zur Klageschrift, Bd. 1) vor. Sie lud die Kommission auch zu einer Vorführung der erzielten Ergebnisse ein. Diese Vorführung fand am 15. November 1993 statt.

14 Mit Schreiben vom 30. November 1993 teilte die Kommission der Klägerin folgendes mit:

„ ... the Commission considers that the report submitted on the ECODATA project shows that the work completed by 31 October 1993 does not satisfactorily correspond with what was envisaged in your proposal dated 22 April 1992. The Commission therefore considers that it should not pay the outstanding 40 % of its proposed contribution of 530,000 ECU for this project.

The Commission's reasons for taking this position include the following:

1. The project is nowhere near complete. Indeed the original proposal provided for a pilot phase as the fifth stage of the project. Stages six and seven respectively were to be System Evaluation and System Expansion (to the twelve Member States) and it is clear from the timetable set out on page 17 of the proposal that these were to be completed as part of the project to be co-financed by the Commission.

2. The pilot questionnaire was manifestly over-detailed for the project in question having regard in particular to the resources available and the nature of the project. It should have been based on a more realistic appraisal of the principle information needed by those dealing with questions of tourism and the environment ...

3. The linking together of a number of databases to establish a distributive database system has not been achieved at 31 October 1993.

4. The type and quality of data from the test regions is most disappointing, particularly as there were only 4 Member States with 3 regions in each. A great deal of such data as there is in the system is either of marginal interest or irrelevant for questions relating to the environmental aspects of tourism particularly at the regional level.

5. These reasons and others which are also apparent, sufficiently demonstrate that the project has been poorly managed and coordinated by IPK and has not been implemented in a manner which corresponds with its obligations.

..."

(Nach Auffassung der Kommission zeigt der Bericht über das Projekt Ecodata, daß die am 31. Oktober 1993 abgeschlossene Tätigkeit nicht dem entspricht, was im Projektvorschlag vom 22. April 1992 vorgesehen war. Daher wird die Kommission die noch offenen 40 % des beabsichtigten Zuschusses von 530 000 ECU für dieses Projekt nicht auszahlen.

Hierfür sind u. a. folgende Gründe maßgebend:

1. Das Projekt ist in keiner Weise abgeschlossen. Der ursprüngliche Vorschlag sah eine Pilotphase als fünfte Stufe des Projekts vor. Stufen sechs und sieben waren der

Bewertung des Systems und seiner Erstreckung (auf zwölf Mitgliedstaaten) gewidmet. Aus dem Zeitplan auf Seite 17 des Vorschlags geht klar hervor, daß diese beiden Stufen als Teil des von der Kommission mitfinanzierten Projekts abgeschlossen sein sollten.

2. Der Pilot-Fragebogen war offenkundig für das fragliche Projekt im Hinblick insbesondere auf die zur Verfügung stehenden Mittel und die Art des Projekts zu detailliert. Er hätte auf eine realistischere Einschätzung der wesentlichen Informationen gestützt werden müssen, die die für Fragen des Tourismus und der Umwelt Verantwortlichen benötigen ...

3. Die Verbindung einer Anzahl von Datenbanken, um ein zugängliches System von Datenbanken zu schaffen, war am 31. Oktober 1993 nicht abgeschlossen.

4. Art und Qualität der Daten aus den Testgebieten sind sehr enttäuschend, zumal es nur um vier Mitgliedstaaten mit jeweils drei Regionen ging. Ein großer Teil der im System vorhandenen Daten ist entweder von marginalem Interesse oder für Fragen im Zusammenhang mit Umweltaspekten des Tourismus insbesondere auf regionaler Ebene irrelevant.

5. Diese und andere Gründe zeigen zur Genüge, daß das Projekt von der IPK schlecht geführt und koordiniert und nicht pflichtgemäß durchgeführt wurde.)

15 Die Klägerin brachte u. a. in einem Schreiben an die Kommission vom 28. Dezember 1993 zum Ausdruck, daß sie mit dem Inhalt des zitierten Schreibens nicht einverstanden sei. In der Zwischenzeit setzte sie die Entwicklung des Projekts fort und präsentierte es einige Male der Öffentlichkeit. Am 29. April 1994 fand eine Besprechung zwischen der Klägerin und Vertretern der Kommission statt, um einige zwischen ihnen bestehende Streitpunkte zu erörtern. Mit Schreiben vom 3. August 1994 teilte die Kommission der Klägerin folgendes mit:

„I am sorry that it was not possible to reply to you directly at an earlier stage following our exchange of letters and [die Besprechung vom 29. April 1994].

... [T]here is nothing in your reply of 28th December which would lead us to change our opinion. However you raise a number of additional matters on which I would like to comment.

...

I now have to inform you that having fully considered the matter ... I see little point in our having a further meeting. I am therefore now confirming that we will not, for the reasons set out in my letter of 30 November and above make any further payment in respect of this project ..."

(Ich bedaure, daß ich Ihnen im Anschluß an unseren Briefwechsel und die Besprechung [29. April 1994] nicht eher direkt antworten konnte.

Ihr Schreiben vom 28. Dezember konnte uns nicht zu einer Änderung unserer Auffassung veranlassen. Sie haben jedoch einige Punkte aufgeworfen, zu denen ich Stellung nehmen möchte.

... Nach gründlicher Erwägung der Sachlage muß ich Ihnen nun mitteilen, daß ich ein weiteres Treffen nicht für sinnvoll halte. Ich bestätige Ihnen daher, daß wir aus den Gründen, die sich aus meinem Schreiben vom 30. November und aus diesem Schreiben ergeben, keine weiteren Zahlungen für das Projekt vornehmen werden).

Verfahren und Anträge der Parteien

16 Die Klägerin hat mit Klageschrift, die am 13. Oktober 1994 bei der Kanzlei eingegangen ist, die vorliegende Klage erhoben.

17 Das Gericht hat auf Bericht des Berichterstatters die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme eröffnet. Im Rahmen von prozeßleitenden Maßnahmen hat es die Parteien jedoch aufgefordert, vor der Sitzung bestimmte Fragen schriftlich zu beantworten.

18 Die Parteien haben in der öffentlichen Sitzung des Gerichts vom 25. Juni 1997 mündlich verhandelt und mündliche Fragen des Gerichts beantwortet.

19 Die Klägerin beantragt,

— die Entscheidung der Kommission vom 3. August 1994 aufzuheben, mit der die Zahlung der zweiten Rate des der Klägerin mit Schreiben vom 4. August 1992 bewilligten Zuschusses abgelehnt wurde;

— die Kosten des Verfahrens der Beklagten aufzuerlegen.

20 Die Beklagte beantragt,

— die Klage als unzulässig, hilfsweise als unbegründet abzuweisen;

— der Klägerin die Kosten des Rechtsstreits aufzuerlegen.

Zulässigkeit

Parteivorbringen

21 Die Beklagte macht geltend, die Klage sei unzulässig, weil die in Artikel 173 Absatz 5 EG-Vertrag vorgesehene Frist von zwei Monaten nicht eingehalten worden sei. Ihre Entscheidung, den restlichen Zuschuß nicht auszuzahlen, sei der Klägerin mit Schreiben vom 30. November 1993 mitgeteilt worden. Diese Entscheidung sei endgültig gewesen und später schon deshalb nicht mehr überprüft worden, weil die Klägerin bei den anschließenden Kontaktaufnahmen keine neuen Gesichtspunkte vorgetragen habe. Das Schreiben vom 3. August 1994 habe deshalb rein bestätigenden Charakter gehabt.

22 Nach Ansicht der Klägerin zeigen mehrere im Schreiben vom 30. November 1993 enthaltene Ausdrücke, daß die darin mitgeteilte Entscheidung nicht endgültig gewesen sei. Sie verweist u. a. auf die Verwendung des Wortes „should" in dem Satz, in dem die Kommission ausführt, daß sie nicht beabsichtige, den restlichen Zuschuß zu zahlen.

23 Die Klägerin weist ferner darauf hin, daß die mit Schreiben vom 3. August 1994 mitgeteilte Entscheidung nach erneuter Prüfung der Akten und aus teilweise neuen Gründen getroffen worden sei.

Rechtliche Würdigung

24 Nach ständiger Rechtsprechung ist eine Nichtigkeitsklage gegen eine wiederholende Verfügung, mit der ein nicht fristgerecht angefochtener früherer Bescheid lediglich bestätigt wird, unzulässig (Urteile des Gerichtshofes vom 15. Dezember 1988 in den Rechtssachen 166/86 und 220/86, Irish Cement/Kommission, Slg. 1988, 6473, Randnr. 16, und vom 11. Januar 1996 in der Rechtssache C-480/93 P, Zunis Holding u. a./Kommission, Slg. 1996, I-1, Randnr. 14; Beschluß des Gerichtshofes vom 21. November 1990 in der Rechtssache C-12/90, Infortec/Kommission, Slg. 1990, I-4265, Randnr. 10). Eine wiederholende Verfügung liegt vor, wenn der Bescheid keine Gesichtspunkte enthält, die in dem früheren Bescheid nicht enthalten waren, und nicht auf einer Überprüfung der Rechtslage des Adressaten des früheren Bescheids beruht (Urteil des Gerichtshofes vom 9. März 1978 in der Rechtssache 54/77, Herpels/Kommission, Slg. 1978, 585, Randnr. 14; Urteile des Gerichts vom 3. März 1994 in der Rechtssache T-82/92, Cortes Jimenez u. a./Kommission, Slg. ÖD 1994, II-237, Randnr. 14, und vom 22. November 1990 in der Rechtssache T-4/90, Lestelle/Kommission, Slg. 1990, II-689, Randnr. 24).

25 Im vorliegenden Fall hat die Kommission am 29. April 1994 eine Besprechung abgehalten, in der u. a. ihre Weigerung, den Restbetrag des Zuschusses zu bezahlen, sowie der Stand der Entwicklung des Projekts erörtert wurden. Das läßt sich namentlich den schriftlichen Antworten entnehmen, die die Parteien auf eine Frage des Gerichts nach dem Inhalt dieser Besprechung vom 29. April 1994 gegeben haben.

26 Dieses Vorgehen ist als Überprüfung im Sinne der erwähnten Rechtsprechung zu sehen. Die Beklagte hat zwar in der mündlichen Verhandlung ausgeführt, die Besprechung habe keine neuen Gesichtspunkte zutage gefördert und die Kommission nicht zu einer Änderung ihrer Haltung veranlaßt. Selbst wenn dem so ist, so zeigt doch der Umstand, daß eine Besprechung über eben die Fragen stattfand, die im Schreiben vom 30. November 1993 behandelt wurden, zwingend, daß dieses Schreiben das Verwaltungsverfahren nicht abgeschlossen hatte. Wäre die Kommission der Ansicht gewesen, daß das Schreiben vom 30. November 1993 ihre endgültige Entscheidung enthalten hätte, so hätte sie bei allen Kontaktaufnahmen der Klägerin wegen der Zahlung des restlichen Zuschusses nur auf dieses Schreiben verweisen müssen.

27 Dem Vorbringen der Beklagten, die Klage sei verspätet, ist daher nicht zu folgen. Somit ist die Klage zulässig.

Begründetheit

28 Die Klägerin beruft sich zur Stützung ihrer Klage im wesentlichen auf zwei Klagegründe. Mit dem ersten Klagegrund wird ein Verstoß gegen die Grundsätze der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes gerügt. Mit dem zweiten Klagegrund wird eine unzureichende Begründung gerügt.

Erster Klagegrund: Verstoß gegen die Grundsätze der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes

Parteivorbringen

29 Die Klägerin wendet sich zunächst dagegen, daß der 31. Oktober 1993 als Endtermin festgesetzt wurde, zu dem das Projekt habe fertiggestellt sein müssen, damit der Rest des bewilligten Zuschusses gezahlt werden könne. Diese Festsetzung sei ohne rechtlichen Wert, da die Erklärung und das Schreiben der Kommission an die Klägerin vom 23. Oktober 1992 nur von der Kommission einseitig festgesetzte Bedingungen enthalten hätten.

30 Speziell in bezug auf die Erklärung trägt die Klägerin vor, bei dieser handele es sich im wesentlichen nicht um einen Vertrag. Dies liege daran, daß der Empfänger eines Gemeinschaftszuschusses der Gemeinschaft keine Gegenleistung erbringe. Nach dem Wortlaut der Haushaltsordnung der Gemeinschaften liege eine vertragliche Vereinbarung zwischen der Gemeinschaft und dem Empfänger eines Zuschusses nur dann vor, wenn der Empfänger eine Bürgschaft stelle.

31 Darüber hinaus sei der 31. Oktober 1993 nach dem Wortlaut der Erklärung der Tag, an dem der Abschlußbericht über die Verwendung der Mittel vorgelegt werden müsse, und nicht der Tag, an dem das Projekt tatsächlich fertiggestellt sein müsse.

32 In bezug auf den Stand des Projekts am 31. Oktober 1993 führt die Klägerin aus, es habe zwar erhebliche Verzögerungen bei der Durchführung des Projekts gegeben, aber die Vorführung des Projekts am 15. November 1993 sei „außerordentlich erfolgreich" verlaufen, und der im Oktober 1993 vorgelegte Bericht enthalte „konkrete Schlußfolgerungen für eine zukünftige Gestaltung der Ecodata-Datenbank". Sie habe vor dem 31. Oktober 1993 alle nach der Erklärung erforderlichen Dokumente vorgelegt, und alle entstandenen und geltend gemachten Aufwendungen hätten in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Projekt gestanden und die Höhe des bewilligten Zuschusses nicht überschritten.

33 Die Klägerin kommt zu dem Ergebnis, daß alle in der Erklärung aufgestellten Bedingungen für die Zahlung des restlichen Zuschusses erfüllt gewesen seien. Die Kommission sei dadurch, daß sie die Zahlung auf der Grundlage von Erwägungen abgelehnt habe, die den Stand und die Qualität des Projekts beträfen, über den Wortlaut der Erklärung hinausgegangen und habe damit ihre Befugnisse überschritten. Die Kommission habe folglich gegen den Grundsatz „patere legem quam ipse fecisti" verstoßen. Die Nichtzahlung verstoße überdies gegen den Grundsatz der Selbstbindung der Verwaltung an ihr vorangegangenes Tun und gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes.

34 Schließlich weist die Klägerin darauf hin, daß die bei der Durchführung des Projekts eingetretenen Verzögerungen durch das Verhalten von Beamten der GD XXIII verursacht worden seien — namentlich die Überlassung des überwiegenden Teils der Mittel an 01 Pliroforiki (oben Randnr. 9) und die Beteiligung des Studienkreises für Tourismus am Projekt (oben Randnr. 10) —, und daß es schon allein aus diesem Grund nicht zu rechtfertigen sei, sie mit der Sanktion zu belegen, daß sie die Zahlung gerade wegen einer verspäteten Durchführung des Projekts nicht erhalte.

35 Die Beklagte ist der Ansicht, daß die von der Klägerin herangezogenen allgemeinen Grundsätze nicht den rechtlichen Rahmen darstellten, anhand dessen die angefochtene Entscheidung zu beurteilen sei. Es müsse vielmehr geprüft werden, in welchem Umfang die Klägerin die Bewilligungsbedingungen eingehalten habe.

36 Hierzu führt die Beklagte zunächst aus, die in der Erklärung angegebene Frist sei wegen des Erfordernisses der Beachtung der Haushaltsvorschriften bindend gewesen. Sodann trägt sie vor, das Projekt sei bei Ablauf dieser Frist keineswegs verwirklicht gewesen. Die Datenbank sei am 31. Oktober 1993 nicht voll einsatzfähig gewesen, und selbst wenn man davon ausgehe, daß sie es in gewissem Umfang gewesen sei, hätten die Klägerin und ihre Partner nicht alle Mitgliedstaaten angeschlossen, obwohl die Beschreibung und der Zeitplan im Vorschlag vom 22. April 1992 dies ausdrücklich vorgesehen hätten. Außerdem sei in den von der Klägerin verfaßten Berichten einschließlich des Abschlußberichts der Beginn und nicht das Ende der Arbeiten angekündigt worden. Im übrigen seien die in den Pilotregionen gesammelten Daten enttäuschend.

37 Diese Gesichtspunkte zeigten, daß das Projekt, für das der Zuschuß bewilligt worden sei, nicht fristgerecht und im Einklang mit dem Vorschlag und den Bewilligungsbedingungen durchgeführt worden sei.

Rechtliche Würdigung

38 Nach der Rechtsprechung zu Gemeinschaftszuschüssen ist die Verpflichtung, die finanziellen Bedingungen des Bewilligungsbescheids einzuhalten, sowie die Verpflichtung, die Investition materiell durchzuführen, eine Hauptpflicht des Begünstigten und damit Voraussetzung der Gewährung des Gemeinschaftszuschusses (Urteil des Gerichts vom 1. April 1996 in den Rechtssachen T-551/93, T-231/94, T-232/94, T-233/94 und T-234/94, Industrias Pesqueras Campos u. a./Kommission, Slg. 1996, II-247, Randnr. 160).

39 Im vorliegenden Fall finden sich die finanziellen Bedingungen des Zuschusses in der dem Bewilligungsbescheid beigefügten Erklärung. So heißt es in dem Schreiben vom 4. August 1992, mit dem der Klägerin der Zuschuß bewilligt wurde: „Ein Vordruck, in dem die allgemeinen Verpflichtungen dargelegt sind, die die Empfänger eines Zuschusses der Kommission zu erfüllen haben, ist diesem Schreiben beigefügt." Die Klägerin hat die Erklärung mit dem Zusatz „gelesen und gebilligt" unterschrieben; aus ihr ergibt sich u. a. als Bedingung, daß der Zuschuß im Rahmen des im Antragsschreiben vom 22. April 1992 beschriebenen Projektes zu verwenden war und daß binnen drei Monaten nach Ablauf des Vorhabens, spätestens aber am 31. Oktober 1993 ein Bericht über die Verwendung des Zuschusses vorzulegen war. Zu diesem Datum heißt es in der Erklärung, daß die für diese Maßnahme gebundenen Mittel befristet seien.

40 Aus diesen Bedingungen der Erklärung ergibt sich klar, daß die Verwendung der Mittel die wesentlichen Phasen des im Projektvorschlag vom 22. April 1992 angemeldeten Projektes abdecken sollte (siehe oben, Randnr. 4) und daß der spätestens zum 31. Oktober 1993 zu erstellende Bericht der Schlußbericht über die Verwendung der Mittel sein sollte, so daß zu diesem Termin das in dem Entwurf vom 22. April 1992 beschriebene Projekt abgeschlossen sein mußte. Im übrigen hat die Klägerin selbst ihren im Oktober 1993 vorgelegten Bericht als „final report" bezeichnet und auf dessen Seite 89 (Anhang 12 zur Klageschrift, Bd. 1) ausdrücklich darauf hingewiesen, daß der 31. Oktober 1993 der Schlußtermin für den Abschluß des Projektes sei, wie es ursprünglich vorgeschlagen worden sei. Weiter war der Klägerin nach den Akten bekannt, daß der Zuschuß gekürzt werden könnte, falls die von der Kommission gesetzten Fristen nicht beachtet würden; sie hat das auch anerkannt. Das ergibt sich beispielsweise aus dem Vertrag vom 29. März 1993 zwischen der Klägerin und ihren Partnern (Anhang 9 zur Klageschrift), wo es in dem Paragraphen über die Aufgaben der Vertragspartner heißt: „The Contracting Parties agree that a deadline has been fixed by the Commission of the European Communities which may not be exceeded since this would endanger the grant" (Die Vertragspartner stimmen darin überein, daß die Kommission der Europäischen Gemeinschaften eine Frist gesetzt hat, die nicht überschritten werden darf, weil dies den Zuschuß gefährden würde).

41 Die Klägerin hat diese Bewilligungsbedingungen nicht eingehalten. Am 31. Oktober 1993 waren die Arbeiten zur Erstreckung des Systems auf andere als die in der Pilotphase erfaßten Regionen und Mitgliedstaaten nicht abgeschlossen. Das ergibt sich insbesondere aus Seite 6 des Schlußberichts, wo es heißt: „This final report contains the results of the test phase of the [Ecodata]-Project. It is however necessary to underscore that [Ecodata] is not ending now, but rather just starting" (Dieser Schlußbericht enthält die Ergebnisse der Testphase des Ecodata-Projektes. Hervorzuheben ist, daß dies nicht das Ende von Ecodata ist, sondern eher der Anfang), und aus Seite 32 dieses Berichts, wonach die Pilotphase auf Deutschland, Frankreich, Italien und Griechenland beschränkt war.

42 Weiter ist der von der Klägerin im Oktober 1993 vorgelegte Schlußbericht selbst für die Stufen der Pilotphase, der Entwicklung der Software und der Systembewertung sehr vorsichtig formuliert. Insbesondere heißt es auf den Seiten 94 bis 96, 100 und 106 des Schlußberichts, daß die Datensammlung selbst in den Pilotregionen nicht völlig abgeschlossen war (Deutschland: „... many of the questions could not be answered at present" [viele Fragen konnten derzeit nicht beantwortet werden]; Frankreich: „fieldwork in France proved to be extremely difficult. ... data collection will continue" [die Datenerhebung in Frankreich stellte sich als außerordentlich schwierig heraus; sie wird fortgesetzt]; Italien: „in terms of quantity, the field work carried out in Italy proved that 70-80 % of the check list data is available. ... In terms of quality we met some difficulties" [mengenmäßig erbrachte die in Italien durchgeführte Datenerfassung 70 bis 80 % der Daten in der Checkliste; einige Probleme gab es bei der Qualität]; Griechenland: „data collection was difficult" [die Datenerhebung war schwierig]). Auf Seite 195 des Schlußberichts heißt es: „In the near future, it will be necessary to improve the methods of data collection" (In naher Zukunft wird es nötig sein, die Methoden der Datenerhebung zu verbessern). Angaben auf Seite 166 des Schlußberichts legen die Annahme nahe, daß eine Systembewertung noch nicht stattgefunden hatte. Dort heißt es insbesondere: „The database for the Test regions provides an initial stock of data on the relationship between tourism and the environment and on the environmental situation in touristic regions. It also allows to stipulate procedures for data evaluation" (Die Datenbank für die Testregionen enthält einen Anfangsbestand von Daten über die Beziehung zwischen Tourismus und Umwelt und über die Umweltsituation in Touristenregionen. Sie erlaubt auch, Verfahren für die Datenbewertung zu erstel-

len). Auf Seite 171 des Schlußberichts heißt es, daß die Systembewertung noch durchzuführen ist („Two evaluation approaches will be used in the [Ecodata] analysis" [Bei der Analyse von Ecodata wird nach zwei Bewertungsmethoden verfahren]). Auch für die Beschreibung einiger Teile der Software gebraucht der Bericht das Futur („The remote application will be constructed using Asymetrix Toolbook as a Microsoft Windows application. It will require a VGA colour screen, Microsoft Windows version 3.1 or later, a modem, and correctly configured communications software for operating the modem. In later phases it will also require a CD-ROM drive, but in the pilot phase a large hard disk will be adequate ..." [Die Fernbedienung wird unter Verwendung von Asymetrix Toolbook als eine Microsoft Windows-Anwendung konstruiert. Sie verlangt einen VGA-Farbbildschirm, Microsoft Windows Version 3.1 oder später, ein Modem und eine korrekt konfigurierte Kommunikationssoftware für den Betrieb des Modems. In späteren Stufen wird auch ein CD-ROM-Laufwerk erforderlich, für die Pilotphase genügt eine große Festplatte]).

43 Unter diesen Umständen hatte die Kommission allen Grund zu der Annahme, daß die Ergebnisse der Arbeiten nach Quantität wie nach Qualität nur zu geringen Teilen dem Projekt entsprachen, das die Klägerin vorgeschlagen und die Gemeinschaft bezuschußt hatte; ihre Reaktion — die Weigerung, den Restzuschuß auszuzahlen — stand in einem angemessenen Verhältnis zu dieser ungenügenden Durchführung.

44 Damit kann sich die Klägerin nicht auf die von ihr angezogenen allgemeinen Rechtsgrundsätze berufen.

45 Den Grundsatz „patere legem quam ipse fecisti" oder der Selbstbindung der Verwaltung hat die Kommission nicht verletzt, da die Klägerin die Bewilligungsbedingungen nicht eingehalten hat. Die Kommission hat nämlich nur die Klausel

der Erklärung angewandt, in der sich der Begünstigte bereit erklärt, auf eine etwaige Restzahlung zu verzichten, wenn die in der Erklärung genannten Fristen nicht eingehalten werden (siehe oben, Randnr. 6).

46 Auch auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes kann sich die Klägerin nicht berufen. Der Begünstigte eines Gemeinschaftszuschusses kann nämlich, wenn er die Bewilligungsbedingungen nicht einhält, nicht die Zahlung des gesamten Zuschusses erwarten. In einem solchen Fall kann er sich somit nicht auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes berufen, um die Zahlung des Restbetrags des ursprünglich bewilligten Zuschusses zu erlangen (Urteile des Gerichtshofes vom 4. Juni 1992 in der Rechtssache C-181/90, Consorgan/Kommission, Slg. 1992, I-3557, Randnr. 17, und Rechtssache 189/90, Cipeke/Kommission, Slg. 1992, I-3573, Randnr. 17, sowie des Gerichts vom 19. März 1997 in der Rechtssache T-73/95, Oliveira/Kommission, Slg. 1997, II-381, Randnr. 27).

47 Schließlich kann die Klägerin der Kommission auch nicht vorwerfen, die Verzögerungen in der Durchführung des Projektes verursacht zu haben. Die Klägerin hat erst im März 1993 Verhandlungen mit ihren Partnern über die Verteilung der Aufgaben für die Durchführung des Projektes geführt, dessen Koordinatorin sie war. Sie hat damit die Hälfte der für die Durchführung des Projektes vorgesehenen Zeit verstreichen lassen, ohne mit effektiven Arbeiten beginnen zu können. Selbst wenn die Klägerin Hinweise dafür beigebracht hat, daß ein oder mehrere Beamte der Kommission sich in der Zeit von November 1992 bis zum Februar 1993 in problematischer Weise in das Projekt eingemischt haben, so hat sie doch nicht aufgezeigt, daß diese Einmischungen ihr die Möglichkeit nahmen, vor März 1993 eine wirksame Zusammenarbeit mit ihren Partnern in die Wege zu leiten.

48 Der erste Klagegrund ist damit zurückzuweisen.

Zweiter Klagegrund: Unzureichende Begründung

Parteivorbringen

49 Die Klägerin leitet auch aus einem Verstoß gegen Artikel 190 EG-Vertrag einen Klagegrund ab. Sie ist der Ansicht, daß die Schreiben vom 30. November 1993 und vom 3. August 1994 unzureichend begründet seien. Insbesondere seien die unter den Nummern 1 bis 5 des Schreibens vom 30. November 1993 erhobenen Einwände unspezifiziert und pauschal, und das Schreiben vom 3. August 1994 enthalte keine Begründung, die sich auf den Stand der Durchführung des Projektes beziehe.

50 Die Beklagte ist der Ansicht, daß die Schreiben vom 30. November 1993 und vom 3. August 1994 den Anforderungen, die nach der Rechtsprechung an die Begründung gestellt würden, in vollem Umfang entsprächen. Insbesondere ermöglichten es die in den genannten Schreiben angegebenen Gründe der Klägerin, die Rechtmäßigkeit der Entscheidung zu überprüfen, und dem Gericht, seine Aufgaben wahrzunehmen.

Rechtliche Würdigung

51 Aus einer Entscheidung über die Kürzung eines finanziellen Zuschusses müssen sich die Gründe für die Kürzung gegenüber dem ursprünglich bewilligten Betrag klar ergeben, da sie für den Zuschußempfänger erhebliche Folgen hat (Urteile Consorgan/Kommission, Cipeke/Kommission, Randnrn. 15 bis 18, Urteil des Gerichts vom 6. Dezember 1994 in der Rechtssache T-450/93, Lisrestal/Kommission, Slg. 1994, II-1177, Randnr. 52, und vom 12. Januar 1995 in der Rechtssache T-85/94, Branco/Kommission, Slg. 1995, II-45, Randnr. 33).

52 Das Schreiben vom 3. August 1994, um das es in der vorliegenden Rechtssache geht, läßt die Gründe klar erkennen, aus denen die Kommission die Zahlung des restlichen Zuschusses abgelehnt hat. Sie verweist hierfür im wesentlichen auf die Gründe in dem Schreiben vom 30. November 1993. Dieses listet die Zuschußbedingungen

auf und benennt Punkt für Punkt die Mängel in der Durchführung des Projektes; es gibt damit die Gründe für die Ablehnung klar an. Eine Entscheidung ist nämlich hinreichend begründet, wenn sie auf ein Papier im Besitz des Empfängers verweist, das die Gesichtspunkte enthält, auf die das Organ seine Entscheidung stützt (Urteil Industrias Pesqueras Campos u. a./Kommission, Randnr. 144).

53 Im übrigen hat die Klägerin in der Klageschrift und während des Verfahrens auf die Überlegungen geantwortet, die die Kommission in ihren Schreiben vom 3. August 1994 und vom 30. November 1993 angestellt hat, die sich auf die Weigerung beziehen, den restlichen Zuschuß zu zahlen; das belegt, daß die Klägerin über alle zur Verteidigung ihrer Interessen notwendigen Angaben verfügte. Auch das Gericht verfügt über alle Angaben, die ihm die Ausübung der Rechtmäßigkeitskontrolle erlauben. Ein Begründungsmangel liegt somit nicht vor (siehe Urteil des Gerichtshofes vom 14. Februar 1990 in der Rechtssache C-350/88, Delacre u. a./Kommission, Slg. 1990, I-395, Randnr. 15, und des Gerichts vom 6. April 1995 in der Rechtssache T-150/89, Martinelli/Kommission, Slg. 1995, II-1165, Randnr. 65).

54 Damit ist auch der zweite Klagegrund zurückzuweisen.

55 Somit ist die Klage abzuweisen.

Kosten

56 Nach Artikel 87 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Zahlung der Kosten zu verurteilen. Da die Klägerin mit ihrem Vorbringen unterlegen ist und die Kommission einen Kostenantrag gestellt hat, sind der Klägerin die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DAS GERICHT (Erste Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. Die Klage wird abgewiesen.

2. Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens.

Saggio Tiili Moura Ramos

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 15. Oktober 1997.

Der Kanzler

H. Jung

Der Präsident

A. Saggio