SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS SIEGBERT ALBER vom 21. November 2002 [1]

I — Einleitung

1. Das vorliegende Vorabentscheidungsersuchen des Consiglio di Stato betrifft die Frage, ob die italienischen Behörden für eine 1997 erfolgte Rückforderung von Beträgen zuständig waren, die 1993 im Rahmen eines Programms gewährt wurden, das aus dem Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) — Abteilung Ausrichtung — und aus nationalen Mitteln kofinanziert wurde. Je nach Rechtsgrundlage könnte auch die Kommission für die Rückforderung zuständig gewesen sein, und zwar ausschließlich oder im Zusammenwirken mit den italienischen Behörden.

2. Es bestehen jedoch Zweifel, ob alle Vorschriften, deren Anwendung in Erwägung gezogen werden könnte, in zeitlicher Hinsicht noch anwendbar waren, als die Zuschüsse zurückgefordert wurden. Deswegen soll vor der Wiedergabe des rechtlichen Rahmens zunächst der Sachverhalt dargestellt werden, um den zeitlichen Ablauf zu verdeutlichen. Sodann bietet es sich an, zu prüfen, inwieweit die vom vorlegenden Gericht angeführten Vorschriften zum maßgeblichen Zeitpunkt überhaupt noch galten.

II — Sachverhalt und Vorlagefrage

3. Am 24. Juni 1991 stellte die italienische Regierung der Kommission das multiregionale operationelle Programm „*Miglioramento delle produzioni tipiche del Mezzogiorno e sviluppo delle colture alternative*" (Verbesserung der typischen Produkte des Mezzogiorno und Entwicklung von Anbaualternativen) vor und beantragte eine Kofinanzierung aus dem EAGFL, Abteilung Ausrichtung. Mit der Entscheidung Nr. C (91) 2745 vom 29. November 1991, geändert durch die Entscheidung Nr. C (93) 3476 vom 29. November 1993 (im Folgenden: Entscheidung Nr. C [91] 2745), hat die Kommission dieses Programm befürwortet und einen Zuschuss in Höhe von 86 240 000 ECU aus dem EAGFL, Abteilung Ausrichtung, bewilligt, was einem Anteil von 50 % am Gesamtvolumen

1 — Originalsprache: Deutsch.

entsprach. Die Kommission stützte diese Entscheidungen auf die Verordnung (EWG) Nr. 2052/88 [2] und die dazu ergangene Durchführungsverordnung (EWG) Nr. 4253/88 [3].

4. Das Landwirtschafts- und Agrarministerium (im Folgenden: das Ministerium) bewilligte dem Consorzio Produttori Pompelmo Italiano, Genossenschaft mit beschränkter Haftung (Konsortium der italienischen Pampelmusenerzeuger — im Folgenden: CO.P.P.I.) durch die ministeriellen Dekrete Nr. 1905 vom 9. November 1992 und Nr. 485 vom 7. Oktober 1993 einen Zuschuss in Höhe von schließlich rund 45 Mrd. ITL für die Jahre 1991 bis 1993. In den Dekreten, die auf die Entscheidung der Kommission und die darin genannten Verordnungen Bezug nahmen, waren bestimmte Jahrestranchen und der Finanzierungsanteil der Gemeinschaft und derjenige Italiens festgelegt.

5. Mit Dekret Nr. 8649 vom 16. Dezember 1997 widerrief das Ministerium das Dekret Nr. 485 teilweise und machte die Rückzahlung von 627 154 680 ITL geltend. Zur Begründung führte es aus, die in Artikel 19 Absatz 2 Unterabsatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 355/77 [4] geregelte Auflage sei nicht eingehalten worden. Danach hätten die mit den Zuschüssen erworbenen Anlagen binnen einer Frist von sechs bzw. zehn Jahren nach ihrem Erwerb oder nach Abschluss der Arbeiten nicht ohne vorherige Genehmigung durch die Kommission verkauft werden dürfen.

6. CO.P.P.I. hatte einen Teil der Beihilfe zur Realisierung bestimmter Maßnahmen an die Società Concentrati Bevibili Sicilia arl (C.B.S.) übertragen, wie in einem Unterprogramm vorgesehen. Diese hatte jedoch einen Zweig ihres Betriebs einschließlich der Maschinen und Ausrüstungen, die im Rahmen des Programms finanziert worden waren, ohne vorherige Genehmigung der Kommission an die Impianti Brevetti Servizi Srl (IBIESSE) veräußert.

7. Auf die Klage von CO.P.P.I. hob das Tribunale amministrativo regionale del Lazio das Dekret Nr. 8649 vom 16. Dezember 1997 auf. Nach Auffassung des Tribunale wäre gemäß der Verordnung Nr. 355/77 allein die Kommission und nicht das Ministerium für die Rückforderung der Beihilfe zuständig gewesen.

2 — Verordnung (EWG) Nr. 2052/88 des Rates vom 24. Juni 1988 über Aufgaben und Effizienz der Strukturfonds und über die Koordinierung ihrer Interventionen untereinander sowie mit denen der Europäischen Entwicklungsbank und der anderen vorhandenen Finanzinstrumente, ABl. L 185, S. 9, in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 2081/93 des Rates vom 20. Juli 1993, ABl. L 193, S. 5 (im Folgenden: Verordnung Nr. 2052/88).

3 — Verordnung (EWG) Nr. 4253/88 des Rates vom 19. Dezember 1988 zur Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 2052/88 hinsichtlich der Koordinierung der Interventionen der verschiedenen Strukturfonds einerseits und zwischen diesen und den Interventionen der Europäischen Investitionsbank und der sonstigen vorhandenen Finanzinstrumente andererseits, ABl. L 374, S. 1, in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 2082/93 des Rates vom 20. Juli 1993, ABl. L 193, S. 20 (im Folgenden: Verordnung Nr. 4253/88).

4 — Verordnung (EWG) Nr. 355/77 des Rates vom 15. Februar 1977 über eine gemeinsame Maßnahme zur Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsbedingungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse, ABl. L 51, S. 1, in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 1932/84 des Rates vom 19. Juni 1984, ABl. L 180, S. 1 (im Folgenden: Verordnung Nr. 355/77).

8. Das Ministerium hat gegen diese Entscheidung Berufung zum Consiglio di Stato eingelegt und geltend gemacht, dass sich die Zuständigkeit des Ministeriums für die Rückforderung aus Artikel 23 der Verordnung Nr. 4253/88 ergebe. Der Consiglio di Stato legt dem Gerichtshof nunmehr folgende Frage zur Vorabentscheidung vor:

„Schreibt Artikel 19 der Verordnung (EWG) Nr. 355/77 des Rates vom 15. Februar 1977, wonach die Kommission nach dem Verfahren des Artikels 22 den Zuschuss des Fonds aussetzen, einschränken oder ganz einstellen kann, nachdem sie den Fondsausschuss zu den finanziellen Aspekten gehört hat, und die Beträge wiedereinziehen kann, wenn — unter anderem — der Begünstigte die Ausrüstungen und Anlagen, für die der Fonds Zuschüsse gewährt hat, vor Ablauf der dort festgesetzten Fristen ohne vorherige Genehmigung verkauft, ein besonderes Verfahren vor, das die Zuständigkeit des Mitgliedstaats zum Erlass derselben Maßnahmen zum Widerruf und zur Wiedereinziehung des Zuschusses ausschließt, oder finden vielmehr auf diesem Gebiet auch die in Artikel 8 der Verordnung [EWG] Nr. 729/70 und Artikel 23 der Verordnung (EWG) Nr. 4253/88 aufgestellten Grundsätze Anwendung, wonach der Mitgliedstaat die erforderlichen Maßnahmen ergreifen kann, um Unregelmäßigkeiten zu verhindern und zu ahnden und die infolge von Unregelmäßigkeiten oder Fahrlässigkeit verloren gegangenen Beträge zurückzufordern?"

III — Geltung der vom vorlegenden Gericht angeführten gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften zum maßgeblichen Zeitpunkt

9. Vor der Untersuchung der einzelnen Vorschriften soll zunächst ein kurzer Überblick über die Entwicklung der für den vorliegenden Fall eventuell einschlägigen Rechtsgrundlagen gegeben werden.

10. Durch die Verordnung (EWG) Nr. 729/70 des Rates vom 21. April 1970 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik (im Folgenden: Verordnung Nr. 729/70) [5] wurde der EAGFL errichtet. Die Verordnung Nr. 355/77 [6] stellte daneben ein spezifisches strukturpolitisches Instrument für eine gemeinsame Maßnahme zur Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsbedingungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse dar. Die Durchführung dieser Maßnahme oblag im Kern der Kommission.

11. Im Zuge einer grundlegenden Reform im Jahre 1988 wurde die Förderung aus den Strukturfonds auf eine neue rechtliche Basis gestellt. Die — gestützt auf Artikel 130d EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 161 EG) — erlassene Grundverordnung Nr. 2052/88 [7] des Rates zielte auf eine Koordinierung der aus den verschiedenen Strukturfonds finanzierten Interventionen sowie auf eine verstärkte Abstimmung der Maßnahmen mit den Mitgliedstaaten. Zugleich erließ der Rat auf der Grundlage von Artikel 130e EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 162 EG) eine Reihe von Durchführungsverordnungen. Hier interes-

5 — ABl. L 94, S. 13.
6 — Zitiert in Fußnote 4.
7 — Zitiert in Fußnote 2.

sieren insbesondere die bereits zitierte Verordnung Nr. 4253/88 [8] über die Koordinierung der Interventionen aus den verschiedenen Fonds und die Verordnung (EWG) Nr. 4256/88 des Rates vom 19. Dezember 1988 zur Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 2052/88 hinsichtlich des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Ausrichtung [9] (im Folgenden: Verordnung Nr. 4256/88). 1993 wurden die 1988 erlassenen Verordnungen noch einmal überarbeitet. [10]

A — *Zur Verordnung Nr. 355/77*

12. Nach der Verordnung Nr. 355/77 kann die Kommission einen Zuschuss aus dem EAGFL, Abteilung Ausrichtung, zu gemeinsamen Maßnahmen für die Verbesserung der Marktstruktur landwirtschaftlicher Erzeugnisse gewähren. Gemäß Artikel 19 Absatz 2 der Verordnung Nr. 355/77 ist es Aufgabe der Kommission, Zuschüsse auszusetzen, einzuschränken oder einzustellen, wenn Unregelmäßigkeiten bei der Durchführung der Vorhaben auftreten. Unrechtmäßig ausgezahlte Beträge zieht die Kommission wieder ein. Den Mitgliedstaaten kommt nur eine unterstützende Rolle zu, indem sie der Kommission die Unterlagen und Belege bereitstellen, aus denen hervorgeht, dass die finanziellen und sonstigen Auflagen für die Vorhaben erfüllt sind.

13. Fraglich ist jedoch, ob die Verordnung Nr. 355/77 zum Zeitpunkt der Rückforderung der Zuwendungen überhaupt noch in Kraft war bzw. ob einzelne ihrer Bestimmungen aufgrund von Übergangsregelungen fortgalten.

14. CO.P.P.I. geht in seiner Stellungnahme zum Vorabentscheidungsersuchen bezeichnenderweise überhaupt nicht auf diese Verordnung ein, die ihre Rechtsansicht an sich stützen würde. Die Kommission kommt zu dem Ergebnis, dass die Verordnung Nr. 355/77 auch unter Berücksichtigung der Übergangsbestimmungen zeitlich nicht mehr auf den vorliegenden Fall anwendbar ist. Die italienische Regierung hebt schließlich hervor, dass nicht nur die Verordnung Nr. 355/77 selbst, sondern auch die Übergangsbestimmungen, die die Fortgeltung einiger ihrer Vorschriften vorsahen, bei Erlass des Rückforderungsbescheids bereits aufgehoben waren.

8 — Zitiert in Fußnote 3.

9 — ABl. L 374, S. 25.

10 — Vgl. Verordnung (EWG) Nr. 2081/93 des Rates vom 20. Juli 1993 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2052/88 über Aufgaben und Effizienz der Strukturfonds und über die Koordinierung ihrer Interventionen untereinander sowie mit denen der Europäischen Entwicklungsbank und der anderen vorhandenen Finanzinstrumente, ABl. L 193, S. 5; Verordnung (EWG) Nr. 2082/93 des Rates vom 20. Juli 1993 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 4253/88 des Rates vom 19. Dezember 1988 zur Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 2052/88 hinsichtlich der Koordinierung der Interventionen der verschiedenen Strukturfonds einerseits und zwischen diesen und den Interventionen der Europäischen Investitionsbank und der sonstigen vorhandenen Finanzinstrumente andererseits, ABl. L 193, S. 20, und Verordnung (EWG) Nr. 2085/93 des Rates vom 20. Juli 1993 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 4256/88 zur Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 2052/88 hinsichtlich des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Ausrichtung, ABl. L 193, S. 44.

15. Gemäß Artikel 10 Absatz 2 der Verordnung Nr. 4256/88 [11] (ursprüngliche Fassung) tritt die Verordnung Nr. 355/77 mit Inkrafttreten des in Absatz 1 dieser Vorschrift vorgesehenen Ratsbeschlusses außer Kraft. Der Rat hat diesen Beschluss in Form der Verordnung (EWG) Nr. 866/90 [12] gefasst, die am 1. Januar 1990 in Kraft getreten ist.

16. Zwar sah Artikel 10 Absatz 3 der Verordnung Nr. 4256/88 (ursprüngliche Fassung) die Fortgeltung der Artikel 6 bis 15 und 17 bis 23 der Verordnung Nr. 355/77 für Vorhaben vor, die vor dem 31. Dezember 1989 eingereicht worden waren. Der Zuschuss für das vorliegende Programm wurde jedoch erst am 24. Juni 1991 beantragt, wie sich aus dem sechsten Erwägungsgrund der Entscheidung Nr. C (91) 2745 ergibt.

17. Außerdem wurde Artikel 10 der Verordnung Nr. 4256/88 (ursprüngliche Fassung) durch die Verordnung Nr. 2085/93 [13] völlig neu gefasst. Die Übergangsregelung für die Verordnung Nr. 355/77 ist durch diese Änderung mit Wirkung vom 3. August 1993 vorbehaltlos weggefallen. [14] Der Zuschuss (einschließlich des finanziellen Beitrags der Gemeinschaft) wurde erst vier Jahre später mit Ministerialdekret vom 16. Dezember 1997 teilweise zurückgefordert.

18. Folglich findet die Verordnung Nr. 355/77 keine Anwendung auf den vorliegenden Fall.

19. Es ist darauf hinzuweisen, dass die Unanwendbarkeit der Verordnung Nr. 355/77 nicht nur die Frage der Zuständigkeit für die Rückforderung betrifft, sondern auch die in dieser Verordnung aufgestellten materiellen Voraussetzungen. So sah Artikel 19 Absatz 2 Unterabsatz 2 vierter Spiegelstrich der Verordnung Nr. 355/77 (in der Fassung der Verordnung Nr. 1932/84) eine Rückforderung insbesondere dann vor,

„wenn der Begünstigte die Ausrüstungen und Anlagen, für die der Fonds Zuschüsse gewährt hat, binnen einer Frist von sechs bzw. zehn Jahren nach ihrem Erwerb oder nach Abschluss der Arbeiten ohne vorherige Genehmigung durch die Kommission verkauft".

20. Gerade auf diese Bestimmung stützte das Ministerium aber die Rückforderung des Zuschusses in dem Dekret Nr. 8649 vom 16. Dezember 1997. Möglicherweise stellt die Veräußerung zugleich auch einen Verstoß gegen andere Bestimmungen dar, z. B. gegen (Neben-) Bestimmungen des ministeriellen Dekrets Nr. 485 oder gegen die Vorschriften der anwendbaren Verordnungen. Allerdings wird der spezielle Fall, dass geförderte Gegenstände ohne Zustimmung der Kommission bzw. der nationalen Behörde vom Begünstigten veräußert werden, in den einschlägigen Bestimmungen

11 — Zitiert in Fußnote 9.

12 — Verordnung (EWG) Nr. 866/90 des Rates vom 29. März 1990 zur Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsbedingungen landwirtschaftlicher Erzeugnisse, ABl. L 91, S. 1.

13 — Zitiert in Fußnote 10.

14 — Urteil vom 24. Januar 2002 in der Rechtssache C-500/99 P (Conserve Italia/Kommission, Slg. 2002, I-867, Randnr. 82).

der später erlassenen (fallrelevanten) Verordnung Nr. 4253/88 nicht mehr ausdrücklich erwähnt. Ein solcher Vorgang könnte jedoch auch dem allgemeinen Begriff der Unregelmäßigkeit im Sinne des Artikels 23 Absatz 1 der Verordnung Nr. 4253/88 entsprechen. Im Vorabentscheidungsverfahren ist es indes nicht Sache des Gerichtshofes, die Rechtmäßigkeit des angefochtenen Ministerialdekrets Nr. 8649 vom 16. Dezember 1997 zu beurteilen. Diese Aufgabe obliegt vielmehr ausschließlich dem vorlegenden Gericht, das bei seiner Prüfung des Ministerialdekrets allerdings den Feststellungen des Gerichtshofes zur Anwendbarkeit der Verordnung Nr. 355/77 Rechnung tragen muss.

B — *Zur Verordnung Nr. 729/70*

21. Seit Inkrafttreten der Verordnungen Nr. 4256/88 und Nr. 4253/88 am 1. Januar 1989 bilden diese Rechtsakte die Grundlage für alle Maßnahmen des EAGFL, Abteilung Ausrichtung, wie die Kommission zutreffend hervorhebt. Die Verordnung Nr. 729/70 ist gemäß Artikel 11 der Verordnung Nr. 4256/88 seitdem in diesem Bereich nicht mehr anwendbar. Somit kann Artikel 8 der Verordnung Nr. 729/70, der die Mitgliedstaaten zur Verfolgung von Unregelmäßigkeit und zur Wiedereinziehung von zu Unrecht abgeflossenen Beträgen verpflichtete, ebenfalls nicht als Grundlage für die Rückforderung der Zuwendung herangezogen werden.

C — *Zur Verordnung Nr. 4253/88*

22. Die 1988 erlassenen Durchführungsverordnungen enthalten die materiellen Vorgaben für die finanzielle Intervention der verschiedenen Fonds; die speziellen Regelungen für den EAGFL, Abteilung Ausrichtung, trifft die Verordnung Nr. 4256/88, die an die Stelle der entsprechenden Vorschriften der Verordnung Nr. 355/77 getreten ist. Die Verordnung Nr. 4253/88 enthält darüber hinaus gemeinsame Bestimmungen für alle Fonds, insbesondere Regeln zu ihrer Koordinierung und gemeinsame Verfahrenregelungen. Diese Verordnung löst die Verordnung Nr. 355/77 insoweit ebenfalls ab. Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung Nr. 4256/88 erklärt die Verordnung Nr. 4253/88 ausdrücklich für die aus dem EAGFL, Abteilung Ausrichtung, kofinanzierten Maßnahmen für anwendbar.

23. Die Rückforderung des Zuschusses kann somit allein auf die Verordnung Nr. 4253/88 in der Fassung der Verordnung Nr. 2082/93 gestützt werden. Auf der Grundlage der Verordnung Nr. 4253/88 ist der Zuschuss an CO.P.P.I. auch gewährt worden, wie sich aus dem Wortlaut der ministeriellen Dekrete Nr. 1905 und Nr. 485 ergibt. Die Verordnung Nr. 4253/88 ist gemäß Artikel 54 der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds [15] erst mit

15 — ABl. L 161, S. 1.

Wirkung zum 1. Januar 2000 aufgehoben worden und war folglich bei Erlass des Dekrets Nr. 8649 vom 16. Dezember 1997 noch in Kraft.

IV — Darstellung der anwendbaren Vorschriften

24. Artikel 23 der Verordnung Nr. 4253/88 in der Fassung der Verordnung Nr. 2082/93 ist überschrieben mit „*Finanzkontrolle*". Absatz 1 der Bestimmung lautet auszugsweise wie folgt:

„Um den erfolgreichen Abschluss der von öffentlichen oder privaten Trägern durchgeführten Maßnahmen zu gewährleisten, treffen die Mitgliedstaaten bei der Durchführung der Aktionen die erforderlichen Maßnahmen, um

— regelmäßig nachzuprüfen, dass die von der Kommission finanzierten Aktionen ordnungsgemäß ausgeführt worden sind,

— Unregelmäßigkeiten zu verhindern und zu ahnden,

— infolge von Unregelmäßigkeiten oder Fahrlässigkeit verloren gegangene Beträge zurückzufordern. Falls der Mitgliedstaat und/oder der Träger nicht den Nachweis erbringt, dass die Unregelmäßigkeiten oder die Fahrlässigkeit ihnen nicht anzulasten sind, ist der Mitgliedstaat subsidiär für die Zurückzahlung der nicht rechtmäßig gezahlten Beträge verantwortlich. ...

Die Mitgliedstaaten setzen die Kommission von den zu diesem Zweck getroffenen Maßnahmen in Kenntnis und übermitteln ihr insbesondere eine Beschreibung der Kontroll- und Verwaltungssysteme, die für die wirksame Durchführung der Aktionen eingerichtet worden sind. Sie unterrichten die Kommission regelmäßig über den Verlauf administrativer und gerichtlicher Verfahren.

..."

25. Artikel 24 dieser Verordnung trägt die Überschrift „*Kürzung, Aussetzung und Streichung der Beteiligung*"; die Absätze 1 und 2 haben folgenden Wortlaut:

„(1) Wird eine Aktion oder eine Maßnahme so ausgeführt, dass die gewährte finanzielle Beteiligung weder teilweise noch insgesamt gerechtfertigt erscheint, so nimmt die Kommission eine entsprechende Prüfung des Falls im Rahmen der Partnerschaft vor und fordert insbesondere den Mitgliedstaat oder die von ihm für die Durchführung der Aktion benannten Behörden auf, sich innerhalb einer bestimmten Frist dazu zu äußern.

(2) Nach dieser Prüfung kann die Kommission die finanzielle Beteiligung an der betreffenden Aktion oder Maßnahme kürzen oder aussetzen, wenn durch die Prüfung bestätigt wird, dass eine Unregelmäßigkeit oder eine erhebliche Veränderung der Art oder der Durchführungsbedingungen der Aktion oder Maßnahme vorliegt und diese Veränderung der Kommission nicht zur Zustimmung unterbreitet wurde.

..."

V — Stellungnahmen der Beteiligten

26. Vor dem Gerichtshof haben CO.P.P.I., die italienische Regierung und die Kommission Stellung genommen. Ihre Stellungnahmen werden im Folgenden nur insoweit wiedergegeben als sie sich auf die anwendbaren Vorschriften beziehen.

A — *CO.P.P.I.*

27. Nach Ansicht von CO.P.P.I. ist Gegenstand des Vorabentscheidungsersuchens im Kern die Frage, ob die italienischen Behörden ohne jegliche Beteiligung der Kommission einen Zuschuss zurückfordern durften, der auf der Grundlage einer Entscheidung der Kommission gemäß den Verordnungen Nr. 2052/88, Nr. 4253/88 und Nr. 4256/88 bewilligt worden war. Um dem vorlegenden Gericht eine nützliche Antwort zu geben, müsse neben Artikel 23 auch Artikel 24 der Verordnung Nr. 4253/88 ausgelegt werden.

28. Diese Bestimmungen sähen eine klare Aufgabenverteilung zwischen der Kommission und dem Mitgliedstaat vor. Nach Artikel 24 Absatz 2 stehe es allein der Kommission zu, über die Aussetzung, Verringerung oder Streichung von Zuschüssen zu entscheiden. Die nationalen Behörden seien dagegen gemäß Artikel 23 der Verordnung Nr. 4253/88 für die Durchführung der planmäßigen Änderungen in Bezug auf die Ausführung der durch die Kommission finanzierten Interventionen und die Einziehung zuviel gezahlter Beträge zuständig.

29. Die Betrachtung der Verordnung Nr. 2052/88 und der Entscheidung Nr. C (91) 2745, mit der der Zuschuss bewilligt worden sei, bestätige dieses Ergebnis.

30. Die Grundverordnung Nr. 2052/88 beruhe auf Artikel 130d EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 161 EG). Die Verordnungen mit speziellen Regelungen für die verschiedenen Fonds (Verordnungen Nr. 4254/88, Nr. 4255/88 und Nr. 4256/88) sowie für deren Koordinierung (Verordnung Nr. 4253/88) fänden ihre Basis dage-

gen in Artikel 130e EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 162 EG). Sie könnten als Durchführungsverordnungen keine von der Grundverordnung abweichenden Regelungen treffen.

31. In Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2052/88 komme der Leitgedanke der Vorschrift zum Ausdruck, nämlich dass die Kommission und die nationalen Behörden die Vorbereitung, Finanzierung, Begleitung und Bewertung der Aktionen in einer engen, als Partnerschaft bezeichneten Konzertierung durchführen. Die Artikel 4 Absatz 2 und 18 der Verordnung Nr. 2052/88 übertrügen der Kommission die Aufgabe, die notwendigen Initiativen zur Durchführung dieser Verordnung sowie der vom Rat gemäß Artikel 3 Absätze 4 und 5 zu erlassenden Durchführungsvorschriften zu ergreifen.

32. Das Wort Partnerschaft bedeute, dass die Beteiligten sich abstimmten und gemeinsam entscheiden müssten. Das Gegenteil davon sei die Aufgabenübertragung, bei der einer der beiden Partner für den anderen entscheide. Kennzeichnend für die Konzertierung sei, dass jeder Partner, in Abstimmung mit dem anderen, die in seinen Aufgaben- und Zuständigkeitsbereich fallenden Entscheidungen träfe. Die Verordnung Nr. 4253/88 könne als Durchführungsverordnung keine Vorschriften enthalten, die dieses Grundprinzip der Verordnung Nr. 2052/88 in Frage stellten.

33. Nach einem allgemeinen Rechtsgrundsatz müsse ein Gemeinschaftsorgan, wenn es aufgrund einer Regelung des Primär- oder Sekundärrechts mit einer bestimmten Aufgabe betraut sei, diese in der Regel selbst ausführen. Eine Aufgabenübertragung auf Dritte sei insbesondere ausgeschlossen, wenn dem Organ ein Ermessensspielraum eingeräumt werde, es sei denn, eine gemeinschaftsrechtliche Bestimmung sähe die Delegation ausdrücklich vor.

34. Artikel 24 der Verordnung Nr. 4253/88 räume der Kommission unterschiedliche Handlungsalternativen ein, nämlich die Aussetzung, Kürzung oder Streichung von Zuschüssen, wenn eine Unregelmäßigkeit oder eine nicht genehmigte erhebliche Veränderung vorliege. Diese Ermessensentscheidung könne nicht auf Dritte übertragen werden.

35. Auch die Entscheidung Nr. C (91) 2745 bestätige diese Auffassung. CO.P.P.I. verweist hierzu auf Artikel 6 der Entscheidung in Verbindung mit den in den

Punkten 21 und 22 ihres Anhangs 2 geregelten Durchführungsbestimmungen, die wie folgt lauten:

„Der Mitgliedstaat und die Begünstigten wachen darüber, dass die gemeinschaftliche Finanzierung für die vorgesehenen Ziele verwendet wird. Falls eine Aktion oder ein Maßnahme nur noch einen Teil der Zuschüsse, die hierfür bewilligt wurden, rechtfertigt, fordert die Kommission die geschuldete Summe unverzüglich gemäß den Bestimmungen in Punkt 23 zurück, wenn der Mitgliedstaat einverstanden ist ...

Nach diesen Verfahren kann die Kommission die finanzielle Beteiligung an der betreffenden Aktion oder Maßnahme kürzen oder aussetzen, wenn durch die Prüfung bestätigt wird, dass eine Unregelmäßigkeit oder insbesondere eine erhebliche Veränderung der Art oder der Durchführungsbedingungen der Aktion oder Maßnahme vorliegt und diese Veränderung der Kommission nicht zur Zustimmung unterbreitet wurde." [16]

36. Wenn Artikel 23 der Verordnung Nr. 4253/88 den Mitgliedstaaten tatsächlich erlauben würde, eigenverantwortlich gemeinschaftsrechtliche Zuschüsse zurückzufordern, wäre die Entscheidung der Kommission ungültig, da sie — abweichend von der Verordnung — der Kommission diese Aufgabe übertrage. Artikel 23 der Verordnung Nr. 4253/88 wäre in dieser Auslegung seinerseits nicht mit der Verordnung Nr. 2052/88 vereinbar, weil er dem Mitgliedstaat die Befugnis für Ermessensentscheidungen bezüglich der Durchführung von Gemeinschaftsaktionen übertragen würde, was nach Artikel 18 der Verordnung Nr. 2052/88 der Kommission vorbehalten sei.

37. Zwischen allen Auslegungsmöglichkeiten sei diejenige zu wählen, die die Gültigkeit des Rechtsakts gewährleiste und die am ehesten mit dem rechtlichen Kontext vereinbar sei. Deshalb könne Artikel 23 der Verordnung Nr. 4253/88 nicht so ausgelegt werden, dass er die Mitgliedstaaten zur Kürzung, Aussetzung oder Streichung von Zuschüssen sowie zu ihrer Rückforderung ermächtige.

B — *Die italienische Regierung*

38. Die italienische Regierung ist dagegen der Ansicht, die Rückforderung des Zuschusses finde ihre Grundlage in Artikel 23 der Verordnung Nr. 4253/88 in der Fassung der Verordnung Nr. 2082/93. Diese Bestimmung verleihe dem Mitgliedstaat die Befugnis zur Rückforderung eines Zuschusses im Falle von Unregelmäßigkeiten. Die Rückforderung stelle zugleich einen Anwendungsfall von Artikel 280 EG dar.

16 — Punkt 22 hat beinahe denselben Wortlaut wie Artikel 24 Absatz 2 der Verordnung Nr. 4253/88.

C — *Die Kommission*

39. Die Kommission erläutert zunächst, dass das vorlegende Gericht auf zwei verschiedene Methoden der Strukturinterventionen Bezug nehme. Die Verordnung Nr. 355/77 bezöge sich auf die gemeinsamen Maßnahmen, während die 1988 zur Koordinierung der Interventionen der Strukturfonds erlassenen Verordnungen Nr. 2052/88 und Nr. 4253/88 auf alle Strukturinterventionen Anwendung fänden.

40. Nach der Verordnung Nr. 355/77 sei die Kommission für alle Entscheidungen bezüglich der Ausführung der strukturellen Interventionen und der Rückforderung zu Unrecht gezahlter Beträge zuständig, wobei eine unmittelbare Beziehung zwischen ihr und dem Begünstigten bestehe.

41. Das System der gemeinschaftlichen Strukturinterventionen nach den Verordnungen Nr. 2052/88 und Nr. 4253/88, das im Rahmen der Reform von 1988 definiert worden sei, stelle demgegenüber auf eine Partnerschaft zwischen der Kommission und dem Mitgliedstaat ab. Dabei genehmige die Kommission das nationale Rahmenprogramm, das der Mitgliedstaat ihr vorgelegt habe. Anschließend führe der Mitgliedstaat dieses Programm dann in eigener finanzieller Verantwortung aus, wobei er von ihm ausgewählte Durchführungsorgane für die einzelnen Maßnahmen einschalte. Zwischen der Kommission und den Empfängern der Zuschüsse bestehe keine unmittelbare Beziehung.

42. Aus diesem Grunde seien die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 23 Absatz 1 der Verordnung Nr. 4253/88 verpflichtet, Unregelmäßigkeiten zu verfolgen und die Zuschüsse gegebenenfalls von den Begünstigten zurückzufordern. Dabei bedürfe es schon deswegen keiner Abstimmung mit der Kommission, weil diese gar keine Kenntnis von den einzelnen Förderverhältnissen zu den Letztempfängern, wie z. B. C.B.S., habe. Artikel 23 Absätze 2 und 3 räume der Kommission allerdings auch die Befugnis zu eigenen Prüfungen ein.

43. Artikel 24 der Verordnung Nr. 4253/88 regele die finanziellen Beziehungen zwischen der Kommission und dem Mitgliedstaat und gebe der Kommission die Möglichkeit, die finanzielle Beteiligung der Gemeinschaft im Falle von Unregelmäßigkeiten und nach Durchführung eines kontradiktorischen Verfahrens zu korrigieren. Nur in Ausnahmefällen habe die Kommission Zuschüsse auf der Grundlage dieser Bestimmung unmittelbar von den Begünstigten zurückgefordert, nämlich dann, wenn sie diesen die Zuschüsse auch selbst gewährt habe. [17]

VI — Rechtliche Würdigung

44. Nachdem festgestellt worden ist, dass im vorliegenden Fall allein die Verordnung

17 — Die Kommission verweist in diesem Zusammenhang auf die Entscheidung, die der Gerichtshof in dem Urteil Conserve Italia (zitiert in Fußnote 14) zu prüfen hatte.

Nr. 4253/88 die Grundlage für die Kürzung und Rückforderung eines Zuschusses bilden kann, ist des Weiteren zu prüfen, ob Artikel 23 dieser Verordnung dem Mitgliedstaat die entsprechende Befugnis einräumt. Bei der Auslegung der Bestimmung sind neben dem Wortlaut der Bestimmungen vor allem systematische und teleologische Gesichtspunkte zu berücksichtigen.

A — *Wortlaut von Artikel 23 der Verordnung Nr. 4253/88*

45. Gemäß Artikel 23 Absatz 1 Unterabsatz 1 zweiter Spiegelstrich treffen die Mitgliedstaaten bei der Durchführung der Aktionen die erforderlichen Maßnahmen, um „Unregelmäßigkeit zu verhindern und zu ahnden". Nach Satz 1 des dritten Spiegelstrichs der Bestimmung fordern die Mitgliedstaaten die „infolge von Unregelmäßigkeit ... verloren gegangene[n] Beträge zurück ...".

46. Wenn die Übertragung der subventionierten Anlagen und Ausrüstungen von C.B.S. an IBIESSE eine Unregelmäßigkeit darstellt, was — wie bereits ausgeführt — vom vorlegenden Gericht festzustellen ist, käme den nationalen Behörden die Aufgabe zu, diese Unregelmäßigkeit zu ahnden und die infolgedessen zu Unrecht ausgezahlten Beträge zurückzufordern.

47. Unter dem Begriff „ahnden" könnte man bei einer engen Auslegung allein die Verhängung von Sanktionen für vorsätzlich oder fahrlässig begangene Straftaten verstehen. Andere Sprachfassungen liefern jedoch keine Anhaltspunkte für dieses enge Verständnis.[18] Das Wort „ahnden" schließt es jedenfalls nicht aus, Unregelmäßigkeit auch durch andere Maßnahmen zu verfolgen, wie etwa durch verwaltungsrechtliche Maßnahmen und Sanktionen[19]. Dies umfasst insbesondere die Befugnis, Zuschüsse zu kürzen und zurückzufordern.

48. Ergänzend ist außerdem auf Punkt 27 des Anhangs 2 der Entscheidung Nr. C (91) 2745 der Kommission zu verweisen, der den Mitgliedstaat unter Bezugnahme auf Artikel 23 Absatz 1 Unterabsatz 1 zweiter Spiegelstrich der Verordnung Nr. 4253/88 ebenfalls verpflichtet, die erforderlichen Maßnahmen zur Verfolgung von Unregelmäßigkeiten zu ergreifen und die infolge von Unregelmäßigkeiten rechtsgrundlos gezahlten Beträge zurückzufordern.

B — *Systematische Auslegung von Artikel 23 der Verordnung Nr. 4253/88*

49. Sowohl CO.P.P.I. als auch die Kommission stützen ihre Ansichten im Wesent-

18 — In der englischen Fassung heißt es z. B. „to prevent and to take action against irregularities".

19 — Vgl. zum Begriff der verwaltungsrechtlichen Maßnahmen und Sanktionen im Gemeinschaftsrecht insbesondere die Verordnung (EG/Euratom) Nr. 2988/95 des Rates vom 18. Dezember 1995 über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, ABl. L 312, S. 1.

lichen auf systematische Argumente, kommen aber zu entgegengesetzten Ergebnissen.

50. Für CO.P.P.I. scheint sich aus dem Nebeneinander der Artikel 23 und 24 der Verordnung Nr. 4253/88 eine Art gestufte Zuständigkeit zwischen Kommission und Mitgliedstaat zu ergeben. Allein die Kommission sei nach Artikel 24 für die Entscheidung über die Kürzung oder Streichung eines Zuschusses gegenüber dem Empfänger zuständig. Aufgabe der nationalen Behörden sei es demgegenüber, regelmäßige Anpassungen im Rahmen der Durchführung von Vorhaben auszuführen und Zuschüsse „materiell" einzuziehen.

51. Nach Ansicht der Kommission betreffen die Artikel 23 und 24 der Verordnung Nr. 4253/88 dagegen jeweils verschiedene Verhältnisse. Artikel 24 regele die Befugnis der Kommission, die finanzielle Beteiligung der Gemeinschaft *an dem nationalen Programm* im Falle von Unregelmäßigkeiten oder Abweichungen vom Programm zu kürzen oder zu streichen; Artikel 23 betreffe dagegen das *Binnenverhältnis* zwischen den nationalen Behörden und dem Begünstigten (Hervorhebungen durch den Verfasser).

52. Für die Auffassung der Kommission spricht die Ausgestaltung der Vergabe der Zuschüsse, wie sie die Kommission in der mündlichen Verhandlung noch einmal im Einzelnen erläutert hat. Demnach legt der Mitgliedstaat der Kommission ein operationelles Programm vor. Die Kommission genehmigt das Programm und legt den (anteiligen) Beitrag fest, den die Gemeinschaft zur Durchführung des Programms leistet. Der Mitgliedstaat gewährt auf dieser Basis die Gesamtzuschüsse (jeweils bestehend aus dem Beitrag der Gemeinschaft und dem Beitrag des Mitgliedstaats) an Durchführungsorgane, wie z. B. CO.P.P.I., die die Mittel ihrerseits zur Ausführung konkreter Projekte an andere Akteure weiterleiten.

53. Die Entscheidung der Kommission Nr. C (91) 2745 zur Genehmigung des operativen Programms war folglich an den Mitgliedstaat und nicht an die Begünstigten gerichtet.[20] Zwischen den Begünstigten und der Kommission bestand im vorliegenden Fall keine unmittelbare Rechtsbeziehung. Die These von CO.P.P.I., dass die Kommission ihr durch die Entscheidung einen Zuschuss gewährt habe, trifft daher nicht zu.

54. Vielmehr begründete das Ministerium durch das ministerielle Dekret Nr. 485 ein verwaltungsrechtliches Förderverhältnis zwischen dem italienischen Staat und CO.P.P.I. zur Durchführung von Teilen des

20 — Vgl. Artikel 7 der Entscheidung.

Programms. Im Rahmen dieses Förderverhältnisses gewährte das Ministerium CO.P.P.I. einen Gesamtzuschuss, der sich aus dem Beitrag der Gemeinschaft und dem Beitrag des italienischen Staates zu den von CO.P.P.I. durchgeführten bzw. koordinierten Vorhaben zusammensetzte.

55. Der Gedanke der Aufteilung in zwei Ebenen, nämlich die Ebene des operativen Programms und die Ebene der Durchführung dieses Programms, kommt auch im sechsten Erwägungsgrund der die Verordnung Nr. 4253/88 ändernden Verordnung Nr. 2082/93 zum Ausdruck. Dort heißt es:

„In Anwendung des Subsidiaritätsprinzips und unbeschadet der Befugnisse, über die die Kommission insbesondere bei der ihr obliegenden Verwaltung der finanziellen Mittel der Gemeinschaft verfügt, fällt die Durchführung der in den gemeinschaftlichen Förderkonzepten aufgeführten Interventionsformen hauptsächlich in den Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten auf der in dem jeweiligen Mitgliedstaat geeigneten Gebietsebene."

56. Ist ein Zuschuss auf diese Weise vergeben worden, überwacht der Mitgliedstaat in erster Linie auf der Durchführungsebene die ordnungsgemäße Verwendung der Mittel durch die Begünstigten. Deswegen bestimmt auch Artikel 23 der Verordnung Nr. 4253/88 ausdrücklich, welche Maßnahmen der Mitgliedstaat „bei der Durchführung der Aktionen" trifft. Dem Begünstigten obliegt die finanzielle Verantwortung für die ordnungsgemäße Durchführung des von ihm verwalteten Programmteils gegenüber dem Mitgliedstaat, der ihm den Zuschuss gewährt hat.

57. Nach Artikel 23 Absatz 1 Unterabsatz 2 Satz 2 ist der Mitgliedstaat verpflichtet, die Kommission regelmäßig über den Verlauf administrativer und gerichtlicher Verfahren zu unterrichten. Diese Berichtspflicht verdeutlicht zweierlei. Zum einen zeigt sich daran, dass es Aufgabe der Mitgliedstaaten ist, im Rahmen der Durchführung des operationellen Programms entsprechende Verfahren einzuleiten, die nichts anderes zum Gegenstand haben können als die Rückforderung nicht gerechtfertigter Zuschüsse. Zum anderen ist die Berichtspflicht Ausdruck der Verantwortung des Mitgliedstaats für die ordnungsgemäße Durchführung des Programms gegenüber der Kommission.

58. Weitere Konsequenz dieser Verantwortung des Mitgliedstaats ist es, dass die Kommission den Gemeinschaftsbeitrag im Falle von Verstößen gegen das genehmigte operationelle Programm gestützt auf Artikel 24 der Verordnung Nr. 4253/88 kürzen, aussetzen oder streichen und vom Mitgliedstaat zurückfordern kann. Zwar heißt es in Artikel 24 Absatz 3 Satz 1 nur lapidar, dass nicht rechtmäßig ausgezahlte Beträge zurückzuzahlen sind. Wen diese Pflicht trifft, ergibt sich aus dem Wortlaut nicht. Es

erscheint jedoch klar, dass die Kommission Zuschüsse nur von demjenigen zurückverlangen kann, dem sie sie auch unmittelbar gewährt hat, also im Regelfall von dem Mitgliedstaat.

59. Dass Artikel 24 in erster Linie das Verhältnis Mitgliedstaat –Kommission betrifft, wird schließlich daran deutlich, dass diese Vorschrift insbesondere eine Anhörung des Mitgliedstaats vorsieht, nicht aber eine Anhörung derjenigen, die im Rahmen eines operationellen Programms Zuschüsse von dem Mitgliedstaat erhalten haben.

60. Wäre die Kommission im vorliegenden Fall befugt, den Zuschuss an CO.P.P.I. zu kürzen und zuviel gezahlte Beträge unmittelbar zurückzufordern, würde man ihr das Recht einräumen, den Zuwendungsbescheid einer nationalen Behörde (das ministerielle Dekret Nr. 485) teilweise aufzuheben. Ein solches Übergreifen eines Gemeinschaftsorgans in die nationale Hoheitssphäre sieht der EG-Vertrag nicht vor.

61. Diesen Feststellungen steht es nicht entgegen, dass die Kommission in bestimmten Konstellationen gestützt auf Artikel 24 der Verordnung Nr. 4253/88 Zuschüsse ausnahmsweise selbst vom Begünstigten zurückfordern kann. Ein solcher Sonderfall lag der Rechtssache Conserve Italia [21] zugrunde. Im Unterschied zum vorliegenden Fall hatte die Kommission dem Begünstigten dort den Zuschuss unmittelbar gewährt; den im Rahmen der Kofinanzierung zu leistenden nationalen Beitrag hatte der Mitgliedstaat durch einen gesonderten nationalen Verwaltungsakt festgelegt. [22]

62. Die Kommission hatte damit ein Förderverhältnis mit dem Begünstigten begründet und konnte die Zuwendung im Rahmen dieses Verhältnisses streichen und die entsprechenden Beträge von dem Begünstigten zurückfordern. Da der Gemeinschaftsbeitrag und der nationale Beitrag durch verschiedene Akte gewährt worden waren, berührte die Streichung des Gemeinschaftsbeitrags den nationalen Zuwendungsbescheid nicht, dessen Rücknahme allein in die Zuständigkeit der nationalen Behörden fällt.

63. Zurückzuweisen ist auch die These von CO.P.P.I., aus den Punkten 21 und 22 des Anhangs 2 der Entscheidung Nr. C (91) 2745 ergäbe sich die Zuständigkeit der Kommission für die Rückforderung des Zuschusses. Diese Passage der Nebenbe-

21 — Zitiert in Fußnote 14. Ähnlich gelagert ist auch der Fall, den das Gericht in seinem Urteil vom 26. September 2002 in der Rechtssache T-199/99 (Sgaravatti Mediterranea/Kommission, Slg. 2002, II-3731) zu beurteilen hatte.

22 — Vgl. die in Randnr. 20 des Urteils Conserve Italia (zitiert in Fußnote 14) unter den Punkten 25 und 26 wiedergegebenen Sachverhaltsfeststellungen des Gerichts.

stimmungen übernimmt fast wortgleich die Formulierungen von Artikel 24 der Verordnung Nr. 4253/88 und ist folglich ebenso auszulegen. Daher besteht auch kein Zweifel an der Gültigkeit der Entscheidung wegen eines vermeintlichen Verstoßes gegen die Verordnung.

64. Schließlich bezieht sich CO.P.P.I. auf die Artikel 4 und 18 der Verordnung Nr. 2052/88 (in der Fassung der Verordnung Nr. 2081/93). In Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2052/88 werden allgemeine Grundsätze für die Zusammenarbeit der Kommission und der Mitgliedstaaten aufgestellt. Danach sollen beide Seiten in allen Phasen der Förderung partnerschaftlich zusammenwirken. Jedoch gestaltet sich diese Partnerschaft gemäß Artikel 4 Absatz 1 Satz 5 „unter voller Wahrung der jeweiligen institutionellen, rechtlichen und finanziellen Befugnisse der Partner".

65. Daraus folgt, dass sich aus Artikel 4 Absatz 1 keine rechtlich bindenden Vorgaben für die Kompetenzverteilung im Hinblick auf den Erlass einzelner Maßnahmen entnehmen lassen. Welche Zuständigkeiten und Aufgaben die Kommission und die Mitgliedstaaten haben, ist vielmehr den Durchführungsbestimmungen zu entnehmen, die der Rat gemäß Artikel 3 Absätze 4 und 5 der Verordnung Nr. 2052/88 erlassen hat, vorliegend also den Artikeln 23 und 24 der Verordnung Nr. 4253/88. Angesichts des ausdrücklichen Vorbehalts bezüglich der rechtlichen, institutionellen und finanziellen Befugnisse in Artikel 4 Absatz 1 Satz 3 der Verordnung Nr. 2052/88 besteht kein Anlass, die Gültigkeit der Verordnung Nr. 4253/88 wegen eines angeblichen Verstoßes gegen den Grundsatz der Partnerschaft infrage zu stellen.

66. Aus dem in Artikel 4 der Verordnung Nr. 2052/88 aufgestellten Grundgedanken der Partnerschaft folgt auch keine Pflicht des Mitgliedstaats, vor der Ahndung von Unregelmäßigkeiten und der Rückforderung „verloren gegangener Beträge" die Zustimmung der Kommission einzuholen, wie CO.P.P.I. anzunehmen scheint.

67. Aus den Ausführungsbestimmungen der Verordnung Nr. 4253/88 ergibt sich lediglich, dass der Mitgliedstaat die Kommission regelmäßig über den Verlauf administrativer und gerichtlicher Verfahren unterrichten muss (Artikel 23 Absatz 1 Unterabsatz 2 Satz 2). Die Verordnung enthält jedoch keine Vorschrift, aus der sich ergibt, dass der Mitgliedstaat sich in irgendeiner Form an die Kommission wenden muss, bevor er Maßnahmen nach Artikel 23 Absatz 1 der Verordnung Nr. 4253/88 ergreift.

68. Eine entsprechende Auflage hätte in einem Fall wie dem vorliegenden kaum praktischen Nutzen. Die Kommission verfügt nämlich über keinerlei Kenntnisse über die einzelnen Vorhaben, die zur Umsetzung der Unterprogramme von Dritten im Auftrag von CO.P.P.I. ausgeführt werden, wie sie in der mündlichen Verhandlung erläutert hat.

69. Zwar übertragen die Artikel 4 Absatz 2 und 18 der Verordnung Nr. 2052/88 der Kommission die Aufgabe, die Verordnung durchzuführen. Daraus lässt sich aber nicht ableiten, dass es auch Aufgabe der Kommission ist, Maßnahmen im Rahmen der Durchführung operationeller Programme zu ergreifen, insbesondere Unregelmäßigkeiten zu verfolgen und Beträge von den Begünstigten zurückzufordern. Die Verordnung Nr. 2052/88 regelt vielmehr in erster Linie die Ziele und die Leitlinien für die Intervention der Gemeinschaft durch die verschiedenen Strukturfonds. Die Durchführung der konkreten Maßnahmen bis hin zur Verwaltung der den einzelnen Empfängern gewährten Zuwendungen wird in dieser Verordnung gerade nicht erfasst. Somit verpflichtet Artikel 18 die Kommission nicht, Durchführungsmaßnahmen in diesem Sinne zu ergreifen.

C — *Teleologische Auslegung von Artikel 23 der Verordnung Nr. 4253/88*

70. Auch eine an den Zielen der Verordnung Nr. 4253/88 orientierte Auslegung bestätigt, dass ihr Artikel 23 den Mitgliedstaat zur Kürzung und Rückforderung von Zuschüssen ermächtigt. Knappe Haushaltsmittel sollen nur entsprechend den Förderbedingungen eingesetzt werden. Wird gegen sie verstoßen, entspricht es den Zielen der Verordnung, möglichst schnell und effektiv gegen die Unregelmäßigkeiten vorzugehen, um die Schäden für den Haushalt der Gemeinschaft so gering wie möglich zu halten.

71. Die Behörden der Mitgliedstaaten verfügen am ehesten über die nötigen personellen und sachlichen Mittel sowie die erforderlichen Kenntnisse, um Unregelmäßigkeiten vor Ort aufzudecken und die nötigen administrativen und gerichtlichen Verfahren für die Rückforderung zu Unrecht ausgezahlter Beträge einzuleiten. Ein bei der Kommission zentralisiertes Verfahren der Rückforderung von Zuschüssen würde erhebliche Verzögerungen mit sich bringen, die die Einziehung der Gemeinschaftsmittel im schlimmsten Fall sogar völlig unmöglich machen könnte, etwa wenn der Begünstigte zwischenzeitlich insolvent geworden ist. Es liegt somit im Interesse der Gemeinschaft und entspricht den Zielen der Verordnung Nr. 4253/88, wenn der Mitgliedstaat im Falle von Unregelmäßigkeiten unverzüglich tätig wird.

72. Im Ergebnis ist also festzustellen, dass Artikel 23 Absatz 1 der Verordnung Nr. 4253/88 den Mitgliedstaaten die Zuständigkeit verleiht, im Falle von Unregelmäßigkeiten einen Zuschuss zu kürzen und infolgedessen zu Unrecht gezahlte Beträge vom Begünstigten zurückzufordern. Dies gilt jedenfalls dann, wenn der Zuschuss dem Begünstigten als Gesamtbetrag einschließlich des Beitrags der Gemeinschaft durch den Akt einer nationalen Behörde gewährt worden ist. Wenn der Mitgliedstaat Maßnahmen nach Artikel 23 Absatz 1 der Verordnung Nr. 4253/88 ergreift, handelt er folglich aufgrund eigener Zuständigkeit. Einer Übertragung entsprechender Zuständigkeiten der Kommission an den Mitgliedstaat — wie CO.P.P.I. unterstellt — bedarf es daher nicht.

VII — Ergebnis

73. Aufgrund der vorstehenden Überlegungen wird vorgeschlagen, wie folgt auf die Vorlagefrage zu antworten:

„Ein Mitgliedstaat war im Jahre 1997 gemäß Artikel 23 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 4253/88 des Rates vom 19. Dezember 1988 zur Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 2052/88 hinsichtlich der Koordinierung der Interventionen der verschiedenen Strukturfonds einerseits und zwischen diesen und den Interventionen der Europäischen Investitionsbank und der sonstigen vorhandenen Finanzinstrumente andererseits in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 2082/93 des Rates vom 20. Juli 1993 dafür zuständig, Unregelmäßigkeiten bei der Durchführung eines operativen Programms zu ahnden und infolge dieser Unregelmäßigkeiten verloren gegangene Beträge einschließlich des Beitrags der Gemeinschaft vom Begünstigten zurückzufordern, die die Behörden dieses Mitgliedstaats dem Begünstigten im Rahmen des operativen Programms als Gesamtzuschuss gewährt haben."