



Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN
JULIANE KOKOTT
vom 26. Juli 2017¹

Rechtssache C-370/16

Bruno Dell'Acqua
gegen
Eurocom Srl,
Regione Lombardia,
Beteiligte:
Renato Quattrocchi u. a.

(Vorabentscheidungsersuchen des Tribunale di Novara [Gericht von Novara, Italien])

„Vorabentscheidungsersuchen – Art. 343 AEUV – Art. 1 Satz 3 des Protokolls über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Union – Drittpfändungsverfahren gegenüber einer mitgliedstaatlichen Behörde in Bezug auf Beträge, die einem Begünstigten im Rahmen eines vom Europäischen Sozialfonds geförderten Programms zustehen – Frage der Notwendigkeit einer vorherigen Ermächtigung durch den Gerichtshof“

I. Einleitung

1. Gemäß Art. 343 AEUV genießt die Europäische Union im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten die zur Erfüllung ihrer Aufgabe erforderlichen Vorrechte und Befreiungen nach Maßgabe des Protokolls über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Union (im Folgenden: Protokoll)². Art. 1 Satz 3 des Protokolls sieht vor, dass die Vermögensgegenstände und Guthaben der Union ohne Ermächtigung des Gerichtshofs nicht Gegenstand von Zwangsmaßnahmen der Verwaltungsbehörden oder Gerichte sein dürfen.

2. Von der Möglichkeit der Anrufung des Gerichtshofs zur Erteilung einer solchen Ermächtigung wird regelmäßig Gebrauch gemacht³. Dabei steht außer Frage, dass eine Pfändung von Guthaben bei den Organen der Union als Zwangsmaßnahme gegen Unionsvermögen der Ermächtigung durch den Gerichtshof bedarf.

3. Bisher noch nicht entschieden wurde, ob dieses Ermächtigungserfordernis auch gilt, wenn Haushaltsmittel bereits zur Umsetzung der Ziele der Union an die Mitgliedstaaten überwiesen wurden. Die Annahme einer solchen Situation liegt nun dem vorliegenden Vorabentscheidungsersuchen zugrunde, das sich auf eine Förderung im Rahmen des Europäischen Sozialfonds bezieht.

¹ Originalsprache: Deutsch.

² Protokoll vom 8. April 1965 über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Union, nunmehr Protokoll (Nr. 7) zum AEUV, zuletzt veröffentlicht in ABl. 2016, C 202, S. 266.

³ Vgl. aus neuerer Zeit nur die Beschlüsse vom 19. November 2012, Marcuccio/Kommission (C-1/11 SA, EU:C:2012:729), vom 21. September 2015, Shotef/Kommission (C-1/15 SA, EU:C:2015:632), und vom 29. September 2015, ANKO/Kommission (C-2/15 SA, EU:C:2015:670).

II. Rechtlicher Rahmen der Strukturfonds der Europäischen Union

4. Die allgemeinen und für den vorliegenden Fall einschlägigen Bestimmungen über die Strukturfonds der Europäischen Union, zu denen der Europäische Sozialfonds gehört (im Folgenden: Strukturfonds oder Fonds), waren für den Programmzeitraum 2007-2013 in der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006⁴ enthalten. Diese Verordnung wurde für den Programmzeitraum 2014-2020 durch die Verordnung (EU) Nr. 1303/2013⁵ ersetzt.

5. Gemäß Art. 9 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1083/2006 ergänzen die Fonds mit ihren Interventionen die nationalen Aktionen und integrieren so in diese Maßnahmen die Prioritäten der Union. Nach Art. 11 Abs. 1 erfolgt die Verwirklichung der Ziele der Fonds im Rahmen einer engen Partnerschaft zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten.

6. Art. 14 der Verordnung Nr. 1083/2006 sieht Folgendes vor:

„(1) Die Ausführung der den Fonds zugewiesenen Haushaltsmittel der Europäischen Union erfolgt im Rahmen der zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission geteilten Mittelverwaltung gemäß [der EU-Haushaltsordnung⁶].

(2) Die Kommission übt ihre Zuständigkeit für die Ausführung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union wie folgt aus:

- a) Sie vergewissert sich nach den Verfahren der Artikel 71, 72 und 73, dass in den Mitgliedstaaten Verwaltungs- und Kontrollsysteme vorhanden sind und ordnungsgemäß funktionieren.
- b) Gemäß den Artikeln 91 und 92 unterbricht die Kommission bei Mängeln in den einzelstaatlichen Verwaltungs- und Kontrollsystemen die Zahlungsfrist oder setzt die Zahlungen ganz oder teilweise aus, und nimmt alle anderen erforderlichen finanziellen Berichtigungen nach den Verfahren der Artikel 100 und 101 vor.

[...]“

7. Art. 32 der Verordnung Nr. 1083/2006 lautet wie folgt:

„(1) Die Maßnahmen der Fonds werden in den Mitgliedstaaten in Form von operationellen Programmen durchgeführt [...]

(2) Jedes operationelle Programm wird vom Mitgliedstaat oder den von ihm benannten Behörden [...] ausgearbeitet.

[...]

⁴ Verordnung des Rates vom 11. Juli 2006 mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 (ABl. 2006, L 210, S. 25). Die sukzessiven Änderungen der Verordnung Nr. 1083/2006 haben auf den Inhalt der vorliegend einschlägigen Bestimmungen keine wesentlichen Auswirkungen.

⁵ Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates (ABl. 2013, L 347, S. 320).

⁶ Art. 53 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates vom 25. Juni 2002 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften (ABl. 2002, L 248, S. 1), nunmehr Art. 58 Abs. 1 Buchst. b und Art. 59 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union und zur Aufhebung der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates (ABl. 2012, L 298, S. 1).

(4) Die Kommission prüft das vorgeschlagene operationelle Programm auf seinen Beitrag zu den Zielen und Prioritäten des nationalen strategischen Rahmenplans und zu den strategischen Kohäsionsleitlinien der Gemeinschaft. [...]"

8. Art. 56 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1083/2006 bestimmt:

„(3) Die Ausgaben kommen nur dann für eine Beteiligung der Fonds in Betracht, wenn sie für Vorhaben getätigt werden, die von der für das betreffende operationelle Programm zuständigen Verwaltungsbehörde oder unter deren Verantwortung nach [...] festgelegten Kriterien beschlossen wurden.“

9. Nach Art. 60 Buchst. b der Verordnung Nr. 1083/2006 ist es Aufgabe der mitgliedstaatlichen Verwaltungsbehörde, „b) sich zu vergewissern, dass die kofinanzierten Wirtschaftsgüter und Dienstleistungen geliefert bzw. erbracht und die im Zusammenhang mit Vorhaben von den Begünstigten geltend gemachten Ausgaben tatsächlich und im Einklang mit den [einschlägigen] Rechtsvorschriften getätigt wurden [...]"

10. Art. 70 der Verordnung Nr. 1083/2006 lautet:

„(1) Die Mitgliedstaaten sind zuständig für die Verwaltung und Kontrolle der operationellen Programme und treffen hierzu insbesondere folgende Maßnahmen:

[...]

b) Sie treffen vorbeugende Maßnahmen gegen Unregelmäßigkeiten, decken sie auf und korrigieren sie und ziehen rechtsgrundlos gezahlte Beträge [...] wieder ein. [...]

(2) Können rechtsgrundlos an einen Begünstigten gezahlte Beträge nicht wieder eingezogen werden, so haftet der Mitgliedstaat für die Erstattung der verlorenen Beträge an den Gesamthaushalt der Europäischen Union, wenn nachgewiesen wird, dass der Verlust durch einen ihm anzulastenden Fehler oder durch seine Fahrlässigkeit entstanden ist.“

11. Art. 76 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1083/2006 sieht in Bezug auf die Zahlungen der Kommission Folgendes vor:

„(2) Die Zahlungen können als Vorschusszahlung, Zwischenzahlungen oder Restzahlungen geleistet werden. Sie werden an die vom Mitgliedstaat benannte Stelle gerichtet.“

12. Art. 77 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1083/2006 liest sich wie folgt:

„(1) Zur Berechnung der Zwischenzahlungen und des zu zahlenden Restbetrags wird der für jede Prioritätsachse in der Entscheidung über das betreffende operationelle Programm festgelegte Kofinanzierungssatz auf die im Rahmen der Prioritätsachse genannten zuschussfähigen Ausgaben angewendet; maßgebend ist jeweils die von der Bescheinigungsbehörde bescheinigte Ausgabenerklärung.“

13. Art. 80 der Verordnung Nr. 1083/2006 bestimmt:

„Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass die mit den Zahlungen beauftragten Stellen darauf achten, dass die Begünstigten den Gesamtbetrag der öffentlichen Beteiligung so bald wie möglich und vollständig erhalten. Der den Begünstigten zu zahlende Betrag wird durch keinerlei Abzüge, Einbehalte, später erhobene spezifische Abgaben oder Ähnliches verringert.“

14. Art. 98 der Verordnung Nr. 1083/2006 trifft folgende Regelung:

„(1) Es obliegt in erster Linie den Mitgliedstaaten, Unregelmäßigkeiten zu untersuchen, bei nachgewiesenen erheblichen Änderungen, welche sich auf die Art oder die Bedingungen für die Durchführung und Kontrolle der Vorhaben oder der operationellen Programme auswirken, zu handeln und die erforderlichen finanziellen Berichtigungen vorzunehmen.

(2) Der Mitgliedstaat nimmt die finanziellen Berichtigungen vor, die aufgrund der im Rahmen von Vorhaben oder operationellen Programmen festgestellten vereinzelt oder systembedingten Unregelmäßigkeiten notwendig sind. [...]

Der Mitgliedstaat kann die auf diese Weise freigesetzten Mittel aus dem Fonds nach Maßgabe der in Absatz 3 genannten Vorschriften bis 31. Dezember 2015 für das betreffende operationelle Programm wieder einsetzen. [...]

15. Und schließlich lautet Art. 99 Abs. 1 bis 3 der Verordnung Nr. 1083/2006:

„(1) Die Kommission kann finanzielle Berichtigungen vornehmen, indem sie den Gemeinschaftsbeitrag zu einem operationellen Programm ganz oder teilweise streicht [...]

(2) Die Kommission legt die Höhe der finanziellen Berichtigung anhand einzelner ermittelter Unregelmäßigkeiten fest, wobei sie berücksichtigt, ob eine Unregelmäßigkeit systembedingt ist, um zu entscheiden, ob eine pauschale oder extrapolierte Berichtigung vorzunehmen ist.

(3) Die Kommission setzt die Höhe einer Berichtigung nach Maßgabe der Art und des Schweregrads der Unregelmäßigkeit sowie des Umfangs und der finanziellen Auswirkungen der in dem betreffenden operationellen Programm festgestellten Mängel fest.“

III. Sachverhalt, Ausgangsverfahren und Vorabentscheidungsersuchen

16. Herr Dell'Acqua ist Inhaber einer Forderung gegenüber der Firma Eurocom s.r.l. (im Folgenden: Eurocom), die ihrerseits Inhaberin einer Forderung gegenüber der italienischen Region Lombardei ist. Zur Beitreibung seiner Forderung strengte Herr Dell'Acqua daher vor dem Tribunale di Novara (Gericht von Novara, Italien) ein Drittpfändungsverfahren an, um die entsprechende Summe bei der Region Lombardei pfänden zu lassen. Dem eröffneten Pfändungsverfahren traten weitere Gläubiger von Eurocom bei.

17. Im Rahmen des Pfändungsverfahrens erkannte die Region Lombardei zwar ihre Schuldneigenschaft gegenüber Eurocom an, machte aber geltend, die Forderung betreffe Beträge, die dem Europäischen Sozialfonds gehörten. Daher handle es sich um zum Zweck der Beschäftigungsentwicklung und -förderung gebundene Mittel, über die die Region nur zugunsten der Begünstigten verfügen dürfe. Die von Herrn Dell'Acqua geltend gemachte Forderung sei somit gemäß Art. 80 der Verordnung Nr. 1083/2006 nicht pfändbar.

18. Im Anschluss hieran geht das Tribunale di Novara (Gericht von Novara) von der im nationalen Verfahren bislang offensichtlich unbestrittenen Tatsache aus, dass es sich bei den von Herrn Dell'Acquas Forderung betroffenen Summen um Beträge handelt, die dem Europäischen Sozialfonds gehören. Diese seien zum Zeitpunkt der Befassung des Tribunale di Novara (Gericht von Novara) bereits von der Union zum Zweck der Weiterleitung an die Begünstigte an die mitgliedstaatliche Zahlstelle überwiesen worden.

19. Vor diesem Hintergrund fragt sich das Tribunale di Novara (Gericht von Novara), ob die betreffenden Beträge gemäß Art. 132 der Verordnung Nr. 1303/2013, der Art. 80 der Verordnung Nr. 1083/2006 entspricht, sowie gemäß Art. 1 des Protokolls einer „relativen Unpfändbarkeit“ unterliegen, die eine vorherige Genehmigung der Pfändung durch den Gerichtshof voraussetzt. Daher hat es dem Gerichtshof die folgende Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt:

Ist die vorherige Ermächtigung nach Art. 1 Satz 3 des Protokolls über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Union erforderlich, wenn sich im Vollstreckungsverfahren der Pfändung bei Dritten die gepfändeten Beträge nicht mehr bei der betreffenden Stelle der Europäischen Union befinden, sondern bereits an die nationalen Zahlstellen überwiesen wurden?

20. Im Verfahren vor dem Gerichtshof haben Italien und die Europäische Kommission schriftlich Stellung genommen.

21. Angesichts der Äußerungen des vorlegenden Gerichts, Italiens und der Kommission war unklar, welchem Förderungszeitraum (2007-2013 oder 2014-2020) die Forderung von Eurocom gegenüber der Region Lombardei zuzurechnen war. Daher stand nicht fest, ob die Verordnung Nr. 1083/2006 oder die Verordnung Nr. 1303/2013 einschlägig war.

22. Auf eine entsprechende Frage des Gerichtshofs hin gab Italien an, die betroffene Forderung sei dem operationellen Regionalprogramm 2007-2013, Abruf Nr. 643 „Weiterbildung Phase 2“ zuzuordnen. Die Kommission ihrerseits antwortete, auf der Grundlage einer Auskunft der Region Lombardei vom 11. Mai 2017⁷, dass die von Eurocom durchgeführten Projekte zum operationellen Programm mit der Referenz CCI 2007 IT 052 PO 006 gehörten, das mit Beschluss der Kommission C(2007) 5465 vom 6. November 2007⁸ auf der Grundlage von Art. 32 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1083/2006 angenommen worden war.

23. Ausgehend von der Auskunft der Region Lombardei führte die Kommission allerdings weiter aus, dass Italien für die im Ausgangsverfahren betroffenen Beträge bis zum Ablauf der Frist für Zahlungsanfragen in Bezug auf den Förderungszeitraum 2007-2013 am 31. März 2017 gar keine Finanzierung bei der Union beantragt habe. In der von der Kommission beigelegten Auskunft gibt eine Mitarbeiterin der Region Lombardei nämlich an, alle Beträge, die Eurocom im Rahmen des operationellen Regionalprogramms CCI 2007 IT 052 PO 006 für den Förderungszeitraum 2007-2013 vom Europäischen Sozialfonds erhalten habe, seien nunmehr ausbezahlt worden und könnten somit nicht mehr von einem Antrag auf Drittpfändung betroffen sein. Bei den Beträgen, die im Ausgangsverfahren von der Region Lombardei gefordert würden, handle es sich somit um rein nationale Ausgaben und nicht um Ausgaben, die gegenüber dem Europäischen Sozialfonds für den Förderungszeitraum 2007-2013 geltend gemacht würden und damit eine Kofinanzierung von der Union erhalten könnten.

IV. Würdigung

24. Mit seiner Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob in einer Situation wie der des Ausgangsverfahrens eine vorherige Ermächtigung durch den Gerichtshof gemäß Art. 1 Satz 3 des Protokolls erforderlich ist, wenn eine Pfändung von Guthaben beantragt wird, die ursprünglich der Europäischen Union gehörten, im Moment des Pfändungsantrags aber schon an eine mitgliedstaatliche Stelle überwiesen wurden.

⁷ E-Mail vom 11. Mai 2017, Anlage 1 der Antwort der Kommission auf die Frage des Gerichtshofs.

⁸ Decisione della Commissione del 06-XI-2007 che adotta il programma operativo per l'intervento comunitario del Fondo sociale europeo ai fini dell'obiettivo „Competitività regionale e occupazione“ nella regione Lombardia in Italia, Anlage 2 der Antwort der Kommission auf die Frage des Gerichtshofs.

25. Die soeben wiedergegebene Auskunft der Region Lombardei⁹ gibt allerdings Anlass zu Zweifeln an den tatsächlichen Annahmen, die der Frage des vorlegenden Gerichts zugrunde liegen. So stellt diese Auskunft insbesondere die Annahme in Frage, bei den Guthaben, deren Pfändung im Ausgangsverfahren beantragt wird, handle es sich um Beträge, welche die Region Lombardei Eurocom im Rahmen eines vom Europäischen Sozialfonds und damit auch mit Mitteln der Union geförderten Programms schulde. Offensichtlich wurden nämlich zumindest sämtliche Beträge, die im Zusammenhang mit Projekten standen, welche Eurocom im Rahmen des vom Europäischen Sozialfonds geförderten operationellen Programms CCI 2007 IT 052 PO 006 durchgeführt hat, bereits von der Region Lombardei an die Begünstigte ausgezahlt. Damit können sie nicht mehr Gegenstand von Drittforderungen gegenüber jener Region sein.

26. Falls die genaue Bestimmung der Natur der Beträge, deren Pfändung im Ausgangsverfahren beantragt wird, aufgrund von Bestimmungen des nationalen Rechts für die Entscheidung des vorlegenden Gerichts relevant sein sollte, obläge es diesem, auf der Grundlage der im vorliegenden Verfahren neu gewonnenen Kenntnisse sowie gegebenenfalls weiterer Nachforschungen festzustellen, um welche Art von Beträgen es sich nun letztendlich handelt.

27. In Bezug auf das Unionsrecht und damit die dem Gerichtshof vorgelegte Frage kann allerdings dahinstehen, ob es sich bei den Beträgen, die Herr Dell'Acqua bei der Region Lombardei pfänden lassen will, um Guthaben handelt, welche diese Region Eurocom für die Durchführung von Vorhaben schuldet, die im Rahmen des Europäischen Sozialfonds und damit auch mit Mitteln der Union gefördert wurden, oder ob es um anderweitige Ansprüche Eurocoms gegenüber der Region Lombardei geht.

28. Wie die Kommission schon in ihrer ursprünglichen Stellungnahme zutreffend ausgeführt hat, würde es sich nämlich auch im ersten Fall nicht um „Guthaben der Union“ im Sinne von Art. 1 Satz 3 des Protokolls handeln. Dies ergibt sich sowohl aus dem Wortlaut (A) als auch aus einer teleologischen Auslegung (B) dieser Bestimmung.

A. Wortlaut von Art. 1 Satz 3 des Protokolls

29. So scheint zunächst einmal relativ offensichtlich, dass sich die im vorliegenden Verfahren von Italien vertretene Ansicht, wonach es sich bei den im Ausgangsverfahren betroffenen, nach Annahme des vorlegenden Gerichts und Italiens aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds stammenden Beträgen um „Guthaben der Union“ handelt, nicht auf den Wortlaut von Art. 1 Satz 3 des Protokolls stützen kann. Denn sobald Guthaben der Union einmal an Dritte überwiesen wurden, handelt es sich nicht mehr um „Guthaben der Union“ im pfändungsrechtlichen Sinne. Hat die Union beispielsweise einem Unionsbeamten sein Gehalt ausgezahlt oder die Rechnung eines Zulieferers beglichen, so scheint es schwerlich vorstellbar, diesen zu ermöglichen, sich auf den unionsrechtlich verbürgten Pfändungsschutz von „Guthaben der Union“ zu berufen, um Pfändungsersuchen ihrer Gläubiger oder von Gläubigern jener abzuwehren.

B. Sinn und Zweck von Art. 1 Satz 3 des Protokolls

30. Wie Italien darlegt, stützt sich die Ansicht, Mittel, welche die Union einer mitgliedstaatlichen Zahlstelle im Rahmen der Strukturfondsförderung überwiesen hat, behielten ihre Eigenschaft als „Guthaben der Union“, denn auch nicht auf den Wortlaut, sondern auf die teleologische Auslegung von Art. 1 Satz 3 des Protokolls.

⁹ Oben, Nr. 23.

31. Diese Vorschrift diene nämlich dazu, eine Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit und der Unabhängigkeit der Union zu verhindern¹⁰. Eine solche Beeinträchtigung könne insbesondere durch Zwangsmaßnahmen entstehen, welche die Finanzierung der gemeinsamen Politiken oder die Durchführung von Aktionsprogrammen der Union betreffen¹¹.

32. Mittel der Europäischen Strukturfonds seien in diesem Zusammenhang insofern „gebunden“, als sie zur Umsetzung der Politiken der Union verwendet werden müssten. Diese „Bindung“ erlösche erst mit der vollständigen Verwirklichung des von der Union verfolgten Ziels und somit erst, wenn die betreffenden Summen ins Eigentum des Begünstigten übergegangen seien. Daher könne eine Pfändung von Beträgen, die für Begünstigte bestimmt seien, die Finanzierung der gemeinsamen Strukturpolitik beeinträchtigen. Solche Beträge müssten somit unabhängig davon, ob sie sich noch bei den Organen der Union oder schon bei den mitgliedstaatlichen Zahlstellen befänden, dem unionsrechtlichen Pfändungsschutz unterliegen.

33. Dies sei umso mehr der Fall, als die mitgliedstaatlichen Zahlstellen bei der Verteilung von Mitteln des Europäischen Sozialfonds ohnehin nur als Verwalter der europäischen Gelder handelten und damit an der Ausübung einer Kompetenz der Unionsorgane mitwirkten. Daher übten sie in diesem Kontext als „verlängerter Arm der Kommission“ keine „eigene“, sondern eine „europäische“ Funktion aus.

34. Diese auf den ersten Blick eingängige Argumentation fußt bei näherem Hinsehen auf einem irrigen Verständnis der Funktionsweise der Europäischen Strukturfonds, zumindest in einem Fall wie dem des Ausgangsverfahrens. So ist es insbesondere nicht zutreffend, davon auszugehen, den Mitgliedstaaten und ihren Behörden komme in diesem Rahmen eine reine „Durchlauffunktion“ zu, die nur darin bestünde, von der Union bewilligte Mittel einfach an die Begünstigten „weiterzureichen“. Im Gegenteil haben die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Strukturfondspolitik der Union einen erheblichen Spielraum. Im Einklang damit liegt die Hauptverantwortung für die erfolgreiche Durchführung der Projekte, die im Rahmen der Strukturfondsprogramme gefördert werden, bei den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten.

1. Funktionsweise der Strukturfondsprogramme

35. Aus dem unionsrechtlichen Rahmen für die Umsetzung der Strukturfondspolitik ergibt sich folgende Aufgabenteilung zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten: Die Kommission ist dafür zuständig, sicherzustellen, dass die von den Mitgliedstaaten vorgeschlagenen operationellen Programme sowie deren Umsetzung den Zielen der Strukturfondspolitik entsprechen und die von den Mitgliedstaaten einzurichtenden Verwaltungs- und Kontrollsysteme ordnungsgemäß funktionieren¹².

36. Die eigentliche Umsetzung der von den Strukturfonds der Union geförderten operationellen Programme obliegt dagegen den von den Mitgliedstaaten hierfür bestimmten Behörden¹³. Diese treffen nicht nur die Auswahl der konkreten, im Rahmen der operationellen Programme durchzuführenden Projekte¹⁴, sondern sind auch zuständig für die Kontrolle von deren Durchführung und der von den Begünstigten getätigten Ausgaben¹⁵.

10 Beschlüsse vom 11. April 1989, SA Générale de Banque/Kommission (1/88 SA, EU:C:1989:142, Rn. 2), vom 29. Mai 2001, Cotecna Inspection/Kommission (C-1/00 SA, EU:C:2001:296, Rn. 9), sowie vom 29. September 2015, ANKO/Kommission (C-2/15 SA, EU:C:2015:670, Rn. 12).

11 Beschlüsse vom 11. April 1989, SA Générale de Banque/Kommission (1/88 SA, EU:C:1989:142, Rn. 13), vom 29. Mai 2001, Cotecna Inspection/Kommission (C-1/00 SA, EU:C:2001:296, Rn. 12), vom 14. Dezember 2004, Tertir-Terminais de Portugal/Kommission (C-1/04 SA, EU:C:2004:803, Rn. 14), und vom 21. September 2015, Shotef/Kommission (C-1/15 SA, EU:C:2015:632, Rn. 14).

12 Vgl. Erwägungsgründe 28 und 66, Art. 14 Abs. 2, Art. 32 ff., Art. 47 ff. sowie Art. 72 ff. der Verordnung Nr. 1083/2006.

13 Vgl. Art. 12 der Verordnung Nr. 1083/2006.

14 Vgl. Art. 56 Abs. 3 und Art. 60 Buchst. a der Verordnung Nr. 1083/2006.

15 Vgl. den 66. Erwägungsgrund und Art. 60 ff. der Verordnung Nr. 1083/2006.

37. Zwar werden diese Ausgaben auch gegenüber der Kommission durch entsprechende Belege dokumentiert¹⁶. Die Kommission kontrolliert einzelne Projekte jedoch nur stichprobenartig und nur im Rahmen und zum Zweck der Kontrolle des ordnungsgemäßen Funktionierens der Verwaltungs- und Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten. Wenn keine Hinweise auf Mängel hinsichtlich dieser Systeme vorliegen, kann sich die Kommission im Übrigen auf die Berichte der Mitgliedstaaten stützen. Außerdem sind ihre Kontrollen proportional zur finanziellen Beteiligung der Union und abgestuft je nach Höhe dieser Beteiligung¹⁷. Damit leistet die Kommission ihre Zahlungen nicht auf der Grundlage einer Kontrolle der Korrektheit der Ausgabenbelege der Zahlungsempfänger, sondern auf der Grundlage der Berichte und Ausgabenerklärungen der Mitgliedstaaten¹⁸.

38. Dementsprechend werden auch eventuelle Finanzkorrekturen gegenüber den Begünstigten, die mit der Durchführung der konkreten Projekte betraut sind, keineswegs von der Kommission, sondern von den Mitgliedstaaten vorgenommen¹⁹. Diese können wieder eingezogene Mittel im Rahmen des gleichen operationellen Programms anderweitig einsetzen²⁰, sind aber auch für von ihnen verschuldete Verluste verantwortlich²¹.

39. Die Finanzkorrekturen der Kommission bestehen demgegenüber aus pauschalen oder extrapolierten Kürzungen der Gesamtmittel, welche die Union für ein bestimmtes operationelles Programm bereitstellt²². Diese Korrekturen zielen nicht darauf ab, eine mangelhafte Durchführung auf der Ebene der Begünstigten zu korrigieren, sondern Mängel in der Funktionsweise der nationalen Verwaltungs- und Kontrollsysteme und deren fehlende Behebung durch die Mitgliedstaaten zu sanktionieren.

40. Bei ihrer Bewertung der operationellen Programme der Mitgliedstaaten prüft die Kommission im Übrigen den Grad der Mittelausschöpfung, die Wirksamkeit und Effizienz der Programmplanung und die sozioökonomischen Auswirkungen. Diese Bewertung soll darauf abzielen, Schlussfolgerungen für die Politik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts zu ziehen²³.

41. Im Rahmen dieses Systems entspricht es daher nicht der Realität, die Zahlungen der Kommission an die Mitgliedstaaten als direkte Erstattung von Ausgaben für die Durchführung von einzelnen, durch die Strukturfonds geförderten Projekten zu begreifen, welche die Mitgliedstaaten unverändert an die für diese Projekte zuständigen Begünstigten weitergeben würden. Im Gegenteil leisten die Zahlungen aus dem Unionsbudget einen pauschal festgesetzten Beitrag zum Gesamtbudget der Mitgliedstaaten für die jeweiligen operationellen Programme, dessen Verteilung auf bestimmte Projekte in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt²⁴.

2. Schlussfolgerungen für die Frage der Qualifizierung von an die Mitgliedstaaten überwiesenen Strukturfondsmitteln als „Guthaben der Union“

42. Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass es im Rahmen eines Drittpfändungsantrags, der in einer Situation wie der des Ausgangsverfahrens vom Gläubiger eines Begünstigten bei einer mitgliedstaatlichen Zahlstelle gestellt wird, selbst bei einer teleologischen Auslegung von Art. 1 Satz 3 des Protokolls unzutreffend ist, in Bezug auf die betroffenen Beträge von „Guthaben der Union“ zu sprechen.

16 Vgl. Art. 78 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1083/2006.

17 Vgl. Art. 72 bis 74 der Verordnung Nr. 1083/2006.

18 Vgl. Art. 61 und 62, Art. 67 und 68, Art. 71 ff., Art. 78, Art. 86 und Art. 89 der Verordnung Nr. 1083/2006.

19 Vgl. Art. 70 und Art. 98 der Verordnung Nr. 1083/2006.

20 Vgl. Art. 98 Abs. 2 Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 1083/2006.

21 Vgl. Art. 70 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1083/2006.

22 Vgl. Art. 99 der Verordnung Nr. 1083/2006.

23 Vgl. Art. 49 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1083/2006.

24 Vgl. Art. 53 Abs. 6 und Art. 77 der Verordnung Nr. 1083/2006.

43. Denn der Zweck dieser Bestimmung ist zwar, wie oben erwähnt, eine Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der Union zu verhindern, die auch durch Zwangsmaßnahmen entstehen kann, welche die Finanzierung der gemeinsamen Politiken oder die Durchführung von Aktionsprogrammen der Union betreffen²⁵. Auch partizipieren die einzelnen Projekte, die von den Mitgliedstaaten für eine Förderung aus den Strukturfonds ausgewählt werden, naturgemäß an der Umsetzung der Strukturpolitik und der Durchführung der hierfür geschaffenen Aktionsprogramme der Union. Dies wird schon dadurch veranschaulicht, dass eine Förderung aus den Strukturfonds von den Mitgliedstaaten kenntlich zu machen ist²⁶.

44. Dennoch ist der Zusammenhang zwischen der Kofinanzierung, die von der Union bereitgestellt wird, und der Durchführung der einzelnen Projekte zu indirekt, um davon auszugehen, dass die Beträge, welche die mitgliedstaatlichen Behörden den Begünstigten für die Durchführung dieser Projekte schulden, des Pfändungsschutzes von Unionsguthaben im Sinne des Protokolls bedürften, damit eine Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit und der Unabhängigkeit der Union verhindert wird.

45. Im Rahmen des Systems der Strukturfonds und im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip, welches diesem System zugrunde liegt, wäre der Pfändungsschutz im Sinne des Protokolls in Bezug auf Beträge, die einem Begünstigten für die Durchführung eines Projekts zustehen²⁷, nämlich selbst bei einer weiten Auslegung des Sinns und Zwecks dieser Bestimmung nicht das geeignete Instrument, um die Durchführung der Unionspolitiken zu gewährleisten. In diesem System obliegt es vielmehr in erster Linie den Mitgliedstaaten, zu beurteilen, inwieweit die einzelnen Projekte zur Durchführung der Politiken und Aktionsprogramme der Union beitragen und ob für Ausgaben der Begünstigten im Rahmen dieser Projekte eine Kofinanzierung der Union beantragt oder eine bereits beantragte Kofinanzierung berichtigt werden soll.

46. In diesem Rahmen fällt es dementsprechend den Mitgliedstaaten zu, zu prüfen, ob eine Pfändung von Beträgen, die den Begünstigten für die Durchführung ihrer Projekte zustehen, die Durchführung von Unionspolitiken und -programmen beeinträchtigen würde. Die Kommission dagegen könnte eine solche Beurteilung durch die Mitgliedstaaten nur im Rahmen ihrer Kontrolle von deren Berichten über die Durchführung der operationellen Programme sowie gegebenenfalls im Rahmen ihrer Kontrolle der mitgliedstaatlichen Verwaltungs- und Kontrollsysteme überprüfen.

47. In diesem Zusammenhang ist zu bedenken, dass öffentliche Guthaben auch in den Mitgliedstaaten meist nicht ohne Weiteres Gegenstand von Zwangsmaßnahmen sein können²⁸. Somit ist davon auszugehen, dass ein Antrag eines Dritten auf Pfändung von Beträgen, die einem Begünstigten im Rahmen eines aus Strukturfondsmitteln geförderten Projekts zustehen, bei einer mitgliedstaatlichen Behörde in der Regel von einem mitgliedstaatlichen Gericht zu genehmigen sein wird, welches beurteilen muss, inwieweit eine Pfändung die Durchführung öffentlicher Aufgaben beeinträchtigen würde. Hierbei müssen unter Beachtung der Grundsätze der Äquivalenz und der Effektivität auch das Interesse der Mitgliedstaaten und der Union an einer Durchführung des Projekts und die Notwendigkeit des Schutzes des Gläubigers des Begünstigten gegeneinander abgewogen werden.

²⁵ Vgl. oben, Nr. 31 und die dort zitierte Rechtsprechung.

²⁶ Vgl. Art. 69 der Verordnung Nr. 1083/2006.

²⁷ Ob in anderen Konstellationen, in denen ein direkterer Zusammenhang zwischen durch die Kommission genehmigten Mitteln und einzelnen Projekten besteht, z. B. bei Großprojekten (Art. 37 Abs. 1 Buchst. h und Art. 39 ff. der Verordnung Nr. 1083/2006), oder in anderen Bereichen, in denen die Mitgliedstaaten Mittel der Union verwalten, etwas anderes gilt, müsste im jeweiligen Einzelfall geprüft werden. Vgl. gegen einen zu direkten Zusammenhang zwischen Förderung durch die Union und auf mitgliedstaatlicher Ebene durchgeführten Projekten auch bei Großprojekten jedoch die von der Kommission ins Feld geführten Schlussanträge des Generalanwalts Ruiz-Jarabo Colomer in der Rechtssache Regione Siciliana/Kommission (C-417/04 P, EU:C:2006:28, Nr. 84) sowie das Urteil vom 2. Mai 2006, Regione Siciliana/Kommission (C-417/04 P, EU:C:2006:282).

²⁸ Vgl. beispielsweise für Deutschland § 170 Abs. 3 der Verwaltungsgerichtsordnung oder für Frankreich Art. L.2311-1 des Code général de la propriété des personnes publiques.

48. Wie die Kommission zutreffend ausführt, ergibt sich dies auch aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs in Bezug auf die von der Region Lombardei, dem vorlegenden Gericht und Italien ins Feld geführte Vorgabe, wonach die Mitgliedstaaten dafür zu sorgen haben, dass die Begünstigten den Gesamtbetrag der öffentlichen Beteiligung so bald wie möglich und vollständig erhalten und dass dieser Betrag durch keinerlei Abzüge, Einbehalte, später erhobene spezifische Abgaben oder Ähnliches verringert wird²⁹.

49. Wie der Gerichtshof nämlich schon in Bezug auf ähnliche Bestimmungen im Bereich der geteilten Mittelverwaltung klargestellt hat, sollen diese Bestimmungen verhindern, dass die Mitgliedstaaten von den betreffenden Beträgen Abzüge erheben, die unmittelbar und untrennbar mit den gezahlten Beträgen im Zusammenhang stehen, z. B. Gebühren für die Dienste der auszahlenden Behörde³⁰. Dagegen haben diese Bestimmungen nicht zum Gegenstand, die unterschiedlichen Verfahren zu begrenzen, die in den nationalen Rechtsordnungen für die Eintreibung von Schulden bestehen. Allerdings darf eine entsprechende Praxis das ordnungsgemäße Funktionieren der betreffenden Politik der Union und die Wirksamkeit des Unionsrechts nicht beeinträchtigen³¹.

V. Ergebnis

50. Vor dem Hintergrund der vorstehenden Ausführungen schlage ich dem Gerichtshof vor, auf die Frage des Tribunale di Novara (Gericht von Novara, Italien) wie folgt zu antworten:

In einer Situation, in der bei einer mitgliedstaatlichen Behörde im Rahmen eines Drittpfändungsverfahrens die Pfändung von Beträgen beantragt wird, welche diese Behörde einem Begünstigten für die Durchführung eines Projekts schuldet, das im Rahmen eines operationellen Programms vom Europäischen Sozialfonds auch mit Mitteln der Europäischen Union gefördert wurde, ist keine vorherige Ermächtigung durch den Gerichtshof nach Art. 1 Satz 3 des Protokolls über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Union erforderlich. Es obliegt dem mitgliedstaatlichen Gericht, im Rahmen des nationalen Pfändungsverfahrens unter Beachtung der Grundsätze der Äquivalenz und der Effektivität zu beurteilen, ob unionsrechtliche Vorschriften der beantragten Pfändung entgegenstehen oder diese Pfändung das ordnungsgemäße Funktionieren der Politik zur Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts der Union beeinträchtigen würde.

²⁹ Vgl. Art. 80 der Verordnung Nr. 1083/2006.

³⁰ Vgl. Urteile vom 7. Oktober 2004, Schweden/Kommission (C-312/02, EU:C:2004:594, Rn. 22), vom 5. Oktober 2006, Kommission/Portugal (C-84/04, EU:C:2006:640, Rn. 35), und vom 25. Oktober 2007, Porto Antico di Genova (C-427/05, EU:C:2007:630, Rn. 13).

³¹ Urteil vom 19. Mai 1998, Jensen und Korn- og Foderstofkompagniet (C-132/95, EU:C:1998:237, Rn. 54 und 60).