

Rechtssache C-620/23

**Zusammenfassung des Vorabentscheidungsersuchens gemäß Art. 98 Abs. 1
der Verfahrensordnung des Gerichtshofs**

Eingangsdatum:

6. Oktober 2023

Vorlegendes Gericht:

Administrativen sad Sofia-oblast (Verwaltungsgericht für die
Region Sofia, Bulgarien)

Datum der Vorlageentscheidung:

21. September 2023

Kläger:

„NOV ZHIVOT 1919“ NCh

Beklagter:

Rakovoditel na Upravlyavashtia organ na programata za
transgranichno satrudnichestvo INTERREG-IPP Bulgaria-Serbia
2014-2020 i direktor na direktsia „Upravlenie na teritorialното
satrudnichestvo“ v Ministerstvo na regionalното razvitie i
blagoustroystvoto

Gegenstand des Ausgangsverfahrens

Das Verfahren wird aufgrund der Klage des Narodno chitalishte „NOV ZHIVOT 1919“ (Volksbildungshaus „Neues Leben 1919“) gegen die Entscheidung des Rakovoditel na Upravlyavashtia organ na programata za transgranichno satrudnichestvo INTERREG-IPP Bulgaria-Serbia 2014-2020 (Leiter der Verwaltungsbehörde für das INTERREG-IPA-Programm für grenzüberschreitende Zusammenarbeit Bulgarien – Serbien 2014-2020) über die Festsetzung einer finanziellen Berichtigung geführt.

Gegenstand und Rechtsgrundlage der Vorlage

Auslegung des Unionsrechts, Art. 267 Abs. 1 Buchst. b AEUV

Vorlagefragen

1. Steht Art. 40 der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 447/2014 der Kommission vom 2. Mai 2014 mit spezifischen Vorschriften zur Durchführung der Verordnung (EU) Nr. 231/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Instruments für Heranführungshilfe (IPA II) in den Fällen grenzüberschreitender Zusammenarbeit zwischen einem Mitgliedstaat und einem Begünstigten des Instruments für Heranführungshilfe (IPA II) für den Zeitraum 2014 bis 2020 der Festsetzung einer finanziellen Berichtigung zulasten eines Wirtschaftsteilnehmers nicht entgegen, der den Rechtsverstoß in Form einer Unregelmäßigkeit begangen haben soll, der aber nicht der federführende Begünstigte und damit nicht derjenige ist, der die Verantwortung für die Durchführung des gesamten Vorhabens übernommen hat?
2. Falls die erste Frage bejaht wird, gewährleisten in solchen Fällen grenzüberschreitender Zusammenarbeit die Art. 41 und 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union das Recht des federführenden Begünstigten, sich am Verfahren zur Festsetzung einer finanziellen Berichtigung und am Gerichtsverfahren zur Anfechtung dieses Verwaltungsakts zu beteiligen, unabhängig von seinem Standort gegenüber der Behörde, die nach dem entsprechenden Programm für grenzüberschreitende Zusammenarbeit für die Vornahme der finanziellen Berichtigung verantwortlich ist, und lassen die angeführten Bestimmungen Beschränkungen zu, wie sie die Rechtsprechung der nationalen Gerichte im Ausgangsverfahren vorsieht, die diese Möglichkeiten der Verfahrensbeteiligung beschneiden?

Angeführte unionsrechtliche Vorschriften

Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta), Art. 41, 47 und 51 Abs. 1

Verordnung (EU) Nr. 231/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2014 zur Schaffung eines Instruments für Heranführungshilfe (IPA II)

Durchführungsverordnung (EU) Nr. 447/2014 der Kommission vom 2. Mai 2014 mit spezifischen Vorschriften für die Durchführung der Verordnung (EU) Nr. 231/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Instruments für Heranführungshilfe (IPA II), Art. 2 Buchst. a und h, Art. 26, 33 und 40

Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 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, Art. 2 Nrn. 10, 36 und 37

Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1046/2018 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juli 2018 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union, zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1296/2013, (EU) Nr. 1301/2013, (EU) Nr. 1303/2013, (EU) Nr. 1304/2013, (EU) Nr. 1309/2013, (EU) Nr. 1316/2013, (EU) Nr. 223/2014, (EU) Nr. 283/2014 und des Beschlusses Nr. 541/2014/EU sowie zur Aufhebung der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012, Art. 61

Angeführte nationale Rechtsvorschriften und Rechtsprechung

Zakon za upravljenie na sredstvata ot Evropeyskite fondove pri spodeleno upravljenie (Gesetz über die Verwaltung der Mittel aus den Europäischen Fonds mit geteilter Mittelverwaltung, im Folgenden: ZUSEFSU), in Kraft seit dem 1. Juli 2022, und seine frühere Fassung mit dem Titel „Zakon za upravljenie na sredstvata ot Evropeyskite strukturni i investitsionni fondove“ (Gesetz über die Verwaltung der Mittel der europäischen Struktur- und Investitionsfonds, ZUSESIF), Art. 70 Abs. 1 Nr. 1 und Art. 73 Abs. 1

Naredba za posochvane na nerednosti, predstavlyavashti osnovania za izvarshvane na finansovi korektsii, i protsentnite pokazateli za opredelyane razmera na finansovite korektsii po reda na Zakona za upravljenie na sredstvata ot Evropeyskite strukturni i investitsionni fondove (Verordnung über die Feststellung von Unregelmäßigkeiten, die Gründe für die Vornahme finanzieller Berichtigungen darstellen, sowie die prozentualen Indikatoren zur Bestimmung der Höhe der finanziellen Berichtigungen nach dem Gesetz über die Verwaltung der Mittel aus den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds, im Folgenden: Verordnung über die Feststellung von Unregelmäßigkeiten), Art. 2 Abs. 3, Nr. 1 des Anhangs Nr. 2 zu Art. 2 Abs. 3

Protokoll zur Durchführung des Programms für grenzüberschreitende Zusammenarbeit „INTERREG-IPA Bulgaria – Serbia CCI 2014TC1615CB007“ zwischen den Regierungen der Republik Bulgarien und der Republik Serbien, ratifiziert durch Gesetz vom 7. September 2017 (in Kraft getreten am 19. Dezember 2017), Art. 3 Nrn. 2 bis 6, Art. 4, 20 und 25

Urteile des Varhoven administrativen sad na Republika Bulgaria (Oberstes Verwaltungsgericht der Republik Bulgarien) in den Verwaltungsrechtssachen Nr. 11552/2021, Nr. 11446/2021 und Nr. 9806/2019

Kurze Darstellung des Sachverhalts und des Verfahrens

- 1 Das INTERREG-IPA-Programm für grenzüberschreitende Zusammenarbeit Bulgarien – Serbien (im Folgenden: Programm) wurde von der Europäischen Kommission mit dem Beschluss C(2015) 5444 vom 30. Juli 2015 in der Fassung der Beschlüsse C(2016) 2853 vom 4. Mai 2016, C(2016) 8643 vom 13. Dezember 2016, C(2017) 5681 vom 14. August 2017 und C(2018) 7410 vom 7. November 2018 verabschiedet.
- 2 Zwischen der Verwaltungsbehörde des Programms und der Opština Babušnica (Gemeinde Babušnica, Serbien) wurde ein Vertrag Nr. RD-02-29-188 vom 4. November 2020 über die Gewährung einer Finanzhilfe für die Durchführung des Projekts „Grenzübergreifendes Kulturnetzwerk für eine gemeinsame Zukunft“ geschlossen; dieses Projekt stellt ein „Vorhaben“ im Sinne des Beschlusses des Gemeinsamen Ausschusses für das Monitoring dar.
- 3 Nach diesem Finanzhilfevertrag ist die Gemeinde Babušnica der federführende Projektpartner, der die Finanzierung erhält und die Verantwortung für die Durchführung des Vorhabens übernimmt, während der Kläger lediglich Projektpartner ist. Der federführende Projektpartner ist gegenüber der Verwaltungsbehörde für alle Unregelmäßigkeiten verantwortlich, auch wenn sie von Projektpartnern begangen werden. Die Verwaltungsbehörde ist befugt, finanzielle Berichtigungen vorzunehmen, wenn der federführende Projektpartner und/oder andere Projektpartner die jeweiligen Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge nicht eingehalten haben.
- 4 Zur Durchführung dieses Projekts schloss der Kläger am 27. April 2021 einen Vertrag mit der „Tsentar za profesionalno obuchenie i orientirane“ EOOD („Zentrum für Berufsbildung und Berufsberatung“ Einpersonen-Gesellschaft mit beschränkter Haftung) über die Erbringung von Dienstleistungen.
- 5 Die Verwaltungsbehörde erhielt eine Mitteilung, dass im Zusammenhang mit diesem Dienstleistungsvertrag der Verdacht einer Unregelmäßigkeit bestehe. Nach Prüfung der Vertragsunterlagen und unter Berücksichtigung der dagegen erhobenen Einwände des Klägers stellte die Verwaltungsbehörde fest, dass in Bezug auf diesen Vertrag ein Interessenkonflikt im Sinne von Art. 61 der Verordnung 2018/1046 zwischen der vom Kläger als Projektkoordinator benannten Person und einer mit der Auftragnehmerin „Tsentar za profesionalno obuchenie i orientirane“ EOOD verbundenen Person bestehe.
- 6 Da der festgestellte Interessenkonflikt von der Verwaltungsbehörde als eine Unregelmäßigkeit im Sinne von Art. 2 Nr. 36 der Verordnung Nr. 1303/2013 eingestuft wurde, setzte der Leiter der Verwaltungsbehörde des Programms mit Entscheidung Nr. RD-02-14-02-489 vom 20. April 2023 eine finanzielle Berichtigung in Höhe von 100 % der aus den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds finanzierten förderfähigen Ausgaben des Vertrags fest.

- 7 Die vorliegende Rechtssache geht auf die Klage zurück, die der Kläger gegen diese Entscheidung des Leiters der Verwaltungsbehörde erhoben hat.

Wesentliche Argumente der Parteien des Ausgangsverfahrens

- 8 In der Klageschrift macht der Kläger geltend, es liege in Wirklichkeit kein Interessenkonflikt vor.
- 9 Die erkennende Kammer, die nach den nationalen verwaltungsverfahrensrechtlichen Vorschriften von Amts wegen zu prüfen hat, ob der angefochtene Rechtsakt verfahrensfehlerfrei erlassen worden ist, hat den Parteien in der mündlichen Verhandlung ihre Absicht mitgeteilt, dem Gerichtshof der Europäischen Union in diesem Zusammenhang ein Vorabentscheidungsersuchen vorzulegen, das die unionsrechtlichen Vorschriften betrifft, die die Befugnisse der Verwaltungsbehörde regeln, gegenüber dem federführenden Begünstigten und den Projektpartnern von Finanzhilfeverträgen im Rahmen des Instruments für Heranführungshilfe finanzielle Berichtigungen vorzunehmen.
- 10 Der Leiter der Verwaltungsbehörde ist der Ansicht, dass kein Vorabentscheidungsersuchen erforderlich sei, da die Verwaltungsbehörde befugt sei, Unregelmäßigkeiten festzustellen und somit eine finanzielle Berichtigung gegenüber den Begünstigten und/oder Projektpartnern festzusetzen, wobei ihre diesbezügliche Zuständigkeit ausschließlich territorial beschränkt sei. Da eigentlich alle am Instrument für Heranführungshilfe beteiligten Organisationen Begünstigte seien, sei die Verwaltungsbehörde befugt gewesen, finanzielle Berichtigungen gegenüber denjenigen Organisationen festzusetzen, die sich im Hoheitsgebiet der Republik Bulgarien befänden.

Kurze Darstellung der Begründung der Vorlage

- 11 Das vorliegende Gericht hat festgestellt, dass im unterzeichneten Finanzhilfevertrag festgelegt ist, dass der federführende Projektpartner die vertraglich vereinbarte Finanzierung erhält und die Verantwortung für die Durchführung des Vorhabens trägt, wobei er alle anderen am Vorhaben beteiligten Projektpartner vertritt und sicherstellt, dass er selbst und alle seine Projektpartner die rechtlichen Anforderungen für die Durchführung des Vorhabens erfüllen.
- 12 Zudem ist der federführende Projektpartner gegenüber der Verwaltungsbehörde für alle Unregelmäßigkeiten verantwortlich, auch wenn sie von den Projektpartnern begangen wurden.
- 13 Im Falle einer Unregelmäßigkeit kann die Verwaltungsbehörde gegenüber dem federführenden Projektpartner alle erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um die Folgen der Unregelmäßigkeit zu beseitigen oder abzumildern, wobei ausdrücklich

vereinbart wurde, dass der federführende Projektpartner für die Rückzahlung der Gesamthöhe des entsprechenden Betrags haftet, auch wenn die Unregelmäßigkeit von einem der Projektpartner begangen wurde.

- 14 Gemäß Art. 70 Abs. 1 Nr. 1 ZUSEFSU kann eine finanzielle Unterstützung aus Mitteln der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds durch eine finanzielle Berichtigung ganz oder teilweise widerrufen werden, wenn in Bezug auf den Begünstigten ein Interessenkonflikt im Sinne von Art. 61 der Verordnung 2018/1046 besteht.
- 15 Für den Fall, dass es zwei oder mehr Begünstigte gibt und einer von ihnen als Hauptbegünstigter oder federführender Begünstigter bestimmt wurde, ist rechtlich nicht geregelt, wer Adressat des Rechtsakts zur Festsetzung einer finanziellen Berichtigung sein soll: der federführende Begünstigte, der für die Durchführung des gesamten Vorhabens verantwortlich ist, oder sein Partner, der die Unregelmäßigkeit begangen hat.
- 16 Im Rahmen von Rechtsstreitigkeiten über die Rechtmäßigkeit von Ausgaben in den Fällen grenzüberschreitender Zusammenarbeit zwischen einem Mitgliedstaat und einem Begünstigten eines Instruments für Heranführungshilfe sowie über die Rechtmäßigkeit von finanziellen Berichtigungen wegen Unregelmäßigkeiten im Sinne von Art. 2 Nr. 36 der Verordnung Nr. 1303/2013 wenden die nationalen Gerichte die Begriffe „Begünstigter“ im Sinne von Art. 26 Abs. 1 Buchst. b der Durchführungsverordnung Nr. 447/2014 und „federführender Begünstigter“ im Sinne von Art. 40 dieser Verordnung an.
- 17 Aus der analysierten nationalen Rechtsprechung geht hervor, dass die Gerichte in vergleichbaren Fällen (siehe Urteile des Varhoven administrativen sad [Oberstes Verwaltungsgericht] der Republik Bulgarien in den Verwaltungsrechtssachen Nr. 11552/2021, Nr. 11446/2021 und Nr. 9806/2019) entschieden haben, dass der Leiter der Verwaltungsbehörde befugt sei, eine Unregelmäßigkeit festzustellen, die von Begünstigten im Hoheitsgebiet der Republik Bulgarien begangen wurde, und somit befugt sei, eine finanzielle Berichtigung festzusetzen, wie dies im vorliegenden Fall geschehen ist. Diese Befugnis erstreckt sich sowohl auf die Fälle, in denen ein federführender Begünstigter/Projektpartner die Unregelmäßigkeit begangen hat, als auch auf die Fälle, in denen ein anderer Begünstigter/Projektpartner die Unregelmäßigkeit begangen hat. Die Zuständigkeit des Leiters der Verwaltungsbehörde für die Festsetzung der Berichtigung ist territorial beschränkt – es ist erforderlich, dass sich jener, der die Unregelmäßigkeit begangen hat, im Hoheitsgebiet der Republik Bulgarien befindet.
- 18 Im Einklang mit der erwähnten nationalen Rechtsprechung zu vergleichbaren Fällen war der federführende Begünstigte im vorliegenden Fall weder am Verwaltungs- noch am Gerichtsverfahren beteiligt, da er sich in der Republik Serbien befindet.

- 19 Das vorliegende Gericht konnte in der untersuchten Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union keine Vorabentscheidung des Gerichtshofs zur Auslegung der Begriffe „Begünstigter“ und „federführender Begünstigter“ im Sinne der Durchführungsverordnung Nr. 447/2014 feststellen. Das vorliegende Gericht hat jedoch festgestellt, dass dem Gerichtshof ein Vorabentscheidungsersuchen in der Rechtssache C-477/23 vom Varhoven administrativen sad (Oberstes Verwaltungsgericht, Bulgarien) in einem ähnlichen Zusammenhang vorgelegt worden ist.
- 20 Das Recht auf eine gute Verwaltung gemäß Art. 41 der Charta ist ein dem Einzelnen verliehenes Grundrecht. Das Recht auf eine gute Verwaltung umfasst: 1. das Recht jeder Person, gehört zu werden, bevor ihr gegenüber eine für sie nachteilige individuelle Maßnahme getroffen wird, 2. das Recht jeder Person auf Zugang zu den sie betreffenden Akten, 3. die Verpflichtung der Verwaltung, ihre Entscheidungen zu begründen. Gemäß ihrem Art. 51 gilt die Charta für die Mitgliedstaaten bei der Durchführung des Rechts der Union. Die Bereitstellung eines Zuschusses geschieht in unmittelbarer Anwendung des Unionsrechts, dieser Umstand verpflichtet die nationalen Behörden, in deren Zuständigkeit die Rechtsanwendung fällt, Art. 41 der Charta zu beachten.
- 21 Da der federführende Begünstigte die Verantwortung für die Durchführung des gesamten Vorhabens, einschließlich der Verantwortung für die von den Projektpartnern begangenen Unregelmäßigkeiten, übernommen hat, ist er von dem Rechtsakt der Verwaltungsbehörde, mit dem eine finanzielle Berichtigung festgesetzt wurde, unmittelbar betroffen. Für die richtige Entscheidung des vorliegenden Rechtsstreits ist deswegen zu klären, ob der federführende Begünstigte Adressat des Rechtsakts der Verwaltungsbehörde hätte sein müssen, mit dem die finanzielle Berichtigung festgesetzt worden ist, und ob gegebenenfalls dem federführenden Begünstigten ein Recht auf Beteiligung am Verwaltungsverfahren, das zum Erlass dieses Rechtsakts führte, hätte gewährt werden müssen.