



Presse und Information

Gerichtshof der Europäischen Union

PRESSEMITTEILUNG Nr. 93/18

Luxemburg, den 27. Juni 2018

Schlussanträge des Generalanwalts in der Rechtssache C-219/17
Silvio Berlusconi u. a. / Banca d'Italia u. a.

**Generalanwalt Campos Sánchez-Bordona schlägt dem Gerichtshof vor,
festzustellen, dass für die Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Handlungen der EZB
und vorbereitender Handlungen in den Verfahren zur Genehmigung des Erwerbs
oder der Erhöhung qualifizierter Beteiligungen an Bankinstituten ausschließlich die
Unionsgerichte zuständig sind**

Im Rahmen dieser Verfahren sind die nationalen Gerichte nicht für die gerichtliche Kontrolle der vorbereitenden Handlungen der nationalen Zentralbank zuständig, und zwar unabhängig von der Art des Verfahrens, in dem sie entscheiden sollen

Seit den 1990er Jahren hielt Herr Berlusconi, Mehrheitseigner der Fininvest SpA, über diese Gesellschaft einen Anteil von mehr als 30 % an der gemischten Finanzholdinggesellschaft Mediolanum SpA, die wiederum 100 % der Anteile an der Banca Mediolanum SpA hielt.

Im Jahr 2014 erstreckte Italien die für Bankinstitute geltende Leumundsanforderung auch auf das Leitungspersonal von gemischten Finanzholdinggesellschaften. Fininvest beantragte daraufhin bei der Banca d'Italia (der nationalen zuständigen Behörde) eine Genehmigung für das Halten einer qualifizierten Beteiligung an der Mediolanum SpA. Dieser Antrag wurde von der Banca d'Italia im selben Jahr abgelehnt, da Herr Berlusconi aufgrund einer rechtskräftigen Verurteilung wegen Steuerbetrugs im Jahr 2013 nicht die Leumundsanforderung erfülle. Die Banca d'Italia ordnete daher die Veräußerung der Beteiligungen an, die den gesetzlich vorgesehenen Schwellenwert von 9,999 % überstiegen. Mit rechtskräftigem Urteil des Consiglio di Stato (Staatsrat, Italien) von 2016 wurde diese Entscheidung der Banca d'Italia wegen Verstoßes gegen das Rückwirkungsverbot aufgehoben, da die neuen Vorschriften auf vor ihrem Inkrafttreten gehaltene Beteiligungen angewandt worden seien.

Zwischenzeitlich, im Jahr 2015, war die Mediolanum SpA von der Banca Mediolanum übernommen worden, was zur Folge hatte, dass Fininvest eine qualifizierte Beteiligung an einem Kreditinstitut erwarb. Im Jahr 2016 eröffnete die Banca d'Italia nach den Vorgaben der Europäischen Zentralbank (EZB) gemäß der CRD IV¹ von Amts wegen ein Verwaltungsverfahren bezüglich der Genehmigung der qualifizierten Beteiligung von Fininvest an der Banca Mediolanum.

Dieses Verfahren endete mit einem Beschluss der EZB vom 25. Oktober 2016, der auf einem Vorschlag der Banca d'Italia beruhte, in dem der Erwerb abgelehnt wurde. Die EZB stellte fest, dass begründete Zweifel hinsichtlich des Leumunds der Erwerber bestünden, da Herr Berlusconi wegen Steuerbetrugs verurteilt worden sei und zudem – ebenso wie andere Mitglieder der Leitungsorgane von Fininvest – weitere Unregelmäßigkeiten begangen habe.

¹ „Capital Requirements Directive IV“ (Richtlinie 2013/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über den Zugang zur Tätigkeit von Kreditinstituten und die Beaufsichtigung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen, zur Änderung der Richtlinie 2002/87/EG und zur Aufhebung der Richtlinien 2006/48/EG und 2006/49/EG, ABl. 2013, L 176, S. 338).

Fininvest und Herr Berlusconi fochten den Vorschlag der Banca d'Italia vor dem Consiglio di Stato² an, da er wegen Verstoßes gegen das rechtskräftige Urteil des Consiglio di Stato von 2016 nichtig sei.

Um über diesen Rechtsstreit entscheiden zu können, möchte der Consiglio di Stato im Wesentlichen wissen, ob die nationalen Gerichte oder der Gerichtshof die Maßnahmen im Zusammenhang mit der Verfahrenseinleitung, Ermittlung und Unterbreitung von Vorschlägen, die eine nationale zuständige Behörde im Rahmen des in Art. 4 Abs. 1 Buchst. b und Art. 15 der SSM-Verordnung und den Art. 85, 86 und 87 der SSM-Rahmenverordnung³ geregelten Verfahrens zur Genehmigung des Erwerbs einer qualifizierten Beteiligung an einem Bankinstitut trifft, auf ihre Rechtmäßigkeit zu überprüfen haben.

In seinen heutigen Schlussanträgen vertritt Generalanwalt Manuel Campos Sánchez-Bordona die Auffassung, dass **die Frage der Genehmigung des Erwerbs oder der Erhöhung qualifizierter Beteiligungen an Finanzinstituten in einem mehrphasigen Verwaltungsverfahren geprüft werde, bei dem die endgültige Entscheidung ausschließlich der EZB zukomme und die nationalen zuständigen Behörden die Aufgabe hätten, diese Entscheidungen vorzubereiten.** Dies begründet er u. a. damit, dass der Vorschlag der nationalen zuständigen Behörden die EZB nicht binde, diese vielmehr selbst Ermittlungen und Untersuchungen durchführen und zu einem anderen Ergebnis gelangen oder den Vorschlag abändern könne. Die EZB sei ferner über den Informationsaustausch mit der nationalen Behörde auch an der Anfangsphase des Verfahrens beteiligt und könne die Behörde, falls diese untätig sei, zum Handeln zwingen. Der Beschlussvorschlag, den die nationale Behörde der EZB vorlege, werde nicht dem Antragsteller übermittelt, was bestätige, dass es sich um eine rein interne Handlung zur Vorbereitung des endgültigen Beschlusses der EZB handele, die weder für den Antragsteller noch für Dritte rechtliche Bedeutung habe.

Der Generalanwalt führt weiter aus, da im Verfahren zur Genehmigung qualifizierter Beteiligungen die endgültige Entscheidungsbefugnis ausschließlich bei der EZB konzentriert sei, **seien ausschließlich das Gericht und der Gerichtshof für die gerichtliche Überprüfung der Ausübung dieser konzentrierten Befugnis zuständig**⁴. Auch der Vorbereitungscharakter der Handlungen der nationalen zuständigen Behörden in diesem mehrphasigen Verwaltungsverfahren spreche dafür, dass ausschließlich der Gerichtshof für die gerichtliche Kontrolle zuständig sei. Der Generalanwalt weist jedoch darauf hin, dass die Unionsgerichte zur Wahrung des Anspruchs der Betroffenen auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz prüfen müssten, ob die vorbereitenden Handlungen der nationalen Behörden, wenn die EZB sie später inhaltlich übernommen habe, ihre Ungültigkeit begründende Mängel aufwiesen, die das gesamte Verfahren berühren könnten.

Der Generalanwalt gelangt zu dem Ergebnis, dass der Gerichtshof der Europäischen Union für die Überprüfung der Rechtmäßigkeit von Maßnahmen, die im Rahmen des Verfahrens zur Genehmigung des Erwerbs und der Erhöhung qualifizierter Beteiligungen an Bankinstituten getroffen würden, ausschließlich zuständig sei und dass **die nationalen Gerichte nicht für die Überprüfung der Rechtmäßigkeit nationaler Maßnahmen im Zusammenhang mit der Verfahrenseinleitung, Ermittlung und Unterbreitung von Vorschlägen zuständig seien, die die nationale zuständige Behörde im Rahmen dieses Verfahrens treffe**, bei dem die abschließende Entscheidung der Europäischen Zentralbank zustehe. Eine solche Zuständigkeit der nationalen Gerichte sei auch dann nicht gegeben, wenn eine Nichtigkeitsklage („giudizio de

² Fininvest und Herr Berlusconi haben außerdem den Beschluss der EZB vor dem Gericht angefochten (Rechtssache *Fininvest und Berlusconi/EZB*, [T-913/16](#); das Verfahren ist bis zur Entscheidung in diesem Vorabentscheidungsverfahren ausgesetzt).

³ Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 des Rates vom 15. Oktober 2013 zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank (ABl. 2013, L 287, S. 63) („SSM-Verordnung“) und Verordnung der Europäischen Zentralbank vom 16. April 2014 zur Einrichtung eines Rahmenwerks für die Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Zentralbank und den nationalen zuständigen Behörden und den nationalen benannten Behörden innerhalb des einheitlichen Aufsichtsmechanismus (SSM-Rahmenverordnung) (ABl. 2014, L 141, S. 1).

⁴ Urteil des Gerichtshofs vom 18. Dezember 2007, *Schweden/Kommission* ([C-64/05 P](#)), Rn. 93 und 94, sowie Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofs vom 13. Januar 2009 in den verbundenen Rechtssachen *Occhetto/Parlament* und *Donnici/Italien* ([C-512/07 P\[R\]](#) und [C-15/08 P\[R\]](#)), Rn. 53.

ottemperanza“) erhoben werde, mit der die Verletzung oder die Umgehung der Rechtskraft eines früheren Urteils eines nationalen Gerichts geltend gemacht werde.

HINWEIS: Die Schlussanträge des Generalanwalts sind für den Gerichtshof nicht bindend. Aufgabe des Generalanwalts ist es, dem Gerichtshof in völliger Unabhängigkeit einen Entscheidungsvorschlag für die betreffende Rechtssache zu unterbreiten. Die Richter des Gerichtshofs treten nunmehr in die Beratung ein. Das Urteil wird zu einem späteren Zeitpunkt verkündet.

HINWEIS: Im Wege eines Vorabentscheidungsersuchens können die Gerichte der Mitgliedstaaten in einem bei ihnen anhängigen Rechtsstreit dem Gerichtshof Fragen nach der Auslegung des Unionsrechts oder nach der Gültigkeit einer Handlung der Union vorlegen. Der Gerichtshof entscheidet nicht über den nationalen Rechtsstreit. Es ist Sache des nationalen Gerichts, über die Rechtssache im Einklang mit der Entscheidung des Gerichtshofs zu entscheiden. Diese Entscheidung des Gerichtshofs bindet in gleicher Weise andere nationale Gerichte, die mit einem ähnlichen Problem befasst werden.

Zur Verwendung durch die Medien bestimmtes nichtamtliches Dokument, das den Gerichtshof nicht bindet.

Der [Volltext](#) der Schlussanträge wird am Tag der Verlesung auf der Curia-Website veröffentlicht.

Pressekontakt: Hartmut Ost ☎ (+352) 4303 3255

*Filmaufnahmen von der Verlesung der Schlussanträge sind verfügbar über
„[Europe by Satellite](#)“ ☎ (+32) 2 2964106*