



Presse und Information

Gerichtshof der Europäischen Union

PRESSEMITTEILUNG Nr. 205/18

Luxemburg, den 19. Dezember 2018

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

Für die Prüfung, ob die Rechtmäßigkeit des EZB-Beschlusses, mit dem dem Erwerb einer qualifizierten Beteiligung an Banca Mediolanum durch Fininvest und Herrn Berlusconi widersprochen wird, durch etwaige den vorbereitenden Handlungen der Banca d'Italia anhaftende Mängel beeinträchtigt wird, ist allein der Gerichtshof der Europäischen Union zuständig

Seit den 1990er Jahren hielt Herr Silvio Berlusconi über Fininvest etwa 30 % der gemischten Finanzholdinggesellschaft Mediolanum, die u. a. die Banca Mediolanum kontrolliert.

Nach der Verurteilung von Herrn Berlusconi wegen Steuerhinterziehung stellten die Banca d'Italia und das Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni (Versicherungsaufsichtsbehörde) (Italien) 2013 fest, dass Herr Berlusconi die in den anwendbaren Rechtsvorschriften vorgesehene Leumundsanforderung nicht mehr erfülle und daher die über 9,999 % hinausgehende Beteiligung von Fininvest an Mediolanum abgetreten werden müsse. Herr Berlusconi und Fininvest erhoben vor den italienischen Verwaltungsgerichten Klage und obsiegt vor dem Consiglio di Stato (Staatsrat, Italien). Mit endgültigem Urteil vom 3. März 2016 hob dieser die Entscheidung der Banca d'Italia wegen Verstoßes gegen das Rückwirkungsverbot auf, da sie die Anwendung der neuen nationalen Rechtsvorschriften zur Annahme der Leumundskriterien auf vor Inkrafttreten dieser Rechtsvorschriften liegende Beteiligungen erstreckt habe.

In der Zwischenzeit wurde Mediolanum von Banca Mediolanum übernommen, wodurch Fininvest zur Inhaberin einer qualifizierten Beteiligung am Kapital einer Bank wurde.

Die Banca d'Italia und die Europäische Zentralbank (EZB) schlossen daraus, dass ein Antrag auf Genehmigung des Erwerbs einer qualifizierten Beteiligung an Banca Mediolanum erforderlich sei. Da kein Antrag gestellt wurde, leitete die Banca d'Italia hierzu ein Verwaltungsverfahren von Amts wegen ein. In der Folge legte die Banca d'Italia als nationale zuständige Behörde (NCA) der EZB einen Beschlussvorschlag vor, in dem die Beurteilung des Leumunds der Erwerber negativ ausfiel¹ und die EZB aufgefordert wurde, den Erwerb abzulehnen.

Am 25. Oktober 2016 erließ die EZB einen endgültigen Beschluss, mit dem sie diesen Erwerb ablehnte. Sie nahm insbesondere an, dass ernsthafte Zweifel am Leumund der Erwerber bestünden, weil Herr Berlusconi wegen Steuerhinterziehung verurteilt worden sei und er wie auch andere Mitglieder der Leitungsorgane von Fininvest weitere Unregelmäßigkeiten begangen hätten.

Herr Berlusconi und Fininvest fochten den Beschluss der EZB an². Gleichzeitig fochten sie vor dem Consiglio di Stato die Handlungen der Banca d'Italia an. Beim Consiglio di Stato wurde eine „azione di ottemperanza“ anhängig gemacht, in deren Rahmen Herr Berlusconi und Fininvest geltend machen, dass der Beschlussvorschlag der Banca d'Italia wegen Verstoßes gegen das Urteil vom 3. März 2016 (das als endgültiges Urteil rechtskräftig geworden ist) nichtig sei.

¹ Fininvest ist der unmittelbare Erwerber, während Herr Berlusconi als Mehrheitsaktionär von Fininvest der mittelbare Erwerber ist.

² Fininvest und Herr Berlusconi erhoben eine Klage vor dem Gericht der Europäischen Union ([T-913/16](#), Fininvest und Berlusconi/EZB) auf Nichtigkeitsklärung des Beschlusses der EZB. Das Verfahren vor dem Gericht wurde bis zur Entscheidung über das vorliegende Vorabentscheidungsersuchen ausgesetzt.

In diesem Zusammenhang möchte der Consiglio di Stato vom Gerichtshof wissen, ob es Sache der nationalen Gerichte oder des Unionsrichters³ ist, verfahrenseinleitende Handlungen, Ermittlungsmaßnahmen oder Vorschläge, die eine NCA (hier die Banca d'Italia) im Rahmen eines Verfahrens über die Genehmigung des Erwerbs einer qualifizierten Beteiligung an einem Kreditinstitut vornimmt, auf ihre Rechtmäßigkeit hin zu überprüfen. Der Consiglio di Stato möchte vom Gerichtshof auch wissen, ob diese Frage anders zu beantworten ist, wenn bei einem nationalen Gericht eine „azione di ottemperanza“ anhängig gemacht wird.

Mit seinem heutigen Urteil stellt der Gerichtshof fest, dass nach Art. 263 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) nur die Unionsgerichte dafür zuständig sind, Handlungen der Unionsorgane, zu denen die EZB gehört, auf ihre Rechtmäßigkeit hin zu überprüfen.

Der Gerichtshof weist darauf hin, dass die Handlung des Unionsorgans bisweilen am Ende eines Entscheidungsprozesses vorgenommen wird, bei dem die Handlungen einer NCA Zwischenschritte darstellen.

Der Gerichtshof unterscheidet deutlich zwischen zwei Fallgestaltungen: Erstens die, in der das Unionsorgan nur über ein eingeschränktes oder über gar kein Ermessen verfügt, so dass die Handlung der NCA das Unionsorgan bindet, und zweitens die, in der das Unionsorgan die Befugnis zur endgültigen Entscheidung allein ausübt, ohne durch die Handlung einer NCA gebunden zu sein. Im ersten Fall haben die nationalen Gerichte über die etwaigen Fehler einer solchen nationalen Handlung zu entscheiden, wobei sie gegebenenfalls den Gerichtshof um Vorabentscheidung ersuchen. Im zweiten Fall **hat dagegen der Unionsrichter – d. h. die Gerichte des Gerichtshofs der Europäischen Union – nicht nur über die Rechtmäßigkeit der von dem Unionsorgan erlassenen endgültigen Entscheidung zu entscheiden, sondern auch die etwaigen Mängel der vorbereitenden Handlungen oder Vorschläge der NCA zu prüfen, die die Gültigkeit der endgültigen Entscheidung beeinträchtigen könnten.**

Insoweit betont der Gerichtshof, dass die Wirksamkeit eines Entscheidungsprozesses, der auf der ausschließlichen Entscheidungsbefugnis eines Unionsorgans beruht, **zwangsläufig eine einzige gerichtliche Überprüfung** voraussetzt, um die Gefahr auszuschließen, dass es zu unterschiedlichen Beurteilungen der Rechtmäßigkeit der endgültigen Entscheidung kommt, insbesondere, wenn sich diese Entscheidung der Prüfung und dem Vorschlag einer NCA anschließt. Ferner ergibt sich aus Art. 263 AEUV und aus dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit zwischen der Union und den Mitgliedstaaten⁴, dass Handlungen, die eine NCA in dieser Art von Entscheidungsprozessen vornimmt, nicht von den Gerichten der Mitgliedstaaten überprüft werden können.

Der Gerichtshof weist darauf hin, dass **nur die EZB dafür zuständig ist**, nach Abschluss des betreffenden Verfahrens, das im Rahmen des einheitlichen Aufsichtsmechanismus der Bankenunion vorgesehen ist, in Bezug auf den die EZB dafür verantwortlich ist, dass er wirksam und einheitlich funktioniert⁵, **den geplanten Erwerb zu genehmigen oder nicht zu genehmigen. Folglich ist allein der Unionsrichter für die – inzidente – Prüfung zuständig, ob die Rechtmäßigkeit des Beschlusses der EZB vom 25. Oktober 2016 durch etwaige Mängel der vorbereitenden Handlungen der Banca d'Italia beeinträchtigt wird. Diese Handlungen können daher nicht von den nationalen Gerichten auf ihre Rechtmäßigkeit hin überprüft**

³ Nämlich des Gerichtshofs der Europäischen Union als Rechtsprechungsorgan mit zwei Gerichten: dem Gerichtshof und dem Gericht.

⁴ Grundsatz gemäß Art. 4 Abs. 3 des Vertrags über die Europäische Union (EUV).

⁵ Das betreffende Verfahren wird durch die **CRD IV-Richtlinie** (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]), durch die Verordnung über den Einheitlichen Aufsichtsmechanismus (**SSM-Verordnung**) (Verordnung [EU] Nr. 1024/2013 des Rates vom 15. Oktober 2013 zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die EZB [ABl. 2013, L 287, S. 63]) und durch die **SSM-Rahmenverordnung** (Verordnung [EU] Nr. 468/2014 der EZB vom 16. April 2014 zur Einrichtung eines Rahmenwerks für die Zusammenarbeit zwischen der EZB und den NCA und den nationalen benannten Behörden innerhalb des einheitlichen Aufsichtsmechanismus [ABl. 2014, L 141, S. 1]) geregelt.

werden. Der Umstand, dass bei einem nationalen Gericht eine Klage wie die „azione di ottemperanza“ anhängig gemacht wurde, ist insoweit ohne Belang.

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](#) des Urteils wird am Tag der Verkündung auf der Curia-Website veröffentlicht.

Pressekontakt: Hartmut Ost ☎ (+352) 4303 3255

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