



Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Große Kammer)

19. Juli 2016^{*i}

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Gültigkeit und Auslegung der Bankenmitteilung der Kommission – Auslegung der Richtlinien 2001/24/EG und 2012/30/EU – Staatliche Beihilfen für Banken im Kontext der Finanzkrise – Lastenverteilung – Liquidation des Eigenkapitals der Aktionäre, des Hybridkapitals und nachrangiger Schuldtitelfonds – Grundsatz des Vertrauensschutzes – Eigentumsrecht – Schutz der Interessen der Gesellschafter und Dritter – Sanierung und Liquidation von Kreditinstituten“

In der Rechtssache C-526/14

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Ustavno sodišče (Verfassungsgerichtshof, Slowenien) mit Entscheidung vom 6. November 2014, beim Gerichtshof eingegangen am 20. November 2014, in dem Verfahren

Tadej Kotnik u. a.,

Jože Sedonja u. a.,

Fondazione cassa di risparmio di Imola,

Andrej Pipuš u. a.,

Tomaž Štrukelj,

Luka Jukič,

Angel Jaromil,

Franc Marušič u. a.,

Stajka Skrbinšek,

Janez Forte u. a.,

Državni svet Republike Slovenije,

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije,

Igor Karlovšek,

Marija Karlovšek,

Janez Gosar

* Verfahrenssprache: Slowenisch.

gegen

Državni zbor Republike Slovenije,

Beteiligte:

Vlada Republike Slovenije,

Banka Slovenije,

Okrožno sodišče v Ljubljani,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Große Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten K. Lenaerts, des Vizepräsidenten A. Tizzano, der Kammerpräsidentin R. Silva de Lapuerta, der Kammerpräsidenten T. von Danwitz, J. L. da Cruz Vilaça (Berichterstatte) und A. Arabadžiev, der Kammerpräsidentin C. Toader, des Kammerpräsidenten D. Šváby, des Richters M. Safjan, der Richterin M. Berger sowie der Richter E. Jarašiūnas, C. G. Fernlund und C. Vajda,

Generalanwalt: N. Wahl,

Kanzler: M. Aleksejev, Verwaltungsrat,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 1. Dezember 2015,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

- von Herrn Kotnik u. a., vertreten durch M. Kunič und J. Sladič, odvetniki,
- von Herrn Sedonja u. a., vertreten durch T. Kek, odvetnica,
- der Fondazione cassa di risparmio di Imola, vertreten durch U. Ilić, M. Jan, B. Ilić, A. Arko, odvetniki, P. Trifoni, C. G. Sinatra und G. Altomare, avvocati,
- von Herrn Pipuš u. a., vertreten durch Herrn Pipuš, avocat,
- von Herrn Jukič, der sich selbst vertritt,
- von Herrn Marušič u. a., vertreten durch B. Rejc, odvetnik,
- von Frau Skrbinšek, vertreten durch T. Bromše, odvetnik,
- von Herrn Forte u. a., vertreten durch Z. Fritz,
- des Državni svet Republike Slovenije, vertreten durch M. Bervar im Beistand von H. Butolen, odvetnica, sowie durch B. Kekec, J. Slivšek und D. Štrus,
- von Herrn und Frau Karlovšek, vertreten durch I. Karlovšek, odvetnik,
- von Herrn Gosar, der sich selbst vertritt,

- des Državni zbor Republike Slovenije, vertreten durch M. Brglez,
- der Banka Slovenije, vertreten durch B. Jazbec im Beistand von R. Grilc, odvetnik, und Rechtsanwalt T. Lübbig,
- der slowenischen Regierung, vertreten durch V. Klemenc und T. Mihelič Žitko als Bevollmächtigte,
- von Irland, vertreten durch E. Creedon, L. Williams und A. Joyce als Bevollmächtigte im Beistand von E. McCullough, SC, und A. O’Neill, BL,
- der spanischen Regierung, vertreten durch A. Rubio González als Bevollmächtigten,
- der italienischen Regierung, vertreten durch G. Palmieri als Bevollmächtigte im Beistand von P. Gentili, avvocato dello Stato,
- der Europäischen Kommission, vertreten durch L. Flynn, P.J. Loewenthal, K.-Ph. Wojcik und M. Žebre als Bevollmächtigte,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 18. Februar 2016

folgendes

Urteil

- 1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Gültigkeit und die Auslegung der Rn. 40 bis 46 der Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften für staatliche Beihilfen ab dem 1. August 2013 auf Maßnahmen zur Stützung von Banken im Kontext der Finanzkrise (Bankenmitteilung) (ABl. 2013, C 216, S. 1) sowie die Auslegung der Art. 29, 34, 35 und 40 bis 42 der Richtlinie 2012/30/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 zur Koordinierung der Schutzbestimmungen, die in den Mitgliedstaaten den Gesellschaften im Sinne des Artikels 54 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union im Interesse der Gesellschafter sowie Dritter für die Gründung der Aktiengesellschaft sowie für die Erhaltung und Änderung ihres Kapitals vorgeschrieben sind, um diese Bestimmungen gleichwertig zu gestalten (ABl. 2012, L 315, S. 74), und des Art. 2 siebter Gedankenstrich der Richtlinie 2001/24/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. April 2001 über die Sanierung und Liquidation von Kreditinstituten (ABl. 2001, L 125, S. 15).
- 2 Dieses Ersuchen ergeht im Rahmen eines Verfahrens zur Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit verschiedener Bestimmungen des Zakon o bančništvu (Gesetz über das Bankwesen) vom 23. November 2006 in seiner im Ausgangsverfahren anwendbaren Fassung (Uradni list RS, Nr. 99/10) (im Folgenden: Gesetz über das Bankwesen), die außerordentliche Maßnahmen zur Sanierung des Bankensystems vorsehen.

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

Richtlinie 2001/24

3 Die Erwägungsgründe 5 und 6 der Richtlinie 2001/24 lauten:

„(5) Mit der Annahme der Richtlinie 94/19/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 1994 über Einlagensicherungssysteme [(ABl. 1994, L 135, S. 5)], die das Prinzip der obligatorischen Mitgliedschaft von Kreditinstituten in einem Einlagensicherungssystem des Herkunftsmitgliedstaats eingeführt hat, ist die Notwendigkeit der gegenseitigen Anerkennung der Sanierungsmaßnahmen und Liquidationsverfahren noch klarer zutage getreten.

(6) Den Behörden oder Gerichten des Herkunftsmitgliedstaats muss die alleinige Befugnis zur Anordnung und Durchführung von Sanierungsmaßnahmen gemäß den geltenden Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten dieses Mitgliedstaats übertragen werden. Da die Harmonisierung der Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten der Mitgliedstaaten schwierig ist, empfiehlt sich die Einführung der gegenseitigen Anerkennung durch die Mitgliedstaaten im Falle von Maßnahmen, die ein einzelner Mitgliedstaat trifft, um die Lebensfähigkeit der von ihm zugelassenen Kreditinstitute wiederherzustellen.“

4 Gemäß Art. 2 siebter Gedankenstrich der Richtlinie 2001/24 sind Sanierungsmaßnahmen „Maßnahmen, mit denen die finanzielle Lage eines Kreditinstituts gesichert oder wiederhergestellt werden soll und die die bestehenden Rechte Dritter beeinträchtigen könnten, einschließlich der Maßnahmen, die eine Aussetzung der Zahlungen, eine Aussetzung der Vollstreckungsmaßnahmen oder eine Kürzung der Forderungen erlauben“.

Richtlinie 2012/30

5 Die Erwägungsgründe 3 und 5 der Richtlinie 2012/30 lauten:

„(3) Die Koordinierung der einzelstaatlichen Vorschriften über die Gründung der Aktiengesellschaft sowie die Aufrechterhaltung, die Erhöhung und die Herabsetzung ihres Kapitals ist vor allem bedeutsam, um beim Schutz der Aktionäre einerseits und der Gläubiger der Gesellschaft andererseits ein Mindestmaß an Gleichwertigkeit sicherzustellen.

...

(5) Es ist daher notwendig[,] Unionsvorschriften zu erlassen, um das Kapital als Sicherheit für die Gläubiger zu erhalten, indem insbesondere untersagt wird, dass das Kapital durch nicht geschuldete Ausschüttungen an die Aktionäre verringert wird, und indem die Möglichkeit einer Gesellschaft, eigene Aktien zu erwerben, begrenzt wird.“

6 Art. 29 Abs. 1 dieser Richtlinie sieht vor:

„Jede Kapitalerhöhung muss von der Hauptversammlung beschlossen werden ...“

7 Art. 34 Abs. 1 der Richtlinie bestimmt:

„Jede Herabsetzung des gezeichneten Kapitals mit Ausnahme der durch eine gerichtliche Entscheidung angeordneten muss zumindest von der Hauptversammlung beschlossen werden ...“

8 Gemäß Art. 35 der Richtlinie 2012/30 ist, wenn „mehrere Gattungen von Aktien vorhanden [sind,] der Beschluss der Hauptversammlung über die Herabsetzung des gezeichneten Kapitals von einer gesonderten Abstimmung zumindest jeder Gattung derjenigen Aktionäre abhängig, deren Rechte durch die Maßnahme berührt werden“.

9 Art. 40 Abs. 1 Buchst. b dieser Richtlinie bestimmt:

„Gestatten die Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats, dass Gesellschaften ihr gezeichnetes Kapital durch Zwangseinziehung von Aktien herabsetzen, so verlangen sie mindestens die Beachtung der folgenden Voraussetzungen:

...

b) sofern die Zwangseinziehung durch die Satzung oder den Errichtungsakt lediglich zugelassen ist, wird sie von der Hauptversammlung beschlossen, es sei denn, dass die betroffenen Aktionäre sie einstimmig genehmigt haben“.

10 Art. 41 Abs. 1 der Richtlinie lautet:

„Im Fall der Herabsetzung des gezeichneten Kapitals durch Einziehung von Aktien, die von einer Gesellschaft oder einer im eigenen Namen, aber für Rechnung der Gesellschaft handelnden Person erworben worden sind, muss die Einziehung stets durch die Hauptversammlung beschlossen werden.“

11 Art. 42 dieser Richtlinie bestimmt:

„In den Fällen ... des Artikels 40 Absatz 1 Buchstabe b ... ist, sofern mehrere Gattungen von Aktien vorhanden sind, der Beschluss der Hauptversammlung über die Bedingungen des gezeichneten Kapitals oder über dessen Herabsetzung durch Einziehung von Aktien von einer gesonderten Abstimmung zumindest jeder Gattung derjenigen Aktionäre abhängig, deren Rechte durch die Maßnahmen berührt werden.“

Richtlinie 2014/59/EU

12 Am 15. Mai 2014 wurde die Richtlinie 2014/59/EU des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung eines Rahmens für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen und zur Änderung der Richtlinie 82/891/EWG des Rates, der Richtlinien 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG, 2011/35/EU, 2012/30/EU und 2013/36/EU sowie der Verordnungen (EU) Nr. 1093/2010 und (EU) Nr. 648/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. 2014, L 173, S. 190) erlassen.

13 Durch Art. 117 der Richtlinie 2014/59 wurde u. a. die Definition der „Sanierungsmaßnahmen“ des Art. 2 siebter Gedankenstrich der Richtlinie 2001/24 geändert. Nach dieser Änderung bezeichnet der Ausdruck Sanierungsmaßnahmen „Maßnahmen, mit denen die finanzielle Lage eines Kreditinstituts oder einer Wertpapierfirma im Sinne von Artikel 4 Absatz 1 Nummer 2 der Verordnung (EU) Nr. 575/2013 gesichert oder wiederhergestellt werden soll und die die bestehenden Rechte Dritter beeinträchtigen könnten, einschließlich Maßnahmen, die die Möglichkeit vorsehen, Zahlungen auszusetzen, Vollstreckungsmaßnahmen auszusetzen oder Forderungen zu kürzen. Zu diesen Maßnahmen zählen auch die Anwendung der Abwicklungsinstrumente und die Ausübung der Abwicklungsbefugnisse gemäß der Richtlinie 2014/59/EU“.

14 Art. 130 Abs. 1 der Richtlinie 2014/59 bestimmt:

„Die Mitgliedstaaten erlassen und veröffentlichen bis zum 31. Dezember 2014 die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften, um dieser Richtlinie nachzukommen. Sie teilen der Kommission unverzüglich den Wortlaut dieser Vorschriften mit.

Die Mitgliedstaaten wenden diese Vorschriften ab 1. Januar 2015 an.

Die Vorschriften, die erlassen werden, um Titel IV Kapitel IV Abschnitt 5 nachzukommen, wenden die Mitgliedstaaten jedoch spätestens ab dem 1. Januar 2016 an.“

Die Bankenmitteilung

15 Die Rn. 2 und 3 der Bankenmitteilung lauten:

„2. Die Krisenmitteilungen bilden einen umfassenden Rahmen für ein koordiniertes Vorgehen zur Unterstützung des Finanzsektors mit dem Ziel, für Finanzstabilität zu sorgen und gleichzeitig Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt zwischen den Banken in den Mitgliedstaaten so gering wie möglich zu halten. In diesen Mitteilungen ist genau ausgeführt, unter welchen Voraussetzungen eine staatliche Beihilfe gewährt werden darf und welche Kriterien erfüllt sein müssen, damit sie nach den im AEUV verankerten Grundsätzen als mit dem Binnenmarkt vereinbar betrachtet werden kann. Mit den Krisenmitteilungen wurden die Beihilfenvorschriften für die staatliche Unterstützung des Finanzsektors regelmäßig aktualisiert, um auf den Verlauf der Krise zu reagieren. Angesichts der jüngsten Entwicklungen ist eine erneute Anpassung der Krisenmitteilungen erforderlich.

3. Die Krisenmitteilungen sowie alle Einzelbeschlüsse zu Beihilfemaßnahmen und -regelungen, die in den Anwendungsbereich der Krisenmitteilungen fallen, wurden auf der Grundlage des Artikels 107 Absatz 3 Buchstabe b AEUV erlassen, dem zufolge unter bestimmten Voraussetzungen Beihilfen zur Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaats erlaubt sind.“

16 In Rn. 15 der Mitteilung heißt es:

„In den Krisenmitteilungen wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass auch während der Krise an den allgemeinen Grundsätzen der Beihilfenkontrolle festgehalten wird. Damit etwaige Wettbewerbsverzerrungen zwischen Banken auch über die Grenzen der Mitgliedstaaten hinweg begrenzt und moralische Risiken (moral hazard) vermieden werden können, sollte die betreffende Beihilfe auf das erforderliche Minimum beschränkt werden und der Beihilfeempfänger einen angemessenen Eigenbeitrag zu den Umstrukturierungskosten leisten. Die Bank und deren Kapitaleigner sollten sich so weit wie möglich mit eigenen Mitteln an der Umstrukturierung beteiligen. ... Die staatliche Unterstützung sollte zu Bedingungen gewährt werden, die eine angemessene Lastenverteilung auf jene gewährleisten, die in die Bank investiert haben.“

17 Rn. 17 der Mitteilung lautet:

„In den ersten Phasen der Krise ging die Kommission in Bezug auf die Lastenverteilung nicht über die beihilferechtlichen Mindestanforderungen hinaus; Gläubiger mussten keinen Beitrag zur Rettung von Kreditinstituten aus Gründen der Finanzstabilität leisten.“

18 Teil 3 der Bankenmitteilung betrifft Rekapitalisierungen und Entlastungsmaßnahmen für wertgeminderte Vermögenswerte. Sein Titel 3.1.2 („Beteiligung von Anteilseignern und nachrangigen Gläubigern an den Lasten“) enthält die Rn. 40 bis 46 der Bankenmitteilung.

19 In den Rn. 40 bis 46 dieser Mitteilung heißt es:

- „40. Staatliche Unterstützung kann ein moralisches Risiko (moral hazard) begründen und die Marktdisziplin untergraben. Um das moralische Risiko zu verringern, sollten Beihilfen nur unter Voraussetzungen gewährt werden, die eine angemessene Beteiligung vorhandener Kapitalgeber an den Lasten einschließen.
41. Zu einer angemessenen Lastenverteilung gehören, nachdem die Verluste zunächst mit Eigenkapital absorbiert werden, in der Regel Beiträge der Hybridkapitaleigner und der Inhaber nachrangiger Schuldtitel. Hybridkapitaleigner und Inhaber nachrangiger Schuldtitel müssen so weit wie möglich zur Verringerung der Kapitallücke beitragen. Ein solcher Beitrag kann durch Umwandlung des Kapitals des Schuldtitels in hartes Kernkapital ... oder durch eine Abschreibung des Kapitalbetrags der Instrumente geleistet werden. Auf jeden Fall muss ein Abfluss von Mitteln an die Inhaber der betreffenden Wertpapiere verhindert werden, soweit dies rechtlich möglich ist.
42. Die Kommission wird keinen Beitrag der vorrangigen Gläubiger (insbesondere der Inhaber von abgesicherten Einlagen, nicht abgesicherten Einlagen, Anleihen und allen sonstigen vorrangigen Verbindlichkeiten) als obligatorischen Bestandteil der Lastenverteilung nach den Beihilfavorschriften verlangen, weder in Form der Umwandlung der Schuldtitel in Kapital noch in Form ihrer Abschreibung.
43. Wenn die Eigenkapitalquote der Bank, bei der die Kapitallücke festgestellt wurde, noch über de[n] durch die im [Unions]-Aufsichtsrecht vorgeschriebenen Mindestkapitalanforderungen liegt, dürfte die Bank in der Regel in der Lage sein, insbesondere durch Kapitalbeschaffungsmaßnahmen (siehe Randnummer 35) ihre Eigenkapitalposition selbst wiederherzustellen. Wenn es keine anderen Möglichkeiten gibt (auch keine aufsichtsrechtlichen Maßnahmen wie Frühinterventionsmaßnahmen oder andere Abhilfemaßnahmen), die von der zuständigen Aufsichts- oder Abwicklungsbehörde bestätigte Kapitallücke zu schließen, müssen nachrangige Schuldtitel in Eigenkapital umgewandelt werden, und zwar grundsätzlich bevor staatliche Beihilfen gewährt werden.
44. In Fällen, in denen die Bank die aufsichtsrechtlichen Mindestkapitalanforderungen nicht mehr erfüllt, müssen, in der Regel[,] bevor staatliche Beihilfen gewährt werden, nachrangige Schuldtitel umgewandelt oder abgeschrieben werden. Staatliche Beihilfen dürf[en] erst dann gewährt werden, wenn Eigenkapital, Hybridkapital und nachrangige Schuldtitel vollumfänglich zum Ausgleich der Verlust[e] eingesetzt worden sind.
45. Eine Ausnahme zu den unter den Randnummern 43 und 44 ausgeführten Voraussetzungen ist möglich, wenn die Umsetzung dieser Maßnahmen die Stabilität des Finanzsystems gefährden oder zu unverhältnismäßigen Ergebnissen führen würde. Diese Ausnahme könnte zum Tragen kommen, wenn der Beihilfebetrag im Vergleich zu den risikogewichteten Vermögenswerten der Bank gering ist und die Kapitallücke mittels Kapitalbeschaffungsmaßnahmen (siehe Randnummer 35) erheblich verringert wurde. Das Problem unverhältnismäßiger Ergebnisse oder einer Gefährdung der Finanzstabilität könnte auch gelöst werden, indem die zeitliche Abfolge der Maßnahmen zur Verringerung einer Kapitallücke überdacht wird.
46. Bei der Umsetzung der Randnummern 43 und 44 dieser Mitteilung muss der Grundsatz eingehalten werden, dass ‚keine Schlechterstellung von Gläubigern‘ ... erfolgen darf. Nachrangige Gläubiger dürfen folglich für [ihr] Instrument nicht weniger erhalten als das, was sie erhalten hätten, wenn keine staatliche Beihilfe gewährt worden wäre.“

Slowenisches Recht

20 Gemäß Art. 253 Abs. 3 des Gesetzes über das Bankwesen gelten „[d]ie außerordentlichen Maßnahmen ... als Sanierungsmaßnahmen im Sinne der Richtlinie 2001/24/EG“.

21 Art. 261a dieses Gesetzes bestimmt:

„(1) Die Slowenische Zentralbank schreibt in ihrem Beschluss über außerordentliche Maßnahmen vor, dass

1. qualifizierte Verbindlichkeiten liquidiert oder abgeschrieben werden oder
2. die qualifizierten Verbindlichkeiten der Bank ... auf der Grundlage der Erhöhung des Kernkapitals der Bank durch die Einzahlung von Sacheinlagen in Form von Gläubigerforderungen, die qualifizierte Verbindlichkeiten darstellen, teilweise oder vollumfänglich in neue Stammaktien umgewandelt werden.

...

(5) Die slowenische Zentralbank hat im Zusammenhang mit der Liquidation oder Umwandlung der qualifizierten Verbindlichkeiten der Bank zu gewährleisten, dass der einzelne Gläubiger aufgrund der Liquidation oder Umwandlung der qualifizierten Verbindlichkeiten der Bank keine größeren Verluste hat, als er im Fall der Insolvenz der Bank erleiden würde.

(6) Qualifizierte Verbindlichkeiten der Bank sind:

1. das Kernkapital der Bank (Verbindlichkeiten der Klasse 1),
2. Verbindlichkeiten gegenüber Inhabern hybrider Finanzinstrumente ... (Verbindlichkeiten der Klasse 2),
3. Verbindlichkeiten gegenüber Inhabern von Finanzinstrumenten, die ... bei der Berechnung des Ergänzungskapitals der Bank berücksichtigt werden müssen, es sei denn, diese Verbindlichkeiten sind bereits in den Nrn. 1 oder 2 dieses Absatzes erfasst (Verbindlichkeiten der Klasse 3),
4. Verbindlichkeiten, die nicht in den Nrn. 1, 2 oder 3 dieses Absatzes erfasst sind und die im Fall eines Insolvenzverfahrens der Bank nach der Befriedigung von gewöhnlichen Forderungen befriedigt würden (Verbindlichkeiten der Klasse 4).“

22 Art. 261c des Gesetzes über das Bankwesen sieht vor:

„(1) Die Slowenische Zentralbank schreibt in ihrem Beschluss über die Liquidation von qualifizierten Verbindlichkeiten ... die Liquidation von qualifizierten Verbindlichkeiten in dem Umfang vor, der zur Deckung der Verluste der Bank notwendig ist, und zwar unter Berücksichtigung der Bewertung der Eigenmittel gemäß dem vorstehenden Artikel.

...“

Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

23 Im Zuge der weltweiten Finanzkrise, die im Lauf des Jahres 2007 begann und sich in den darauf folgenden Jahren weiter verschlimmerte, stellte die Banka Slovenije (Slowenische Zentralbank, Slowenien) im September 2013 fest, dass fünf slowenische Banken, nämlich die Nova Ljubljanska

banka, d.d., die Nova Kreditna banka Maribor, d.d., die Abanka Vipa, d.d., die Probanka, d.d., und die Factor banka, d.d., Kapitallücken aufwiesen. Wegen des Ausmaßes dieser Kapitallücken verfügten diese Banken nicht über ausreichendes Vermögen zur Befriedigung ihrer Gläubiger und zur Deckung des Wertes der Einlagen.

- 24 Am 17. Dezember 2013 erließ die Slowenische Zentralbank Beschlüsse über außerordentliche Maßnahmen zur Rekapitalisierung der beiden erstgenannten Banken, zur Rettung der drittgenannten Bank und zur Liquidation der beiden zuletzt genannten Banken (im Folgenden: in Rede stehende Maßnahmen).
- 25 Am 18. Dezember 2013 genehmigte die Kommission die vorab von den slowenischen Behörden angemeldeten staatlichen Beihilfen an die fünf betroffenen Banken.
- 26 Die in Rede stehenden Maßnahmen, die auf der Grundlage des Gesetzes über das Bankwesen, insbesondere dessen Art. 261a bis 261c und 261e, erlassen wurden, umfassten die Liquidation von Eigenkapital der Aktionäre sowie von Hybridkapital und nachrangigen Schuldtiteln (im Folgenden: nachrangige Titel).
- 27 Aus den dem Gerichtshof vorliegenden Akten ergibt sich, dass es sich bei den nachrangigen Titeln um Finanzinstrumente handelt, die bestimmte Eigenschaften mit Schuldprodukten und Anteilspapieren gemeinsam haben. Im Fall der Insolvenz oder der Liquidation des ausgebenden Instituts werden die Inhaber nachrangiger Titel (im Folgenden: nachrangige Gläubiger) nach den Inhabern gewöhnlicher Anleihen, aber vor den Anteilseignern befriedigt. Zum Ausgleich für das finanzielle Risiko, das ihre Inhaber somit tragen, bieten diese Finanzinstrumente einen höheren Ertrag.
- 28 Der Ustavno sodišče (Verfassungsgerichtshof, Slowenien) wurde mit mehreren, zum einen von natürlichen Personen und zum anderen vom Državni svet Republike Slovenije (Nationalrat der Republik Slowenien) und vom Varuh človekovih pravic Republike Slovenije (Ombudsmann der Republik Slowenien) gestellten Anträgen auf Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit befasst. Diese Anträge betrafen die Frage der Vereinbarkeit der Bestimmungen des Gesetzes über das Bankwesen, auf deren Grundlage die in Rede stehenden Maßnahmen erlassen wurden, mit der slowenischen Verfassung, insbesondere den Grundsätzen des Rückwirkungsverbots, des Vertrauensschutzes und der Verhältnismäßigkeit sowie dem Eigentumsrecht.
- 29 Aus der Vorlageentscheidung geht hervor, dass die Bestimmungen des Gesetzes über das Bankwesen die Umsetzung der Bankenmitteilung in nationales Recht zum Gegenstand haben, um es den nationalen Behörden zu ermöglichen, Unternehmen auf diesem Sektor staatliche Beihilfen zu gewähren, die mit dem Binnenmarkt vereinbar sind. Nach Auffassung des vorlegenden Gerichts sind daher die Rügen der Beschwerdeführer im Ausgangsverfahren, auch wenn sie auf diese Bestimmungen abzielen, tatsächlich gegen die Bankenmitteilung gerichtet. Die Beschwerdeführer sind der Ansicht, dass diese Mitteilung nicht nur gegen die slowenische Verfassung verstoße, sondern auch gegen Art. 17 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta) und gegen die Richtlinien 2012/30 und 2001/24. Das vorlegende Gericht hält sich für zuständig, die Verfassungsmäßigkeit nationaler Bestimmungen, die eine Richtlinie umsetzen, zu beurteilen. Dagegen hält es sich für nicht zuständig, wenn ein Zweifel in Bezug auf die Auslegung oder die Gültigkeit der Unionsrechtsnorm besteht, die Rechtsgrundlage für die nationale Bestimmung ist, deren Verfassungsmäßigkeit angefochten wird. Es führt aus, dass in einem solchen Fall der Gerichtshof über die ausschließliche Zuständigkeit für die Beantwortung von Fragen in Bezug auf die Gültigkeit und die Auslegung dieser Norm verfüge, damit es sodann in der Lage sei, in der bei ihm anhängigen Rechtssache die Verfassungsmäßigkeit der fraglichen Bestimmungen der nationalen Rechtsvorschriften zu beurteilen.

- 30 Unter diesen Umständen hat der Ustavno sodišče (Verfassungsgerichtshof) beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:
1. Kann die Bankenmitteilung unter Berücksichtigung der rechtlichen Wirkungen, die sie konkret erzeugt, weil die Union im Bereich der staatlichen Beihilfen nach Art. 3 Abs. 1 Buchst. b AEUV die ausschließliche Zuständigkeit hat und die Kommission gemäß Art. 108 AEUV die Entscheidungszuständigkeit im Bereich der staatlichen Beihilfen besitzt, dahin ausgelegt werden, dass sie Bindungswirkung für die Mitgliedstaaten hat, die beträchtliche Störungen im Wirtschaftsleben mittels dauerhaft angelegter und nicht einfach aufhebbarer staatlicher Beihilfen für Kreditinstitute beheben möchten?
 2. Sind die Rn. 40 bis 46 der Bankenmitteilung, die die Möglichkeit der Gewährung von staatlichen Beihilfen, deren Ziel die Behebung von beträchtlichen Störungen im Wirtschaftsleben eines Staates ist, von der Beachtung der Verpflichtung zur Liquidation des Eigenkapitals und nachrangiger Titel und/oder der Umwandlung nachrangiger Titel in Eigenkapital abhängig machen, um unter Berücksichtigung des moralischen Risikos die Beihilfen auf das erforderliche Minimum zu begrenzen, mit den Art. 107 bis 109 AEUV unvereinbar, weil sie über die in diesen Vertragsbestimmungen festgelegte Zuständigkeit der Kommission im Bereich der staatlichen Beihilfen hinausgehen?
 3. Wenn Frage 2 verneint wird: Stehen die Rn. 40 bis 46 der Bankenmitteilung, die die Möglichkeit der Gewährung von staatlichen Beihilfen von der Verpflichtung zur Liquidation des Eigenkapitals und/oder der Umwandlung in Eigenkapital abhängig machen, soweit sich diese Verpflichtung auf Aktien (Eigenkapital) und nachrangige Titel bezieht, die vor der Veröffentlichung der Bankenmitteilung ausgegeben wurden und zum Zeitpunkt ihrer Ausgabe nur im Fall der Insolvenz der Bank teilweise oder zur Gänze ohne Rückzahlung gelöscht werden konnten, im Einklang mit dem unionsrechtlichen Grundsatz des Vertrauensschutzes?
 4. Wenn Frage 2 verneint und Frage 3 bejaht wird: Stehen die Rn. 40 bis 46 der Bankenmitteilung, die die Möglichkeit der Gewährung von staatlichen Beihilfen von der Verpflichtung zur Liquidation des Eigenkapitals und nachrangiger Titel und/oder der Umwandlung nachrangiger Titel in Eigenkapital abhängig machen, ohne dass ein Insolvenzverfahren eröffnet und abgeschlossen worden ist, in dem die Vermögenswerte des Schuldners in einem gerichtlichen Verfahren liquidiert worden wären und in dem die Inhaber der nachrangigen Schuldtitel die Stellung einer Partei hätten erlangen können, im Einklang mit dem Recht auf Eigentum im Sinne von Art. 17 Abs. 1 der Charta?
 5. Wenn Frage 2 verneint wird und die Fragen 3 und 4 bejaht werden: Sind die Rn. 40 bis 46 der Bankenmitteilung, die die Möglichkeit der Gewährung von staatlichen Beihilfen von der Verpflichtung zur Liquidation des Eigenkapitals und nachrangiger Titel und/oder der Umwandlung nachrangiger Titel in Eigenkapital abhängig machen, soweit die Umsetzung dieser Maßnahmen die Verringerung und/oder die Erhöhung des Stammkapitals der Aktiengesellschaft auf der Grundlage eines Beschlusses des zuständigen Verwaltungsorgans und nicht der Hauptversammlung der Aktiengesellschaft erfordert, mit den Art. 29, 34, 35 und 40 bis 42 der Richtlinie 2012/30 unvereinbar?
 6. Kann die Bankenmitteilung unter Berücksichtigung ihrer Rn. 19, insbesondere des dort genannten Erfordernisses der Respektierung von Grundrechten, ihrer Rn. 20 und der in ihren Rn. 43 und 44 enthaltenen Bekräftigung der grundsätzlichen Verpflichtung zur Umwandlung oder Abschreibung nachrangiger Titel vor der Gewährung von staatlichen Beihilfen dahin ausgelegt werden, dass diese Maßnahme die Mitgliedstaaten, die beträchtliche Störungen im Wirtschaftsleben mit Hilfe von staatlichen Beihilfen für Kreditinstitute beheben möchten, nicht zwingt, als Voraussetzung für die Gewährung von staatlichen Beihilfen gemäß Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV eine Verpflichtung

zu der vorgenannten Umwandlung oder Abschreibung einzuführen, oder dahin, dass es für die Zulässigkeit der staatlichen Beihilfe ausreicht, dass die Maßnahme der Umwandlung oder der Abschreibung nur in verhältnismäßiger Weise durchgeführt wird?

7. Kann Art. 2 siebter Gedankenstrich der Richtlinie 2001/24 dahin ausgelegt werden, dass zu den Sanierungsmaßnahmen auch die Maßnahmen der Lastenverteilung zwischen den Aktionären und den nachrangigen Gläubigern im Sinne der Rn. 40 bis 46 der Bankenmitteilung (Abschreibung des harten Kernkapitals und der nachrangigen Titel sowie Umwandlung der nachrangigen Titel in Eigenkapital) zählen?

Zu den Vorlagefragen

Vorbemerkung

- 31 Die slowenische Regierung und die Kommission äußern Zweifel an der Zulässigkeit der Vorlagefragen 2 bis 5 betreffend die Gültigkeit der Rn. 40 bis 46 der Bankenmitteilung, da diese Mitteilung keine unmittelbaren Rechtswirkungen gegenüber Dritten erzeuge.
- 32 Es ist festzustellen, dass im Wesentlichen die von der slowenischen Regierung mit dem Ziel der Sanierung des nationalen Bankensystems gewährten staatlichen Beihilfen den Hintergrund der vorliegenden Rechtssache bilden.
- 33 Konkret geht es in dieser Rechtssache um die Vereinbarkeit der Voraussetzung der Beteiligung von Anteilseignern und nachrangigen Gläubigern an den Lasten, die die Kommission aufgestellt hat, um gemäß Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV feststellen zu können, dass die im Bankensektor gewährten Beihilfen mit dem Binnenmarkt vereinbar sind, mit mehreren Bestimmungen des Unionsrechts. Die Gültigkeit einer solchen Voraussetzung muss vom Gerichtshof im Rahmen des in Art. 267 AEUV vorgesehenen Verfahrens überprüft werden können, und diese Gültigkeit ist Gegenstand der Vorlagefragen 2 bis 5.
- 34 Folglich sind diese Fragen zulässig.

Zur ersten Frage

- 35 Mit seiner ersten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die Bankenmitteilung dahin auszulegen ist, dass sie Bindungswirkung gegenüber den Mitgliedstaaten hat.
- 36 Art. 108 Abs. 3 AEUV unterwirft die Umgestaltung bestehender Beihilfen und die beabsichtigte Einführung neuer Beihilfen einer vorbeugenden Prüfung. Die damit geschaffene Verhütungsregelung ist darauf gerichtet, dass nur mit dem Binnenmarkt vereinbare Beihilfen durchgeführt werden (vgl. Urteil vom 21. November 2013, Deutsche Lufthansa, C-284/12, EU:C:2013:755, Rn. 25 und 26).
- 37 Für die Beurteilung der Vereinbarkeit von Beihilfemaßnahmen mit dem Binnenmarkt gemäß Art. 107 Abs. 3 AEUV ist ausschließlich die Kommission zuständig, die dabei der Kontrolle der Unionsgerichte unterliegt (vgl. Urteil vom 21. November 2013, Deutsche Lufthansa, C-284/12, EU:C:2013:755, Rn. 28).
- 38 Hierbei verfügt die Kommission über ein weites Ermessen, dessen Ausübung komplexe wirtschaftliche und soziale Wertungen voraussetzt (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 11. September 2008, Deutschland u. a./Kronofrance, C-75/05 P und C-80/05 P, EU:C:2008:482, Rn. 59, sowie vom 8. März 2016, Griechenland/Kommission, C-431/14 P, EU:C:2016:145, Rn. 68).

- 39 Bei der Ausübung dieses Ermessens kann die Kommission Leitlinien erlassen, um die Kriterien festzulegen, auf deren Grundlage sie die Vereinbarkeit der von den Mitgliedstaaten geplanten Beihilfemaßnahmen mit dem Binnenmarkt zu beurteilen beabsichtigt.
- 40 Nach ständiger Rechtsprechung beschränkt die Kommission dadurch, dass sie Verhaltensnormen erlässt und durch ihre Veröffentlichung ankündigt, dass sie diese von nun an auf die von ihnen erfassten Fälle anwenden werde, selbst die Ausübung ihres Ermessens und kann grundsätzlich nicht von diesen Normen abweichen, ohne dass dies gegebenenfalls wegen eines Verstoßes gegen allgemeine Rechtsgrundsätze wie die der Gleichbehandlung oder des Vertrauensschutzes geahndet würde (Urteil vom 8. März 2016, Griechenland/Kommission, C-431/14 P, EU:C:2016:145, Rn. 69 und 70 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).
- 41 Demnach kann die Kommission durch Erlass von Verhaltensnormen nicht auf die Ausübung des Ermessens, das ihr Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV verleiht, verzichten (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 8. März 2016, Griechenland/Kommission, C-431/14 P, EU:C:2016:145, Rn. 71). Der Erlass einer Mitteilung wie der Bankenmitteilung entbindet die Kommission also nicht von ihrer Pflicht, die spezifischen außergewöhnlichen Umstände zu prüfen, auf die sich ein Mitgliedstaat in einem bestimmten Fall bei dem Ersuchen um unmittelbare Anwendung von Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV beruft, und ihre Ablehnung eines solchen Antrags zu begründen (Urteil vom 8. März 2016, Griechenland/Kommission, C-431/14 P, EU:C:2016:145, Rn. 72).
- 42 Im vorliegenden Fall geht aus den Rn. 41, 43 und 44 der Bankenmitteilung hervor, dass die angemessene Lastenverteilung, die diese Mitteilung zur Voraussetzung für die Gewährung einer staatlichen Beihilfe macht, zunächst die Absorption der Verluste mit Eigenkapital und dann in der Regel Beiträge der nachrangigen Gläubiger impliziert. Eine Ausnahme zu den unter den Rn. 43 und 44 der Bankenmitteilung ausgeführten Voraussetzungen ist nach Rn. 45 dieser Mitteilung möglich, wenn ein solcher Beitrag „die Stabilität des Finanzsystems gefährden oder zu unverhältnismäßigen Ergebnissen führen würde“.
- 43 Aus dem Vorstehenden ergibt sich zum einen, dass die Wirkung des Erlasses der in dieser Mitteilung enthaltenen Verhaltensnormen nur in einer Selbstbeschränkung der Kommission bei der Ausübung ihres Ermessens in dem Sinne besteht, dass die Kommission, wenn ein Mitgliedstaat bei ihr eine geplante staatliche Beihilfe anmeldet, die diesen Normen entspricht, dieses Vorhaben grundsätzlich genehmigen muss. Zum anderen behalten die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, bei der Kommission geplante staatliche Beihilfen anzumelden, die nicht den in dieser Mitteilung vorgesehenen Kriterien entsprechen, und kann die Kommission solche Vorhaben in Ausnahmefällen genehmigen.
- 44 Hieraus folgt, dass die Bankenmitteilung keine selbständigen Verpflichtungen zulasten der Mitgliedstaaten begründen kann, sondern sich darauf beschränkt, Voraussetzungen aufzustellen, die gewährleisten sollen, dass staatliche Beihilfen, die Banken im Zusammenhang mit der Finanzkrise gewährt werden, mit dem Binnenmarkt vereinbar sind, und die von der Kommission bei der Ausübung des weiten Ermessens, über das sie nach Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV verfügt, zu berücksichtigen sind.
- 45 Nach alledem ist auf die erste Frage zu antworten, dass die Bankenmitteilung dahin auszulegen ist, dass sie keine Bindungswirkung gegenüber den Mitgliedstaaten hat.

Zur zweiten Frage

- 46 Mit seiner zweiten Frage möchte das vorliegende Gericht wissen, ob die Art. 107 bis 109 AEUV dahin auszulegen sind, dass sie den Rn. 40 bis 46 der Bankenmitteilung entgegenstehen, soweit diese für die Genehmigung einer staatlichen Beihilfe eine Beteiligung von Anteilseignern und nachrangigen Gläubigern an den Lasten voraussetzen.

- 47 Die Bankenmitteilung wurde auf der Grundlage von Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV erlassen.
- 48 Gemäß dieser Bestimmung kann die Kommission Beihilfen zur Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaats als mit dem Binnenmarkt vereinbar ansehen.
- 49 Gemäß dem ihr von dieser Bestimmung eingeräumten Ermessen kann die Kommission die Genehmigung einer Beihilfe verweigern, wenn diese die begünstigten Unternehmen nicht dazu veranlasst, durch ihr Verhalten zur Verwirklichung eines der in der Bestimmung genannten Ziele beizutragen. Eine solche Beihilfe muss somit erforderlich sein, um die in dieser Bestimmung vorgesehenen Ziele in der Weise zu erreichen, dass ohne sie das freie Spiel der Marktkräfte allein die begünstigten Unternehmen nicht dazu veranlassen würde, durch ihr Verhalten zur Verwirklichung dieser Ziele beizutragen. Denn eine Beihilfe, die die finanzielle Lage des begünstigten Unternehmens verbessert, ohne zur Erreichung der in Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV vorgesehenen Ziele notwendig zu sein, kann nicht als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden (Urteil vom 13. Juni 2013, Urteil HGA u. a./Kommission, C-630/11 P bis C-633/11 P, EU:C:2013:387, Rn. 104 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).
- 50 Zum Erlass der Rn. 40 bis 46 der Bankenmitteilung auf der Grundlage dieser Bestimmung ist festzustellen, dass die Finanzdienstleistungen in der Wirtschaft der Union eine zentrale Rolle spielen. Banken und sonstige Kreditinstitute sind eine wesentliche Finanzierungsquelle für auf verschiedenen Märkten tätige Unternehmen. Außerdem sind Banken häufig eng untereinander verbunden, und viele operieren auf internationaler Ebene. Deshalb besteht das Risiko, dass die Insolvenz einer oder mehrerer Banken rasch auf andere Banken – sowohl im Herkunftsstaat als auch in anderen Mitgliedstaaten – übergreift. Dies wiederum bringt die Gefahr mit sich, dass negative Auswirkungen auch in anderen Wirtschaftssektoren spürbar werden.
- 51 Wie der Generalanwalt in Nr. 56 seiner Schlussanträge festgestellt hat, war der Rückgriff auf die Rechtsgrundlage des Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV umso gerechtfertigter, als im Rahmen der weltweiten Finanzkrise, die zum Erlass der Mitteilung Anlass gegeben hat, in mehreren Mitgliedstaaten eine beträchtliche Störung ihres Wirtschaftslebens eingetreten war.
- 52 Im vorliegenden Fall geht aus Rn. 2 der Bankenmitteilung hervor, dass die Kommission mit dieser Mitteilung die Voraussetzungen für die Gewährung staatlicher Beihilfen zur Unterstützung des Finanzsektors der Mitgliedstaaten festlegen und klarstellen wollte, welche Kriterien diese Beihilfen erfüllen müssen, um als mit dem Binnenmarkt vereinbar betrachtet werden zu können.
- 53 Zu diesen Kriterien gehört das in den Rn. 40 bis 46 der Bankenmitteilung enthaltene Kriterium, das die Beteiligung von Anteilseignern und nachrangigen Gläubigern an den Lasten bei der Deckung der Umstrukturierungskosten für in Not befindliche Banken vorsieht, um deren Kapitallücken zu schließen. Hierzu gehört, dass, nachdem die Verluste zunächst mit Eigenkapital absorbiert werden, die nachrangigen Gläubiger aufgefordert werden, entweder durch Umwandlung ihrer Schuldtitel in Eigenkapital oder durch eine Abschreibung dieser Schuldtitel ebenfalls zur Verwirklichung dieses Ziels beizutragen.
- 54 Bei ihrer Prüfung der Vereinbarkeit der Beihilfemaßnahmen mit dem Binnenmarkt konnte die Kommission feststellen, dass, wie in Rn. 15 der Bankenmitteilung vorgesehen, Maßnahmen der Lastenverteilung geboten waren, um die staatlichen Beihilfen im Bankensektor auf das erforderliche Minimum zu beschränken und um Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt zu verringern.
- 55 Zum einen können nämlich solche Lastenverteilungsmaßnahmen dahin aufgefasst werden, dass sie den Rückgriff auf staatliche Beihilfen als einfaches Instrument zur Behebung der finanziellen Schwierigkeiten der betroffenen Banken verhindern sollen.

- 56 Zum anderen sollen die Lastenverteilungsmaßnahmen sicherstellen, dass die Banken, die eine Kapitallücke aufweisen, vor einer etwaigen Gewährung staatlicher Beihilfen mit ihren Investoren an einer Verringerung dieser Kapitallücke, insbesondere durch eine Mobilisierung von Eigenmitteln sowie durch einen Eigenbeitrag der nachrangigen Gläubiger, arbeiten, da solche Maßnahmen geeignet sind, die Höhe der gewährten staatlichen Beihilfe zu begrenzen.
- 57 Eine gegenteilige Lösung könnte Wettbewerbsverzerrungen hervorrufen, da die Banken, deren Anteilseigner und nachrangige Gläubiger nicht zur Verringerung der Kapitallücke beigetragen hätten, eine höhere staatliche Beihilfe erhielten, als zur Schließung der verbleibenden Kapitallücke erforderlich gewesen wäre. Unter diesen Umständen wäre eine solche Beihilfe grundsätzlich nicht mit dem Unionsrecht vereinbar.
- 58 Außerdem ist, um dem Problem des „moral hazard“ entgegenzuwirken, das mit der Tatsache zusammenhängt, dass Einzelpersonen zu riskanten Entscheidungen neigen, wenn die etwaigen nachteiligen Folgen dieser Entscheidungen von der Allgemeinheit getragen werden, zu vermeiden, dass die Banken durch die Möglichkeit der Gewährung staatlicher Beihilfen dazu ermutigt werden, auf riskantere Finanzinstrumente, die große Verluste verursachen können, zurückzugreifen, was zu ernsthaften Wettbewerbsverzerrungen führen und die Integrität des Binnenmarkts beeinträchtigen könnte.
- 59 Schließlich ist festzustellen, dass die Kommission mit dem Erlass der Bankenmitteilung nicht in die dem Rat der Europäischen Union durch die Art. 108 und 109 AEUV verliehenen Zuständigkeiten eingegriffen hat. Da diese Mitteilung nämlich nur Verhaltensnormen aufstellt, die eine Beschränkung der Kommission bei der Ausübung des ihr durch Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV verliehenen Ermessens bewirken, betrifft sie nicht die dem Rat in Art. 108 Abs. 2 Unterabs. 3 AEUV zuerkannte Befugnis, auf Antrag eines Mitgliedstaats zu beschließen, dass eine staatliche Beihilfe als mit dem Binnenmarkt vereinbar gilt, wenn außergewöhnliche Umstände vorliegen, und stellt sie keine Verordnung im Sinne von Art. 109 AEUV dar, die gemäß Art. 288 Abs. 2 AEUV allgemein verbindlich ist.
- 60 Nach alledem ist auf die zweite Frage zu antworten, dass die Art. 107 bis 109 AEUV dahin auszulegen sind, dass sie den Rn. 40 bis 46 der Bankenmitteilung nicht entgegenstehen, soweit diese für die Genehmigung einer staatlichen Beihilfe eine Beteiligung von Anteilseignern und nachrangigen Gläubigern an den Lasten voraussetzen.

Zur dritten und zur vierten Frage

- 61 Mit seiner dritten und seiner vierten Frage, die zusammen zu prüfen sind, möchte das vorliegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob der Grundsatz des Vertrauensschutzes und das Eigentumsrecht dahin auszulegen sind, dass sie den Rn. 40 bis 46 der Bankenmitteilung entgegenstehen, soweit diese für die Genehmigung einer staatlichen Beihilfe eine Beteiligung von Anteilseignern und nachrangigen Gläubigern an den Lasten voraussetzen.
- 62 Was erstens den Grundsatz des Vertrauensschutzes betrifft, so setzt nach ständiger Rechtsprechung das Recht, sich auf diesen Grundsatz zu berufen, voraus, dass die zuständigen Unionsbehörden dem Betroffenen klare, unbedingte und übereinstimmende, aus befugten und zuverlässigen Quellen stammende Zusicherungen erteilt haben. Auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes kann sich nämlich jeder berufen, bei dem ein Unionsorgan durch klare Zusicherungen begründete Erwartungen geweckt hat (Urteile vom 16. Dezember 2010, Kahla Thüringen Porzellan/Kommission, C-537/08 P, EU:C:2010:769, Rn. 63, sowie vom 13. Juni 2013, HGA u. a./Kommission, C-630/11 P bis C-633/11 P, EU:C:2013:387, Rn. 132).

- 63 Die Anteilseigner und nachrangigen Gläubiger der Banken, die Gegenstand von in Rn. 40 bis 46 der Bankenmitteilung vorgesehenen Lastenverteilungsmaßnahmen wie denen des Ausgangsverfahrens geworden sind, können sich aber nicht auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes berufen, um sich der Durchführung der in Rede stehenden Maßnahmen zu widersetzen.
- 64 Zum einen nämlich haben die Anteilseigner und nachrangigen Gläubiger der betroffenen Banken keinerlei Garantie der Kommission dafür erhalten, dass sie eine staatliche Beihilfe genehmigen werde, um die Kapitallücken dieser Banken zu füllen. Zum anderen hatten diese Kapitalgeber nicht die Zusicherung, dass einige der Maßnahmen, mit denen den Kapitallücken der Banken, die Empfänger der von der Kommission genehmigten staatlichen Beihilfen waren, begegnet werden sollte, nicht ihre Investitionen beeinträchtigen könnten.
- 65 Außerdem erlaubt auch der Umstand, dass die nachrangigen Gläubiger in den ersten Phasen der internationalen Finanzkrise nicht dazu aufgefordert worden sind, einen Beitrag zur Rettung der Kreditinstitute zu leisten, wie die Kommission in Rn. 17 ihrer Bankenmitteilung ausgeführt hat, den im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Gläubigern nicht, sich auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes zu berufen.
- 66 Ein solcher Umstand kann nämlich nicht als klare, unbedingte und übereinstimmende Zusicherung angesehen werden, die ein berechtigtes Vertrauen der Anteilseigner und nachrangigen Gläubiger begründen kann, auch in Zukunft keinen Lastenverteilungsmaßnahmen unterworfen zu werden. Wie der Gerichtshof bereits entschieden hat, zählt der Grundsatz des Vertrauensschutzes zwar zu den tragenden Grundsätzen der Union, doch sind die Wirtschaftsteilnehmer nicht berechtigt, auf die Beibehaltung einer bestehenden Situation zu vertrauen, die die Unionsorgane im Rahmen ihres Ermessens ändern können, und zwar insbesondere auf einem Gebiet wie dem der staatlichen Beihilfen im Banksektor, deren Zweck eine ständige Anpassung an die Veränderungen der wirtschaftlichen Lage mit sich bringt (vgl. entsprechend Urteil vom 26. Juni 2012, Polen/Kommission, C-335/09 P, EU:C:2012:385, Rn. 180).
- 67 Außerdem fragt sich das vorliegende Gericht, ob die Mitgliedstaaten jedenfalls über einen Übergangszeitraum verfügen müssten, um sich an die neuen Forderungen der Kommission in Bezug auf die Lastenverteilung zwischen Aktionären und nachrangigen Gläubigern anzupassen.
- 68 Insoweit hat der Gerichtshof bereits entschieden, dass, selbst wenn man annimmt, dass die Union zuvor eine Lage geschaffen hat, die geeignet war, ein berechtigtes Vertrauen zu begründen, was hier nicht der Fall ist, ein unbestreitbares öffentliches Interesse dem Erlass von Übergangsmaßnahmen für Sachlagen entgegenstehen kann, die vor dem Inkrafttreten der neuen Regelung entstanden, in ihrer Entwicklung aber noch nicht abgeschlossen sind (vgl. Urteile vom 17. Juli 1997, Affish, C-183/95, EU:C:1997:373, Rn. 57, und vom 17. September 2009, Kommission/Koninklijke FrieslandCampina, C-519/07 P, EU:C:2009:556, Rn. 85).
- 69 Wie aber der Generalanwalt in Nr. 70 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, stellt das Ziel, die Stabilität des Finanzsystems sicherzustellen, gleichzeitig aber übermäßige öffentliche Ausgaben zu vermeiden und Wettbewerbsverzerrungen auf ein Minimum zu beschränken, ein unbestreitbares öffentliches Interesse in diesem Sinne dar.
- 70 Was zweitens das in Art. 17 Abs. 1 der Charta verankerte Eigentumsrecht betrifft, ist daran zu erinnern, dass, wie in Rn. 44 des vorliegenden Urteils festgestellt worden ist, die Bankenmitteilung keine Verpflichtung der Mitgliedstaaten begründen kann, Lastenverteilungsmaßnahmen wie die in den Rn. 40 bis 46 dieser Mitteilung vorgesehenen vorzunehmen.

- 71 Aus Rn. 15 der Bankenmitteilung geht hervor, dass die Beteiligung von Anteilseignern und nachrangigen Gläubigern an den Lasten nur ein Kriterium für die Genehmigung von staatlichen Beihilfen, die Banken mit bedeutenden Kapitallücken gewährt werden, durch die Kommission ist, das es erlaubt, diese Beihilfen auf das notwendige Minimum zu beschränken und sicherzustellen, dass der Empfänger angemessen an den Umstrukturierungskosten beteiligt wird.
- 72 Wie der Generalanwalt in Nr. 71 seiner Schlussanträge festgestellt hat, schreibt die Bankenmitteilung weder eine bestimmte Form für die in den Rn. 40 bis 46 genannten Lastenverteilungsmaßnahmen noch ein bestimmtes Verfahren für deren Erlass vor. So können solche Maßnahmen auch freiwillig von den Anteilseignern und im Wege einer Vereinbarung zwischen dem betroffenen Kreditinstitut und seinen nachrangigen Gläubigern getroffen werden, was nicht als ein Eingriff in ihr Eigentumsrecht angesehen werden kann.
- 73 Zudem ist, was die Anteilseigner der Banken betrifft, darauf hinzuweisen, dass diese nach den allgemeinen Regeln, die für die Rechtsstellung von Anteilseignern von Kapitalgesellschaften gelten, das volle Risiko für ihre Investitionen tragen. Aus dem fünften Erwägungsgrund der Richtlinie 2012/30 geht nämlich hervor, dass diese darauf abzielt, das Kapital als Sicherheit für die Gläubiger zu erhalten.
- 74 Da die Anteilseigner bis zur Höhe des Grundkapitals der Bank für deren Schulden haften, kann der Umstand, dass die Rn. 40 bis 46 der Bankenmitteilung verlangen, dass die Anteilseigner zur Schließung von Kapitallücken einer Bank vor der Gewährung einer staatlichen Beihilfe in demselben Umfang wie beim Fehlen einer solchen staatlichen Beihilfe dazu beitragen, die Verluste der Bank zu absorbieren, nicht als ihr Eigentumsrecht berührend angesehen werden.
- 75 Die Verluste der Anteilseigner von notleidenden Banken haben jedenfalls dasselbe Ausmaß, unabhängig davon, ob sie ihren Grund in einem Urteil über die Erklärung der Insolvenz aufgrund der Nichtgewährung einer staatlichen Beihilfe oder in einem Verfahren über die Gewährung einer solchen Beihilfe unter der Voraussetzung der Lastenverteilung haben.
- 76 Was die nachrangigen Gläubiger betrifft, so handelt es sich bei den nachrangigen Titeln, wie der Gerichtshof in Rn. 27 des vorliegenden Urteils ausgeführt hat, um Finanzinstrumente, die bestimmte Eigenschaften mit Schuldprodukten und Anteilspapieren gemeinsam haben, was bedeutet, dass im Fall der Zahlungsunfähigkeit des ausgebenden Instituts die Inhaber dieser Titel nach den Inhabern gewöhnlicher Anleihen, aber vor den Anteilseignern befriedigt werden.
- 77 Aus den Rn. 41, 43 und 44 der Bankenmitteilung geht jedoch hervor, dass diese Gläubiger zum einen erst, nachdem die Verluste zunächst mit Eigenkapital absorbiert wurden, und zum anderen nur, „[w]enn es keine anderen Möglichkeiten gibt“, oder dann, wenn die Bank die aufsichtsrechtlichen Mindestkapitalanforderungen nicht mehr erfüllt, einen Beitrag zur Verringerung der Kapitallücke leisten müssen, um eine etwaige Kapitallücke der betroffenen Bank zu schließen. Außerdem heißt es in Rn. 46 der Mitteilung, dass „der Grundsatz eingehalten werden [muss], dass ‚keine Schlechterstellung von Gläubigern‘ ... erfolgen darf. Nachrangige Gläubiger dürfen folglich für ih[r] Instrument nicht weniger erhalten als das, was sie erhalten hätten, wenn keine staatliche Beihilfe gewährt worden wäre.“
- 78 Aus dieser Randnummer ergibt sich, dass die Lastenverteilungsmaßnahmen, von denen die Gewährung einer staatlichen Beihilfe für eine defizitäre Bank abhängig gemacht würde, das Eigentumsrecht der nachrangigen Gläubiger nicht stärker beeinträchtigen könnten, als dies im Rahmen eines Insolvenzverfahrens infolge der Nichtgewährung einer solchen Beihilfe der Fall wäre.
- 79 Unter diesen Umständen kann nicht mit Erfolg geltend gemacht werden, dass Lastenverteilungsmaßnahmen, wie sie in der Bankenmitteilung vorgesehen sind, einen Eingriff in das Eigentumsrecht der Anteilseigner und nachrangigen Gläubiger darstellen.

80 Damit ist auf die dritte und die vierte Frage zu antworten, dass der Grundsatz des Vertrauensschutzes und das Eigentumsrecht dahin auszulegen sind, dass sie den Rn. 40 bis 46 der Bankenmitteilung nicht entgegenstehen, soweit diese für die Genehmigung einer staatlichen Beihilfe eine Beteiligung von Anteilseignern und nachrangigen Gläubigern an den Lasten voraussetzen.

Zur fünften Frage

81 Mit seiner fünften Frage möchte das vorliegende Gericht wissen, ob die Art. 29, 34, 35 und 40 bis 42 der Richtlinie 2012/30 dahin auszulegen sind, dass sie den Rn. 40 bis 46 der Bankenmitteilung entgegenstehen, soweit diese für die Genehmigung einer staatlichen Beihilfe eine Beteiligung von Anteilseignern und nachrangigen Gläubigern an den Lasten voraussetzen.

82 Die Art. 29, 34, 35 und 40 bis 42 der Richtlinie 2012/30 sehen im Wesentlichen vor, dass Kapitalerhöhungen und Kapitalherabsetzungen bei Aktiengesellschaften einen Beschluss der Hauptversammlung der Gesellschaft voraussetzen.

83 Da die Bankenmitteilung vorsehe, dass bestimmte Änderungen des Grundkapitals einer Bank ohne einen Beschluss der Hauptversammlung oder deren Zustimmung zulässig seien, ist diese Mitteilung nach Auffassung des vorlegenden Gerichts mit dieser Richtlinie unvereinbar.

84 Wie jedoch in Rn. 72 des vorliegenden Urteils ausgeführt worden ist, enthält die Bankenmitteilung keinerlei besondere Bestimmungen in Bezug auf die juristischen Verfahren, mit denen die in den Rn. 40 bis 46 der Mitteilung vorgesehenen Lastenverteilungsmaßnahmen durchzuführen wären.

85 Wenn sich folglich die Mitgliedstaaten in einer besonderen Situation veranlasst sehen könnten, solche Lastenverteilungsmaßnahmen ohne die Zustimmung der Hauptversammlung der Gesellschaft zu erlassen, kann dieser Umstand jedenfalls die Gültigkeit der Bankenmitteilung im Hinblick auf die Bestimmungen der Richtlinie 2012/30 nicht in Frage stellen.

86 Außerdem ist festzustellen, dass die Richtlinie 2012/30 gemäß ihrem dritten Erwägungsgrund darauf abzielt, beim Schutz der Aktionäre einerseits und der Gläubiger der Aktiengesellschaften andererseits ein Mindestmaß an Gleichwertigkeit sicherzustellen. Zu diesem Zweck harmonisiert diese Richtlinie die einzelstaatlichen Vorschriften über die Gründung sowie die Aufrechterhaltung, die Erhöhung und die Herabsetzung des Kapitals dieser Gesellschaften.

87 Die Richtlinie 2012/30 fügt sich in den Rahmen der Verwirklichung der Niederlassungsfreiheit im Binnenmarkt mit dem Hauptziel des Schutzes der Interessen der Gesellschafter sowie Dritter. Sie soll gewährleisten, dass die Rechte der Kapitalgeber im gesamten Binnenmarkt von den Organen der Gesellschaften, in die sie investiert haben, insbesondere bei der Gründung einer Gesellschaft sowie der Erhöhung und Herabsetzung ihres Gesellschaftskapitals, beachtet werden. Die Maßnahmen, die die Richtlinie 2012/30 vorsieht, um diesen Schutz sicherzustellen, betreffen folglich das ordentliche Funktionieren der Aktiengesellschaften.

88 Dagegen handelt es sich bei Maßnahmen in Bezug auf die Beteiligung von Anteilseignern und nachrangigen Gläubigern an den Lasten, wenn sie von den innerstaatlichen Behörden vorgeschrieben werden, um außerordentliche Maßnahmen. Sie dürfen nur im Fall beträchtlicher Störungen im Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaats sowie mit dem Ziel der Vermeidung eines systemischen Risikos und der Sicherstellung der Stabilität des Finanzsystems erlassen werden.

- 89 Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer des Ausgangsverfahrens verbietet es die Richtlinie 2012/30 nicht, dass Maßnahmen in Bezug auf das Gesellschaftskapital unter bestimmten besonderen Umständen, wie den von der Bankenmitteilung erfassten, ohne die Zustimmung der Hauptversammlung der Gesellschaft erlassen werden. Diese Auslegung kann im Übrigen nicht durch das Urteil vom 12. März 1993, Pafitis u. a. (C-441/93, EU:C:1996:92), in Frage gestellt werden.
- 90 In diesem Urteil hat der Gerichtshof nämlich die Richtlinie 77/91/EWG des Rates vom 13. Dezember 1976 zur Koordinierung der Schutzbestimmungen, die in den Mitgliedstaaten den Gesellschaften im Sinne des Artikels 58 Absatz 2 des Vertrages im Interesse der Gesellschafter sowie Dritter für die Gründung der Aktiengesellschaft sowie für die Erhaltung und Änderung ihres Kapitals vorgeschrieben sind, um diese Bestimmungen gleichwertig zu gestalten (ABl. 1977, L 26, S. 1), im Rahmen eines Rechtsstreits ausgelegt, der durch die Insolvenz einer einzigen Bank gekennzeichnet war, während im Ausgangsverfahren die in den Rn. 40 bis 46 der Bankenmitteilung vorgesehenen Lastenverteilungsmaßnahmen als Voraussetzung dafür vorgesehen sind, Banken mit Kapitallücken staatliche Beihilfen zu gewähren, die in der Ausnahmesituation einer beträchtlichen Störung der nationalen Wirtschaft eine systemische Finanzkrise verhindern sollen, die das gesamte nationale Finanzsystem und die Finanzstabilität der Union beeinträchtigen kann.
- 91 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass, wie der Generalanwalt in den Nrn. 105 und 107 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, die in der Rechtssache Pafitis u. a. (C-441/93, EU:C:1996:92) angefochtene nationale Regelung im Zeitraum von 1986 bis 1990 verabschiedet wurde und der Gerichtshof sein Urteil im Jahr 1996 verkündete, d. h. noch weit vor Beginn der dritten Durchführungsphase der Wirtschafts- und Währungsunion mit der Einführung des Euro, der Einrichtung des Eurosystems und den damit zusammenhängenden Änderungen der Unionsverträge. Obwohl ein klares öffentliches Interesse daran besteht, in der gesamten Union einen wirksamen und einheitlichen Schutz der Investoren zu gewährleisten, kann nicht davon ausgegangen werden, dass dieses Interesse in jedem Fall Vorrang vor dem öffentlichen Interesse an der Gewährleistung der Stabilität des Finanzsystems hat.
- 92 Das vorliegende Gericht ist allerdings der Ansicht, dass die Bestimmungen der Richtlinie 2014/59 zu der Feststellung führen können, dass die Bankenmitteilung mit der Richtlinie 2012/30 unvereinbar ist.
- 93 Abgesehen von den in den Rn. 72 und 84 des vorliegenden Urteils getroffenen Feststellungen lässt jedoch der Umstand, dass nach Art. 123 der Richtlinie 2014/59 ab dem 1. Januar 2016 die Art. 29, 34 und 35 sowie 40 bis 42 der Richtlinie 2012/30 im Fall eines Rückgriffs auf die in der Richtlinie 2014/59 vorgesehenen Abwicklungsmechanismen nicht angewandt werden, nicht den Schluss zu, dass derartige Abweichungen vor diesem Zeitpunkt verboten waren.
- 94 Nach alledem ist auf die fünfte Frage zu antworten, dass die Art. 29, 34, 35 und 40 bis 42 der Richtlinie 2012/30 dahin auszulegen sind, dass sie den Rn. 40 bis 46 der Bankenmitteilung nicht entgegenstehen, soweit diese für die Genehmigung einer staatlichen Beihilfe eine Beteiligung von Anteilseignern und nachrangigen Gläubigern an den Lasten voraussetzen.

Zur sechsten Frage

- 95 Mit seiner sechsten Frage möchte das vorliegende Gericht wissen, ob die Bankenmitteilung dahin auszulegen ist, dass die Maßnahmen der Umwandlung oder Abschreibung nachrangiger Titel, wie sie in Rn. 44 dieser Mitteilung vorgesehen sind, eine notwendige und ausreichende Bedingung dafür darstellen, dass eine in den Anwendungsbereich dieser Mitteilung fallende staatliche Beihilfe für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt wird, oder ob es für die Zulässigkeit dieser Beihilfe ausreicht, dass die nachrangigen Titel in verhältnismäßiger Weise umgewandelt oder abgeschrieben werden.

- 96 Aus der Vorlageentscheidung geht hervor, dass der Ustavno sodišče (Verfassungsgerichtshof) mit dieser Frage wissen möchte, ob in Fällen, in denen eine Bank die aufsichtsrechtlichen Mindestkapitalanforderungen im Sinne von Rn. 44 der Bankenmitteilung nicht erfüllt, die Maßnahmen der Abschreibung der nachrangigen Titel zur vollumfänglichen Deckung der feststehenden Verluste der Bank durchzuführen sind oder ob diese Maßnahmen nur teilweise, in verhältnismäßiger Weise durchgeführt werden können.
- 97 Gemäß Rn. 44 der Bankenmitteilung müssen in Fällen, in denen eine Bank die aufsichtsrechtlichen Mindestkapitalanforderungen nicht erfüllt, d. h., wenn das Eigenkapital allein nicht ausreicht, um die Verluste der Bank absorbieren zu können, in der Regel, bevor dieser Bank staatliche Beihilfen gewährt werden, nachrangige Titel umgewandelt oder abgeschrieben werden. Ferner dürfen nach derselben Randnummer staatliche Beihilfen erst dann gewährt werden, wenn Eigenkapital und nachrangige Titel vollumfänglich zum Ausgleich der etwaigen Verluste der Bank eingesetzt worden sind.
- 98 Wie in den Rn. 40 und 41 des vorliegenden Urteils ausgeführt worden ist, beschränkt die Kommission zum einen dadurch, dass sie Verhaltensnormen erlässt und durch ihre Veröffentlichung ankündigt, dass sie diese auf die von ihnen erfassten Fälle anwenden werde, selbst die Ausübung des ihr zustehenden Ermessens und kann grundsätzlich nicht von diesen Normen abweichen, ohne dass dies gegebenenfalls wegen eines Verstoßes gegen allgemeine Rechtsgrundsätze wie die der Gleichbehandlung oder des Vertrauensschutzes geahndet würde. Zum anderen entbindet der Erlass solcher Normen die Kommission nicht von ihrer Pflicht, die spezifischen außergewöhnlichen Umstände zu prüfen, auf die sich ein Mitgliedstaat beruft.
- 99 Hieraus folgt, dass der Umstand, dass eine staatliche Beihilfemaßnahme die in Rn. 44 der Bankenmitteilung genannten Kriterien erfüllt, eine grundsätzlich ausreichende Bedingung dafür darstellt, dass die Kommission sie für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt, hierfür aber nicht zwingend notwendig ist.
- 100 Ein Mitgliedstaat muss daher notleidende Banken vor der Gewährung einer staatlichen Beihilfe weder dazu verpflichten, nachrangige Titel in Eigenkapital umzuwandeln oder abzuschreiben, noch dazu, diese Titel vollumfänglich zum Ausgleich der Verluste einzusetzen. In einem solchen Fall kann die geplante staatliche Beihilfe allerdings nicht als auf das erforderliche Minimum beschränkt angesehen werden, wie es Rn. 15 der Bankenmitteilung verlangt. Der Mitgliedstaat sowie die Banken, die Empfänger der geplanten staatlichen Beihilfen sind, tragen somit das Risiko einer Entscheidung der Kommission, mit der diese Beihilfen für mit dem Binnenmarkt unvereinbar erklärt werden.
- 101 Im Übrigen heißt es in Rn. 45 der Bankenmitteilung, dass eine Ausnahme von den unter u. a. in Rn. 44 der Mitteilung ausgeführten Voraussetzungen möglich ist, wenn die Umsetzung der Maßnahmen der Umwandlung oder Abschreibung der Titel „die Stabilität des Finanzsystems gefährden oder zu unverhältnismäßigen Ergebnissen führen würde“. Somit kann eine Bank insbesondere nicht dazu verpflichtet werden, sämtliche nachrangigen Titel vor der Gewährung einer staatlichen Beihilfe umzuwandeln oder abzuschreiben, wenn die Umwandlung oder Abschreibung eines Teils der nachrangigen Titel zur Schließung einer Kapitallücke der betroffenen Bank ausreichend gewesen wäre.
- 102 Nach alledem ist auf die sechste Frage zu antworten, dass die Bankenmitteilung dahin auszulegen ist, dass die Maßnahmen der Umwandlung oder Abschreibung nachrangiger Titel, wie sie in Rn. 44 dieser Mitteilung vorgesehen sind, nicht über das hinausgehen dürfen, was zur Schließung einer Kapitallücke der betroffenen Bank erforderlich ist.

Zur siebten Frage

- 103 Mit seiner siebten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 2 siebter Gedankenstrich der Richtlinie 2001/24 dahin auszulegen ist, dass die Maßnahmen zur Beteiligung von Anteilseignern und nachrangigen Gläubigern an den Lasten, wie sie in den Rn. 40 bis 46 der Bankenmitteilung vorgesehen sind, unter den Begriff der „Sanierungsmaßnahmen“ im Sinne dieser Bestimmung fallen.
- 104 Es ist festzustellen, dass die Richtlinie 2001/24, wie aus ihrem sechsten Erwägungsgrund hervorgeht, zum Ziel hat, ein System der gegenseitigen Anerkennung der Sanierungsmaßnahmen einzuführen, ohne eine Harmonisierung der nationalen Rechtsvorschriften auf diesem Gebiet anzustreben (vgl. Urteil vom 24. Oktober 2013, LBI, C-85/12, EU:C:2013:697, Rn. 39).
- 105 Dieses Ziel erfordert es, dass die von den Behörden und Gerichten des Herkunftsmitgliedstaats, d. h. des Mitgliedstaats, in dem das Kreditinstitut zugelassen wurde, ergriffenen Sanierungsmaßnahmen in allen anderen Mitgliedstaaten die Wirkungen entfalten, die ihnen das Recht dieses Mitgliedstaats beilegt (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 24. Oktober 2013, LBI, C-85/12, EU:C:2013:697, Rn. 22).
- 106 Gemäß Art. 2 siebter Gedankenstrich der Richtlinie 2001/24 gelten als „Sanierungsmaßnahmen“ Maßnahmen, „mit denen die finanzielle Lage eines Kreditinstituts gesichert oder wiederhergestellt werden soll und die die bestehenden Rechte Dritter beeinträchtigen könnten, einschließlich der Maßnahmen, die eine Aussetzung der Zahlungen, eine Aussetzung der Vollstreckungsmaßnahmen oder eine Kürzung der Forderungen erlauben“.
- 107 Wie sämtliche Parteien des Ausgangsverfahrens, die sich zu dieser Frage geäußert haben, geltend gemacht haben, ergibt sich bereits aus dem Wortlaut dieser Bestimmung und aus ihrer weiten Definition des Begriffs der „Sanierungsmaßnahmen“, dass die Lastenverteilungsmaßnahmen, wie sie in den Rn. 40 bis 46 der Bankenmitteilung vorgesehen sind, unter den Begriff der „Sanierungsmaßnahmen“ im Sinne der Richtlinie 2001/24 gefasst werden können.
- 108 Zum einen ist nämlich, da, wie in Rn. 43 der Bankenmitteilung ausgeführt wird, die Lastenverteilungsmaßnahmen darauf abzielen, die Eigenkapitalposition der Banken wiederherzustellen und deren Kapitallücken zu schließen, Gegenstand dieser Maßnahmen, die finanzielle Lage eines Kreditinstituts zu sichern oder wiederherzustellen.
- 109 Zum anderen sind die Lastenverteilungsmaßnahmen, insbesondere die Umwandlung der nachrangigen Titel in Eigenkapital oder die Abschreibung dieser Titel, ihrer Art nach geeignet, die bestehenden Rechte Dritter zu beeinträchtigen und dadurch zu einer Kürzung der Forderungen zu führen.
- 110 Um unter den Begriff der „Sanierungsmaßnahmen“ im Sinne der Richtlinie 2001/24 fallen zu können, ist allerdings auch noch erforderlich, wie sich insbesondere aus dem sechsten Erwägungsgrund und aus Art. 3 Abs. 1 dieser Richtlinie ergibt, dass die Lastenverteilungsmaßnahmen von einer Behörde oder einem Gericht erlassen wurden. Wenn dagegen die Lastenverteilungsmaßnahmen ohne ein Eingreifen einer Behörde oder eines Gerichts von den Anteilseignern oder den nachrangigen Gläubigern beschlossen und durchgeführt wurden, können diese Maßnahmen keine Sanierungsmaßnahmen im Sinne der Richtlinie 2001/24 darstellen.
- 111 Außerdem stellt sich das vorlegende Gericht die Frage, ob die Tatsache, dass Art. 2 siebter Gedankenstrich der Richtlinie 2001/24 durch Art. 117 der Richtlinie 2014/59 dahin geändert wurde, dass die von der zuletzt genannten Richtlinie vorgesehenen Abwicklungsinstrumente – die den Maßnahmen zur Beteiligung von Anteilseignern und nachrangigen Gläubigern an den Lasten entsprechen – ausdrücklich in den Begriff der „Sanierungsmaßnahmen“ einbezogen werden, die Annahme zulässt, dass zum für das Ausgangsverfahren maßgeblichen Zeitpunkt diese Lastenverteilungsmaßnahmen nicht unter den Begriff der „Sanierungsmaßnahmen“ im Sinne der Richtlinie 2001/24 fielen.

112 Dieser Auslegung kann nicht gefolgt werden.

113 Wie nämlich der Generalanwalt in Nr. 143 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, ist diese Änderung im Licht der Tatsache zu sehen, dass mit der Richtlinie 2001/24 keine Harmonisierung der einschlägigen Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten angestrebt wurde, sondern lediglich ein System der gegenseitigen Anerkennung geschaffen werden sollte. Die Richtlinie 2014/59 verpflichtet nunmehr jedoch die Mitgliedstaaten zur Einführung bestimmter Maßnahmen zur Ermöglichung der Sanierung von Banken, was es erforderlich macht, dass diese Maßnahmen ausdrücklich bezeichnet werden, um die einheitliche Anwendung der Richtlinie 2014/59 in der Union zu gewährleisten. Daraus folgt jedoch nicht, dass ähnliche öffentliche Maßnahmen früher nicht unter den Begriff „Sanierungsmaßnahmen“ gefallen wären.

114 Somit ist auf die siebte Frage zu antworten, dass Art. 2 siebter Gedankenstrich der Richtlinie 2001/24 dahin auszulegen ist, dass die Lastenverteilungsmaßnahmen, wie sie in den Rn. 40 bis 46 der Bankenmitteilung vorgesehen sind, unter den Begriff der „Sanierungsmaßnahmen“ im Sinne dieser Bestimmung fallen.

Kosten

115 Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem beim vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Große Kammer) für Recht erkannt:

- 1. Die Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften für staatliche Beihilfen ab dem 1. August 2013 auf Maßnahmen zur Stützung von Banken im Kontext der Finanzkrise („Bankenmitteilung“) ist dahin auszulegen, dass sie keine Bindungswirkung gegenüber den Mitgliedstaaten hat.**
- 2. Die Art. 107 bis 109 AEUV sind dahin auszulegen, dass sie den Rn. 40 bis 46 der Bankenmitteilung nicht entgegenstehen, soweit diese für die Genehmigung einer staatlichen Beihilfe eine Beteiligung von Anteilseignern und Inhabern nachrangiger Titel an den Lasten voraussetzen.**
- 3. Der Grundsatz des Vertrauensschutzes und das Eigentumsrecht sind dahin auszulegen, dass sie den Rn. 40 bis 46 der Bankenmitteilung nicht entgegenstehen, soweit diese für die Genehmigung einer staatlichen Beihilfe eine Beteiligung von Anteilseignern und Inhabern nachrangiger Titel an den Lasten voraussetzen.**
- 4. Die Art. 29, 34, 35 und 40 bis 42 der Richtlinie 2012/30/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 zur Koordinierung der Schutzbestimmungen, die in den Mitgliedstaaten den Gesellschaften im Sinne des Artikels 54 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union im Interesse der Gesellschafter sowie Dritter für die Gründung der Aktiengesellschaft sowie für die Erhaltung und Änderung ihres Kapitals vorgeschrieben sind, um diese Bestimmungen gleichwertig zu gestalten, sind dahin auszulegen, dass sie den Rn. 40 bis 46 der Bankenmitteilung nicht entgegenstehen, soweit diese für die Genehmigung einer staatlichen Beihilfe eine Beteiligung von Anteilseignern und Inhabern nachrangiger Titel an den Lasten voraussetzen.**

5. Die Bankenmitteilung ist dahin auszulegen, dass die Maßnahmen der Umwandlung oder Abschreibung von Hybridkapital und nachrangigen Schuldtiteln, wie sie in Rn. 44 dieser Mitteilung vorgesehen sind, nicht über das hinausgehen dürfen, was zur Schließung einer Kapittallücke der betroffenen Bank erforderlich ist.
6. Art. 2 siebter Gedankenstrich der Richtlinie 2001/24/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. April 2001 über die Sanierung und Liquidation von Kreditinstituten ist dahin auszulegen, dass die Lastenverteilungsmaßnahmen, wie sie in den Rn. 40 bis 46 der Bankenmitteilung vorgesehen sind, unter den Begriff der „Sanierungsmaßnahmen“ im Sinne dieser Bestimmung fallen.

Unterschriften

i — Die vorliegende Sprachfassung ist in Rn. 28 gegenüber der ursprünglich online gestellten Fassung geändert worden.