



# Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN  
JULIANE KOKOTT  
vom 31. März 2022<sup>1</sup>

**Rechtssache C-45/21**

**Banka Slovenije,  
Beteiligte:**

**Državni zbor Republike Slovenije (Staatsversammlung der Republik Slowenien)**

(Vorabentscheidungsersuchen des Ustavno sodišče Republike Slovenije [Verfassungsgericht der Republik Slowenien])

„Vorabentscheidungsverfahren – Stabilität des Finanzsystems – Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten im öffentlichen Interesse – Europäisches System der Zentralbanken (ESZB) – Nationale Zentralbank (NZB) als Abwicklungsbehörde – Herabschreibung und Löschung von Kapitalinstrumenten im Rahmen der hoheitlichen Sanierung oder Abwicklung eines Kreditinstituts – „No creditor worse off“-Grundsatz – Haftung der NZB – Entschädigung der betroffenen Anteilseigner und Gläubiger durch die NZB – Art. 123 AEUV – Verbot der monetären Staatsfinanzierung – Verordnung (EG) Nr. 3603/93 – Art. 130 AEUV – Grundsatz der Unabhängigkeit der Zentralbanken – Veröffentlichung und Zugang zu Dokumenten im Zusammenhang mit der Abwicklung eines Kreditinstituts in den Jahren 2013 und 2014 – Richtlinien 2006/48/EG und 2013/36/EG – Sachliche Anwendbarkeit“

## **I. Einführung**

1. Das vorliegende Vorabentscheidungsersuchen spielt an der Schnittstelle von europäischer Währungspolitik und Bankenabwicklung. Im Kern geht es um die Frage, ob die Lasten der Abwicklungsfinanzierung – wenn sie von einer nationalen Zentralbank (im Folgenden: NZB) als Abwicklungsbehörde zu tragen sind – einen Verstoß gegen das Verbot der monetären Staatsfinanzierung aus Art. 123 AEUV bewirken oder die durch Art. 130 AEUV garantierte Unabhängigkeit der Zentralbanken beeinträchtigen können.

<sup>1</sup> Originalsprache: Deutsch.

2. Das Verbot der monetären Staatsfinanzierung hat den Gerichtshof bislang vor allem im Zusammenhang mit geldpolitischen Maßnahmen der Europäischen Zentralbank (im Folgenden: EZB) beschäftigt.<sup>2</sup> Ganz allgemein gesprochen verbietet Art. 123 AEUV aber, dass Mitgliedstaaten ihre Verbindlichkeiten gegenüber Dritten von der EZB oder ihrer jeweiligen NZB finanzieren lassen.<sup>3</sup>

3. Das Ausgangsverfahren betrifft die Rechtslage vor Errichtung eines einheitlichen Abwicklungsmechanismus auf Unionsebene im Jahr 2014 und der damit einhergehenden Einführung eines unionsweiten Abwicklungsfonds.<sup>4</sup> Zu diesem Zeitpunkt war die slowenische Zentralbank Banka Slovenije nach dem nationalen Recht mit der Aufgabe der Sanierung und Abwicklung von Banken in Slowenien betraut, deren Insolvenz eine Gefahr für die Stabilität des Finanzsystems darstellen würde.<sup>5</sup>

4. Unter der alten slowenischen Rechtslage gab es jedoch keinen Finanzierungsmechanismus für die Kosten der Bankenabwicklung. Vielmehr verpflichtet nun nachträglich ein Ende 2019 in Kraft getretenes Gesetz Banka Slovenije, die Anteilseigner und Gläubiger von Banken, die von einer hoheitlichen Sanierungs- oder Abwicklungsmaßnahme in den Jahren 2013 und 2014 betroffen waren, unter bestimmten Umständen aus eigenen Mitteln zu entschädigen.

5. Darin sieht Banka Slovenije einen Verstoß gegen das Verbot aus Art. 123 AEUV. Da die sie treffenden Forderungen unter Umständen sehr umfangreich sein können, befürchtet sie außerdem eine Gefährdung ihrer finanziellen Unabhängigkeit.

## II. Rechtlicher Rahmen

### A. Unionsrecht

#### 1. *Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)*

6. Art. 123 Abs. 1 AEUV enthält das sogenannte Verbot der monetären Staatsfinanzierung. Er lautet wie folgt:

„Überziehungs- oder andere Kreditfazilitäten bei der [EZB] oder den [NZB] für Organe, Einrichtungen oder sonstige Stellen der Union, Zentralregierungen, regionale oder lokale Gebietskörperschaften oder andere öffentlich-rechtliche Körperschaften, sonstige Einrichtungen des öffentlichen Rechts oder öffentliche Unternehmen der Mitgliedstaaten sind ebenso verboten wie der unmittelbare Erwerb von Schuldtiteln von diesen durch die [EZB] oder die [NZB].“

<sup>2</sup> Insbesondere in den Urteilen vom 16. Juni 2015, Gauweiler u. a. (C-62/14, EU:C:2015:400), und vom 11. Dezember 2018, Weiss u. a. (C-493/17, EU:C:2018:1000).

<sup>3</sup> Siehe Art. 1 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung (EG) Nr. 3603/93 zur Festlegung der Begriffsbestimmungen für die Anwendung der in Art. 104 und Art. 104b Abs. 1 des Vertrages [(heute Art. 123 und Art. 125 AEUV)] vorgesehenen Verbote (im Folgenden: Verordnung Nr. 3603/93) (ABl. 1993, L 332, S. 1).

<sup>4</sup> Vgl. Art. 67 ff. der Verordnung (EU) Nr. 806/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Juli 2014 zur Festlegung einheitlicher Vorschriften und eines einheitlichen Verfahrens für die Abwicklung von Kreditinstituten und bestimmten Wertpapierfirmen im Rahmen eines einheitlichen Abwicklungsmechanismus und eines einheitlichen Abwicklungsfonds sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 (im Folgenden: SRM-Verordnung) (ABl. 2014, L 225, S. 1).

<sup>5</sup> Die Vereinbarkeit der Ausgestaltung dieser Befugnisse mit dem Unionsrecht, insbesondere dem Eigentumsrecht aus Art. 17 Abs. 1 der Charta, war bereits Gegenstand eines Verfahrens vor dem Gerichtshof, welches zum Urteil vom 19. Juli 2016, Kotnik u. a. (C-526/14, EU:C:2016:570), geführt hat.

7. Art. 131 AEUV sieht Folgendes vor:

„Jeder Mitgliedstaat stellt sicher, dass seine innerstaatlichen Rechtsvorschriften einschließlich der Satzung seiner [NZB] mit den Verträgen sowie mit der Satzung des ESZB und der EZB im Einklang stehen.“

8. Art. 127 AEUV lautet wie folgt:

„(1) Das vorrangige Ziel des [ESZB] ist es, die Preisstabilität zu gewährleisten. Soweit dies ohne Beeinträchtigung des Zieles der Preisstabilität möglich ist, unterstützt das ESZB die allgemeine Wirtschaftspolitik in der Union ...

(2) Die grundlegenden Aufgaben des ESZB bestehen darin,

- die Geldpolitik der Union festzulegen und auszuführen,
- Devisengeschäfte im Einklang mit Artikel 219 durchzuführen,
- die offiziellen Währungsreserven der Mitgliedstaaten zu halten und zu verwalten,
- das reibungslose Funktionieren der Zahlungssysteme zu fördern.

...

(5) Das ESZB trägt zur reibungslosen Durchführung der von den zuständigen Behörden auf dem Gebiet der Aufsicht über die Kreditinstitute und der Stabilität des Finanzsystems ergriffenen Maßnahmen bei.

(6) Der Rat kann einstimmig durch Verordnungen gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren und nach Anhörung des Europäischen Parlaments und der Europäischen Zentralbank besondere Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute und sonstige Finanzinstitute mit Ausnahme von Versicherungsunternehmen der Europäischen Zentralbank übertragen.“

9. Art. 282 Abs. 3 AEUV bestimmt:

„Die [EZB] besitzt Rechtspersönlichkeit. Sie allein ist befugt, die Ausgabe des Euro zu genehmigen. Sie ist in der Ausübung ihrer Befugnisse und der Verwaltung ihrer Mittel unabhängig. Die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union sowie die Regierungen der Mitgliedstaaten achten diese Unabhängigkeit.“

## 2. *Satzung des ESZB und der EZB*

10. Das Protokoll (Nr. 4) über die Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank (im Folgenden: Satzung des ESZB und der EZB)<sup>6</sup> bestimmt in seinem Art. 14.4:

„Die nationalen Zentralbanken können andere als die in dieser Satzung bezeichneten Aufgaben wahrnehmen, es sei denn, der EZB-Rat stellt mit Zweidrittelmehrheit der abgegebenen Stimmen fest, dass diese Aufgaben nicht mit den Zielen und Aufgaben des ESZB vereinbar sind. Derartige Aufgaben werden von den nationalen Zentralbanken in eigener Verantwortung und auf eigene Rechnung wahrgenommen und gelten nicht als Aufgaben des ESZB.“

11. Art. 28 dieser Satzung bestimmt:

„28. 1. Das Kapital der EZB beträgt 5 Milliarden Euro. Das Kapital kann durch einen Beschluss des EZB-Rates mit der in Artikel 10.3 vorgesehenen qualifizierten Mehrheit innerhalb der Grenzen und unter den Bedingungen, die der Rat nach dem Verfahren des Artikels 41 festlegt, erhöht werden.

28. 2. Die nationalen Zentralbanken sind alleinige Zeichner und Inhaber des Kapitals der EZB. Die Zeichnung des Kapitals erfolgt nach dem gemäß Artikel 29 festgelegten Schlüssel.

...“

12. Art. 32 der Satzung des ESZB und der EZB sieht Folgendes vor:

„32.1. Die Einkünfte, die den nationalen Zentralbanken aus der Erfüllung der währungspolitischen Aufgaben des ESZB zufließen (im Folgenden als ‚monetäre Einkünfte‘ bezeichnet), werden am Ende eines jeden Geschäftsjahres nach diesem Artikel verteilt.

32.2. Der Betrag der monetären Einkünfte einer jeden nationalen Zentralbank entspricht ihren jährlichen Einkünften aus Vermögenswerten, die sie als Gegenposten zum Bargeldumlauf und zu ihren Verbindlichkeiten aus Einlagen der Kreditinstitute hält. Diese Vermögenswerte werden von den nationalen Zentralbanken gemäß den vom EZB-Rat zu erlassenden Richtlinien gesondert erfasst.

...“

13. Nach Art. 33.1 dieser Satzung wird der nach Abführung eines bestimmten Betrags verbleibende Nettogewinn der EZB an die NZB entsprechend des Kapitalschlüssels ihrer Beteiligung ausgeschüttet. Art. 33.2 sieht für den Fall, dass die EZB einen Verlust erwirtschaftet, vor, dass der Fehlbetrag aus dem allgemeinen Reservefonds der EZB und erforderlichenfalls nach einem entsprechenden Beschluss des EZB-Rates aus den monetären Einkünften des betreffenden Geschäftsjahrs im Verhältnis und bis in Höhe der Beträge gezahlt werden kann, die nach Art. 32.5 an die nationalen Zentralbanken verteilt werden.

<sup>6</sup> ABl. 2016, C 202, S. 230.

14. Art. 35.3 der Satzung des ESZB und der EZB lautet:

„Die EZB unterliegt der Haftungsregelung des Artikels 340 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union. Die Haftung der nationalen Zentralbanken richtet sich nach dem jeweiligen innerstaatlichen Recht.“

### 3. *Verordnung Nr. 3603/93*

15. Art. 1 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 3603/93<sup>7</sup> definiert den in Art. 123 AEUV enthaltenen Begriff der „anderen Kreditfazilität“ als „jede Finanzierung von Verbindlichkeiten des öffentlichen Sektors gegenüber Dritten“.

### 4. *Richtlinie 2001/24*

16. Die Richtlinie 2001/24/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. April 2001 über die Sanierung und Liquidation von Kreditinstituten (im Folgenden: Richtlinie 2001/24)<sup>8</sup> findet nach ihrem Art. 1 Abs. 1 „Anwendung auf Kreditinstitute und deren in einem anderen Mitgliedstaat als ihrem Sitzmitgliedstaat errichtete Zweigstellen im Sinne von Artikel 1 Nummern 1 und 3 der Richtlinie 2000/12/EG<sup>9</sup> vorbehaltlich der dort in Artikel 2 Absatz 3 vorgesehenen Voraussetzungen und Ausnahmen.“

17. Gemäß Art. 2 der Richtlinie 2001/24 können „zuständige Behörden“ im Sinne dieser Richtlinie sowohl Behörden im Sinne von Art. 4 Abs. 1 Nr. 40 der Verordnung Nr. 575/2013<sup>10</sup> als auch Abwicklungsbehörden im Sinne von Art. 2 Abs. 1 Nr. 18 der BRRD<sup>11</sup> sein.

18. Art. 33 der Richtlinie 2001/24 bestimmt:

„Alle Personen, die im Rahmen der in den Artikeln 4, 5, 8, 9, 11 und 19 vorgesehenen Unterrichts- oder Konsultationsverfahren zur Entgegennahme oder Erteilung von Informationen befugt sind, unterliegen dem Berufsgeheimnis entsprechend den Vorschriften und Bedingungen des Artikels 30 der Richtlinie 2000/12/EG<sup>12</sup>; hiervon ausgenommen sind die Gerichte, auf die die geltenden nationalen Bestimmungen Anwendung finden.“

19. Die in den Art. 4, 5, 8, 9, 11 und 19 vorgesehenen Verfahren betreffen die Unterrichtung und Konsultation der Behörden anderer Mitgliedstaaten oder Drittstaaten, in denen sich die Zweigstelle eines Kreditinstituts befindet, welches im Sitzmitgliedstaat Gegenstand einer Sanierungs- oder Abwicklungsmaßnahme ist.

<sup>7</sup> Siehe Nachweis in Fn. 3.

<sup>8</sup> ABl. 2001, L 125, S. 15.

<sup>9</sup> Siehe zu den Verweisen auf die Richtlinie 2000/12/EG sogleich Nr. 23 der vorliegenden Schlussanträge.

<sup>10</sup> Verordnung (EU) Nr. 575/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über Aufsichtsanforderungen an Kreditinstitute und Wertpapierfirmen und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 646/2012 (ABl. 2014, L 176, S. 3). Zuständige Behörde ist danach „eine nach einzelstaatlichem Recht offiziell anerkannte öffentliche Behörde oder Einrichtung, die nach diesem Recht zur Beaufsichtigung von Instituten als Teil des in dem betreffenden Mitgliedstaat geltenden Aufsichtssystems befugt ist.“

<sup>11</sup> Richtlinie 2014/59/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 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 (im Folgenden: BRRD) (ABl. 2014, L 173, S. 190).

<sup>12</sup> Richtlinie 2000/12/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. März 2000 über die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Kreditinstitute (ABl. 2000, L 126, S. 1) (im Folgenden: Richtlinie 2000/12). Siehe zur Bedeutung der Verweise auf die Richtlinie 2000/12 nach ihrer Aufhebung sogleich Nr. 23 der vorliegenden Schlussanträge.

## **5. Richtlinie 2006/48 (CRD III)**

20. Die Richtlinie 2006/48/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2006 über die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Kreditinstitute (im Folgenden: Richtlinie 2006/48)<sup>13</sup> legte gemäß deren Art. 1 Abs. 1 „Vorschriften für die Aufnahme und die Ausübung der Tätigkeit der Kreditinstitute und deren Beaufsichtigung fest“.

21. Für die Zwecke dieser Richtlinie gelten als „zuständige Behörden“ gemäß deren Art. 4 Nr. 4 „diejenigen nationalen Behörden, die aufgrund von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften die Beaufsichtigungsbefugnis über Kreditinstitute haben“.

22. Art. 44 dieser Richtlinie sah als erste Vorschrift des Abschnitts „Informationsaustausch und Berufsgeheimnis“ Folgendes vor:

„(1) Die Mitgliedstaaten schreiben vor, dass alle Personen, die für die zuständigen Behörden tätig sind oder waren, sowie die von den zuständigen Behörden beauftragten Wirtschaftsprüfer und Sachverständigen dem Berufsgeheimnis unterliegen.“

Vertrauliche Informationen, die sie in ihrer beruflichen Eigenschaft erhalten, dürfen an keine Person oder Behörde weitergegeben werden, es sei denn, in zusammengefasster oder allgemeiner Form, so dass die einzelnen Institute nicht zu erkennen sind; dies gilt nicht für Fälle, die unter das Strafrecht fallen.

In Fällen, in denen für ein Kreditinstitut durch Gerichtsbeschluss das Konkursverfahren eröffnet oder die Zwangsabwicklung eingeleitet worden ist, können jedoch vertrauliche Informationen, die sich nicht auf Dritte beziehen, welche an Versuchen zur Rettung des Kreditinstituts beteiligt sind, in zivilgerichtlichen Verfahren weitergegeben werden.

(2) Absatz 1 steht dem Informationsaustausch der zuständigen Behörden der einzelnen Mitgliedstaaten gemäß dieser Richtlinie sowie anderen für die Kreditinstitute geltenden Richtlinien nicht entgegen. Die Informationen fallen unter das Berufsgeheimnis gemäß Absatz 1.“

23. Art. 158 der Richtlinie 2006/48 bestimmte:

„(1) Die Richtlinie 2000/12/EG in der Fassung der in Anhang XV Teil A aufgeführten Richtlinien wird unbeschadet der Pflichten der Mitgliedstaaten hinsichtlich der im Anhang XV Teil B genannten Umsetzungsfristen aufgehoben.“

(2) Bezugnahmen auf die aufgehobenen Richtlinien gelten als Bezugnahmen auf die vorliegende Richtlinie und sind entsprechend der Übereinstimmungstabelle im Anhang XIV zu lesen.“

## **6. Richtlinie 2013/36 (CRD IV)**

24. Die 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, zur Änderung der Richtlinie 2002/87/EG und zur Aufhebung der Richtlinien

<sup>13</sup> ABl. 2006, L 177, S. 1.

2006/48/EG und 2006/49/EG (im Folgenden: Richtlinie 2013/36)<sup>14</sup> regelt gemäß ihrem Art. 1 den Zugang zur Tätigkeit von Kreditinstituten sowie die Aufsichtsbefugnisse und die Instrumente der Beaufsichtigung von Kreditinstituten.

25. Art. 3 Abs. 1 Nr. 36 der Richtlinie 2013/36 verweist für die Definition der „zuständigen Behörde“ auf Art. 4 Abs. 1 Nr. 40 der Verordnung Nr. 575/2013.<sup>15</sup>

26. Art. 4 Abs. 7 der Richtlinie 2013/36 bestimmt:

„Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die Aufsichtsaufgaben gemäß dieser Richtlinie und der Verordnung (EU) Nr. 575/2013 sowie jede andere Aufgabe der zuständigen Aufsichtsbehörden getrennt und unabhängig von den Aufgaben im Zusammenhang mit der Abwicklung von Instituten sind. Sie setzen die Kommission und die EBA hiervon unter Angabe der etwaigen Aufgabenverteilung in Kenntnis.“

27. Art. 53 Abs. 1 dieser Richtlinie enthält eine im Wesentlichen identische Regelung zur Geheimhaltungspflicht wie Art. 44 Abs. 1 der Richtlinie 2006/48. Abs. 3 dieser Vorschrift lautet:

„Absatz 1 steht dem nicht entgegen, dass die zuständigen Behörden die Ergebnisse von im Einklang mit Artikel 100 oder Artikel 32 der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010<sup>16</sup> durchgeführten Stresstests veröffentlichen oder der EBA diese Ergebnisse zur öffentlichen Bekanntgabe unionsweiter Stresstestergebnisse übermitteln.“

28. Art. 59 Abs. 1 der Richtlinie 2013/36 bestimmt:

„Unbeschadet des Artikels 53 Absatz 1 und des Artikels 54 können die Mitgliedstaaten durch nationales Gesetz die Weitergabe bestimmter Informationen an andere Dienststellen ihrer zentralstaatlichen Behörden, die für das Recht über die Beaufsichtigung von Instituten, Finanzinstituten und Versicherungsunternehmen zuständig sind, sowie an die von diesen Dienststellen beauftragten Inspektoren gestatten.

Solche Informationen dürfen jedoch nur weitergegeben werden, wenn dies aus Aufsichtsgründen und aufgrund von Präventiv- und Abwicklungsmaßnahmen für insolvenzbedrohte Institute erforderlich ist. Unbeschadet des Absatzes 2 unterliegen Personen, die Zugang zu den Informationen haben, einer beruflichen Geheimhaltungspflicht, die der nach Artikel 53 Absatz 1 mindestens gleichwertig ist.

...“

29. Gemäß ihrem Art. 163 hebt die Richtlinie 2013/36 die Richtlinien 2006/48 und 2006/49 mit Wirkung zum 1. Januar 2014 auf.

<sup>14</sup> ABl. 2013, L 176, S. 338.

<sup>15</sup> Siehe Fn. 10 dieser Schlussanträge.

<sup>16</sup> Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Bankenaufsichtsbehörde), zur Änderung des Beschlusses Nr. 716/2009/EG und zur Aufhebung des Beschlusses 2009/78/EG der Kommission.

## B. Slowenisches Recht

### 1. ZBan-1

30. Das Zakon o bančništvu (Bankwesengesetz, im Folgenden: ZBan-1) sieht in seinem Art. 253a vor, dass Banka Slovenije als Abwicklungsbehörde die Herabschreibung oder Löschung von berücksichtigungsfähigen Verbindlichkeiten eines in Schwierigkeiten geratenen Kreditinstituts anordnen kann, wenn dies im öffentlichen Interesse zur Verhinderung der Insolvenz dieses Instituts und damit zur Gewährleistung der Stabilität des Finanzsystems insgesamt notwendig ist.

31. In Art. 261a Abs. 5 ZBan-1 ist der sogenannte „No creditor worse off“-Grundsatz (im Folgenden: NCWO-Grundsatz) niedergelegt, wonach Anteilseigner oder Gläubiger durch eine Maßnahme nach Art. 253a ZBan-1 nicht schlechter gestellt werden dürfen, als sie im Fall der Insolvenz des betreffenden Instituts gestanden hätten.

32. Gemäß Art. 350a Abs. 1 ZBan-1 können die Anteilseigner und Gläubiger eines Kreditinstituts unter den Voraussetzungen des Art. 223a ZBan-1 den Ersatz des Schadens verlangen, den sie durch eine von Banka Slovenije angeordnete Abwicklungs- oder Sanierungsmaßnahme erlitten haben. Art. 223a sieht vor, dass von einem sorgfaltswidrigen Handeln von Banka Slovenije ausgegangen werden muss, wenn diese bzw. die Personen, deren Handeln ihr zuzurechnen ist, zum Zeitpunkt der Entscheidung aufgrund der Tatsachen und Umstände, die ihnen bekannt waren oder bekannt gewesen sein müssten, nicht in gerechtfertigter Weise davon ausgehen konnten, dass die Entscheidung rechtmäßig ist.

### 2. ZPSVIKOB

#### *a) Vorschriften über die Entschädigung von Inhabern gelöschter oder herabgeschriebener Kapitalinstrumente*

33. Das Zakon o postopku sodnega in izvensodnega varstva nekdanjih imetnikov kvalificiranih obveznosti bank (Gesetz über das Verfahren des gerichtlichen und außergerichtlichen Rechtsschutzes ehemaliger Inhaber qualifizierter Bankverbindlichkeiten, im Folgenden: ZPSVIKOB) enthält Regelungen über die Durchsetzung der Entschädigungsansprüche, die Anleger eines Kreditinstituts gemäß Art. 350a Abs. 1 ZBan-1 wegen der in den Jahren 2013 und 2014 von Banka Slovenije angeordneten Sanierungs- und Abwicklungsmaßnahmen geltend machen können.

34. Nach Art. 31 ZPSVIKOB besteht ein solcher Entschädigungsanspruch, wenn Banka Slovenije entweder nicht nachweisen kann, dass die Maßnahme im öffentlichen Interesse im Sinne von Art. 253a ZBan-1 notwendig war, oder der in Art. 261a Abs. 5 ZBan-1 niedergelegte NCWO-Grundsatz nicht eingehalten wurde.

35. Daneben sieht das ZPSVIKOB in seinen Art. 4 bis 7 eine pauschale Entschädigungsmöglichkeit ausschließlich für bestimmte Kleinanleger eines Kreditinstituts vor, deren Kapitalinstrumente gelöscht oder herabgeschrieben wurden. Nach diesen Regelungen können Anleger, deren Jahresbruttoeinkommen einen bestimmten Betrag<sup>17</sup> nicht übersteigt, eine Entschädigung in Höhe von 80 % des Nominalwerts ihrer Kapitalinstrumente (maximal 20 000

<sup>17</sup> Und zwar insgesamt 18 278,16 Euro.



Euro) verlangen, ohne nachweisen zu müssen, dass sie im Fall der Insolvenz des betreffenden Kreditinstituts diese Summe erhalten hätten. Eine Entschädigung in Höhe des Insolvenzworths auf Grundlage von Art. 350a in Verbindung mit Art. 261a ZBan-1 ist daneben ausgeschlossen.

36. Hinsichtlich der Finanzierung der beiden Arten von Entschädigung sieht Art. 40 ZPSVIKOB zunächst vor, dass Banka Slovenije zu diesem Zweck spezielle Reserven bildet. Diese werden von dem ab dem 1. Januar 2019 von Banka Slovenije erzielten Gewinn (definiert als der Überschuss der Einnahmen über die Ausgaben) gespeist, der normalerweise nach Art. 50 Abs. 1 des Zakon o Banki Slovenije (Gesetz über die Banka Slovenije, im Folgenden: ZBS-1) zu 25 % dem slowenischen Staatshaushalt zugeführt und in Höhe von 75 % zur Bildung der allgemeinen Reserven verwendet wird.

37. Wenn der Betrag der Entschädigungszahlungen den Betrag der so gebildeten speziellen Reserven überschreitet, können nach dem ZPSVIKOB sodann die bis zum 1. Januar 2019 gebildeten allgemeinen Reserven von Banka Slovenije zur Finanzierung herangezogen werden. Diese dürfen allerdings nur bis zu einer Mindesthöhe von 50 % angetastet werden.

38. Zur Deckung eines eventuell verbleibenden Fehlbetrags sieht das ZPSVIKOB zuletzt die Möglichkeit der Gewährung eines Überbrückungskredits durch den slowenischen Staat an Banka Slovenije vor. Die Rückzahlung dieses Kredits erfolgt wiederum aus zukünftigen Gewinnen von Banka Slovenije, so dass diese bis zur vollständigen Rückzahlung entgegen den Bestimmungen des ZBS-1 weiterhin nicht zur Bildung der allgemeinen Reserven verwendet werden können.

#### ***b) Vorschriften über die Veröffentlichung und den Zugang zu Dokumenten***

39. Die Art. 10 und 22 ZPSVIKOB sehen vor, dass Banka Slovenije bestimmte Dokumente in zusammengefasster Form auf ihrer Internetseite veröffentlichen bzw. potenziellen Klägern in einem Entschädigungsrechtsstreit oder ihren Rechtsbeiständen den Zugang dazu in einem virtuellen Datenraum ermöglichen muss. Bei den Dokumenten handelt es sich insbesondere um die Ergebnisse der Stresstests, die bei einem abgewickelten Kreditinstitut durchgeführt wurden, um die Berichte über die Qualität der Aktiva eines solchen Instituts (*Asset Quality Review*, im Folgenden: Berichte über das AQR) sowie um die Bewertung der Vermögenswerte, die als Grundlage für die Abwicklungsentscheidung dienen.

### **III. Sachverhalt und Ausgangsverfahren**

40. Das Ustavno sodišče (Verfassungsgericht, Slowenien) ist im Ausgangsverfahren auf Antrag von Banka Slovenije mit der abstrakten Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit einiger Regelungen des ZPSVIKOB und des ZBan-1 befasst.

41. Diese Rechtsakte regeln die materiellen Voraussetzungen und die gerichtliche Durchsetzung der Haftungs- und Entschädigungsansprüche, die Anteilseignern und Gläubigern von Kreditinstituten zustehen können, deren Kapitalinstrumente im Rahmen der in den Jahren 2013 und 2014 von Banka Slovenije in ihrer Funktion als Abwicklungsbehörde angeordneten Maßnahmen herabgeschrieben oder gelöscht wurden. Vorgesehen ist einerseits eine Entschädigung bei Verstoß dieser Maßnahmen gegen den NCWO-Grundsatz und andererseits eine pauschale Entschädigung bestimmter Kleinanleger. Verpflichtete dieser Ansprüche ist nach dem ZPSVIKOB Banka Slovenije.

42. Das letztgenannte Gesetz enthält außerdem Regelungen über die Veröffentlichung bzw. den Zugang zu Dokumenten – insbesondere der Stresstests, der Berichte über das AQR und der Bewertungen der Vermögenswerte und Verbindlichkeiten der betroffenen Kreditinstitute –, durch die der Nachweis der Voraussetzungen für die Entschädigung erleichtert werden soll.

43. Der Gesetzgeber hat das ZPSVIKOB Ende 2019 als Reaktion auf ein vorangegangenes Urteil des Verfassungsgerichts erlassen. In diesem Urteil hatte das Gericht die Entschädigungsmöglichkeiten bzw. die verfahrensrechtlichen Voraussetzungen für deren Durchsetzung unter Geltung der alten slowenischen Rechtslage als unzureichend und daher verfassungswidrig angesehen.

44. Banka Slovenije sieht in den Vorschriften über ihre Pflicht zur Entschädigung der Inhaber gelöschter oder herabgeschriebener Kapitalinstrumente u. a. einen Verstoß gegen das Verbot der monetären Staatsfinanzierung aus Art. 123 AEUV und gegen den Grundsatz der finanziellen Unabhängigkeit der Zentralbanken aus Art. 130 AEUV. Die Entschädigung von im öffentlichen Interesse enteigneten oder in ihren Eigentumsrechten beschränkten Anteilseignern oder Gläubigern ausfallender Kreditinstitute sei nämlich eine objektive Verpflichtung des Staates. Dieser könne die Abwicklung von ausfallenden Kreditinstituten, die zwangsläufig mit derartigen Eingriffen einhergehe, nicht ohne entsprechende Finanzierung auf eine NZB übertragen. Die durch das ZPSVIKOB vorgesehene Finanzierung der Entschädigungszahlungen führe dazu, die allgemeinen Reserven von Banka Slovenije in einer Weise anzugreifen, die eine Erfüllung ihrer unionsrechtlichen Aufgaben im Rahmen des ESZB gefährde.

45. Nach Ansicht der slowenischen Regierung liegt kein Verstoß gegen Art. 123 AEUV vor, da die Entschädigungen zuvörderst aus den von Banka Slovenije erzielten Gewinnen bezahlt würden, von denen ein Teil ohnehin im Normalfall dem Staatshaushalt zugeführt werde. Außerdem stelle die festgelegte Mindesthöhe der allgemeinen Reserven, die durch die Pflicht zur Entschädigung nicht unterschritten werden dürfte, eine ausreichende Schutzvorkehrung gegen eine Gefährdung der finanziellen Unabhängigkeit von Banka Slovenije dar. Sollte diese unterschritten werden, könne ein Überbrückungskredit von Seiten des slowenischen Staates Abhilfe schaffen.

46. Was die Veröffentlichung bzw. Zugänglichmachung von bestimmten Dokumenten betrifft, die im Zusammenhang mit den Abwicklungsmaßnahmen erstellt wurden oder als deren Grundlage dienten, vertritt Banka Slovenije die Auffassung, dass dies gegen die Geheimhaltungspflichten aus den Richtlinien 2006/48 und 2013/36 verstoße. Zudem sei die Kenntnis des Inhalts dieser Dokumente für eine effektive Rechtsverfolgung durch die betroffenen Anteilseigner und Gläubiger nicht nötig. Aus Sicht der slowenischen Regierung sind die betreffenden Vorschriften dieser Richtlinien im Ausgangsverfahren dagegen weder zeitlich noch materiell anwendbar.

#### IV. Vorabentscheidungsersuchen und Verfahren vor dem Gerichtshof

47. Vor diesem Hintergrund hat das Ustavno sodišče (Verfassungsgericht) beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof gemäß Art. 267 AEUV folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. Sind Art. 123 AEUV und Art. 21 der Satzung des ESZB und der EZB dahin auszulegen, dass sie es einer NZB, die Mitglied des ESZB ist, verbieten, gegenüber ehemaligen Inhabern zum Erlöschen gebrachter Finanzinstrumente, über deren Löschung sie bei der Ausübung der ihr gesetzlich übertragenen Befugnisse zur Ergreifung außerordentlicher Maßnahmen im öffentlichen Interesse zwecks Verhinderung der Gefährdung der Stabilität des Finanzsystems entschieden hat, aus Eigenmitteln für den Schaden zu haften, wenn sich in späteren Gerichtsverfahren herausstellt, dass bei der Löschung der Grundsatz, dass kein Inhaber eines Finanzinstruments aufgrund einer außerordentlichen Maßnahme schlechter gestellt werden darf, als wenn es diese außerordentliche Maßnahme nicht gäbe, nicht beachtet wurde, wobei die NZB (1) für Schäden haftet, die aufgrund von Tatsachen und Umständen vorhersehbar waren, wie sie sich im Zeitpunkt der Entscheidung der Zentralbank darstellten und wie sie die Zentralbank vor Augen hatte oder vor Augen hätte haben müssen, und (2) für Schäden haftet, die Folge der Handlungen von Personen sind, die bei der Ausübung dieser Befugnisse der Zentralbank auf Grundlage deren Bevollmächtigung handelten, dabei jedoch, unter Berücksichtigung von Tatsachen und Umständen, über die sie verfügten bzw. über die sie unter Berücksichtigung der Bevollmächtigungen verfügen hätten müssen, nicht wie ein guter Sachverständiger gehandelt haben?
2. Sind Art. 123 AEUV und Art. 21 der Satzung des ESZB und der EZB dahin auszulegen, dass sie es einer NZB, die Mitglied des ESZB ist, verbieten, einem Teil ehemaliger Inhaber zum Erlöschen gebrachter Finanzinstrumente (nach dem Kriterium der Vermögensverhältnisse) aufgrund der Löschungen, über die sie bei der Ausübung der ihr gesetzlich übertragenen Befugnis zur Ergreifung außerordentlicher Maßnahmen im öffentlichen Interesse zwecks Verhinderung der Gefährdung der Stabilität des Finanzsystems entschieden hat, besondere finanzielle Entschädigungen aus Eigenmitteln auszubezahlen, wobei es für den Entschädigungsanspruch ausreicht, dass das Finanzinstrument zum Erlöschen gebracht wurde, und es unerheblich ist, ob der Grundsatz verletzt wurde, dass kein Inhaber eines Finanzinstruments aufgrund einer außerordentlichen Maßnahme schlechter gestellt werden darf, als wenn es diese außerordentliche Maßnahme nicht gäbe?
3. Sind Art. 130 AEUV und Art. 7 der Satzung des ESZB und der EZB dahin auszulegen, dass sie dem entgegenstehen, dass einer NZB die Zahlung von Entschädigungen für Schäden, die als Folge der Ausübung ihrer gesetzlichen Befugnisse entstanden sind, in einer Höhe auferlegt wird, die ihre Fähigkeit zur effizienten Wahrnehmung ihrer Aufgaben beeinträchtigen könnte? Ist es in diesem Zusammenhang für die Schlussfolgerung, dass der Grundsatz der finanziellen Unabhängigkeit einer nationalen Zentralbank verletzt wurde, wesentlich, unter welchen gesetzlichen Voraussetzungen die Schadensersatzpflicht auferlegt wurde?
4. Sind die Art. 53 bis 62 der Richtlinie 2013/36 bzw. die Art. 44 bis 52 der Richtlinie 2006/48, die die Vertraulichkeit der bei der Beaufsichtigung von Kreditinstituten erlangten oder entstandenen vertraulichen Informationen schützen, dahin auszulegen, dass diese beiden Richtlinien auch die Vertraulichkeit von Informationen schützen, die bei der Durchführung von Maßnahmen erlangt worden oder entstanden sind, die der Rettung von Banken zur Gewährleistung der Stabilität des Finanzsystems dienen, wenn die Gefahr für die Solvenz und

Liquidität der Banken nicht mit ordentlichen Maßnahmen der Beaufsichtigung beseitigt werden konnte, diese Maßnahmen jedoch als Sanierungsmaßnahmen im Sinne der Richtlinie 2001/24 galten?

5. Wenn die vierte Frage bejaht wird, sind die Art. 53 bis 62 der Richtlinie 2013/36 bzw. die Art. 44 bis 52 der Richtlinie 2006/48 betreffend den Schutz der bei der Beaufsichtigung erlangten oder entstandenen vertraulichen Informationen dahin auszulegen, dass für deren Schutz die spätere Richtlinie 2013/36 auch dann relevant ist, wenn es sich um vertrauliche Informationen handelt, die während des Geltungszeitraums der Richtlinie 2006/48 erlangt worden oder entstanden sind, wenn diese im Geltungszeitraum der Richtlinie 2013/36 weitergegeben worden sein sollen?
6. Wenn die vierte Frage bejaht wird, ist Art. 53 Abs. 1 Unterabs. 1 der Richtlinie 2013/36 (und Art. 44 Abs. 1 Unterabs. 1 der Richtlinie 2006/48, abhängig von der Beantwortung der vorherigen Frage) dahin auszulegen, dass es sich bei Informationen, über die die NZB als Aufsichtsbehörde verfügt und die zu einem bestimmten Zeitpunkt nach deren Entstehen öffentlich wurden, bzw. bei Informationen, die zwar ein Geschäftsgeheimnis sein könnten, jedoch fünf Jahre alt oder älter sind und wegen Zeitablaufs grundsätzlich als historische Informationen gelten, die deswegen ihre Vertraulichkeit verloren haben, nicht mehr um vertrauliche Informationen handelt, die von der Geheimhaltungspflicht umfasst sind? Hängt im Fall von historischen Informationen, die fünf Jahre alt oder älter sind, der Erhalt des Status der Vertraulichkeit davon ab, ob die Vertraulichkeit aus anderen Gründen als der Geschäftsposition der beaufsichtigten Kreditinstitute oder anderer Unternehmen begründet sein könnte?
7. Wenn die vierte Frage bejaht wird, ist Art. 53 Abs. 1 Unterabs. 3 der Richtlinie 2013/36 (und Art. 44 Abs. 1 Unterabs. 3 der Richtlinie 2006/48, abhängig von der Beantwortung der fünften Frage) dahin auszulegen, dass dieser eine automatische Weitergabe vertraulicher Unterlagen, die nicht Dritte betreffen, die versuchen würden, das Kreditinstitut zu retten, und rechtlich für die Entscheidung des Gerichts in einem zivilgerichtlichen Schadensersatzverfahren gegen ein für die Beaufsichtigung zuständiges Organ relevant sind, noch vor Beginn des streitigen Verfahrens an sämtliche potenzielle Kläger und deren Rechtsvertreter zulässt, ohne ein gesondertes konkretes Verfahren zur Entscheidung über die Berechtigung der Weitergabe jeder einzelnen Unterlage an jeden einzelnen Berechtigten und ohne Abwägung zwischen einander entgegengesetzten Interessen in jedem konkreten Fall, und zwar sogar dann, wenn es sich um Informationen im Zusammenhang mit Kreditinstituten handelt, die weder im Konkurs noch in Zwangsliquidation geendet, sondern eine staatliche Beihilfe in einem Verfahren genossen haben, in dem Finanzinstrumente von Aktionären und nachrangigen Gläubigern der Kreditinstitute zum Erlöschen gebracht wurden?
8. Wenn die vierte Frage bejaht wird, ist Art. 53 Abs. 1 Unterabs. 2 der Richtlinie 2013/36 (und Art. 44 Abs. 1 Unterabs. 2 der Richtlinie 2006/48, abhängig von der Beantwortung der fünften Frage) dahin auszulegen, dass dieser eine für jedermann zugängliche öffentliche Bekanntgabe auf einer Webseite mit vertraulichen Unterlagen bzw. ihren Zusammenfassungen, die keine Dritten, die versuchen würden, das Kreditinstitut zu retten, betreffen und rechtlich für die Entscheidung des Gerichts in einem zivilgerichtlichen Schadensersatzverfahren gegen ein für die Beaufsichtigung zuständiges Organ relevant sind, zulässt, wenn es sich um Informationen im Zusammenhang mit Kreditinstituten handelt, die weder im Konkurs noch in Zwangsliquidation geendet, sondern eine staatliche Beihilfe in einem Verfahren genossen haben, in dem Finanzinstrumente von Aktionären und nachrangigen Gläubigern der

Kreditinstitute zum Erlöschen gebracht wurden, gleichzeitig aber vorgeschrieben ist, dass bei der betreffenden öffentlichen Bekanntgabe auf der Webseite sämtliche vertraulichen Informationen unkenntlich gemacht werden sollten?

48. Zu diesen Fragen haben Banka Slovenije, die slowenische Regierung, die EZB und die Europäische Kommission im Verfahren vor dem Gerichtshof schriftlich Stellung genommen. Diese Beteiligten waren auch in der mündlichen Verhandlung vom 18. Januar 2022 vertreten.

## **V. Rechtliche Würdigung**

49. Mit seiner ersten und seiner zweiten Vorlagefrage möchte das Ustavno sodišče (Verfassungsgericht) zunächst in Erfahrung bringen, ob das von ZPSVIKOB und ZBan-1 vorgesehene Entschädigungsregime gegen das Verbot der monetären Staatsfinanzierung aus Art. 123 AEUV verstößt. Die dritte Vorlagefrage betrifft sodann die Zulässigkeit dieses Regimes mit Blick auf den Grundsatz der Unabhängigkeit der Zentralbanken aus Art. 130 AEUV und Art. 7 der Satzung des ESZB und der EZB. Schließlich soll mit der vierten bis achten Vorlagefrage geklärt werden, ob die im ZPSVIKOB enthaltene Pflicht, bestimmte Dokumente zu veröffentlichen bzw. zugänglich zu machen, mit den Richtlinien 2006/48 und 2013/36 vereinbar ist.

50. Die erste bis dritte Vorlagefrage müssen als inhaltlich zusammenhängend betrachtet werden. Denn das Verbot der monetären Staatsfinanzierung ist eng mit dem Grundsatz der Unabhängigkeit der Zentralbanken verknüpft und flankiert diesen auf verschiedene Art und Weise.

51. Vor diesem Hintergrund werden im ersten Teil dieser Schlussanträge die erste bis dritte Vorlagefrage gemeinsam geprüft (unter A.), wobei zuerst auf den Grundsatz der Unabhängigkeit und danach auf das Verbot der monetären Staatsfinanzierung eingegangen wird. Im zweiten Teil wende ich mich sodann der Prüfung der vierten bis achten Vorlagefrage zu (unter B.).

### **A. Zur ersten bis dritten Vorlagefrage**

#### ***1. Zum Verstoß gegen den Grundsatz der Unabhängigkeit des ESZB aus Art. 130 AEUV (dritte Vorlagefrage)***

52. Mit seiner dritten Vorlagefrage, die zuerst zu prüfen ist, möchte das Ustavno sodišče (Verfassungsgericht) im Kern in Erfahrung bringen, ob der in Art. 40 ZPSVIKOB vorgesehene Finanzierungsmechanismus für Entschädigungszahlungen die Unabhängigkeit der Zentralbanken beeinträchtigen kann.

53. Im Einzelnen sieht Art. 40 ZPSVIKOB vor, dass erstens alle ab dem 1. Januar 2019 bis zur gerichtlichen Entscheidung über die Entschädigungszahlungen erzielten Gewinne zur Bildung der speziellen Reserven verwendet werden. Damit verzichtet während dieses Zeitraums einerseits der slowenische Staat auf seinen in Art. 50 Abs. 1 ZBS-1 vorgesehenen Anteil am Gewinn (nämlich bis zu 25 %), andererseits wird der restliche Gewinn bis zu diesem Zeitpunkt nicht zur Bildung von allgemeinen Reserven verwendet. Zweitens werden die zuvor bis zum 1. Januar 2019 gebildeten allgemeinen Reserven bis zu einer Höhe von 50 % ebenfalls zur Finanzierung der Entschädigungszahlungen herangezogen, falls die bis zur gerichtlichen Entscheidung gebildeten

speziellen Reserven nicht ausreichen. Drittens wird ein eventuell verbleibender Restbetrag durch einen Überbrückungskredit seitens des slowenischen Staats finanziert. Die Rückzahlung erfolgt wiederum aus den von Banka Slovenije in der Folgezeit erzielten Gewinnen, die damit ebenfalls so lange nicht zur Bildung der allgemeinen Reserven verwendet werden können, bis der Kredit abbezahlt ist.<sup>18</sup>

54. Der Grundsatz der Unabhängigkeit, der in Art. 130 AEUV normiert ist und in Art. 7 der Satzung des ESZB und der EZB wiederholt wird, verbietet es der EZB sowie den NZBen und den Mitgliedern ihrer Beschlussorgane, Weisungen u. a. von den Regierungen der Mitgliedstaaten einzuholen oder entgegenzunehmen, und untersagt es diesen Regierungen ausdrücklich, zu versuchen, die Mitglieder der Beschlussorgane der NZBen bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu beeinflussen.

55. Der Gerichtshof hat hervorgehoben, dass der in Art. 130 AEUV postulierte Schutz der EZB vor externer Einflussnahme bei der Implementierung ihrer Geldpolitik u. a. dadurch sichergestellt wird, dass die EZB über eigene Mittel und einen eigenen Haushalt verfügt.<sup>19</sup> Insofern ergibt sich auch aus der Entstehungsgeschichte dieser Norm, dass die Unabhängigkeit nicht nur eine funktionelle, institutionelle und persönliche, sondern auch eine finanzielle Dimension hat.<sup>20</sup>

56. Dieser Zusammenhang liegt auf der Hand: Ist eine Zentralbank von der Bereitstellung von finanziellen Mitteln durch eine Regierung abhängig, besteht naturgemäß die Gefahr, dass diese Unterstützung explizit oder implizit mit gewissen Bedingungen für die Geldpolitik dieser Zentralbank einhergeht und damit deren Unabhängigkeit beeinträchtigt.<sup>21</sup>

57. Diese Gefahr hatten die Verfasser der Verträge vor Augen. Daher wurde in Art. 282 Abs. 3 AEUV festgeschrieben, dass die EZB über einen eigenen Haushalt verfügt. Dieser wird nicht aus Unionsmitteln gespeist. Vielmehr enthalten die Art. 28 bis 33 der Satzung des ESZB und der EZB Regelungen über das Eigenkapital, die Währungsreserven und die Gewinne der EZB, die sicherstellen, dass diese ihre Aufgaben selbst finanzieren kann und damit finanziell weder von den Unionseinrichtungen noch von den Regierungen der Mitgliedstaaten abhängig ist. Ihre Anteilseigner sind gemäß Art. 28.2 der Satzung des ESZB und der EZB nicht die Mitgliedstaaten, sondern die NZBen. Das von den NZBen eingezahlte Eigenkapital kann die EZB durch eigenen Beschluss erhöhen (vgl. Art. 28.1 der Satzung). Auch für den Fall des Auftretens von Verlusten ist sie nicht von anderen öffentlichen Stellen abhängig (vgl. insbesondere Art. 33.2 der Satzung).

58. Die Unabhängigkeit von EZB und NZBen ist kein Selbstzweck, sondern soll sicherstellen, dass diese ihre Aufgaben ordnungsgemäß und wirksam erfüllen können und mithin die Funktionsfähigkeit des ESZB gewährleisten.<sup>22</sup>

<sup>18</sup> Siehe dazu bereits Nrn. 36 ff. dieser Schlussanträge.

<sup>19</sup> Vgl. Urteil vom 10. Juli 2003, *Kommission/EZB* (C-11/00, EU:C:2003:395, Rn. 132).

<sup>20</sup> Vgl. Bericht des Währungsausschusses über die Wirtschafts- und Währungsunion nach Vollendung der ersten Stufe vom 23. Juli 1990 (Krägenau, *Europäische Wirtschafts- und Währungsunion*, 1. Aufl. 1993, Dok. 36, Rn. 36) sowie Schlussanträge des Generalanwalts Jacobs in der Rechtssache *Kommission/EZB* (C-11/00, EU:C:2002:556, Nr. 154).

<sup>21</sup> Vgl. Cukierman, *Central Bank Finances and Independence – How Much Capital Should a CB Have?*, Tel Aviv University, 2006, S. 3.

<sup>22</sup> Vgl. in diesem Sinne Urteile vom 10. Juli 2003, *Kommission/EZB* (C-11/00, EU:C:2003:395, Rn. 130 und 134), vom 16. Juni 2015, *Gauweiler u. a.* (C-62/14, EU:C:2015:400, Rn. 40), und vom 26. Februar 2019, *Rimševičs und EZB/Lettland* (C-202/18 und C-238/18, EU:C:2019:139, Rn. 46).

59. Daher impliziert Art. 130 AEUV nach Ansicht der EZB, dass die NZBen auch von ihrer finanziellen Ausstattung her in der Lage sein müssen, die ihnen durch das Unionsrecht übertragenen Aufgaben und Verpflichtungen im Rahmen des ESZB in voller Unabhängigkeit zu erfüllen.

***a) Notwendigkeit einer ausreichenden finanziellen Ausstattung der NZB zur Erfüllung bestimmter Verpflichtungen im Rahmen des ESZB***

60. Die EZB betont in diesem Zusammenhang insbesondere die Verpflichtung der NZBen, nach Art. 28.2 der Satzung des ESZB und der EZB zu einer eventuellen Erhöhung des Kapitals der EZB beizutragen. Auch das vorliegende Gericht scheint davon auszugehen, dass die Verwendung aller zukünftigen Gewinne von Banka Slovenije und von 50 % ihrer allgemeinen Reserven zur Finanzierung der Entschädigungszahlungen dazu führen könnte, dass diese nicht mehr über die notwendigen Mittel verfügt, um dieser Verpflichtung nachzukommen.

61. Allerdings wird eine Kapitalerhöhung in der Praxis über eine TARGET-Überweisung vorgenommen und nicht aus tatsächlichen Eigenmitteln der NZBen aufgebracht.<sup>23</sup> Dabei (die Abkürzung TARGET steht für „Trans-European Automated Real-time Gross settlement Express Transfer System“) handelt es sich um das bargeldlose Zahlungsabwicklungssystem zwischen den Zentralbanken (und den Geschäftsbanken) des Eurosystems. Dieses System fußt vereinfacht gesagt auf Konten, welche die NZBen des Eurosystems bei der EZB unterhalten. Mit jeder grenzüberschreitenden Überweisung steigt oder sinkt – je nachdem, ob eine Geschäftsbank eines Mitgliedstaats Empfängerin oder Veranlasserin dieser Überweisung ist – der Kontostand der NZB des betreffenden Mitgliedstaats bei der EZB. Anders als im Fall von Geschäftsbanken müssen die Konten der NZBen des Eurosystems jedoch am Ende eines Geschäftstags nicht ausgeglichen werden. So kann am Tagesende eine Verbindlichkeit einer NZB gegenüber der EZB entstehen.

62. Für den Fall einer Kapitalerhöhung bedeutet dies, dass selbst dann, wenn für eine NZB gegenüber der EZB im TARGET-System bereits ein Soll ausgewiesen ist, dieses durch die entsprechende Überweisung zum Zwecke der Kapitalerhöhung lediglich vergrößert wird. Die NZB muss diesen Betrag aber nicht tatsächlich unter Einsatz eigener Mittel – etwa aus ihren Gewinnen – aufbringen oder ausgleichen. Folglich wird durch die Verwendung des Gewinns einer NZB zu Zwecken wie dem im Ausgangsverfahren streitigen in der Praxis nicht deren Fähigkeit beeinträchtigt, ihrer Pflicht zu Erhöhung des Kapitals der EZB aus Art. 28.2 der Satzung des ESZB und der EZB nachzukommen.<sup>24</sup> Tatsächlich entsteht der zur Kapitalerhöhung erforderliche Betrag vielmehr durch Geldschöpfung.

63. Zwar taucht die so unter Umständen entstandene TARGET-Verbindlichkeit in der Bilanz der betreffenden NZB auf der Passivseite auf. Gleichzeitig wird auf der Aktivseite jedoch eine Wertsteigerung in Höhe der um den gleichen Betrag gewachsenen Beteiligung der betreffenden NZB an der EZB verbucht.<sup>25</sup> Es kommt also nur zu einer Bilanzverlängerung. Verfügt die betreffende NZB über ein TARGET-Guthaben, stellt die Kapitalerhöhung für diese sogar lediglich einen Aktivtausch dar (TARGET-Guthaben gegen Beteiligung an der EZB).

<sup>23</sup> Vgl. etwa Art. 1 Abs. 3 des Beschlusses der EZB vom 13. Dezember 2010 über die Einzahlung der im Zuge der Kapitalerhöhung der Europäischen Zentralbank erforderlichen Beiträge durch die nationalen Zentralbanken der Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist (EZB/2010/27) (ABl. 2011, L 11, S. 54).

<sup>24</sup> Langer, in: Siekmann (Hrsg.), EWU-Kommentar, Vorbemerkungen zu Art. 28-33 der Satzung des ESZB und der EZB, Rn. 9.

<sup>25</sup> Langer, in: Siekmann (Hrsg.), EWU-Kommentar, Vorbemerkungen zu Art. 28-33 der Satzung des ESZB und der EZB, Rn. 10.

64. Auch die Erfüllung der anderen von der EZB erwähnten finanziellen Verpflichtungen der NZBen – nämlich die Verpflichtung, gemäß Art. 30.4 der Satzung des ESZB und der EZB auf Aufforderung weitere Währungsreserven einzuzahlen oder gemäß deren Art. 33.2 die Verluste der EZB auszugleichen – ist bei genauerer Betrachtung nicht davon abhängig, dass eine NZB über ausreichende Eigenmittel verfügt.

65. Der Vorlageentscheidung lässt sich einerseits nicht entnehmen, dass die Währungsreserven von Banka Slovenije zur Finanzierung der Entschädigungszahlungen herangezogen werden könnten.<sup>26</sup> Dass dies nicht der Fall ist, hat auch die slowenische Regierung in der mündlichen Verhandlung bestätigt.

66. Andererseits besteht die Verpflichtung zum Verlustausgleich nach Art. 33.2 der Satzung des ESZB und der EZB nur maximal in Höhe der zu verteilenden monetären Einkünfte.<sup>27</sup> Die monetären Einkünfte aller NZBen werden am Jahresende gemäß Art. 32.1 der Satzung in einem ersten Schritt zusammengefasst und dann in einem zweiten Schritt an die NZBen nach einem bestimmten Schlüssel verteilt, der ihre Beteiligung an der EZB widerspiegelt (vgl. Art. 32.5 der Satzung). Soweit die EZB Verluste erwirtschaftet hat, werden diese gemäß Art. 32.5 in Verbindung mit Art. 33.2 der Satzung zuvor von den zu verteilenden monetären Einkünften abgezogen. Eine darüber hinausgehende Verpflichtung zum Verlustausgleich durch die NZBen – etwa aus deren Eigenmitteln – besteht hingegen nicht.<sup>28</sup>

### ***b) Notwendigkeit einer ausreichenden finanziellen Ausstattung zum Erhalt der Glaubwürdigkeit des und des Vertrauens in das ESZB***

67. Der mit Blick auf die Unabhängigkeit der NZBen aus meiner Sicht entscheidende Punkt ist vielmehr der folgende: Durch den in Art. 40 ZPSVIKOB vorgesehenen Finanzierungsmechanismus wird Banka Slovenije über mehrere Jahre vollumfänglich die Entscheidungsgewalt hinsichtlich der Verwendung ihrer Mittel und damit die Möglichkeit genommen, Reserven in der von ihr als angemessen erachteten Höhe vorzuhalten.

68. Damit wird einerseits schlicht und ergreifend ein vormals von der NZB in voller Unabhängigkeit ausgeübtes Entscheidungsrecht von der Regierung für sich beansprucht.

69. Andererseits gibt es aber gute Gründe dafür, dass eine NZB in eigener Verantwortung darüber entscheiden können muss, in welcher Höhe sie Reserven vorhält. Diese Entscheidung bringt nämlich die Risikobewertung der NZB hinsichtlich ihrer geldpolitischen Operationen zum Ausdruck.

70. Die allgemeinen Reserven stellen Rücklagen für die finanziellen Risiken dar, die mit diesen Operationen unweigerlich verbunden sind.<sup>29</sup> Hält eine Zentralbank aus geldpolitischen Gründen z. B. Wertpapierverkäufe für nötig, etwa um dem Markt Liquidität zu entziehen, wird sie das tun,

<sup>26</sup> Es erscheint ebenfalls ausgeschlossen, dass Banka Slovenije durch den Finanzierungsmechanismus des ZPSVIKOB dazu veranlasst sein könnte, Währungsreserven aus anderen als geldpolitischen Gründen zu verkaufen, und deshalb nicht mehr in der Lage sein könnte, ihren Verpflichtungen aus Art. 30.4 nachzukommen. Derartige Geschäfte müssen nämlich gemäß Art. 31 der Satzung des ESZB und der EZB zuvor von der EZB genehmigt werden.

<sup>27</sup> Also den Erträgen aus dem Bargeldumlauf und den Zinserträgen aus den Hauptrefinanzierungsgeschäften mit den Geschäftsbanken.

<sup>28</sup> Siekmann, Die Einstandspflicht der Bundesrepublik Deutschland für die Deutsche Bundesbank und die Europäische Zentralbank, Institute for Monetary and Financial Stability Working Paper Series No. 120 (2017), S. 10; Langer, in: Siekmann (Hrsg.), EWU-Kommentar, Art. 33 der Satzung des ESZB und der EZB, Rn. 9.

<sup>29</sup> Vgl. für die EZB Art. 33.2 der Satzung des ESZB und der EZB. Siehe dazu auch Urteil vom 16. Juni 2015, Gauweiler u. a. (C-62/14, EU:C:2015:400, Rn. 125).



auch wenn damit Verluste einhergehen können. Das Gleiche gilt für Devisenverkäufe, die unter Umständen zur Regulierung des Wechselkurses nötig, aber in einer Situation der Aufwertung der eigenen Währung verlustträchtig sein können. Gleichzeitig wird eine NZB aber in solchen Fällen versuchen, vorausschauend höhere Reserven zu bilden, um diese Verluste abzufangen.

71. Eine angemessene Höhe von Reserven, die eventuelle Verluste aus geldpolitischen Operationen abfangen können, spiegelt folglich wider, dass die betreffende NZB die Auswirkungen ihrer Maßnahmen vorhergesehen und unter Kontrolle hat.

72. Art. 40 ZPSVIKOB hindert Banka Slovenije allerdings über mehrere Jahre daran, neue Reserven zu bilden und sieht sogar vor, dass der Bestand bis zu einer Höhe von 50 % angegriffen werden kann. Damit besteht die Gefahr, dass im Fall des Auftretens von Verlusten im Zusammenhang mit geldpolitischen Operationen ihr Nettoeigenkapital geringer als ihr Grundkapital oder sogar negativ wird.

73. Diese Situation ist aus mindestens drei Gründen problematisch.

74. Erstens ist sie mit Blick auf die Vorbildfunktion einer Zentralbank für den Bankensektor schädlich, der seinerseits immer strengeren Eigenkapitalvorschriften genügen muss.

75. Zweitens kann dadurch für die Märkte der Eindruck entstehen, dass die NZB die Auswirkungen ihrer geldpolitischen Maßnahmen falsch bewertet oder nicht mehr unter Kontrolle hat. Jedenfalls die Kontrolle über eine angemessene Absorption eventuell anfallender Verluste verliert Banka Slovenije durch die Vorschrift des Art. 40 ZPSVIKOB tatsächlich.

76. Vor diesem Hintergrund betont die EZB zu Recht, dass der Ausweis von geringem oder sogar negativem Eigenkapital über einen längeren Zeitraum die Glaubwürdigkeit der und das Vertrauen in die NZB und damit das ESZB insgesamt beschädigen kann. In modernen Fiatgeldsystemen – d. h. in Geldsystemen, in denen die Währung nicht an den Wert bestimmter Güter wie z. B. Gold rückgekoppelt ist – ist das Vertrauen in die Fähigkeit der Zentralbanken, durch den Einsatz kontrollierter und wirksamer geldpolitischer Maßnahmen die Preisstabilität zu gewährleisten, jedoch essenziell.

77. Die EZB spricht damit konkret den Zusammenhang an, der zwischen einer schwachen Eigenkapitalsituation einer Zentralbank und ihrer Fähigkeit hergestellt werden kann, das Ziel der Gewährleistung der Preisstabilität wirksam und in völliger Unabhängigkeit, d. h. allein unter Berücksichtigung geldpolitischer Gesichtspunkte, zu verfolgen.<sup>30</sup>

78. Wird eine Zentralbank nämlich durch eine gesetzliche Beschränkung ihrer Fähigkeit, ausreichende Reserven zu bilden, in eine Situation gebracht, in der sie über einen längeren Zeitraum ein sehr geringes oder negatives Eigenkapital ausweist, könnte sie sich gezwungen sehen, geldpolitische Operationen zum Zwecke der Erzielung von Einnahmen einzusetzen, um dem Eindruck der Instabilität entgegenzutreten und das Vertrauen der Märkte zu erhalten.

<sup>30</sup> Da eine Zentralbank normalerweise das gesetzliche Zahlungsmittel selbst herstellen kann, ist negatives Eigenkapital nicht mit Insolvenz gleichzusetzen. Die Frage, ob Zentralbanken im Allgemeinen überhaupt Eigenkapital benötigen, ist daher umstritten, vgl. dazu Adler/Castro/Tovat/Kramer, Does Central Bank Capital Matter for Monetary Policy?, IMF Working Paper, Issue 60 (2012), S. 3 und 4; Siekmann, Die Einstandspflicht der Bundesrepublik Deutschland für die Deutsche Bundesbank und die Europäische Zentralbank, Institute for Monetary and Financial Stability Working Paper Series No. 120 (2017), S. 34. Die NZBen des Eurosystems haben diese Befugnis aber nur bedingt, vgl. dazu sogleich Nr. 81 dieser Schlussanträge.

Solche Maßnahmen haben häufig inflationäre Tendenzen.<sup>31</sup> Ganz plastisch gesprochen würde durch ein Ansteigen der Inflation der Bedarf an Bargeld in der Bevölkerung steigen, wodurch auch das Einkommen der Zentralbank aus der Ausgabe desselben erhöht wird. Dies liefe aber offensichtlich dem vorrangigen Ziel der Gewährleistung der Preisstabilität zuwider.

79. Zwar haben die NZBen des Eurosystems beim Einsatz ihres geldpolitischen Instrumentariums weniger eigenen Gestaltungsspielraum, da die wesentlichen Entscheidungen von der EZB vorgegeben werden. Spätestens jedoch wenn mehrere Mitgliedstaaten über derartige gesetzliche Regelungen die finanzielle Solidität ihrer NZBen gefährden würden, könnte sich wiederum die EZB in dem dargestellten Zielkonflikt zwischen Gewährleistung der Preisstabilität und Erhöhung der Einnahmen für das ESZB wiederfinden. Jedenfalls könnte der Eindruck entstehen, dass der geldpolitische Handlungsspielraum der EZB durch nationale Regelungen wie Art. 40 ZPSVIKOB determiniert oder eingeschränkt wird. Hierbei gibt es empirische Hinweise darauf, dass der Grad des öffentlichen Vertrauens in die Fähigkeit einer Zentralbank, Preisstabilität zu gewährleisten, in hohem Maß von der wahrgenommenen Unabhängigkeit der Zentralbank abhängt.<sup>32</sup>

80. Andernfalls bliebe als Alternative, bei der Regierung des betreffenden Mitgliedstaats um Rekapitalisierungsmaßnahmen zu bitten. Dass derartige Hilfen an Bedingungen geknüpft und daher mit der Gefahr einer politischen Einflussnahme auf die Geldpolitik verbunden sein könnten, liegt auf der Hand.<sup>33</sup>

81. Drittens könnten unzureichende Eigenmittel für eine NZB des Eurosystems im äußersten Fall sogar zu einem Liquiditätsproblem führen. Bei den NZBen des Eurosystems besteht nämlich im Vergleich zu anderen Zentralbanken die Besonderheit, dass ihre Möglichkeit zur Geldschöpfung gemäß Art. 128 Abs. 1 AEUV beschränkt ist, da jede Ausgabe von Euro der Genehmigung durch die EZB bedarf. Zwar sieht Art. 40 ZPSVIKOB für die Finanzierung der Entschädigungszahlungen nur die Verwendung des Überschusses an Einnahmen vor, der nach Abzug aller Ausgaben verbleibt. Sollten jedoch die Einnahmen über einen längeren Zeitraum hinweg geringer als die Ausgaben und die verbleibenden Reserven bereits aufgebraucht sein, könnte Banka Slovenije z. B. zur Deckung ihrer Betriebs- und Verwaltungskosten wegen Art. 128 Abs. 1 AEUV nicht ohne Weiteres Geld schöpfen. Würde die EZB in einem solchen Fall einspringen oder zusätzliche Geldschöpfung zu diesem Zweck genehmigen, wäre dies wiederum unter Reputationsgesichtspunkten problematisch.

82. Eine Regelung wie Art. 40 ZPSVIKOB ist daher geeignet, die Unabhängigkeit und damit die Funktionsfähigkeit der NZB zu beeinträchtigen.

### **c) Ergebnis**

83. Art. 130 AEUV und Art. 7 der Satzung des ESZB und der EZB sind somit dahin auszulegen, dass sie einer nationalen Regelung über die Verwendung des Gewinns einer NZB entgegenstehen, welche die NZB über mehrere Jahre vollumfänglich daran hindert, ihre

<sup>31</sup> Vgl. *Bindseil/Manzanares/Weller*, The Role of Central Bank Capital Revisited, ECB Working Paper Series No. 392, September 2004, S. 27; *Cukiermann*, Central Bank Finances and Independence – How Much Capital Should a CB Have?, Tel Aviv University, 2006, S. 7; *Johnson/Zelmer*, Implications of New Accounting Standards for the Bank of Canada's Balance Sheet, Bank of Canada Discussion Paper 2007-2, S. 16.

<sup>32</sup> *Bindseil/Manzanares/Weller*, The Role of Central Bank Capital Revisited, ECB Working Paper Series No. 392, September 2004, S. 24.

<sup>33</sup> Siehe dazu auch *Cukiermann*, Central Bank Finances and Independence – How Much Capital Should a CB Have?, Tel Aviv University, 2006, S. 3 und 4.

allgemeinen Reserven zu alimentieren und nach der darüber hinaus die bereits bestehenden Reserven dieser NZB bis zu einem bestimmten Betrag zur Finanzierung von öffentlichen Aufgaben verwendet werden können. Denn eine solche Regelung birgt die Gefahr, dass im Fall des Auftretens von Verlusten im Zusammenhang mit geldpolitischen Operationen das Nettoeigenkapital dieser NZB über einen längeren Zeitraum hinweg unter den Betrag ihres Grundkapitals sinkt oder sogar negativ ist.

## ***2. Zum Verbot der monetären Staatsfinanzierung aus Art. 123 AEUV (erste und zweite Vorlagefrage)***

84. Vor dem Hintergrund der vorstehenden Ausführungen ist nun zu prüfen, ob in der Verpflichtung von Banka Slovenije, Anleger von abgewickelten oder hoheitlich sanierten Banken aus eigenen Mitteln zu entschädigen, ebenfalls ein Verstoß gegen das Verbot der monetären Staatsfinanzierung zu sehen ist.

85. Gemäß Art. 123 AEUV sind „Überziehungs- oder andere Kreditfazilitäten“ bei der EZB oder den NZB für die Zentralregierungen, regionale oder lokale Gebietskörperschaften oder andere öffentlich-rechtliche Körperschaften, sonstige Einrichtungen des öffentlichen Rechts oder öffentliche Unternehmen der Mitgliedstaaten verboten. Art. 1 Abs. 1 Buchst. b Ziff. ii) der Verordnung Nr. 3603/93 definiert den Begriff der „anderen Kreditfazilität“ als „jede Finanzierung von Verbindlichkeiten des öffentlichen Sektors gegenüber Dritten“.

86. In Anbetracht dieser Definition der monetären Staatsfinanzierung ist als Erstes zu prüfen, ob es sich bei den Entschädigungen, welche Banka Slovenije nach dem ZBan-1 und dem ZPSVIKOB unter Umständen an Anteilseigner und Gläubiger ausfallender Kreditinstitute zu leisten hat, um „Verbindlichkeiten des öffentlichen Sektors gegenüber Dritten“ handelt (dazu unter a).

87. Zweitens ist mit Blick auf die Tatsache, dass die Finanzierung mittels Gewinnen von Banka Slovenije erfolgt, die im Normalfall jedenfalls zum Teil ohnehin an den Staatshaushalt fließen würden, zu untersuchen, ob darin eine verbotene „Finanzierung“ durch eine NZB im Sinne von Art. 1 Abs. 1 Buchst. b Ziff. ii) der Verordnung Nr. 3603/93 zu sehen ist (dazu unter b).

### ***a) Zum Begriff der „Verbindlichkeiten des öffentlichen Sektors gegenüber Dritten“***

88. Das ZBan-1 und das ZPSVIKOB sehen zwei Arten von Entschädigungszahlungen vor: erstens die Entschädigung der Anleger einer Bank in Höhe des Insolvenzworths ihrer Kapitalinstrumente, falls sich nachträglich herausstellt, dass bei deren Herabschreibung oder Löschung aufgrund einer Sorgfaltswidrigkeit von Banka Slovenije der NCWO-Grundsatz nicht gewahrt wurde (erste Frage)<sup>34</sup>. Zur Erinnerung: Nach diesem Grundsatz darf kein Anleger durch den staatlichen Eingriff, den die Abwicklung darstellt, schlechter gestellt werden, als er bei Durchführung eines normalen Insolvenzverfahrens gestanden hätte. Mit anderen Worten machen die klagenden Anleger in den vor den slowenischen Gerichten derzeit anhängigen Entschädigungsrechtsstreiten geltend, dass sie bei einer Insolvenz der abgewickelten Banken mehr erhalten hätten als das, was sie im Zuge der Abwicklung bzw. Sanierung durch Banka Slovenije erhalten haben.

<sup>34</sup> Vgl. zu den Voraussetzungen dieser Haftung Nrn. 31, 32 und 34 dieser Schlussanträge.

89. Zweitens ist eine pauschale Entschädigung für einkommensschwächere Anleger vorgesehen, die 80 % des Nominalwerts der Kapitalinstrumente bei einer maximalen Entschädigungssumme von 20 000 Euro beträgt, unabhängig davon, ob dieser Wert in der Insolvenz hätte erzielt werden können oder nicht (zweite Frage)<sup>35</sup>.

90. Mit Blick auf die Frage, ob es sich bei diesen Zahlungsverpflichtungen um „Verbindlichkeiten des öffentlichen Sektors gegenüber Dritten“ im Sinne von Art. 1 Abs. 1 Buchst. b Ziff. ii) der Verordnung Nr. 3603/93 handelt, haben alle Verfahrensbeteiligten – wenn auch mit unterschiedlichen Ergebnissen – die Auffassung vertreten, dass entscheidend sei, ob es sich dabei um eine verschuldensabhängige oder -unabhängige Haftung handele. Soweit die Haftung nämlich an ein Verschulden von Banka Slovenije anknüpfe, handele es sich bei den daraus entstehenden Forderungen um „eigene“ Verbindlichkeiten von ihr und nicht um „Verbindlichkeiten des öffentlichen Sektors gegenüber Dritten“.

91. Die Haftung für Pflichtverstöße einer NZB richte sich nach Ansicht der slowenischen Regierung gemäß Art. 35.3 der Satzung des ESZB und der EZB ausschließlich nach dem jeweiligen innerstaatlichen Recht. Im Übrigen sähen diese Vorschrift und Art. 340 Abs. 3 AEUV mit Blick auf die EZB ebenfalls vor, dass diese Dritten gegenüber für den durch sie oder ihre Bediensteten in Ausübung ihrer Amtstätigkeit verursachten Schaden haftet.

92. Aus Sicht der Kommission gelte dies auch, wenn die verschuldensabhängige Haftung in Ausübung nationaler öffentlicher Aufgaben ausgelöst werde, da eine NZB solche Aufgaben nach Art. 14.4 der Satzung des ESZB und der EZB „in eigener Verantwortung und auf eigene Rechnung“ wahrnimmt.

93. Banka Slovenije und die EZB haben diesem Vorbringen nicht explizit widersprochen. Sie haben aber die Auffassung vertreten, dass es sich bei den streitigen Zahlungsverpflichtungen jedenfalls nicht um eine verschuldensabhängige, sondern um eine objektive Haftung handele.

94. Was die pauschale Entschädigung betrifft, scheint dies unstreitig zu sein. Gleichzeitig ist jedoch ebenso unstreitig, dass die Verpflichtung zur Entschädigung nach dem NCWO-Grundsatz *de lege lata* an eine Sorgfaltswidrigkeit von Banka Slovenije und somit an ein Verschuldenselement anknüpft. Banka Slovenije und die EZB machen aber im Wesentlichen geltend, dass die Verpflichtung zur Entschädigung nach dem NCWO-Grundsatz direkt aus dem Eigentumsgrundrecht aus Art. 17 Abs. 1 der Charta folge und daher auch *de lege feranda* nicht von einem Verschuldenselement abhängig gemacht werden dürfe. Folglich handele es sich dabei in jedem Fall um eine „Verbindlichkeit des öffentlichen Sektors gegenüber Dritten“ im Sinne von Art. 1 Abs. 1 Buchst. b Ziff. ii) der Verordnung Nr. 3603/93.

#### 1) *Unerheblichkeit des verschuldensabhängigen Charakters der Haftung*

95. Wie ich im Folgenden darlegen werde, ist es jedoch für die Frage des Verstoßes gegen Art. 123 AEUV nicht entscheidend, ob die Zahlungsverpflichtung der NZB auf eine eigene Pflichtverletzung zurückzuführen ist oder nicht.

<sup>35</sup> Vgl. dazu Nr. 35 dieser Schlussanträge.

96. Vielmehr kann es für die Qualifizierung als „eigene“ Verpflichtung der NZB oder als „Verpflichtung des öffentlichen Sektors“ im Sinne von Art. 1 Abs. 1 Buchst. b Ziff. ii) der Verordnung Nr. 3603/93 allein darauf ankommen, ob die Haftung an die Ausübung *der Aufgaben einer NZB im Rahmen des ESZB* oder an die Ausübung *anderer öffentlicher Aufgaben* im Sinne von Art. 14.4 der Satzung des ESZB und der EZB anknüpft.<sup>36</sup>

97. Andernfalls könnte sich ein Mitgliedstaat seinen finanziellen Verpflichtungen entziehen, indem er im öffentlichen Interesse dringend notwendige, aber besonders eingriffs- und kostenintensive Aufgaben auf seine NZB überträgt.<sup>37</sup> Das gilt gerade für Aufgaben, die mit Haftungsrisiken verbunden sind, und besonders, wenn eine Haftung schon durch eine Sorgfaltswidrigkeit oder gar verschuldensunabhängig ausgelöst wird.

98. Bei der Übertragung derartiger Aufgaben auf jede andere öffentliche Stelle würde im Ergebnis der Staat für eventuell verursachte Schäden aufkommen; im Fall der Übertragung auf eine NZB blieben daraus erwachsende Verpflichtungen jedoch aufgrund der strikten Trennung von Staatshaushalt und Zentralbankhaushalt im Grundsatz für die staatlichen Kassen neutral.<sup>38</sup> Wie bereits erläutert, sind die getrennten Haushalte ein wesentliches Element bei der Gewährleistung der Unabhängigkeit der Zentralbanken.<sup>39</sup> Eine Belastung des Haushalts der Zentralbank kann folglich nicht mit einer Belastung der Staatskasse gleichgesetzt werden.

99. Eine derartige Belastung der eigenen NZB ist allerdings nicht mit dem Sinn und Zweck von Art. 123 AEUV vereinbar. Dieser soll jegliche finanzielle Unterstützung des ESZB zugunsten der Mitgliedstaaten unterbinden.<sup>40</sup> Die Übertragung von anderen öffentlichen Aufgaben auf eine NZB ohne entsprechende Finanzierung muss somit im Grundsatz als finanzielle Unterstützung des betreffenden Mitgliedstaats angesehen werden, wenn mit diesen Aufgaben typischerweise Kosten verbunden sind, die infolge der Übertragung nun von der NZB anstelle des Mitgliedstaats zu tragen sind.

100. Nichts anderes folgt aus Art. 14.4 der Satzung des ESZB und der EZB, wonach die NZBen nationale Aufgaben „in eigener Verantwortung und auf eigene Rechnung“ wahrnehmen. Diese Vorschrift trifft keine Aussage darüber, wer für eine Tätigkeit finanziell aufkommen muss, sondern legt lediglich fest, wem sie zuzurechnen ist. Dementsprechend lautet Art. 14.4 ausdrücklich weiter, dass die Aufgaben, welche eine NZB in eigener Verantwortung und auf eigene Rechnung wahrnimmt, „nicht als Aufgaben des ESZB“ gelten.

<sup>36</sup> In diese Richtung geht auch die gängige Praxis der EZB, vgl. nur Convergence Report June 2016, S. 30, Convergence Report June 2020, S. 31, sowie Gutachten CON/2015/22, Rn. 2.3.1. ff.

<sup>37</sup> Man stelle sich nur den – zugegebenermaßen unwahrscheinlichen – Fall vor, dass ein Mitgliedstaat seine NZB mit der Errichtung und dem Betrieb von Infrastruktureinrichtungen wie Straßen, Eisenbahn oder Flughäfen betraut.

<sup>38</sup> Zwar verzichtet der slowenische Staat im vorliegenden Fall vorübergehend auf seinen Anteil am Gewinn von Banka Slovenije und somit auf Haushaltsmittel; dies ist jedoch nur eine Komponente des Finanzierungsmechanismus. Vgl. dazu sogleich, Nrn. 122 ff. dieser Schlussanträge.

<sup>39</sup> Vgl. insbesondere Nrn. 55 bis 57 dieser Schlussanträge.

<sup>40</sup> Urteile vom 27. November 2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, Rn. 132), vom 16. Juni 2015, Gauweiler u. a. (C-62/14, EU:C:2015:400, Rn. 95), und vom 11. Dezember 2018, Weiss u. a. (C-493/17, EU:C:2018:1000, Rn. 103).

2) *Abwicklungsfinanzierung als andere öffentliche Aufgabe im Sinne von Art. 14.4 der Satzung des ESZB und der EZB*

101. Bei der hoheitlichen Sanierung und geordneten Abwicklung von Banken handelt es sich nicht um eine Aufgabe einer NZB im Rahmen des ESZB, sondern um eine andere öffentliche Aufgabe<sup>41</sup>. Die Aufgaben des ESZB sind abschließend in Art. 127 AEUV festgeschrieben und bestehen im Wesentlichen in der Durchführung der Währungspolitik der Union<sup>42</sup>.

102. Die von Banka Slovenije in den Jahren 2013 und 2014 angeordneten Abwicklungs- und Sanierungsmaßnahmen waren zu diesem Zeitpunkt sogar noch als rein nationale Aufgaben anzusehen, da sie vor der Harmonisierung der Vorschriften über die Abwicklung von Banken auf Unionsebene durch die SRM-Verordnung und die BRRD durchgeführt wurden.

103. Aber auch nach Errichtung der Bankenunion wäre die Bankenabwicklung nicht als Aufgabe des ESZB einzustufen. Gemäß Art. 127 Abs. 5 AEUV trägt das ESZB zwar auch zur reibungslosen Durchführung der von den zuständigen Behörden auf dem Gebiet der Stabilität des Finanzsystems ergriffenen Maßnahmen bei.

104. Allerdings kann daraus nicht geschlossen werden, dass es sich bei der Bankenabwicklung um eine Aufgabe des ESZB handelt. Dies ergibt sich schon aus der Formulierung in Art. 127 Abs. 5 AEUV, wonach das ESZB „die zuständigen Behörden“ bei der Durchführung dieser Maßnahmen unterstützt und nicht selbst für diese Maßnahmen zuständig ist. Hierbei erlaubt Art. 3 Abs. 3 BRRD den Mitgliedstaaten unter Geltung der heutigen Rechtslage zwar, ihre NZB als Abwicklungsbehörde zu benennen.<sup>43</sup> Allerdings stellt diese Vorschrift klar, dass der NZB in diesem Fall Befugnisse der öffentlichen Verwaltung übertragen werden.

105. Damit zeigen die Regelungen in Art. 127 Abs. 5 AEUV und Art. 3 Abs. 3 BRRD lediglich, dass die Übertragung derartiger Aufgaben auf eine NZB nicht grundsätzlich mit den Zielen und Aufgaben des ESZB unvereinbar ist (vgl. Art. 14.4 Satz 2 der Satzung des ESZB und der EZB). Durch die Übertragung der Aufgabe der Bankenabwicklung auf eine NZB wird diese aber nicht zu einer Aufgabe des ESZB. Auf Unionsebene ist übrigens nicht die EZB für die Bankenabwicklung zuständig, sondern eine eigens für diese Zwecke geschaffene Agentur, der Abwicklungsausschuss („Single Resolution Board“, kurz SRB).<sup>44</sup>

106. Folglich erfüllte Banka Slovenije als Abwicklungsbehörde in den Jahren 2013 und 2014 eine andere öffentliche Aufgabe im Sinne von Art. 14.4 der Satzung des ESZB und der EZB. Eine solche stellt keine Aufgabe des ESZB dar und ist daher grundsätzlich von den Mitgliedstaaten zu finanzieren.

<sup>41</sup> Die geordnete Abwicklung oder hoheitliche Sanierung von Banken liegt im öffentlichen Interesse, da Bankeninsolvenzen aufgrund der systemischen Funktionen von Banken schwerwiegende Auswirkungen sowohl für das Finanzsystem als auch für die Realwirtschaft haben können und daher nach Möglichkeit vermieden werden sollen, vgl. etwa Erwägungsgründe 1 und 2 der BRRD sowie meine Schlussanträge in der Rechtssache Banco de Portugal u. a. (C-504/19, EU:C:2020:943, Nr. 1).

<sup>42</sup> Vgl. Urteil vom 27. November 2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, Rn. 94).

<sup>43</sup> Aktuell nimmt in 15 Mitgliedstaaten (auch) die jeweilige NZB die Aufgaben der nationalen Abwicklungsbehörde wahr, vgl. <https://www.eba.europa.eu/about-us/organisation/resolution-committee/resolution-authorities>.

<sup>44</sup> Ebenso wenig ist im Übrigen die Bankenaufsicht nach Errichtung der Bankenunion als Aufgabe des ESZB anzusehen, obwohl im einheitlichen Aufsichtsmechanismus zum Teil die EZB diese Aufgabe wahrnimmt. Die Aufsichtsaufgaben sind nämlich strikt von den währungspolitischen Aufgaben zu trennen, vgl. etwa Erwägungsgründe 65 und 66 der 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 (SSM-Verordnung) (ABl. 2013, L 287 S. 63). Bankenaufsicht und Bankenabwicklung sind ebenfalls strikt voneinander zu trennen, vgl. Art. 3 Abs. 3 BRRD.

107. Das Erfordernis einer ausreichenden Finanzierung ist insbesondere vor dem Hintergrund von Bedeutung, dass die Sanierung oder Abwicklung einer Bank unweigerlich mit weitreichenden Eingriffen in die Eigentumsrechte ihrer Anteilseigner und Gläubiger verbunden ist. So machte auch das alte slowenische Recht die Herabschreibung und Umwandlung von relevanten Kapitalinstrumenten zur Voraussetzung einer Sanierungsmaßnahme unter Einsatz öffentlicher Gelder.<sup>45</sup>

108. Gleichzeitig sieht das Gesetz von 2019 nun einerseits die pauschale Entschädigungspflicht zugunsten bestimmter Anleger nach den Art. 4 bis 7 ZPSVIKOB vor. Andererseits haftet Banka Slovenije nach ZBan-1 und ZPSVIKOB für Verstöße gegen den NCWO-Grundsatz, wobei für die Auslösung dieser Haftung eine Sorgfaltswidrigkeit gemäß Art. 223a ZBan-1 ausreicht. Eine solche ist nach dieser Vorschrift gegeben, wenn der Schaden (also hier der Verstoß gegen den NCWO-Grundsatz) Folge einer Nichtberücksichtigung von Tatsachen und Umständen ist, über die Banka Slovenije bei ihrer Entscheidung verfügt hat oder verfügen hätte können.

109. Eine so definierte Sorgfaltswidrigkeit kann aber bei Feststellung eines Verstoßes gegen den NCWO-Grundsatz relativ schnell eintreten.

110. Der Umfang der erforderlichen Herabschreibung und Umwandlung von Kapitalinstrumenten wird vor der Entscheidung über die Abwicklung einer Bank auf Grundlage einer Bewertung ihrer Vermögenswerte und Verbindlichkeiten bestimmt. Bei dieser Bewertung wird auch versucht, zu ermitteln, welcher Wert den Vermögenswerten und Verbindlichkeiten in einem Insolvenzscenario zukommen würde. Diese Bewertung muss allerdings in den meisten Fällen unter extrem hohem Zeitdruck – für die Abwicklung selbst steht meist nur ein Wochenende zur Verfügung – und unter Beschränkung auf die wichtigsten Vermögenswerte und Verbindlichkeiten der Bank erfolgen. Es liegt somit nicht fern, dass eine nach der Abwicklung unter Berücksichtigung aller verfügbaren Daten durchgeführte Bewertung zu dem Ergebnis kommt, dass bestimmte Kapitalinstrumente im Insolvenzscenario einen höheren Wert erlangt hätten. In diesem Fall greift der NCWO-Grundsatz.<sup>46</sup>

111. Mit dem Eintritt eines derartigen Haftungsfalls muss der Mitgliedstaat also durchaus rechnen. Bei der Übertragung auf jede andere mitgliedstaatliche Stelle würde im Ergebnis der Staatshaushalt mit diesen Zahlungen belastet. Banka Slovenije wird nur durch ihre Benennung als Abwicklungsbehörde in die Situation gebracht, die entsprechenden Entschädigungen aus ihren eigenen Mitteln leisten zu müssen. Noch offensichtlicher ist dieser Umstand bei der Verpflichtung zur Leistung einer pauschalen Entschädigung nach den Art. 4 bis 7 ZPSVIKOB.

### 3) Zwischenergebnis

112. Folglich müssen beide Arten von Entschädigungszahlungen als „Verbindlichkeiten des öffentlichen Sektors gegenüber Dritten“ im Sinne von Art. 1 Abs. 1 Buchst. b Ziff. ii) der Verordnung Nr. 3603/93 angesehen werden.

<sup>45</sup> Siehe dazu Urteil vom 19. Juli 2016, Kotnik u. a. (C-526/14, EU:C:2016:570, Rn. 26).

<sup>46</sup> Siehe zur Bedeutung und Funktionsweise der verschiedenen Bewertungen ausführlich meine Schlussanträge in den Rechtssachen Aeris Invest/SRB und Algebris (UK) und Anchorage Capital Group/SRB (C-874/19 P und C-934/19 P, EU:C:2021:563, Nrn. 57 bis 68 sowie 74 bis 78).

*4) Hilfsweise: Aus Art. 17 Abs. 1 der Charta folgt keine objektive Verpflichtung des Mitgliedstaats zur Entschädigung nach dem NCWO-Grundsatz aus öffentlichen Mitteln*

113. Sollte der Gerichtshof zu dem Ergebnis kommen, dass es für die Frage, ob eine „Verbindlichkeit des öffentlichen Sektors gegenüber Dritten“ vorliegt, doch darauf ankommt, ob die Haftung der NZB eine verschuldensabhängige ist oder auf einer objektiven Verpflichtung beruht, sei allerdings auf Folgendes hingewiesen: Anders als von der EZB behauptet, hat der Gerichtshof bisher nicht explizit entschieden, dass Art. 17 Abs. 1 der Charta die Einhaltung des NCWO-Grundsatzes zwingend fordert.

114. Hinter dem NCWO-Grundsatz steht der Gedanke, dass im Fall des (wahrscheinlichen) Ausfalls einer Bank ohne staatliches Eingreifen die Insolvenz derselben die einzige Alternative ist. Mit anderen Worten kommt den Kapitalinstrumenten ihrer Anteilseigner und Gläubiger in dieser Situation jedenfalls kein höherer Marktwert als der Insolvenzwert mehr zu.<sup>47</sup> Dementsprechend hat der Gerichtshof entschieden, dass die Herabschreibung oder Löschung von Kapitalinstrumenten einer (wahrscheinlich) ausfallenden Bank unter gleichzeitiger Garantie des NCWO-Grundsatzes keinen ungerechtfertigten Eingriff in die Eigentumsrechte der betroffenen Anleger darstellt.<sup>48</sup>

115. Daraus kann jedoch nicht im Umkehrschluss gefolgert werden, dass ein ungerechtfertigter Eingriff zwangsläufig vorliegt, wenn dieser Grundsatz nicht gewahrt wird.

116. Zwar erfordert ein derart schwerwiegender Eingriff in das Eigentumsrecht regelmäßig eine angemessene Entschädigung.<sup>49</sup> Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (im Folgenden: EGMR)<sup>50</sup> kann aus Gründen des Gemeinwohls im Einzelfall aber auch eine Entschädigung unterhalb des Marktwerts angemessen sein.<sup>51</sup> Derartige Gemeinwohlerwägungen könnten im Rahmen einer Bankenabwicklung in bestimmten Fällen durchaus zum Tragen kommen. Dies gilt insbesondere, weil andernfalls die Allgemeinheit anstelle der Anleger der Bank diese Lasten tragen muss, obwohl nur Letztere in Zeiten des wirtschaftlichen Erfolgs von deren Gewinnen profitiert haben. Zudem könnte die Handlungsfähigkeit der staatlichen Stellen über Gebühr eingeschränkt werden, wenn sie Anleger einer Bank, deren Zusammenbruch schwerwiegende Folgen für die Volkswirtschaft haben könnte, in jedem Fall zwingend zum Insolvenzwert entschädigen müssten.

117. Dementsprechend sieht zwar das Unionsrecht mittlerweile, d. h. unter der neuen Rechtslage nach Errichtung der Bankenunion, vor, dass Anleger einer abgewickelten Bank eine Entschädigung nach dem NCWO-Grundsatz verlangen können. Diese wird aber nicht durch öffentliche Gelder, sondern aus den Mitteln des einheitlichen Abwicklungsfonds finanziert, der durch Beiträge der Geschäftsbanken selbst alimentiert wird.<sup>52</sup>

<sup>47</sup> Vgl. dazu ausführlich meine Schlussanträge in den Rechtssachen *Aeris Invest/SRB* und *Algebris (UK) und Anchorage Capital Group/SRB* (C-874/19 P und C-934/19 P, EU:C:2021:563, Nrn. 112 bis 118).

<sup>48</sup> Urteile vom 19. Juli 2016, *Kotnik u. a.* (C-526/14, EU:C:2016:570, Rn. 78 und 79), und vom 20. September 2016, *Ledra Advertising u. a./Kommission und EZB* (C-8/15 P bis C-10/15 P, EU:C:2016:701, Rn. 73 und 74).

<sup>49</sup> Urteil vom 21. Mai 2019, *Kommission/Ungarn (Nießbrauchsrechte an landwirtschaftlichen Flächen)* (C-235/17, EU:C:2019:432, Rn. 87).

<sup>50</sup> Da Art. 17 der Charta Art. 1 des 1. Zusatzprotokolls zur EMRK entspricht, ist letztere Vorschrift gemäß Art. 52 Abs. 3 der Charta als Mindestschutzstandard zu berücksichtigen, vgl. Urteil vom 21. Mai 2019, *Kommission/Ungarn (Nießbrauchsrechte an landwirtschaftlichen Flächen)* (C-235/17, EU:C:2019:432, Rn. 72).

<sup>51</sup> Siehe dazu EGMR, Urteil vom 25. März 1999, *Papachelas/Griechenland* (CE:ECHR:1999:0325JUD003142396, § 48).

<sup>52</sup> Vgl. Art. 76 Abs. 1 Buchst. e der SRM-Verordnung.



118. Im Ergebnis folgt aus Art. 17 Abs. 1 der Charta für einen Mitgliedstaat also keine objektive – d. h. immer und unabhängig von jeder Pflichtverletzung bestehende – Verpflichtung zur Entschädigung nach dem NCWO-Grundsatz aus öffentlichen Mitteln. Folglich handelt es sich bei dieser Entschädigung nicht aus diesem Grund um eine „Verbindlichkeit des öffentlichen Sektors gegenüber Dritten“.

119. Die Qualifizierung der nach slowenischen Recht geschuldeten Entschädigungen als „Verbindlichkeiten des öffentlichen Sektors gegenüber Dritten“ ist vielmehr dem Umstand geschuldet, dass diese Verpflichtungen allein aus der Übertragung einer anderen öffentlichen Aufgabe – nämlich derjenigen der Bankenabwicklung – ohne entsprechende Finanzierung auf die NZB folgen.<sup>53</sup>

### ***b) Zur Quelle der Finanzierung***

120. In einem nächsten Schritt stellt sich jedoch die Frage, ob jegliche Finanzierung einer solchen Verpflichtung aus Mitteln einer NZB zu einem Verstoß gegen Art. 123 AEUV führt.

121. Die slowenische Regierung scheint in diesem Zusammenhang den Standpunkt zu vertreten, dass nur die unmittelbare Finanzierung mittels Geldschöpfung gegen das Verbot der monetären Staatsfinanzierung aus Art. 123 AEUV verstoße. Die Entschädigungszahlungen werden jedoch gemäß Art. 40 ZPSVIKOB aus den Gewinnen (definiert als der Überschuss der Einnahmen über die Ausgaben) von Banka Slovenije finanziert.<sup>54</sup>

122. Die Gewinne einer Zentralbank stammen aus ihren geldpolitischen Operationen. Diese werden gemäß Art. 18.1 der Satzung des ESZB und der EZB ausschließlich zur Erreichung der in Art. 127 AEUV genannten Ziele durchgeführt, zuvörderst also zur Gewährleistung der Preisstabilität. Gewinne können dabei insbesondere aus der Ausgabe von Bargeld und aus den Zinserträgen aus Refinanzierungsgeschäften resultieren<sup>55</sup>, aber auch aus Erträgen aus Wertpapiergeschäften oder dem Devisenhandel. Weder Art. 123 AEUV noch die Verordnung Nr. 3603/93 regeln ausdrücklich, ob die Verwendung dieser Mittel zu Haushaltszwecken als verbotene Staatsfinanzierung anzusehen ist oder nicht.

123. In diesem Zusammenhang hat allerdings auch die Kommission den Umstand betont, dass ein Teil der Gewinne von Banka Slovenije, die Letztere zur Bildung der speziellen Reserven verwendet, im Normalfall an den Staatshaushalt ausgeschüttet würde. Damit wird die berechtigte Frage aufgeworfen, ob es für die Zulässigkeit des Entschädigungsmechanismus darauf ankommen kann, ob der betreffende Gewinnanteil der NZB unmittelbar oder erst nach seiner Zuführung zum Staatshaushalt für die Zahlung der betreffenden Entschädigungen verwendet werde.

124. Die Verwendung eines Teils des Gewinns der NZB zur Finanzierung allgemeiner Staatsausgaben ist gängige Praxis in fast allen Mitgliedstaaten der Union.<sup>56</sup> Sie ist vergleichbar mit dem Einsatz von Überschüssen aus Bußgeldern oder Geldstrafen zu Haushaltszwecken. Darin wird grundsätzlich kein Verstoß gegen das Verbot der monetären Staatsfinanzierung

<sup>53</sup> Siehe Nrn. 96 ff und das Ergebnis in Nr. 112 dieser Schlussanträge.

<sup>54</sup> Vgl. dazu im Einzelnen bereits Nr. 53 dieser Schlussanträge.

<sup>55</sup> Dies sind die sogenannten monetären Einkünfte, vgl. Art. 32.2 der Satzung des ESZB und der EZB.

<sup>56</sup> Im Fall der EZB sieht Art. 33.1 Buchst. b der Satzung des ESZB und der EZB vor, dass der nach der Bildung von Rückstellungen verbleibende Nettogewinn an die NZB entsprechend ihres Kapitalanteils ausgeschüttet wird.

gesehen, da die Gewinne lediglich „Nebenprodukt“ der geldpolitischen Maßnahmen einer NZB und nicht das Ergebnis einer auf Einnahmen abzielenden wirtschaftlichen Betätigung für den Staat sind.<sup>57</sup>

125. Die Möglichkeit der Verwendung dieser Gewinne durch den Staat darf jedoch nicht zweckentfremdet werden. Andernfalls könnte sie im Ergebnis zu einer Umgehung des Verbots der monetären Staatsfinanzierung führen.<sup>58</sup>

126. Eine Zweckentfremdung ist anzunehmen, wenn geldpolitische Zwecke in den Hintergrund treten, um Finanzierungsziele zu erfüllen. Genau dazu führt aber die Regelung in Art. 40 ZPSVIKOB.

127. Denn danach wird nicht nur der Gewinnanteil, der normalerweise dem Staatshaushalt zugeführt wird, sondern insbesondere auch der Teil, der für die Bildung der allgemeinen Reserven bestimmt ist, zu Finanzierungszwecken eingesetzt – und damit zu anderen als geldpolitischen Zwecken. Wie bereits gezeigt wurde, dient nämlich die Bildung von ausreichenden Reserven im Ergebnis auch dem Erhalt der geldpolitischen Handlungsfähigkeit und damit der Funktionsfähigkeit einer Zentralbank.<sup>59</sup> Dies gilt insbesondere in einer Konstellation wie der vorliegenden, in der zudem die bereits gebildeten Reserven bis zu einer Höhe von 50 % zu Finanzierungszwecken eingesetzt und folglich nicht mehr zum Zweck der Verlustabsorption herangezogen werden können.<sup>60</sup>

128. Ganz allgemein gesprochen dürfen geldpolitische Operationen nicht der Einnahmenerzielung dienen, sondern sollen zur Erreichung der Ziele des Art. 127 AEUV beitragen. Vorliegend könnte durch die Regelung in Art. 40 ZPSVIKOB allerdings ein Anreiz gesetzt oder im äußersten Fall sogar der politische Druck erzeugt werden, beim Einsatz des geldpolitischen Instrumentariums mit Gewinnerzielungsabsicht vorzugehen und geldpolitische Motive in den Hintergrund treten zu lassen. Denn die NZB hat aus den bereits dargelegten Gründen ein Interesse daran, ihre Entscheidungsfreiheit hinsichtlich der Verwendung ihrer Gewinne zum Zwecke der Bildung von Reserven schnellstmöglich wiederherzustellen.<sup>61</sup>

129. Auf diese Weise sichert das Verbot der monetären Staatsfinanzierung auch die Unabhängigkeit des ESZB.<sup>62</sup> Dieses Verbot soll nämlich nicht nur eine gewisse Haushaltsdisziplin in den Mitgliedstaaten sicherstellen.<sup>63</sup> Vielmehr soll damit zum einen unterbunden werden, dass die Regierungen der Mitgliedstaaten durch ihre fiskalpolitischen Entscheidungen die Geldbasis erhöhen und damit unter Umständen die Geldpolitik des ESZB beeinflussen.<sup>64</sup> Indem ein umfassender Zugriff der Regierungen der Mitgliedstaaten auf die Mittel der NZBen ausgeschlossen wird, wird damit zum anderen aber auch verhindert, dass die Regierungen auf diese Weise die finanzielle Unabhängigkeit ihrer Zentralbank untergraben.

<sup>57</sup> Siekmann, Die Verwendung des Gewinns der EZB und der Bundesbank, Institute for Monetary and Financial Stability, Working Paper No. 3 (2006), S. 13 und 14.

<sup>58</sup> Vgl. zum Umgehungsverbot den siebten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 3603/93 und Urteil vom 16. Juni 2015, Gauweiler u. a. (C-62/14, EU:C:2015:400, Rn. 101).

<sup>59</sup> Siehe dazu im Einzelnen Nrn. 77 ff. dieser Schlussanträge.

<sup>60</sup> Siehe dazu Nrn. 70 ff. dieser Schlussanträge.

<sup>61</sup> Vgl. dazu insbesondere Nrn. 78 und 79 dieser Schlussanträge.

<sup>62</sup> Siehe dazu bereits einleitend Nr. 50 dieser Schlussanträge.

<sup>63</sup> Siehe zu diesem Aspekt Urteile vom 16. Juni 2015, Gauweiler u. a. (C-62/14, EU:C:2015:400, Rn. 100), und vom 11. Dezember 2018, Weiss u. a. (C-493/17, EU:C:2018:1000, Rn. 107).

<sup>64</sup> Dies gilt, obwohl die Geldpolitik des ESZB – entgegen einer weitverbreiteten Vorstellung – nicht in erster Linie auf eine Steuerung der Geldbasis oder der Geldmenge, sondern der Preisstabilität zielt, vgl. dazu etwa Deutsche Bundesbank, Die Rolle von Banken, Nichtbanken und Zentralbank im Geldschöpfungsprozess, Monatsbericht April 2017, S. 28.

130. Im Ergebnis wird die Verwendung der Gewinne einer NZB durch eine Regelung wie die in Art. 40 ZPSVIKOB also zweckentfremdet.<sup>65</sup> Darin liegt eine Umgehung des Verbots aus Art. 123 AEUV.

### *c) Ergebnis*

131. Art. 123 AEUV ist somit dahin auszulegen, dass er einer nationalen Regelung entgegensteht, nach der eine NZB als Abwicklungsbehörde an die Anleger eines Kreditinstituts, deren Kapitalinstrumente im Zuge einer von dieser angeordneten Sanierungs- oder Abwicklungsmaßnahme herabgeschrieben oder gelöscht wurden, eine Entschädigung zahlen muss, die wie folgt finanziert wird: Zuerst werden die gesamten ab einem bestimmten Zeitpunkt erzielten Gewinne dieser NZB sowie ein Teil der bereits bestehenden Reserven verwendet und, falls diese nicht ausreichen, wird ein Kredit von Seiten des betreffenden Mitgliedstaats gewährt, für dessen Rückzahlung ebenfalls alle künftigen Gewinne der NZB bis zum Erreichen der Tilgungssumme verwendet werden.

Dies gilt sowohl, wenn die Verpflichtung zur Entschädigung nach dem nationalen Recht durch einen Verstoß gegen den sogenannten „No creditor worse off“-Grundsatz ausgelöst wird, der auf eine Sorgfaltspflichtverletzung durch die NZB zurückzuführen ist, als auch, wenn diese Verpflichtung objektiv gegenüber einer bestimmten Gruppe von Anlegern besteht, ohne dass der Nachweis eines Verstoßes gegen den vorgenannten Grundsatz oder einer Sorgfaltswidrigkeit der NZB notwendig ist.

## **B. Zur vierten bis achten Vorlagefrage**

132. Mit seiner vierten bis achten Vorlagefrage möchte das Ustavno sodišče (Verfassungsgericht) im Ergebnis in Erfahrung bringen, ob insbesondere Art. 44 Abs. 1 der Richtlinie 2006/48 bzw. dessen im Wesentlichen inhaltsgleiche Nachfolgeregelung in Art. 53 Abs. 1 der Richtlinie 2013/36 den Regelungen der Art. 10 bis 22 ZPSVIKOB entgegenstehen.

133. Die letztgenannten Vorschriften verpflichten Banka Slovenije, bestimmte Informationen und Dokumente, welche als Grundlage ihrer Entscheidung über die Herabschreibung oder Löschung von Kapitalinstrumenten im Rahmen der 2013 und 2014 angeordneten Abwicklungs- und Sanierungsmaßnahmen dienten, ganz oder teilweise auf ihrer Internetseite zu veröffentlichen bzw. für potenzielle Kläger in einem Entschädigungsrechtsstreit in einem virtuellen Datenraum zugänglich zu machen. Konkret geht es um die Ergebnisse der Stresstests und die Berichte über die Asset Quality Reviews (AQRs), die vor der Abwicklung bzw. Sanierung der Kreditinstitute durchgeführt wurden, sowie die Bewertungen von deren Vermögenswerten und Verbindlichkeiten, auf deren Grundlage Banka Slovenije über den konkreten Umfang der Löschung oder Herabschreibung von Kapitalinstrumenten entschieden hat.

134. Die Veröffentlichung der die jeweilige Bank betreffenden Informationen auf der Internetseite erfolgt nach Angaben des vorlegenden Gerichts in aggregierter Form unter Unkenntlichmachung aller persönlichen Daten, vertraulichen Informationen und Geschäftsgeheimnisse, aber unter Nennung des Kreditinstituts, und ist für jedermann zugänglich. Der Zugang zum virtuellen Datenraum wird allen potenziellen Klägern in einem

<sup>65</sup> Die EZB sieht es in ihren jährlichen Konvergenzberichten mit Blick auf das Verbot der monetären Staatsfinanzierung regelmäßig als kritisch an, wenn feste Beträge bzw. noch nicht realisierte Gewinne bereits vorab für bestimmte Haushaltszwecke eingeplant werden, vgl. Convergence Report June 2016, S. 31, sowie Convergence Report June 2020, S. 33.

Entschädigungsrechtsstreit und deren Rechtsbeiständen gewährt, also konkret den (ehemaligen) Inhabern von herabgeschriebenen oder gelöschten Kapitalinstrumenten. Persönliche Daten werden hierbei unkenntlich gemacht, vertrauliche Informationen und Geschäftsgeheimnisse als solche gekennzeichnet.

### ***1. Zur sachlichen Anwendbarkeit der Richtlinien 2006/48 und 2013/36***

135. Die Richtlinie 2006/48, auch „CRD III“ (für Englisch Capital Requirements Directive) genannt, enthielt harmonisierte Regelungen über den Zugang zur sowie die Beaufsichtigung der Tätigkeit von Kreditinstituten. Sie wurde mit Wirkung zum 1. Januar 2014 durch die Richtlinie 2013/36, oder „CRD IV“, ersetzt.

136. Art. 44 der Richtlinie 2006/48 bzw. Art. 53 der Richtlinie 2013/36 finden auf die Tätigkeit der Behörden Anwendung, denen durch das nationale Recht die Aufgabe der Bankenaufsicht übertragen wurde<sup>66</sup>, und ordnen die Vertraulichkeit von bestimmten Informationen an, welche diese Behörden bei der Ausübung ihrer Aufsichtstätigkeit erhalten.

#### ***a) Keine direkte Anwendbarkeit auf Sanierungs- und Liquidationsmaßnahmen im Sinne der Richtlinie 2001/24***

137. Nach der Vorlageentscheidung nahm Banka Slovenije bereits unter Geltung der Richtlinie 2006/48 die Aufgabe der Bankenaufsicht wahr. Bei den in den Jahren 2013 und 2014 angeordneten außerordentlichen Maßnahmen, anlässlich derer die hier streitigen Informationen und Dokumente verwendet wurden, handelt es sich jedoch nicht um aufsichtsrechtliche Maßnahmen. Vielmehr sind die betreffenden Maßnahmen nach übereinstimmender Ansicht des vorliegenden Gerichts und aller Verfahrensbeteiligten als Sanierungs- oder Liquidationsmaßnahmen im Sinne der Richtlinie 2001/24 anzusehen, die Banka Slovenije in ihrer (parallel ausgeübten) Funktion als Abwicklungsbehörde im Sinne von Art. 2 der Richtlinie 2001/24 angeordnet hat. Dementsprechend gehen die vorgenannten Akteure ebenfalls übereinstimmend davon aus, dass die Vorschriften der Richtlinien 2006/48 und 2013/36 auf diese Tätigkeit von Banka Slovenije nicht direkt anwendbar sind.

138. Allerdings betonen sowohl Banka Slovenije als auch die Kommission, dass zumindest ein Teil der Informationen, deren Veröffentlichung bzw. Zugänglichmachung die Art. 10 bis 22 ZPSVIKOB vorsehen, einen sachlichen Bezug zur Bankenaufsicht aufweisen.

139. Insofern ergibt sich aus Art. 48 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. a der Richtlinie 2006/48 in Verbindung mit Unterabs. 2 derselben Vorschrift bzw. Art. 59 Abs. 1 Unterabs. 2 der Richtlinie 2013/36, dass Informationen, die in einem aufsichtsrechtlichen Kontext geschützt sind, durch ihre Weitergabe oder Verwendung in einem Abwicklungskontext diesen Schutz nicht verlieren. Denn die erstgenannten Vorschriften sehen vor, dass eine Weitergabe an Abwicklungsbehörden erlaubt ist, wobei sichergestellt werden muss, dass für diese Informationen auch in diesem Fall ein zu Art. 44 der Richtlinie 2006/48 bzw. Art. 63 der Richtlinie 2013/36 mindestens gleichwertiger Schutz besteht.

<sup>66</sup> Vgl. Art. 3 Nr. 4 der Richtlinie 2006/48 bzw. Art. 1 Abs. 1 Nr. 36 der Richtlinie 2013/36.

140. Vorliegend ist hierbei zwischen der Bewertung der Vermögenswerte und Verbindlichkeiten zur Feststellung des erforderlichen Umfangs einer Herabschreibung und Löschung von Kapitalinstrumenten einerseits sowie Stresstests und AQRs andererseits zu unterscheiden.

141. Die Bewertung ist ein wesentlicher und typischer Verfahrensschritt bei Anordnung einer hoheitlichen Sanierungs- oder Abwicklungsmaßnahme.<sup>67</sup> Wie bereits festgestellt wurde, werden diese Maßnahmen sachlich nicht von den Richtlinien 2006/48 und 2013/36 erfasst.<sup>68</sup>

142. Dagegen trifft es zu, dass regelmäßige Stresstests und AQRs aufsichtsrechtliche Instrumente sind.<sup>69</sup> Zusammengenommen spricht man hierbei von einem sogenannten „Comprehensive Assessment“, durch dessen Ergebnis im Normalfall Transparenz über die Belastbarkeit einer Bank geschaffen werden und damit das Vertrauen in den Finanzsektor gestärkt werden soll. Daher steht die Geheimhaltungspflicht aus Art. 53 Abs. 1 der Richtlinie 2013/36 der Veröffentlichung von Stresstests gemäß dessen Abs. 3 aber gerade nicht entgegen.

143. Aus der Beihilfenentscheidung der Kommission betreffend die außerordentlichen Maßnahmen der Jahre 2013 und 2014 lässt sich zudem entnehmen, dass Slowenien die hier interessierenden Stresstests wie auch die AQRs auf Anforderung der Kommission eigens zur Vorbereitung der Sanierungsmaßnahmen (die im Wesentlichen in einer staatlichen Rekapitalisierung bestanden) sowie ihrer beihilfenrechtlichen Genehmigung durchgeführt hat.<sup>70</sup> Damit scheint jedenfalls keine Konstellation vorzuliegen, in der in einem aufsichtsrechtlichen Kontext zusammengestellte Informationen im Sinne von Art. 48 Abs. 1 Buchst. a der Richtlinie 2006/48 bzw. Art. 59 Abs. 1 Unterabs. 2 der Richtlinie 2013/36 an die Abwicklungsbehörde weitergegeben wurden.

#### ***b) Anwendbarkeit der Richtlinien 2006/48 und 2013/36 durch Verweisung?***

144. Art. 33 der Richtlinie 2001/24 über die gegenseitige Anerkennung von Sanierungs- und Liquidationsmaßnahmen betreffend Banken enthält allerdings einen Verweis auf das Berufsgeheimnis „entsprechend den Vorschriften und Bedingungen des [Art. 30] der [Richtlinie 2000/12]“, welcher gemäß der Übergangsbestimmung in Art. 158 Abs. 2 der die Richtlinie 2000/12 ersetzenden Richtlinie 2006/48 als Verweis auf deren Art. 44 ff. zu lesen ist. Da die Richtlinie 2006/48 wiederum durch die Richtlinie 2013/36 aufgehoben wurde, ist dieser Verweis nach deren Inkrafttreten als Verweis auf die Art. 53 ff. der Richtlinie 2013/36 zu lesen (vgl. Art. 163 der Richtlinie 2013/36).

145. Daraus folgert Banka Slovenije, dass insbesondere Art. 53 der Richtlinie 2013/36 auch auf Sanierungs- und Liquidationsmaßnahmen im Sinne der Richtlinie 2001/24 anwendbar sei.

<sup>67</sup> Vgl. unter Geltung der heutigen Rechtslage Art. 20 der SRM-Verordnung und Art. 36 der BRRD. Siehe zur Bedeutung dieser Bewertung im Rahmen einer Abwicklung bereits Nr. 110 dieser Schlussanträge und die Nachweise in Fn. 46.

<sup>68</sup> Vgl. Nrn. 135 und 137 dieser Schlussanträge.

<sup>69</sup> Vgl. etwa Art. 100 der Richtlinie 2013/36.

<sup>70</sup> Vgl. neunter Erwägungsgrund des Beschlusses der Kommission vom 18. Dezember 2013 über die staatliche Beihilfe SA.33229 (2012/C) (ex 2011/N) – Umstrukturierung der NLB – Slowenien, die Slowenien für die Nova Ljubljanska banka d.d. durchzuführen beabsichtigt (ABl. 2014, L 246, S. 28). Siehe dazu auch EGMR, Urteil vom 14. September 2021, Pintar u. a./Slowenien (CE:ECHR:2021:0914JUD004996914, §§ 7 und 9).

146. Wie der Gerichtshof jedoch bereits entschieden hat, zielte die Richtlinie 2001/24 nicht auf eine Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Sanierung und Liquidation von Kreditinstituten.<sup>71</sup> Vielmehr sollte diese Richtlinie nur die gegenseitige Anerkennung solcher Maßnahmen in den Mitgliedstaaten regeln.<sup>72</sup> Dementsprechend bezieht sich Art. 33 dieser Richtlinie schon seinem Wortlaut nach nur auf Informationen, die im Rahmen von Unterrichts- oder Konsultationsverfahren zwischen den Behörden verschiedener Mitgliedstaaten ausgetauscht werden, die gerade der gegenseitigen Anerkennung dieser Maßnahmen dienen. Soweit dies aus der Vorlageentscheidung ersichtlich ist, stehen die im Ausgangsverfahren streitigen Informationen aber in keinem Zusammenhang mit derartigen grenzüberschreitenden Verfahren.

147. Im Gegensatz zur Bankenaufsicht, für welche einheitliche Rechtsvorschriften bereits ab dem Jahr 2000 festgelegt wurden<sup>73</sup>, wurde die Bankenabwicklung erst durch die BRRD im Jahr 2014 bzw. sodann durch die SRM-Verordnung – und damit nach dem Erlass der hier interessierenden Maßnahmen – harmonisiert.

148. Folglich kann der in Art. 33 der Richtlinie 2001/24 enthaltene Verweis nicht so verstanden werden, dass damit die Vertraulichkeit aller Informationen angeordnet wird, die im Zusammenhang mit einer vormals ausschließlich dem nationalen Recht unterliegenden Sanierungs- oder Abwicklungsmaßnahme stehen. Denn eine Harmonisierung der Voraussetzungen dieser Maßnahmen war unter Geltung der Richtlinie 2001/24 gerade nicht vorgesehen.

***c) Anwendbarkeit der Richtlinie 2006/48 bei Ausübung von Aufsichts- und Abwicklungstätigkeit durch dieselbe Behörde?***

149. Vor diesem Hintergrund sind schließlich auch die Argumente der Kommission für die Anwendbarkeit der Richtlinie 2006/48 zurückzuweisen. Diese hatte im Verfahren vor dem Gerichtshof die Auffassung vertreten, dass allein aus dem Umstand, dass Slowenien unter Geltung der Richtlinie 2006/48 die Aufgabe der Bankenabwicklung – die von dieser Richtlinie nicht erfasst wird – auf dieselbe Behörde übertragen hatte, die auch die Aufgabe der Bankenaufsicht wahrnahm – welche durch die Richtlinie 2006/48 geregelt wird –, folge, dass diese Richtlinie auch für die Tätigkeit der Bankenabwicklung gelte.

150. Dergleichen sieht die Richtlinie 2006/48 aber nicht vor. Zwar schreibt sie – im Gegensatz zu den Nachfolgerichtlinien<sup>74</sup> – keine strikte institutionelle Trennung von Bankenaufsicht und Bankenabwicklung vor. Daraus folgt aber nicht, dass für Bankenaufsicht und Bankenabwicklung dieselben Regeln gelten, insbesondere nicht vor dem Hintergrund, dass die Bankenabwicklung unter Geltung der Richtlinie 2006/48 überhaupt nicht unionsrechtlich harmonisiert war.<sup>75</sup>

<sup>71</sup> Urteile vom 24. Oktober 2013, LBI (C-85/12, EU:C:2013:697, Rn. 39), und vom 19. Juli 2016, Kotnik u. a. (C-526/14, EU:C:2016:570, Rn. 104).

<sup>72</sup> Urteile vom 24. Oktober 2013, LBI (C-85/12, EU:C:2013:697, Rn. 39), und vom 19. Juli 2016, Kotnik u. a. (C-526/14, EU:C:2016:570, Rn. 104).

<sup>73</sup> Insbesondere durch die bereits genannten Richtlinien 2000/21, 2006/48 und 2013/36.

<sup>74</sup> Vgl. Art. 4 Abs. 1 und 7 der Richtlinie 2013/36 sowie Art. 3 Abs. 3 BRRD.

<sup>75</sup> Dies ist aus meiner Sicht im Übrigen der Grund, warum die Richtlinie 2006/48 die Bankenabwicklung nicht erwähnt und daher auch keine institutionelle Trennung von der Aufsichtstätigkeit vorschreibt.

151. Weiterhin kann aus der bloßen Übertragung von Abwicklungsaufgaben auf die Aufsichtsbehörde nicht geschlossen werden, dass der betreffende Mitgliedstaat sich mit Blick auf die Abwicklung von Kreditinstituten dem für Aufsichtsbehörden geltenden harmonisierten Rechtsregime unterwerfen wollte. Vielmehr würde eine solche Annahme die Feststellung durch die nationalen Gerichte dieses Mitgliedstaats voraussetzen, dass der betreffende Mitgliedstaat auch in einem von der Richtlinie nicht erfassten Bereich an deren Vorgaben gebunden sein will.<sup>76</sup> Das Gegenteil ist vorliegend der Fall, da das Ustavno sodišče (Verfassungsgericht) den Gerichtshof gerade fragt, ob die bankenaufsichtsrechtlichen Richtlinien im Zeitraum vor der Errichtung der Bankenunion und der damit einhergehenden Harmonisierung der Bankenabwicklung auch auf die Tätigkeit der Abwicklungsbehörden der Mitgliedstaaten anwendbar waren.

#### **d) Ergebnis**

152. Folglich sind Art. 44 der Richtlinie 2006/48 und Art. 53 der Richtlinie 2013/36 weder auf die Ergebnisse der Stresstests und die Berichte über das AQR eines Kreditinstituts, die zum Zwecke der Durchführung einer Sanierungs- oder Liquidationsmaßnahme im Sinne der Richtlinie 2001/24 und unter alleiniger Geltung derselben durchgeführt wurden, noch auf die in diesem Zusammenhang erstellte Bewertung der Vermögenswerte und Verbindlichkeiten eines solchen Kreditinstituts anwendbar.

153. In Anbetracht dieses Ergebnisses erübrigt sich die Beantwortung der fünften bis achten Vorlagefrage.

#### **2. Zur Bedeutung der Veröffentlichung bzw. Zugänglichmachung der betreffenden Dokumente für die effektive Rechtsdurchsetzung der (ehemaligen) Inhaber von herabgeschriebenen oder gelöschten Kapitalinstrumenten**

154. Dieses Ergebnis steht im Einklang mit den Anforderungen, die der EGMR zum Schutz des Eigentums aufgestellt hat. Er hat in seiner Entscheidung in der Rechtssache Pintar u. a./Slowenien festgestellt, dass die slowenische Rechtslage vor Erlass bzw. Anwendung des ZPSVIKOB mit Blick auf die Rechte der (ehemaligen) Inhaber von herabgeschriebenen oder gelöschten Kapitalinstrumenten einen Verstoß gegen die verfahrensrechtliche Dimension des Eigentumsgrundrechts aus Art. 1 des 1. Zusatzprotokolls zur EMRK darstellte.

155. Nach Ansicht des EGMR werden diese Personen durch die Vertraulichkeit der Informationen und Dokumente, auf Grundlage derer die Entscheidung über die Herabschreibung und Löschung der betreffenden Kapitalinstrumente getroffen wurde, daran gehindert, zu verstehen, unter welchen Umständen der Eingriff in ihr Eigentumsrecht stattgefunden hat und auf welche Gründe er gestützt wurde.<sup>77</sup>

156. Die Kenntnis dieser Umstände und Gründe sei jedoch erforderlich, um gegebenenfalls einen Rechtsbehelf gegen den Eingriff in das Eigentumsgrundrecht einzulegen. Der EGMR betont, dass insbesondere die Ergebnisse der Stresstests und die Berichte über die AQRs in dieser Hinsicht entscheidende Informationen sind.<sup>78</sup>

<sup>76</sup> Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 15. November 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, Rn. 53 und 56).

<sup>77</sup> EGMR, Urteil vom 14. September 2021, Pintar u. a./Slowenien (CE:ECHR:2021:0914JUD004996914, § 107).

<sup>78</sup> EGMR, Urteil vom 14. September 2021, Pintar u. a./Slowenien (CE:ECHR:2021:0914JUD004996914, §§ 99 und 100).

## VI. Ergebnis

157. In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen schlage ich dem Gerichtshof vor, wie folgt auf das Vorabentscheidungsersuchen des Ustavno sodišče (Verfassungsgericht, Slowenien) zu antworten:

1. Art. 130 AEUV und Art. 7 des Protokolls Nr. 4 über die Satzung des ESZB und der EZB sind dahin auszulegen, dass sie einer nationalen Regelung über die Verwendung des Gewinns einer NZB entgegenstehen, welche die NZB über mehrere Jahre vollumfänglich daran hindert, ihre allgemeinen Reserven zu alimentieren, und nach der darüber hinaus die bereits bestehenden Reserven dieser NZB bis zu einem bestimmten Betrag zur Finanzierung von öffentlichen Aufgaben verwendet werden können. Denn eine solche Regelung birgt die Gefahr, dass im Fall des Auftretens von Verlusten im Zusammenhang mit geldpolitischen Operationen das Nettoeigenkapital dieser NZB über einen längeren Zeitraum hinweg unter den Betrag ihres Grundkapitals sinkt oder sogar negativ ist.
2. Art. 123 AEUV ist dahin auszulegen, dass er einer nationalen Regelung entgegensteht, nach der eine NZB als Abwicklungsbehörde an die Anleger eines Kreditinstituts, deren Kapitalinstrumente im Zuge einer von dieser angeordneten Sanierungs- oder Abwicklungsmaßnahme herabgeschrieben oder gelöscht wurden, eine Entschädigung zahlen muss, die wie folgt finanziert wird: Zuerst werden die gesamten ab einem bestimmten Zeitpunkt erzielten Gewinne dieser NZB sowie ein Teil der bereits bestehenden Reserven verwendet und, falls diese nicht ausreichen, wird ein Kredit von Seiten des betreffenden Mitgliedstaats gewährt, für dessen Rückzahlung ebenfalls alle künftigen Gewinne der NZB bis zum Erreichen der Tilgungssumme verwendet werden.

Dies gilt sowohl, wenn die Verpflichtung zur Entschädigung nach dem nationalen Recht durch einen Verstoß gegen den sogenannten „No creditor worse off“-Grundsatz ausgelöst wird, der auf eine Sorgfaltspflichtverletzung durch die NZB zurückzuführen ist, als auch, wenn diese Verpflichtung objektiv gegenüber einer bestimmten Gruppe von Anlegern besteht, ohne dass der Nachweis eines Verstoßes gegen den vorgenannten Grundsatz oder einer Sorgfaltswidrigkeit der NZB notwendig ist.

3. Art. 44 der Richtlinie 2006/48/EG und Art. 53 der Richtlinie 2013/36/EU sind dahin auszulegen, dass sie weder auf die Ergebnisse der Stresstests und die Berichte über das Asset Quality Review eines Kreditinstituts, die zum Zwecke der Durchführung einer Sanierungs- oder Liquidationsmaßnahme im Sinne der Richtlinie 2001/24/EU und unter alleiniger Geltung derselben durchgeführt wurden, noch auf die in diesem Zusammenhang erstellte Bewertung der Vermögenswerte und Verbindlichkeiten eines solchen Kreditinstituts anwendbar sind.