



Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTS (Dritte erweiterte Kammer)

19. März 2019*

„Staatliche Beihilfen – Intervention eines privatrechtlich organisierten Bankenkonsortiums zugunsten eines seiner Mitglieder – Genehmigung der Intervention durch die Zentralbank des Mitgliedstaats – Beschluss, mit dem eine Beihilferegulierung für mit dem Binnenmarkt unvereinbar erklärt wird – Nichtigkeitsklage – Begriff der staatlichen Beihilfe – Zurechenbarkeit an den Staat – Staatliche Mittel“

In den verbundenen Rechtssachen T-98/16, T-196/16 und T-198/16

Italienische Republik, vertreten durch G. Palmieri als Bevollmächtigte im Beistand von S. Fiorentino und P. Gentili, avvocati dello Stato,

Klägerin in der Rechtssache T-98/16,

Banca Popolare di Bari SCpA, vormals Tercas-Cassa di risparmio della provincia di Teramo SpA (Banca Tercas SpA), mit Sitz in Teramo (Italien), Prozessbevollmächtigte: Rechtsanwälte A. Santa Maria, M. Crisostomo, E. Gambaro und F. Mazzocchi,

Klägerin in der Rechtssache T-196/16,

Fondo interbancario di tutela dei depositi mit Sitz in Rom (Italien), Prozessbevollmächtigte: Rechtsanwälte M. Siragusa, G. Scassellati Sforzolini und G. Faella,

Kläger in der Rechtssache T-198/16,

unterstützt durch

Banca d'Italia, Prozessbevollmächtigte: Rechtsanwälte M. Perassi, O. Capolino, M. Marcucci und M. Todino,

Streithelferin in der Rechtssache T-198/16,

gegen

Europäische Kommission, vertreten durch P. Stancanelli, L. Flynn, A. Bouchagiar und D. Recchia als Bevollmächtigte,

Beklagte,

betreffend eine Klage nach Art. 263 AEUV auf Nichtigklärung des Beschlusses (EU) 2016/1208 der Kommission vom 23. Dezember 2015 über die staatliche Beihilfe Italiens zugunsten der Banca Tercas (SA.39451 [2015/C] [ex 2015/NN]) (ABl. 2016, L 203, S. 1),

* Verfahrenssprache: Italienisch.

erlässt

DAS GERICHT (Dritte erweiterte Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten S. Frimodt Nielsen sowie der Richter V. Kreuzschitz und I. S. Forrester, der Richterin N. Póltorak (Berichterstatlerin) und des Richters E. Perillo,

Kanzler: J. Palacio González, Hauptverwaltungsrat,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 22. März 2018

folgendes

Urteil

Sachverhalt

- 1 Die vorliegende Klage wird von der Italienischen Republik (Rechtssache T-98/16), der Banca Popolare di Bari SCpA (im Folgenden: BPB) (Rechtssache T-196/16) und dem privatrechtlich organisierten italienischen Konsortium Fondo interbancario di tutela dei depositi (im Folgenden: FITD) (Rechtssache T-198/16) gegen den Beschluss (EU) 2016/1208 der Kommission vom 23. Dezember 2015 über die staatliche Beihilfe Italiens zugunsten der Banca Tercas (SA.39451 [2015/C] [ex 2015/NN]) (ABl. 2016, L 203, S. 1, im Folgenden: angefochtener Beschluss) erhoben.
- 2 In dem angefochtenen Beschluss vertrat die Europäische Kommission die Auffassung, dass die von der italienischen Zentralbank, der Banca d'Italia (im Folgenden: Bank von Italien), am 7. Juli 2014 genehmigte Intervention des FITD zur Unterstützung der Banca Tercas (Cassa di risparmio della Provincia di Teramo SpA; im Folgenden: Tercas) (im Folgenden: Intervention bzw. Intervention des FITD zur Unterstützung von Tercas) eine rechtswidrige und unvereinbare staatliche Beihilfe darstellten, die die Italienische Republik von der Begünstigten zurückfordern musste.

Beteiligte Einrichtungen

Von der Intervention betroffene Wirtschaftssubjekte

- 3 Tercas ist eine Bank mit privatem Kapital, deren Aktivitäten hauptsächlich in den Abruzzen Italiens angesiedelt sind. Ende 2010 erwarb Tercas die Banca Caripe SpA, eine ebenfalls in dieser Region ansässige Regionalbank.
- 4 BPB ist die Holdinggesellschaft einer Bankengruppe mit privatem Kapital, deren Aktivitäten hauptsächlich in Süditalien angesiedelt sind.

FITD

- 5 Der FITD ist ein privatrechtlich organisiertes Bankenconsortium, das 1987 auf freiwilliger Basis gegründet wurde. Dieses Konsortium hat mutualistischen Charakter und wurde errichtet, um die gemeinsamen Interessen seiner Mitglieder zu verfolgen.

- 6 Zweck des FITD ist die Sicherung der Einleger seiner Mitglieder (vgl. Art. 1 der Satzung des FITD in der für den Sachverhalt maßgeblichen Fassung, im Folgenden: FITD-Satzung). Nach der Umsetzung der Richtlinie 94/19/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 1994 über Einlagensicherungssysteme (ABl. 1994, L 135, S. 5) in italienisches Recht wurde der FITD 1996 von der Bank von Italien als eines der Einlagensicherungssysteme anerkannt, die nach diesen Regeln in Italien tätig sein dürfen. Gemäß Art. 27 seiner Satzung wird der FITD im Falle der verwaltungsbehördlichen Zwangsliquidation eines seiner Mitglieder tätig, indem er die bei diesem hinterlegten Einlagen der Einleger bis zu einem Höchstbetrag von 100 000 Euro je Einleger erstattet. Gemäß Abs. 1 dieser Bestimmung können Forderungen aus von den Konsortiumsmitgliedern erworbenen rückzahlungspflichtigen Mitteln in Euro und in Fremdwährung, in Form von Einlagen oder in anderer Form sowie aus Bankschecks und ähnlichen Schuldtiteln, erstattet werden.
- 7 Seit seiner Gründung hat der FITD das Recht, zur Unterstützung seiner Mitglieder tätig zu werden, nicht nur im Rahmen dieser rechtsverbindlich gewordenen Einlagensicherung (obligatorische Intervention), sondern auch – gemäß seiner Satzung – auf freiwilliger Basis, wenn eine solche Intervention es ermöglicht, die Belastungen zu verringern, die sich für seine Mitglieder aus der Einlagensicherung ergeben können (freiwillige Intervention).
- 8 So kann der FITD nach Art. 28 seiner Satzung, wenn mit einer geringeren Belastung zu rechnen ist, anstelle der im Rahmen der Einlagensicherung für die Einleger vorgesehenen Rückzahlung im Falle der verwaltungsbehördlichen Zwangsliquidation eines Konsortiumsmitglieds in Transaktionen zur Übertragung von Vermögenswerten und Verbindlichkeiten betreffend dieses Mitglied tätig werden (alternative freiwillige Intervention). Ebenso kann der FITD nach Art. 29 Abs. 1 seiner Satzung unabhängig von der formalen Einleitung eines verwaltungsbehördlichen Zwangsliquidationsverfahrens beschließen, durch Finanzierung, Garantien, Kapitalanlagen oder in anderer technischer Form tätig zu werden, um eines seiner der Sonderverwaltung unterstellten Mitglieder zu unterstützen, wenn Aussichten auf eine Gesundung bestehen und eine geringere Belastung zu erwarten ist als die, die sich aus der Intervention des FITD im Falle einer verwaltungsbehördlichen Zwangsliquidation dieses Mitglieds ergibt (freiwillige unterstützende oder präventive Intervention, wie im Fall von Tercas).
- 9 Im Mittelpunkt der vorliegenden Rechtssachen stehen die Rolle des FITD, die Interventionen, die er namentlich zur Unterstützung seiner Mitglieder vornehmen kann, und insbesondere die Frage, ob die Intervention, die Gegenstand des angefochtenen Beschlusses ist, als „staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfe“ im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV eingestuft werden kann.

Bank von Italien

- 10 Die Bank von Italien ist eine Behörde, die die Funktionen der Zentralbank der Italienischen Republik wahrnimmt. Sie verfügt über eine eigene Rechtspersönlichkeit, die sich von der des italienischen Staates unterscheidet. Als Mitglied des Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB) ist die Bank von Italien nach Art. 127 Abs. 5 AEUV verpflichtet, zur reibungslosen Durchführung der von den zuständigen Behörden auf dem Gebiet der Aufsicht über die Kreditinstitute und der Stabilität des Finanzsystems ergriffenen Maßnahmen beizutragen.
- 11 Das Decreto legislativo, n° 385, e successive modifiche e integrazioni, Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia (italienisches Bankengesetz) vom 1. September 1993 (GURI Nr. 230 vom 30. September 1993, Supplemento Ordinario Nr. 92) in der zum Zeitpunkt des Sachverhalts geltenden Fassung (im Folgenden: italienisches Bankengesetz) überträgt der Bank von Italien unter anderem die Funktion der Aufsichtsbehörde für den Bankensektor und gibt ihr die Ziele vor, eine solide und umsichtige Verwaltung der beaufsichtigten Institute, die allgemeine Stabilität, Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit des Finanzsystems sowie die Einhaltung der Vorschriften auf dem Gebiet des Kreditwesens zu gewährleisten.

- 12 Um diese Ziele zu erreichen, insbesondere dasjenige der Sicherstellung einer soliden und umsichtigen Verwaltung der beaufsichtigten Institute, verfügt die Bank von Italien über umfassende Aufsichtsbefugnisse, zu denen eine Befugnis zur Überprüfung nach Aktenlage, eine Regulierungsbefugnis, eine Nachprüfungsbefugnis und zahlreiche Genehmigungsbefugnisse gehören. Diese Befugnisse ermöglichen es der Bank von Italien, in alle wesentlichen Geschehnisse im Leben einer Bank einzugreifen, unter Wahrung ihrer geschäftlichen Autonomie und ausschließlich zum Zweck der Überprüfung, ob ihre Verwaltung solide und umsichtig ist.
- 13 Im Rahmen ihrer Befugnisse hat die Bank von Italien namentlich die Satzung des FITD genehmigt, an den Sitzungen des FITD als Beobachter ohne Stimmrecht teilgenommen und gemäß Art. 96b Abs. 1 Buchst. d des italienischen Bankengesetzes die Intervention des FITD zur Unterstützung von Tercas genehmigt.

Kontext und Intervention des FITD zur Unterstützung von Tercas

- 14 Am 30. April 2012 beschloss das italienische Wirtschafts- und Finanzministerium auf Vorschlag der Bank von Italien, die Unregelmäßigkeiten bei Tercas festgestellt hatte, diese unter Sonderverwaltung zu stellen.
- 15 Die Bank von Italien bestellte daraufhin einen Sonderverwalter für die Verwaltung von Tercas während der Sonderverwaltung (im Folgenden: Sonderverwalter).

Erster Interventionsversuch

- 16 Im Oktober 2013 nahm der Sonderverwalter nach Prüfung verschiedener Möglichkeiten Verhandlungen mit BPB auf, die ihr Interesse an der Zeichnung einer Kapitalerhöhung von Tercas bekundet hatte, vorbehaltlich einer Due-Diligence-Prüfung von Tercas und der vollständigen Abdeckung des Vermögensdefizits der Bank durch den FITD.
- 17 Am 28. Oktober 2013 beschloss der Exekutivausschuss des FITD auf Antrag des Sonderverwalters von Tercas auf der Grundlage von Art. 29 der FITD-Satzung, Unterstützung für Tercas bis zu einem Betrag von bis zu 280 Mio. Euro zu gewähren. Dieser Beschluss wurde vom Verwaltungsrat des FITD am 29. Oktober 2013 festgestellt. Am 4. November 2013 erteilte die Bank von Italien gemäß Art. 96b Abs. 1 Buchst. d des italienischen Bankengesetzes die Genehmigung für diese Unterstützungsmaßnahme.
- 18 Obwohl der FITD die Genehmigung der Bank von Italien eingeholt hatte, beschloss er, die geplante Intervention auszusetzen, da Unsicherheiten in Bezug auf die wirtschaftliche und finanzielle Situation von Tercas und die steuerliche Behandlung dieser Intervention bestanden. Am 18. März 2014 kam es nach der von BPB beantragten Prüfung der Vermögenswerte von Tercas (vgl. oben, Rn. 16) zu Meinungsverschiedenheiten zwischen den Experten von FITD und BPB. Diese Meinungsverschiedenheiten wurden dann durch ein Schlichtungsverfahren beigelegt. Darüber hinaus vereinbarten FITD und BPB, alle etwaigen Kosten, die sich aus der Besteuerung der Intervention für den Fall ergeben würden, dass die eingeplante Steuerbefreiung nicht gewährt würde, umzulegen.

Interventionsentscheidung und Genehmigung durch die Bank von Italien

- 19 Nach der Aussetzung der Intervention am 18. März 2014 und um sicherzustellen, dass die Intervention zur Unterstützung von Tercas wirtschaftlich vorteilhafter war als die Rückzahlung an die Einleger der Bank, nahm der FITD eine Wirtschaftsprüfungs- und Beratungsgesellschaft in Anspruch. Angesichts der von dieser Gesellschaft in einem Bericht vom 26. Mai 2014 vorgelegten Ergebnisse und unter

Berücksichtigung der Kosten der Intervention im Vergleich zu den Kosten einer Entschädigung im Rahmen des Einlagensicherungssystems im Falle der Liquidation beschlossen der Exekutivausschuss und der Verwaltungsrat des FITD am 30. Mai 2014, zur Unterstützung von Tercas tätig zu werden.

- 20 Am 1. Juli 2014 stellte der FITD bei der Bank von Italien einen neuen Genehmigungsantrag.
- 21 Am 7. Juli 2014 genehmigte die Bank von Italien die Intervention des FITD zur Unterstützung von Tercas. Diese Intervention sah drei Maßnahmen vor (im Folgenden: „streitige Maßnahmen“), nämlich erstens einen Zuschuss in Höhe von 265 Mio. Euro zur Deckung des negativen Eigenkapitals von Tercas, zweitens eine Garantie in Höhe von 35 Mio. Euro zur Deckung des Kreditrisikos im Zusammenhang mit bestimmten Engagements von Tercas und drittens eine Garantie in Höhe von 30 Mio. Euro zur Deckung der sich aus der steuerlichen Behandlung der ersten Maßnahme ergebenden Kosten (vgl. 38. Erwägungsgrund und Art. 1 des angefochtenen Beschlusses).

Situation von Tercas nach der Intervention des FITD

- 22 Der Sonderverwalter von Tercas berief im Einvernehmen mit der Bank von Italien eine Hauptversammlung ein, damit die Aktionäre über die Deckung der während der Sonderverwaltung festgestellten Verluste und über eine BPB angebotene Kapitalerhöhung entscheiden konnten.
- 23 Die Hauptversammlung von Tercas fand am 27. Juli 2014 statt und beschloss zum einen eine teilweise Deckung der Verluste, u. a. durch Herabsetzung des Eigenkapitals auf null und Einziehung aller im Umlauf befindlichen Stammaktien, und zum anderen eine Kapitalerhöhung auf 230 Mio. Euro durch die Ausgabe neuer Stammaktien, die BPB angeboten werden sollten. Diese Kapitalerhöhung erfolgte am 27. Juli 2014.
- 24 Am 1. Oktober 2014 wurde die Sonderverwaltung für Tercas aufgehoben, und BPB setzte eine neue Geschäftsführung ein.
- 25 Im Dezember 2014 nahm BPB eine Kapitalerhöhung in Höhe von 500 Mio. Euro durch Ausgabe neuer Aktien und Begebung einer nachrangigen Anleihe (Tier 2) vor. Mit der Kapitalerhöhung wollte BPB ihre durch die Übernahme von Tercas belasteten Kapitalquoten stärken.
- 26 Im März 2015 zeichnete BPB eine weitere Kapitalerhöhung von Tercas von 135,4 Mio. Euro zur Deckung weiterer Verluste aus dem vierten Quartal 2014 und von Umstrukturierungskosten der Jahre 2015 und 2016 sowie zur Verbesserung der Kapitalquoten von Tercas. Diese Maßnahmen stehen nicht im Zusammenhang mit der Intervention des FITD zur Unterstützung von Tercas.

Verwaltungsverfahren und angefochtener Beschluss

- 27 Am 8. August und am 10. Oktober 2014 ersuchte die Kommission die italienischen Behörden um Informationen über die Intervention des FITD zur Unterstützung von Tercas. Diese beantworteten die Auskunftersuchen am 16. September und am 14. November 2014.
- 28 Mit Schreiben vom 27. Februar 2015 teilte die Kommission der Italienischen Republik ihre Entscheidung mit, das in Art. 108 Abs. 2 AEUV vorgesehene Verfahren in Bezug auf diese Maßnahme einzuleiten.

- 29 Am 24. April 2015 veröffentlichte die Kommission den Einleitungsbeschluss im *Amtsblatt der Europäischen Union* und forderte die Beteiligten auf, zur Intervention des FITD zur Unterstützung von Tercas Stellung zu nehmen. Die Italienische Republik, die Bank von Italien, der FITD sowie BPB und Tercas haben der Kommission entsprechende Stellungnahmen übermittelt (vgl. Erwägungsgründe 44 bis 109 des angefochtenen Beschlusses).
- 30 Am 13. August und am 17. September 2015 fanden zwei Sitzungen mit den italienischen Behörden und den Beteiligten statt.
- 31 Am 23. Dezember 2015 erließ die Kommission den angefochtenen Beschluss.
- 32 In diesem Beschluss stellte die Kommission fest, dass die am 7. Juli 2014 (vgl. oben, Rn. 21) unter Verstoß gegen Art. 108 Abs. 3 AEUV genehmigten streitigen Maßnahmen mit dem Binnenmarkt unvereinbare und rechtswidrige Beihilfen der Italienischen Republik an Tercas darstellten und ordnete ihre Rückforderung an. Sie war der Ansicht, die erste Maßnahme zur Deckung des negativen Eigenkapitals von Tercas stelle einen nicht rückzahlbaren Zuschuss in Höhe von 265 Mio. Euro dar, die zweite Maßnahme – eine Garantie von 35 Mio. Euro zur Deckung des mit bestimmten Forderungen verbundenen Kreditrisikos – sei mit 140 000 Euro zu bewerten, um insbesondere dem Umstand Rechnung zu tragen, dass diese Forderungen bei Fälligkeit von den Schuldner vollständig zurückgezahlt worden seien und die Garantie daher nicht in Anspruch genommen worden sei, und die dritte Maßnahme, eine Garantie in Höhe von 30 Mio. Euro zur Deckung der sich aus der steuerlichen Behandlung der ersten Maßnahme ergebenden Kosten, stelle einen nicht rückzahlbaren Zuschuss in gleicher Höhe wie die Garantie dar.

Verfahren und Anträge der Verfahrensbeteiligten

- 33 Mit Klageschrift, die am 4. März 2016 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, hat die Italienische Republik ihre Klage in der Rechtssache T-98/16 erhoben.
- 34 Mit Klageschrift, die am 29. April 2016 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, hat BPB ihre Klage in der Rechtssache T-196/16 erhoben.
- 35 Mit Klageschrift, die am 1. Mai 2016 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, hat der FITD seine Klage in der Rechtssache T-198/16 erhoben.
- 36 Mit Schriftsätzen, die am 1. August 2016 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen sind, haben der Fondo di Garanzia dei Depositanti del credito cooperativo (Einlagensicherungsfonds der Kreditgenossenschaften) und die Bank von Italien beantragt, in der Rechtssache T-198/16 als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge des FITD zugelassen zu werden.
- 37 Im Zuge einer Änderung der Besetzung der Kammern des Gerichts gemäß Art. 27 Abs. 5 der Verfahrensordnung des Gerichts ist der Berichterstatter der Dritten Kammer zugeteilt worden, der die vorliegenden Rechtssachen daher zugewiesen worden sind.
- 38 Mit Beschluss vom 15. Februar 2017 hat der Präsident der Dritten Kammer des Gerichts den Streitbeitritt des Fondo di Garanzia dei Depositanti del credito cooperativo abgelehnt und die Bank von Italien als Streithelferin zugelassen. Letztere hat ihren Streithilfeschriftsatz und die Hauptparteien haben ihre Stellungnahmen hierzu fristgerecht eingereicht.
- 39 Auf Vorschlag der Dritten Kammer hat das Gericht gemäß Art. 28 der Verfahrensordnung die betreffenden Rechtssachen an einen erweiterten Spruchkörper verwiesen.

- 40 Mit Beschluss des Präsidenten der Dritten erweiterten Kammer des Gerichts vom 14. Dezember 2017 sind die Rechtssachen T-98/16, T-196/16 und T-198/16 nach Art. 68 der Verfahrensordnung zu gemeinsamem mündlichen Verfahren und zu gemeinsamer das Verfahren beendender Entscheidung verbunden worden.
- 41 Auf Vorschlag des Berichterstatters hat das Gericht (Dritte erweiterte Kammer) beschlossen, die mündliche Verhandlung zu eröffnen, und die Beteiligten im Rahmen prozessleitender Maßnahmen zur Beantwortung einer Reihe von Fragen aufgefordert.
- 42 Die Beteiligten haben diese Fragen am 15. und am 16. Februar 2018. beantwortet.
- 43 In der Sitzung vom 22. März 2018 haben die Beteiligten mündliche Ausführungen gemacht und Fragen des Gerichts beantwortet.
- 44 In der Rechtssache T-98/16 beantragt die Italienische Republik,
- den angefochtenen Beschluss für nichtig zu erklären;
 - der Kommission die Kosten aufzuerlegen.
- 45 In der Rechtssache T-196/16 beantragt BPB,
- den angefochtenen Beschluss für nichtig zu erklären;
 - hilfsweise, die Art. 2 bis 4 des angefochtenen Beschlusses für nichtig zu erklären;
 - der Kommission die Kosten aufzuerlegen.
- 46 In der Rechtssache T-198/16 beantragt der FITD, unterstützt von der Bank von Italien,
- den angefochtenen Beschluss für nichtig zu erklären;
 - hilfsweise den angefochtenen Beschluss insoweit für nichtig zu erklären, als in ihm das in Maßnahme 3 enthaltene Beihilfeelement festgestellt und quantifiziert wird;
 - der Kommission die Kosten aufzuerlegen.
- 47 Die Kommission beantragt,
- die Klagen abzuweisen;
 - den Klägern die Kosten aufzuerlegen.

Rechtliche Würdigung

Zulässigkeit der Klage des FITD

- 48 Ohne förmlich einen Einwand der Unzulässigkeit gemäß Art. 130 Abs. 1 der Verfahrensordnung zu erheben, äußert die Kommission Zweifel an der Zulässigkeit der Klage des FITD wegen fehlender Klagebefugnis. Da der FITD einem Vermittler gleichgestellt werden könne, über den der italienische Staat eine Beihilfe gewährt habe, und der italienische Staat ebenfalls Berufung eingelegt habe, müsse die Klage dieses Vermittlers für unzulässig erklärt werden.

- 49 Der FITD tritt dem Vorbringen der Kommission entgegen.
- 50 Vorweg ist darauf hinzuweisen, dass nach Art. 263 Abs. 4 AEUV „[j]ede natürliche oder juristische Person ... unter den Bedingungen nach den Absätzen 1 und 2 gegen die an sie gerichteten oder sie unmittelbar und individuell betreffenden Handlungen sowie gegen Rechtsakte mit Verordnungscharakter, die sie unmittelbar betreffen und keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen, Klage erheben [kann]“. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass der FITD Rechtspersönlichkeit besitzt und eine juristische Person des Privatrechts ist, die nach Art. 263 AEUV eine Nichtigkeitsklage erheben kann.
- 51 Daher ist zu prüfen, ob der FITD von dem angefochtenen Beschluss unmittelbar und individuell betroffen ist.
- 52 Was die Frage angeht, ob der FITD von dem angefochtenen Beschluss unmittelbar betroffen ist, müssen nach einer gefestigten Rechtsprechung zwei Kriterien erfüllt sein. Erstens muss sich der fragliche Rechtsakt auf die Rechtsstellung des Klägers unmittelbar auswirken, und zweitens darf der Rechtsakt seinen Adressaten, die mit seiner Durchführung betraut sind, keinerlei Ermessensspielraum lassen, sondern diese muss rein automatisch erfolgen und sich allein aus der Unionsregelung ergeben, ohne dass weitere Durchführungsvorschriften angewandt werden (vgl. Urteil vom 26. Januar 2018, *Centro Clinico e Diagnostico G.B. Morgagni/Kommission*, T-172/16, nicht veröffentlicht, EU:T:2018:34, Rn. 57 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 53 Im vorliegenden Fall hat der FITD durch den Erlass des angefochtenen Beschlusses, mit dem die streitigen Maßnahmen für mit dem Binnenmarkt unvereinbar erklärt wurden, nicht die Befugnis erlangt, zur Unterstützung von Tercas tätig zu werden. Darüber hinaus ist die Italienische Republik gemäß den Art. 2 und 3 des angefochtenen Beschlusses verpflichtet, die vom FITD gewährten und von seinen Mitgliedern finanzierten Beihilfen von Tercas unverzüglich und wirksam zurückzufordern, und die nationalen Behörden haben in dieser Hinsicht keinen Ermessensspielraum. Daraus folgt, dass der angefochtene Beschluss unmittelbare Auswirkungen auf die Rechtsstellung des FITD im Sinne der oben in Rn. 52 angeführten Rechtsprechung hat. Mithin ist der FITD von dem angefochtenen Beschluss unmittelbar betroffen.
- 54 Was die Frage angeht, ob der FITD von dem angefochtenen Beschluss individuell betroffen ist, ergibt sich aus der Rechtsprechung, dass die Rechtsstellung einer anderen Stelle als eines Mitgliedstaats, die Rechtspersönlichkeit besitzt und eine von der Kommission in einer endgültigen Entscheidung als staatliche Beihilfe eingestufte Maßnahme getroffen hat, durch die Entscheidung individuell betroffen sein kann, wenn diese sie daran hindert, ihre eigenen Befugnisse, die insbesondere in der Gewährung der betreffenden Beihilfe bestehen, in der von ihr gewünschten Weise auszuüben (vgl. Urteil vom 17. Juli 2014, *Westfälisch-Lippischer Sparkassen- und Giroverband/Kommission*, T-457/09, EU:T:2014:683, Rn. 83 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 55 Im vorliegenden Fall steht zum einen fest, dass der FITD als privatrechtliche Einrichtung (vgl. oben, Rn. 5) mit Rechtspersönlichkeit die in dem angefochtenen Beschluss als Beihilfe qualifizierten Maßnahmen bewilligt und durchgeführt hat. Andererseits machte der angefochtene Beschluss es dem FITD, wie von diesem vorgetragen, nicht nur unmöglich, im vorliegenden Fall zur Unterstützung von Tercas tätig zu werden, sondern schloss auch die Möglichkeit aus, in Zukunft andere Unterstützungsmaßnahmen durchzuführen, indem er die Autonomie des FITD und die seiner Mitgliedsbanken einschränkte. Der angefochtene Beschluss betrifft den FITD somit individuell im Sinne der oben in Rn. 54 angeführten Rechtsprechung, indem er diesen daran hindert, seine eigenen Befugnisse, die im vorliegenden Fall in der Annahme anderer Maßnahmen als der Rückzahlung der Einlagen bestehen, in der von ihm gewünschten Weise auszuüben.
- 56 Somit ist die Unzulässigkeitseinrede der Kommission zurückzuweisen, soweit mit ihr dargetan werden soll, dass der FITD nicht klagebefugt im Sinne von Art. 263 AEUV ist.

Zur Begründetheit

- 57 In der Rechtssache T-98/16 stützt sich die Italienische Republik auf vier Klagegründe betreffend folgende Fragen:
- die Finanzierung der Beihilfe aus „staatlichen Mitteln“,
 - die Zurechenbarkeit der Beihilfe an den Staat,
 - den durch die Beihilfe gewährten selektiven Vorteil,
 - die Unvereinbarkeit der Beihilfe mit dem Binnenmarkt.
- 58 In der Rechtssache T-196/16 stützt sich BPB ihrerseits auf sieben Klagegründe betreffend
- die Begründung im Zusammenhang mit dem Nachweis des Vorliegens einer „staatlichen oder aus staatlichen Mitteln gewährten Beihilfe“,
 - die Finanzierung der Beihilfe aus „staatlichen Mitteln“,
 - die Zurechenbarkeit der Beihilfe an den Staat,
 - den durch die Beihilfe gewährten selektiven Vorteil,
 - die Unvereinbarkeit der Beihilfe mit dem Binnenmarkt,
 - die falsche Einstufung der Steuergarantie von 30 Mio. Euro,
 - die Rückforderung der Beihilfe.
- 59 Schließlich stützt sich der FITD in der Rechtssache T-198/16 auf fünf Klagegründe betreffend
- die Finanzierung der Beihilfe aus „staatlichen Mitteln“,
 - die Zurechenbarkeit der Beihilfe an den Staat,
 - den durch die Beihilfe gewährten selektiven Vorteil,
 - die Unvereinbarkeit der Beihilfe mit dem Binnenmarkt,
 - die fehlerhafte Einstufung der Steuergarantie von 30 Mio. Euro.
- 60 Diese Klagegründe beziehen sich im Kern auf die in der Begründung des angefochtenen Beschlusses von der Kommission angestellten wesentlichen Erwägungen, um zu der Feststellung gelangen zu können, dass eine Beihilfe vorliegt, dass sie mit dem Binnenmarkt unvereinbar ist und dass ihre Rückforderung angeordnet werden muss.
- 61 In der vorliegenden Rechtssache hält es das Gericht für angebracht, zunächst das Vorbringen der Parteien betreffend das Kriterium der „staatlichen oder aus staatlichen Mitteln gewährten Beihilfe“ im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV zu prüfen. Zu diesem Zweck sind der zweite Klagegrund der Italienischen Republik in der Rechtssache T-98/16, der dritte Klagegrund von BPB in der Rechtssache T-196/16 und der zweite Klagegrund des FITD in der Rechtssache T-198/16 umzugruppieren und gemeinsam zu prüfen, soweit sie sich auf den Begriff der Zurechenbarkeit der Beihilfe an den Staat beziehen. Ebenso sind der erste Klagegrund der Italienischen Republik in der Rechtssache T-98/16,

der zweite Klagegrund von BPB in der Rechtssache T-196/16 und der erste Klagegrund des FITD in der Rechtssache T-198/16 umzugruppieren und gemeinsam zu prüfen, soweit sie den Begriff der staatlichen Mittel betreffen.

Vorbemerkungen zum Begriff „staatliche Beihilfe“

- 62 Nach ständiger Rechtsprechung müssen für die Einstufung als „staatliche Beihilfe“ im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV vier Voraussetzungen erfüllt sein: Es muss eine staatliche Maßnahme oder eine Maßnahme unter Inanspruchnahme staatlicher Mittel vorliegen, diese Maßnahme muss geeignet sein, den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen, dem Begünstigten muss durch sie ein selektiver Vorteil gewährt werden, und sie muss den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen (vgl. Urteil vom 13. September 2017, ENEA, C-329/15, EU:C:2017:671, Rn. 17 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 63 Was die erste Voraussetzung betreffend das Vorliegen einer staatlichen Maßnahme oder einer Maßnahme unter Inanspruchnahme staatlicher Mittel angeht, ist darauf hinzuweisen, dass Vergünstigungen, damit sie als „Beihilfen“ im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV eingestuft werden können, zum einen unmittelbar oder mittelbar aus staatlichen Mitteln gewährt werden müssen und zum anderen dem Staat zuzurechnen sein müssen (vgl. Urteil vom 13. September 2017, ENEA, C-329/15, EU:C:2017:671, Rn. 20 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 64 Insoweit ist es im Allgemeinen nicht von vornherein erforderlich, zwischen Fällen, in denen die Beihilfe unmittelbar durch den Staat, und solchen, in denen sie von einer vom Staat dazu bestimmten oder errichteten öffentlichen oder privaten Einrichtung gewährt wird, zu unterscheiden (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 13. September 2017, ENEA, C-329/15, EU:C:2017:671, Rn. 23 und die die dort angeführte Rechtsprechung, sowie Schlussanträge von Generalanwalt Saugmandsgaard Øe in der Rechtssache ENEA, C-329/15, EU:C:2017:233, Nr. 67).
- 65 Die Einbeziehung von Vorteilen, die von nichtstaatlichen Einrichtungen gewährt werden, in den Anwendungsbereich von Art. 107 Abs. 1 AEUV soll nämlich die praktische Wirksamkeit der in den Art. 107 bis 109 AEUV aufgestellten Regeln über „staatliche Beihilfen“ wahren. Dementsprechend hat der Gerichtshof klargestellt, dass es unionsrechtlich nicht zulässig sein kann, die Vorschriften über staatliche Beihilfen allein dadurch zu umgehen, dass unabhängige Einrichtungen geschaffen werden, denen die Verteilung der Beihilfen übertragen wird (Urteil vom 16. Mai 2002, Frankreich/Kommission, im Folgenden: Urteil Stardust, C-482/99, EU:C:2002:294, Rn. 23). Mit anderen Worten soll diese Rechtsprechung der Gefahr einer nicht weit genug gehenden Einbeziehung entgegenwirken. Die Entscheidung, die Vorteile, die über nichtstaatliche Einrichtungen gewährt werden, mit einzubeziehen, lässt aber eine besondere Gefahr einer zu weitgehenden Einbeziehung erkennen, indem sie auf Vorteile abzielt, die dem Staat nicht zugerechnet werden können oder bei denen keine staatlichen Mittel eingesetzt werden (vgl. in diesem Sinne Schlussanträge von Generalanwalt Saugmandsgaard Øe in der Rechtssache ENEA, C-329/15, EU:C:2017:233, Nrn. 68 und 69 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).
- 66 Angesichts der Notwendigkeit, sowohl das Risiko der nicht weit genug gehenden Einbeziehung als auch das Risiko der zu weitgehenden Einbeziehung von Leistungen zu vermeiden, die von nichtstaatlichen Einrichtungen gewährt werden, müssen die von der Kommission zur Feststellung des staatlichen Ursprungs der streitigen Maßnahmen verwendeten Elemente geprüft werden.
- 67 In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass der Begriff der staatlichen Beihilfe ein Rechtsbegriff und anhand objektiver Kriterien auszulegen ist (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 22. Dezember 2008, British Aggregates/Kommission, C-487/06 P EU:C:2008:757, Rn. 111, und vom 30. November 2016, Kommission/Frankreich und Orange, C-486/15 P, EU:C:2016:912, Rn. 87), einschließlich des öffentlichen oder privaten Charakters der Einrichtung, die die betreffende Beihilfe

gewährt hat. Besitzt eine solche Einrichtung einen privatrechtlichen Status oder Autonomie – auch was die Verwaltung ihrer Mittel angeht – in Bezug auf behördliche Maßnahmen und öffentliche Finanzen im engeren Sinne, so ist die Kommission unter der uneingeschränkten Kontrolle des Unionsrichters einer umso größeren Verpflichtung unterworfen, die Gründe zu präzisieren und zu belegen, die ihr die Schlussfolgerung erlauben, dass es eine öffentliche Kontrolle über die verwendeten Mittel gibt und dass die Maßnahmen dem Staat zuzurechnen sind und folglich eine Beihilfe im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV vorliegt.

- 68 In einer Situation, in der die Kommission die Zurechenbarkeit der von Tochtergesellschaften eines öffentlichen Unternehmens gewährten Finanzhilfen an den Staat allein daraus abgeleitet hatte, dass diese Gesellschaften mittelbar vom Staat kontrolliert wurden, wurde daher entschieden, dass, auch wenn der Staat in der Lage sei, ein öffentliches Unternehmen zu kontrollieren und einen beherrschenden Einfluss auf dessen Tätigkeiten auszuüben, nicht ohne Weiteres vermutet werden könne, dass diese Kontrolle in einem konkreten Fall tatsächlich ausgeübt werde (Urteil vom 16. Mai 2002, Stardust, C-482/99, EU:C:2002:294, Rn. 50 bis 52). In einem solchen Fall muss die Kommission über einen Komplex von Indizien verfügen, die sich aus den Umständen des Falles und dem Kontext ergeben, in dem diese Finanzhilfen erfolgten, um das Ausmaß der Beteiligung der Behörden an ihrer Gewährung durch ein öffentliches Unternehmen festzustellen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 16. Mai 2002, Stardust, C-482/99, EU:C:2002:294, Rn. 52 und 55).
- 69 Diese Verpflichtung der Kommission ist umso zwingender, wenn die fragliche Maßnahme, wie im vorliegenden Fall, von einer privaten Einrichtung durchgeführt wird. In einer solchen Situation kann nämlich nicht davon ausgegangen werden, dass der Staat in der Lage ist, dieses Unternehmen zu kontrollieren und aufgrund der Kapitalbeziehung und der damit verbundenen Vorrechte einen beherrschenden Einfluss auf dessen Tätigkeiten auszuüben. Es obliegt daher der Kommission, rechtlich hinreichend eine ausreichende staatliche Beteiligung an der Durchführung der betreffenden Maßnahme zu belegen, indem sie nicht nur nachweist, dass der Staat die Möglichkeit hat, einen beherrschenden Einfluss auf das erbringende Unternehmen auszuüben, sondern auch, dass er diese Kontrolle im konkreten Fall ausüben konnte.
- 70 Ungeachtet der Verpflichtung, die Zurechenbarkeit einer Beihilfe an einen Staat von der Frage zu unterscheiden, ob die Beihilfe aus staatlichen Mitteln gewährt wurde, wobei es sich um unterschiedliche Voraussetzungen handelt, die kumulativ vorliegen müssen (vgl. Urteil vom 5. April 2006, Deutsche Bahn/Kommission, T-351/02, EU:T:2006:104, Rn. 103 und die dort angeführte Rechtsprechung), hat die Kommission im vorliegenden Fall nicht versucht, diese Voraussetzungen klar zu unterscheiden (vgl. 144. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses). Das Gericht hält es daher für angebracht, erstens die verschiedenen von der Kommission verwendeten Elemente zu prüfen, um die Zurechenbarkeit der Intervention an den Staat festzustellen, und zweitens die Elemente im Zusammenhang mit der behördlichen Kontrolle der für die Intervention des FITD zur Unterstützung von Tercas verwendeten Mittel zu bewerten.

Im angefochtenen Beschluss zur Feststellung der staatlichen Ursprungs der Maßnahmen verwendete Elemente

- 71 Nachdem die Kommission im 112. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses festgestellt hatte, dass der entscheidende Faktor für das Bestehen einer „staatlichen oder aus staatlichen Mitteln gewährten Beihilfe“ im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV nicht der direkte Ursprung dieser Mittel, sondern der Grad der Beteiligung der Behörde an der Festlegung der Maßnahmen und ihrer Finanzierungsmodalitäten war, stellte sie in den Erwägungsgründen 117 bis 145 die verschiedenen von ihr berücksichtigten Elemente dar, die sie als „genügend Hinweise“ ansah.

- 72 Als Erstes vertrat die Kommission die Auffassung, der italienische Staat habe dem FITD einen „öffentlichen Auftrag“ zum Schutz der Einleger erteilt, den dieser in verschiedenen Formen wahrnehme. Diesbezüglich wies sie im 120. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses darauf hin, dass Sparguthaben und Einleger nach italienischem Recht, das die Sparguthaben schütze und der Bank von Italien die Aufgabe übertrage, die Stabilität des italienischen Bankensystems zu wahren, um die Einleger zu schützen, besonders geschützt seien.
- 73 In diesem Zusammenhang vertrat die Kommission im 121. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses die Auffassung, Art. 96a des italienischen Bankengesetzes sei als spezifische „Definition des öffentlichen Auftrags zum Schutz der Einleger zu verstehen, der für die in Italien anerkannten Einlagensicherungssysteme [gelte]“, und dass „[d]er letzte Satz von [Art. 96a Abs. 1 des italienischen Bankengesetzes], wonach Einlagensicherungssysteme außer der Entschädigung von Einlegern auch ‚andere Arten und Formen von Maßnahmen‘ durchführen könn[t]en, ... darauf hin[weise], dass die italienischen Behörden ihren anerkannten Einlagensicherungssystemen die Verwendung der von den Mitgliedsbanken stammenden Mittel auch für andere Maßnahmen gestatt[et]en“. Art. 96a des italienischen Bankengesetzes sei somit die Grundlage für die Anerkennung des FITD als obligatorisches Einlagensicherungssystem in Italien und verleihe diesem zugleich die Befugnis, „Unterstützungsmaßnahmen“ durchzuführen, also einschließlich einer Unterstützungsmaßnahme gemäß Art. 29 seiner Satzung.
- 74 Im 122. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses stellte die Kommission daher fest: „[D]ie Tatsache, dass der FITD ein privatrechtliches Konsortium ... ist, [ist] irrelevant, denn allein dadurch lässt sich nicht ausschließen, dass eine von einer solchen Einrichtung durchgeführte Beihilfemaßnahme dem Staat zuzurechnen ist“. Sie führte weiter aus: „Die Ziele des FITD – Wahrung der allgemeinen Interessen seiner Mitglieder durch besseren Schutz der Einlagen und Schutz der Reputation des Bankensystems – entsprechen [klar] dem öffentlichen Interesse. Das bedeutet jedoch nicht zwangsläufig, dass das Unternehmen Beschlüsse fasst, ohne die Anforderungen der öffentlichen Stellen zu berücksichtigen. Zudem muss der Einfluss des Staates nicht unbedingt auf einem rechtsverbindlichen Akt einer Behörde beruhen. Die Eigenständigkeit, über die das Unternehmen grundsätzlich verfügt, verhindert in der Praxis nicht die Einmischung des Staates.“
- 75 Im 123. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses stellte die Kommission fest, auf jeden Fall habe „die [Bank von Italien] nach Maßgabe der Rechtsvorschriften der Union und nach italienischem Recht die Befugnis und die Mittel, dafür zu sorgen, dass alle Maßnahmen, die der FITD als Einlagensicherungssystem nach Maßgabe des [italienischen] Bankengesetzes durchführt, mit diesem öffentlichen Auftrag im Einklang stehen und zum Schutz der Einleger beitragen“.
- 76 Als Zweites vertrat die Kommission die Auffassung, die italienischen Behörden hätten die Möglichkeit, auf alle Phasen der Durchführung einer Unterstützungsmaßnahme wie der in diesem Fall fraglichen Einfluss zu nehmen.
- 77 Erstens erteile das italienische Bankengesetz der Bank von Italien die Befugnis, die Maßnahmen von Einlagensicherungssystemen, einschließlich Unterstützungsmaßnahmen, zu genehmigen und im Hinblick auf die Einhaltung der Ziele der Stabilität des Bankensystems und des Schutzes der Einlagen zu überwachen (Erwägungsgründe 127, 141 und 142 des angefochtenen Beschlusses). In diesem Zusammenhang verwies die Kommission im 129. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses darauf, dass die Genehmigung der Bank von Italien zu einem Zeitpunkt erfolgen müsse, zu dem der FITD die vorgeschlagene Maßnahme noch überprüfen und ändern könne, falls die Bank von Italien Einwände haben sollte. Folglich könnten die italienischen Behörden Einfluss auf die Unterstützungsmaßnahmen nehmen, bevor endgültig darüber entschieden werde (vgl. 130. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses).

- 78 Zweitens hätten die italienischen Behörden die Befugnis, das Verfahren einzuleiten, das zu einer Unterstützungsmaßnahme führe. In diesem Zusammenhang führte die Kommission im 128. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses aus, nur unter Sonderverwaltung stehende Banken kämen für Unterstützungsmaßnahmen in Betracht. Zum einen würden die Banken auf Vorschlag der Bank von Italien vom Wirtschaftsministerium unter Sonderverwaltung gestellt. Zum anderen werde der FITD von dem von der Bank von Italien bestellten und beaufsichtigten Sonderverwalter ersucht, tätig zu werden.
- 79 Drittens werde der Einfluss der italienischen Behörden durch die Teilnahme von Vertretern an allen beschlussfassenden Sitzungen, auf denen sie schon zu einem frühen Zeitpunkt Bedenken äußern könnten, weiter verstärkt (Erwägungsgründe 129 und 130 des angefochtenen Beschlusses).
- 80 Im 138. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses kam die Kommission daher zu dem Ergebnis, dass „im vorliegenden Fall die italienischen Behörden sowohl theoretisch als auch praktisch eine ständige Kontrolle der Verwendung der Mittel des FITD hinsichtlich der Einhaltung öffentlicher Ziele ausüb[t]en und Einfluss auf die Verwendung dieser Mittel durch den FITD n[ä]hmen“.
- 81 Als Drittes verwies die Kommission in den Erwägungsgründen 133 bis 136 des angefochtenen Beschlusses darauf, dass die Mitgliedschaft im FITD und die Zahlung von Beiträgen für die von dessen Führungsgremien beschlossenen Unterstützungsmaßnahmen für italienische Banken zwingend vorgeschrieben seien. Ungeachtet ihrer eigenen Interessen könnten die Mitgliedsbanken des Konsortiums somit weder gegen eine solche Entscheidung votieren noch die Beteiligung an solchen Maßnahmen verweigern. Daher sei die Maßnahme dem FITD und nicht den Konsortialbanken zuzurechnen. Da die Mitgliedschaft im FITD und die Beiträge zu den von ihm beschlossenen Maßnahmen obligatorisch seien, dürften die Mitglieder des FITD „nach italienischem Recht nur dann tätig sein ..., wenn sie sich an den Kosten der Unterstützungsmaßnahmen des FITD beteilig[t]en“, und „die Mittel zur Finanzierung solcher Unterstützungsmaßnahmen w[ü]rden ganz eindeutig nach Maßgabe gesetzlicher und anderer öffentlich-rechtlicher Vorschriften erhoben, verwaltet und verteilt und [hätten] somit öffentlichen Charakter“ (vgl. 137. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses).
- 82 Dementsprechend vertrat die Kommission im 144. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses die Auffassung, im vorliegenden Fall gebe es genügend Hinweise darauf, dass die streitigen Maßnahmen dem Staat zuzurechnen seien und aus öffentlichen Mitteln finanziert würden. Speziell in Bezug auf die Zurechenbarkeit der streitigen Maßnahmen an den Staat vertrat sie im 145. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses die Ansicht, dass – auch wenn einige der von ihr berücksichtigten Elemente für sich genommen nicht ausreichten, um die Zurechenbarkeit der streitigen Maßnahmen an den Staat zu bestätigen – die von ihr untersuchten Hinweise in ihrer Gesamtheit doch die Zurechenbarkeit der Interventionen des FITD an den Staat belegten.

Zur Zurechenbarkeit der streitigen Maßnahmen an den italienischen Staat

- 83 Was erstens die Frage angeht, ob eine Maßnahme dem Staat zuzurechnen ist, ist zu prüfen, ob die Behörden am Erlass dieser Maßnahme beteiligt waren (vgl. Urteil vom 13. September 2017, ENEA, C-329/15, EU:C:2017:671, Rn. 21 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 84 In diesem Zusammenhang wurde in einer Situation, in der es um die Zurechenbarkeit einer Beihilfemaßnahme eines öffentlichen Unternehmens an den Staat ging, festgestellt, dass diese aus einem Komplex von Indizien abgeleitet werden kann, die sich aus den Umständen des konkreten Falles und aus dem Kontext ergeben, in dem diese Maßnahme ergangen ist, darunter der Umstand, dass die fragliche Einrichtung die beanstandete Entscheidung nicht treffen konnte, ohne den Anforderungen der Behörden Rechnung zu tragen, oder dass, abgesehen von organisationsrechtlichen Faktoren, die die öffentlichen Unternehmen mit dem Staat verbunden haben, diese Unternehmen,

über die die Beihilfen gewährt worden waren, die Richtlinien eines interministeriellen Ausschusses für die wirtschaftliche Planung zu beachten hatten (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 16. Mai 2002, Stardust, C-482/99, EU:C:2002:294, Rn. 55 und die dort angeführte Rechtsprechung).

- 85 Nach derselben Rechtsprechung sind gegebenenfalls weitere Indizien von Bedeutung, um auf die Zurechenbarkeit einer Beihilfemaßnahme eines öffentlichen Unternehmens an den Staat schließen zu können, wie insbesondere seine Eingliederung in die Strukturen der öffentlichen Verwaltung, die Art seiner Tätigkeit und deren Ausübung auf dem Markt unter normalen Bedingungen des Wettbewerbs mit privaten Wirtschaftsteilnehmern, der Rechtsstatus des Unternehmens, ob es also dem öffentlichen Recht oder dem allgemeinen Gesellschaftsrecht unterliegt, die Intensität der behördlichen Aufsicht über die Unternehmensführung oder jedes andere Indiz, das im konkreten Fall auf eine Beteiligung der Behörden oder auf die Unwahrscheinlichkeit einer fehlenden Beteiligung am Erlass einer Maßnahme hinweist, wobei auch deren Umfang, ihr Inhalt oder ihre Bedingungen zu berücksichtigen sind (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 16. Mai 2002, Stardust, C-482/99, EU:C:2002:294, Rn. 56, und vom 23. November 2017, SACE und Sace BT/Kommission, C-472/15 P, nicht veröffentlicht, EU:C:2017:885, Rn. 36).
- 86 Angesichts des Risikos einer nicht weit genug gehenden Einbeziehung (vgl. oben, Rn. 64 und 65) wurde außerdem entschieden, dass die bloße Tatsache, dass ein öffentliches Unternehmen in Form einer allgemeinrechtlichen Kapitalgesellschaft gegründet worden sei, nicht – in Anbetracht der Selbständigkeit, die ihm diese Rechtsform möglicherweise verleihe – als ausreichend angesehen werden könne, um auszuschließen, dass eine Beihilfemaßnahme einer solchen Gesellschaft dem Staat zuzurechnen sei. Die Existenz einer Kontrollsituation und die tatsächlichen Möglichkeiten der Ausübung eines beherrschenden Einflusses, die sie in der Praxis mit sich bringe, verhinderten es nämlich, von vornherein auszuschließen, dass eine Maßnahme einer solchen Gesellschaft dem Staat zugerechnet werden könne und damit die Gefahr einer Umgehung der Vertragsbestimmungen über staatliche Beihilfen bestehe, auch wenn die Rechtsform des öffentlichen Unternehmens als Indiz unter anderen an sich erheblich sei, um in einem konkreten Fall festzustellen, ob der Staat beteiligt sei oder nicht. (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 16. Mai 2002, Stardust, C-482/99, EU:C:2002:294, Rn. 57).
- 87 Was hingegen die Zurechenbarkeit einer von einem privaten Unternehmen getroffenen Beihilfemaßnahme angeht, so muss die Kommission, wenn die Rechtsform eines solchen Unternehmens als solche nicht ausschließen kann, dass eine solche Maßnahme dem Staat zuzurechnen ist, gleichwohl rechtlich hinreichend nachweisen, dass der Staat an der Gewährung der Maßnahme beteiligt ist, wobei die Besonderheiten der Situation dieses privaten Unternehmens zu berücksichtigen sind (vgl. oben, Rn. 67 bis 69).
- 88 Im Unterschied zu einem öffentlichen Unternehmen im Sinne von Art. 2 Buchst. b der Richtlinie 2006/111/EG der Kommission vom 16. November 2006 über die Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den öffentlichen Unternehmen sowie über die finanzielle Transparenz innerhalb bestimmter Unternehmen (Abl. 2006, L 318, S. 17), dem zufolge der Begriff des öffentlichen Unternehmens „jedes Unternehmen [erfasst], auf das die öffentliche Hand aufgrund Eigentums, finanzieller Beteiligung, Satzung oder sonstiger Bestimmungen, die die Tätigkeit des Unternehmens regeln, unmittelbar oder mittelbar einen beherrschenden Einfluss ausüben kann“, verfügt eine private Einrichtung jedoch grundsätzlich über autonome Entscheidungsgewalt. Im Übrigen ist diese Autonomie gegenüber dem Staat zwangsläufig größer, als wenn dieser ihr Haupt- oder Alleingesellschafter wäre, so dass die von der Kommission präsentierten Elemente – gegebenenfalls in Form von Indizien – betreffend das Bestehen einer Kontrolle oder eines beherrschenden Einflusses auf die Geschäftstätigkeit einer solchen privaten Einrichtung umso weniger Vermutungen begründen können und umso schlüssiger erscheinen müssen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 25. Juni 2015, SACE und Sace BT/Kommission, T-305/13, EU:T:2015:435, Rn. 40 und 41; vgl. auch oben, Rn. 68 und 69).

- 89 Im Gegensatz zu einer Situation, in der eine von einem öffentlichen Unternehmen ergriffene Maßnahme dem Staat zugerechnet wird, kann sich die Kommission im Falle einer von einer privaten Einrichtung getroffenen Maßnahme daher nicht darauf beschränken, aufgrund der Gegebenheiten dieses Falles festzustellen, dass das Fehlen eines Einflusses und einer tatsächlichen Kontrolle der Behörden betreffend diese private Einrichtung unwahrscheinlich sei (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 25. Juni 2015, SACE und Sace BT/Kommission, T-305/13, EU:T:2015:435, Rn. 48).
- 90 Im vorliegenden Fall war die Kommission angesichts dessen, dass die fragliche Maßnahme von einer privaten Einrichtung durchgeführt wurde, umso mehr verpflichtet, die Elemente vorzutragen und zu belegen, die es ihr ermöglichten, zu dem Schluss zu gelangen, dass es genügend Hinweise dafür gab, dass diese Maßnahme unter dem Einfluss oder der tatsächlichen Kontrolle der Behörden erlassen worden war (vgl. oben, Rn. 69) und dass sie daher in Wirklichkeit dem Staat zuzurechnen war (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 25. Juni 2015, SACE und Sace BT/Kommission, T-305/13, EU: T:2015:435, Rn. 48).
- 91 Allgemein kommt es, wie bei dem Kriterium des Vorliegens öffentlicher Mittel, für die Beurteilung des Kriteriums der Zurechenbarkeit der betreffenden Maßnahme an den Staat entscheidend auf den Umfang der Beteiligung der Behörden bei der Festlegung der betreffenden Maßnahmen und ihrer Finanzierungsmodalitäten an (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 27. September 2012, Frankreich/Kommission, T-139/09, EU:T:2012:496, Rn. 63). Denn nur ein ausreichend großer Umfang der Beteiligung lässt den Schluss zu, dass die fraglichen Maßnahmen dem italienischen Staat zuzurechnen sind. Daher ist es richtig, dass sich die Kommission im 112. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses auf diesen Faktor gestützt hat, um die Tragweite ihrer Analyse in Bezug auf den Nachweis des staatlichen Ursprungs der Maßnahmen festzulegen.
- 92 In diesem Zusammenhang argumentieren die von der Bank von Italien unterstützten Kläger zunächst, die Intervention zur Unterstützung von Tercas sei von den Führungsgremien des FITD mit einstimmiger Zustimmung aller Vertreter seiner Mitglieder auf einfaches Ersuchen des Sonderverwalters beschlossen worden. Keine Behörde hätte vom FITD verlangen können, die Intervention durchzuführen, wenn sie nicht als im Interesse der Konsortiumsmitglieder stehend angesehen worden wäre. Darüber hinaus sei der Sonderverwalter als Verwalter und gesetzlicher Vertreter von BPB tätig geworden und habe sich darauf beschränkt, dem FITD ein einfaches Interventionsersuchen zu übermitteln, das das Konsortium nicht binde. Die Delegierten der Bank von Italien hätten an den Sitzungen des FITD als Beobachter teilgenommen, ohne Stimm- oder auch nur Beratungsrecht. Darüber hinaus seien die vorherigen Kontakte mit der Bank von Italien und ihr unverbindliches Ersuchen an den FITD, eine ausgewogene Vereinbarung mit BPB zu erzielen, Ausdruck eines normalen Dialogs zwischen den Beteiligten. Schließlich erfolge die Genehmigung der Intervention des FITD durch die Bank von Italien im Rahmen der ihr zur Gewährleistung einer soliden und umsichtigen Verwaltung der Banken gesetzlich übertragenen Aufsichtsfunktion. Diese Genehmigung sei 38 Tage nach der Entscheidung des FITD über die Intervention erteilt worden, und es stehe dem FITD frei, die Intervention nicht vorzunehmen.
- 93 Die Kommission behauptet, eine Reihe von Indikatoren ermittelt zu haben, die es zusammengenommen ermöglichten, die Zurechenbarkeit der streitigen Maßnahmen an den Staat festzustellen. Erstens verfolge der FITD, obwohl er ein privates Konsortium sei, im Wesentlichen ein öffentliches Ziel, nämlich den Schutz der Sparer, ein Ziel, das die Bank von Italien überwache. Zweitens sei der Sonderverwalter ein Beamter, der von der Bank von Italien bestellt und beaufsichtigt werde. Drittens ermögliche die Teilnahme eines Beamten der Bank von Italien als Beobachter an den Sitzungen des Verwaltungsrats und des Exekutivausschusses es der Bank von Italien, schon zu einem frühen Zeitpunkt alle ihre Bedenken gegen die geplante Intervention zu äußern. Die Anwesenheit eines Delegierten der Bank von Italien, auch nur als Beobachter, ermögliche es dieser, ihre Kontrolle über die Handlungen des FITD auszuüben. Viertens bedürften alle vom FITD beabsichtigten Maßnahmen, von der Rückzahlung an die Sparer bis hin zu anderen Maßnahmen, der vorherigen Zustimmung der Bank von Italien.

– Zum Umfang des dem FITD erteilten öffentlichen Auftrags

- 94 Die Kläger machen im Wesentlichen geltend, der FITD habe keinen öffentlichen Auftrag zur Intervention zugunsten von Banken in Schwierigkeiten, da Art. 96a des italienischen Bankengesetzes nur die Möglichkeit anderer Maßnahmen – ohne weitere Klarstellung – vorsehe, so dass der FITD hinsichtlich anderer Maßnahmen als der Rückzahlung von Einlagen autonom sei. Was Letztere angehe, habe der italienische Gesetzgeber es Einlagensicherungssystemen wie dem FITD überlassen, Zweck, Umfang und praktische Modalitäten solcher Maßnahmen völlig autonom zu definieren. Die in Art. 29 der FITD-Satzung genannten Interventionen dienten daher hauptsächlich den privaten Interessen der Mitgliedsbanken des Konsortiums. Darüber hinaus sei die Entscheidung, in der FITD-Satzung die Möglichkeit vorzusehen, andere Maßnahmen als die Rückzahlung von Einlagen durchzuführen, von den Mitgliedsbanken des Konsortiums getroffen worden, ohne hierzu durch eine Vorschrift oder einen Verwaltungsakt verpflichtet gewesen zu sein. Der Umstand, dass die Bank von Italien die Satzung des FITD genehmige, beeinflusse dessen Entscheidungsmechanismen nicht, da sich die Bank von Italien auf die Feststellung beschränken müsse, dass die gesetzlichen Bestimmungen über die dem FITD übertragenen öffentlichen Aufgaben dem rechtlichen Ziel des Einlegerschutzes entsprechen.
- 95 Die Kommission hält dem entgegen, dass der FITD zwar ein privatrechtliches Konsortium mit eigenen, formal unabhängigen Organen sei, er aber gesetzlich mit einer Aufgabe von öffentlichem Interesse betraut sei, nämlich dem Schutz der Sparer, der verschiedene Formen annehmen könne. Diese Feststellung werde auch dadurch bestätigt, dass der FITD auf seiner Website darauf hinweise, dass sein institutioneller Zweck darin bestehe, den Einlegern der Konsortialbanken eine Garantie zu geben, und dass dieser Auftrag in verschiedenen Formen wahrgenommen werden könne. Darüber hinaus ist der Schutz der Sparguthaben in Italien nach Ansicht der Kommission ein Ziel öffentlicher Natur mit Verfassungswert. Der Umstand, dass die Bank von Italien bei der Genehmigung aller vom FITD beschlossenen Maßnahmen gemäß Art. 96b des italienischen Bankengesetzes „unter Berücksichtigung des Schutzes der Sparer und der Stabilität des Bankensystems“ handle, bestätige, dass alle Maßnahmen des FITD den Schutz der Sparer bezweckten, dass der FITD in Ausübung eines öffentlichen Auftrags handle und dass er einer öffentlich-rechtlichen Intervention seitens der Bank von Italien unterliege.
- 96 Als Erstes ist – wie von den Klägern geltend gemacht – festzustellen, dass die Unterstützungsmaßnahmen des FITD in erster Linie auf die Verfolgung der privaten Interessen der FITD-Mitgliedsbanken abzielen.
- 97 So bezwecken die Unterstützungsmaßnahmen für die FITD-Mitglieder vor allem, die schwerwiegenden wirtschaftlichen Folgen einer Rückzahlung der Einlagen im Falle einer verwaltungsbehördlichen Zwangsliquidation zu vermeiden. Tatsächlich geht aus dem Wortlaut von Art. 29 Abs. 1 der FITD-Satzung hervor, dass Unterstützungsmaßnahmen an zwei kumulative Bedingungen gebunden sind. Einerseits müssen Aussichten auf eine Gesundung der in Schwierigkeiten befindlichen Bank, der die Intervention zugutekommt, bestehen, um zu verhindern, dass der FITD später erneut in Anspruch genommen wird, sei es durch eine neue Unterstützungsmaßnahme oder durch die gesetzliche Verpflichtung zur Rückzahlung von Einlagen. Andererseits müssen die Unterstützungsmaßnahmen eine geringere finanzielle Belastung für die FITD-Mitgliedsbanken darstellen als die Erfüllung der gesetzlichen Verpflichtung zur Rückzahlung von Einlagen. Mit der Auferlegung der letztgenannten Bedingung räumt die FITD-Satzung den privaten Interessen der FITD-Mitgliedsbanken offensichtlich Vorrang gegenüber allen anderen Erwägungen zum Schutz der Sparguthaben ein. Die Satzung des FITD steht nämlich jeder Unterstützungsmaßnahme entgegen, die eine zu hohe finanzielle Belastung für die Mitglieder des FITD mit sich bringen würde, auch wenn eine solche Unterstützungsmaßnahme einen besseren Schutz der Sparguthaben ermöglichen würde, indem sie im Falle einer verwaltungsbehördlichen Zwangsliquidation auch Einlagen oberhalb der gesetzlichen Obergrenze von 100 000 Euro schützte.

- 98 Für die FITD-Mitglieder zielen Unterstützungsmaßnahmen auch darauf ab, die negativen Folgen für sie und den gesamten Bankensektor zu vermeiden, insbesondere im Hinblick auf die Reputation und das Risiko einer Panik der Einleger, die sich aus der verwaltungsbehördlichen Zwangsliquidation einer in Schwierigkeiten befindlichen Bank ergeben würden. Die Tatsache, dass ein Sektor ein privates System der gegenseitigen Unterstützung einrichtet, stellt jedoch als solche keinen Hinweis auf eine staatliche Beteiligung dar. Im vorliegenden Fall haben nämlich die Mitgliedsbanken des FITD, wie die Kommission im 122. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses einräumt, ein gegenseitiges Interesse an der Stärkung der Einlagensicherung und dem Schutz der Reputation des Bankensystems. Im vorliegenden Fall ist ferner darauf hinzuweisen, dass die Einrichtung eines Einlagensicherungsfonds und die Möglichkeit, Unterstützungsmaßnahmen zu ergreifen, ursprünglich eine rein private Initiative der FITD-Mitgliedsbanken waren, zu einer Zeit, als die Gesetzgebung den Banken nicht die Teilnahme an einem Einlagensicherungssystem vorschrieb (vgl. oben, Rn. 5).
- 99 Gewiss können die privaten Interessen der Konsortialbanken mit dem öffentlichen Interesse übereinstimmen. Aus der Rechtsprechung geht jedoch hervor, dass die Tatsache, dass die Ziele des Allgemeininteresses in bestimmten Fällen mit dem Interesse privater Einrichtungen – wie im vorliegenden Fall eines privatrechtlichen Konsortiums – übereinstimmen, keinen Aufschluss darüber gibt, ob die Behörden in irgendeiner Weise an dem Erlass der fraglichen Maßnahme beteiligt waren oder nicht (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 23. November 2017, SACE und Sace BT/Kommission, C-472/15 P, nicht veröffentlicht, EU:C:2017:885, Rn. 26).
- 100 Als Zweites ist im Gegensatz zum Vorbringen der Kommission festzustellen, dass die Unterstützungsmaßnahmen keinerlei durch die italienischen Rechtsvorschriften erteilten öffentlichen Auftrag umsetzen.
- 101 Zum einen geht aus Art. 96a Abs. 1 des italienischen Bankengesetzes, dem zufolge „[d]ie Sicherungssysteme ... im Falle der verwaltungsbehördlichen Zwangsliquidation von in Italien zugelassenen Banken Rückzahlungen [leisten]“, hervor, dass der dem FITD nach italienischem Recht erteilte öffentliche Auftrag ausschließlich darin besteht, als Sicherungssystem Rückzahlungen an Einleger zu leisten, wenn eine Mitgliedsbank dieses Konsortiums einer verwaltungsbehördlichen Zwangsliquidation unterliegt. Der öffentliche Auftrag, der durch die italienischen Rechtsvorschriften über Einlagensicherungssysteme erteilt wird, beschränkt sich nicht nur auf die Rückzahlung von Einlagen im Falle einer verwaltungsbehördlichen Zwangsliquidation, sondern ist auch begrenzt, da Art. 96a Abs. 5 des italienischen Bankengesetzes vorsieht, dass „die Erstattungsgrenze für jeden Einleger 100 000 Euro beträgt“. Außerhalb dieses Rahmens handelt der FITD daher nicht in Verfolgung eines öffentlichen Ziels, das nach italienischem Recht vorgeschrieben ist (vgl. oben, Rn. 97).
- 102 Zum anderen ist darauf hinzuweisen, dass die italienischen Rechtsvorschriften den FITD oder ein anderes Einlagensicherungssystem nicht verpflichten, die Möglichkeit zur Durchführung von Unterstützungsmaßnahmen vorzusehen. Sie regeln auch nicht die Modalitäten solcher Maßnahmen. Die von der Kommission geltend gemachte Rechtsvorschrift verlangt nicht, dass der FITD im Rahmen eines öffentlichen Einlegerschutzauftrags tätig wird, wenn keine verwaltungsbehördliche Zwangsliquidation eines seiner Mitglieder vorliegt. Diese Vorschrift sieht nämlich – abgesehen von der Rückzahlung von Einlagen – keine Form der obligatorischen Intervention vor.
- 103 Obwohl Art. 96a Abs. 1 des italienischen Bankengesetzes bestimmt, dass die „Sicherungssysteme ... andere Fälle und Formen der Intervention vorsehen [können]“, wird in dieser Vorschrift ausdrücklich darauf hingewiesen, dass dies lediglich eine Möglichkeit ist, die dem freien Ermessen der Einlagensicherungssysteme überlassen bleibt. Nach italienischem Recht müssen diese Systeme keine anderen Fälle und Formen der Intervention vorsehen als die gesetzliche Verpflichtung zur Rückzahlung von Einlagen im Falle einer verwaltungsbehördlichen Zwangsliquidation. Wenn ein italienisches Einlagensicherungssystem die Möglichkeit solcher Interventionen vorsieht, stellt der italienische Gesetzgeber es ihm darüber hinaus frei, deren Zweck und Modalitäten festzulegen.

- 104 Im vorliegenden Fall ist die Möglichkeit für den FITD, Unterstützungsmaßnahmen durchzuführen, daher nicht auf eine rechtliche Verpflichtung zurückzuführen, sondern nur auf eine autonome Entscheidung der Mitgliedsbanken des Konsortiums, eine solche Möglichkeit in die FITD-Satzung aufzunehmen. Es waren auch die Mitgliedsbanken des Konsortiums, die autonom die Voraussetzungen definierten, unter denen solche Unterstützungsmaßnahmen stattfinden können. So sieht Art. 29 der FITD-Satzung vor, dass der FITD „zugunsten eines unter Sonderverwaltung gestellten Konsortiumsmitglieds intervenieren kann, wenn Sanierungsaussichten bestehen und wenn absehbar ist, dass die Kosten niedriger sein werden als die einer Intervention im Falle der Liquidation“.
- 105 Da jedoch keine rechtliche Verpflichtung besteht, solche Interventionen vorzusehen, stellt die Tatsache, dass die Satzung des FITD gemäß Art. 96b Abs. 1 Buchst. a des italienischen Bankengesetzes von der Bank von Italien genehmigt wird, kein Element dar, das die Entscheidungsautonomie des FITD in Bezug auf Unterstützungsmaßnahmen beeinträchtigen könnte. Dies umso mehr, als die Bank von Italien gemäß den Bestimmungen des italienischen Bankengesetzes die Satzungen aller italienischen Bankinstitute im Rahmen ihrer aufsichtsrechtlichen Aufgaben genehmigt.
- 106 Daraus folgt, dass Unterstützungsmaßnahmen – entgegen den Ausführungen der Kommission im 121. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses – im Falle einer verwaltungsbehördlichen Zwangsliquidation einem anderen Zweck dienen als Einlagenrückzahlungen und nicht die Durchführung eines öffentlichen Auftrags darstellen.

– *Zur Autonomie des FITD bei der Annahme der Intervention*

- 107 Die Kläger machen erstens geltend, die Intervention des FITD zur Unterstützung von Tercas sei vom FITD autonom beschlossen worden. Dieser Beschluss sei von den Führungsgremien des FITD freiwillig gefasst und einstimmig von allen Vertretern der Mitgliedsbanken des Konsortiums angenommen worden. Keine Behörde habe verbindliche Anweisungen oder Richtlinien erlassen, und keine Behörde hätte vom FITD die Vornahme der Intervention verlangen können, wenn dessen Gremien sie nicht als dem Interesse der Mitglieder entsprechend erachtet hätten.
- 108 Zweitens übe der Sonderverwalter gemäß Art. 72 Abs. 1 des italienischen Bankengesetzes „die Funktionen und Verwaltungsbefugnisse der Bank“ aus und ersetze damit die privatrechtlichen Befugnisse der aufgelösten Verwaltungsorgane. Im vorliegenden Fall habe sich der Sonderverwalter als Verwalter und gesetzlicher Vertreter von Tercas, einer der Sonderverwaltung unterstellten Bank, darauf beschränkt, dem FITD ein einfaches Ersuchen um Intervention zu übermitteln, das diesen in keiner Weise verpflichtet habe. Darüber hinaus weisen die Kläger darauf hin, dass der Sonderverwalter nicht verpflichtet sei, die Zustimmung oder Stellungnahme der Bank von Italien einzuholen, um den FITD um Intervention zu ersuchen.
- 109 Drittens habe der Delegierte der Bank von Italien an den Sitzungen des Verwaltungsrats und des Exekutivausschusses des FITD als reiner Beobachter, d. h. passiv und ohne Stimm- oder auch nur Beratungsrecht teilgenommen.
- 110 Viertens seien die „Kontakte“ mit der Bank von Italien und deren „Ersuchen“, eine „ausgewogene Vereinbarung mit [der Käuferin] BPB über die Deckung des negativen Eigenkapitals anzustreben“, Ausdruck eines gesunden und normalen Dialogs mit den zuständigen Aufsichtsbehörden in einem komplexen Kontext wie dem des Krisenmanagements eines Kreditinstituts. Darüber hinaus bringe das „Ersuchen“ der Bank von Italien einen einfachen, allgemein gehaltenen Wunsch („eine ausgewogene Vereinbarung ... [anstreben]“) zum Ausdruck und sei als solches völlig akzeptabel, da es den Parteien jedwede Bewertung der möglichen Vereinbarung freistelle. Ein „Ersuchen“ habe für den FITD jedenfalls nicht bindend sein können.

- 111 Fünftens sei die Genehmigung von Unterstützungsmaßnahmen gemäß Art. 96b Abs. 1 Buchst. d des italienischen Bankengesetzes – wie alle Genehmigungen der Bank von Italien – Teil der dieser Bank zur Gewährleistung einer soliden und umsichtigen Verwaltung der Banken übertragenen Aufsichtsfunktion, ohne die von den Organen, über die die Bank von Italien ihre Aufsicht ausübe, unabhängig getroffenen Entscheidungen zu beeinflussen. Eine solche Genehmigung könne auch nach einer von den FITD-Gremien bereits autonom getroffenen Entscheidung erteilt werden, im vorliegenden Fall 38 Tage nach der Interventionsentscheidung. Auf jeden Fall habe die Genehmigung der Bank von Italien auch nach ihrer Erteilung keine Bindungskraft für den FITD haben können, dem es freigestanden habe, von der Durchführung der Maßnahme abzusehen.
- 112 Die Kommission hält dem entgegen, die Bank von Italien übe eine wirksame, dauerhafte und *Ex-ante*-Kontrolle über die Tätigkeiten des FITD durch die Genehmigung seiner Satzung, die Teilnahme eines ihrer Delegierten an den Sitzungen des Verwaltungsrats und des Exekutivausschusses des FITD sowie die vorherige Genehmigung jeder der vom FITD beabsichtigten Maßnahmen aus. Die Bank von Italien habe auch den Sonderverwalter, einen ihrer Aufsicht unterstehenden Beamten, bestellt, der Tercas verwalte und über umfassende Befugnisse verfüge.
- 113 In diesem Zusammenhang ist zunächst darauf hinzuweisen, dass es sich beim FITD um ein privatrechtliches Konsortium handelt, das gemäß Art. 4 Abs. 2 seiner Satzung „für Rechnung und im Interesse der Konsortiumsmitglieder“ handelt. Darüber hinaus werden die Führungsgremien, nämlich der Exekutivausschuss und der Verwaltungsrat, von der FITD-Hauptversammlung gewählt und setzen sich, wie die Hauptversammlung, ausschließlich aus Vertretern der Mitgliedsbanken des Konsortiums zusammen. Daher ist festzustellen, dass es keine organisationsrechtlichen Faktoren gibt, die den FITD mit den italienischen Behörden verbinden.
- 114 In diesem Zusammenhang sind die Elemente zu prüfen, die von der Kommission in dem angefochtenen Beschluss verwendet wurden, um zu der Annahme zu gelangen, dass die italienischen Behörden gleichwohl die Befugnis und die Mittel hätten, alle Phasen der Durchführung einer Unterstützungsmaßnahme zu beeinflussen, und dass sie diese Befugnisse im Hinblick auf die Annahme der streitigen Maßnahmen ausgeübt hätten. Insbesondere ist zu prüfen, ob die Beweise, auf die sich die Kommission stützt, rechtlich hinreichend belegen, dass die Intervention des FITD zur Unterstützung von Tercas im Lichte der Rechtsprechung und der oben in den Rn. 63 bis 69 und 83 bis 91 angeführten Grundsätze dem italienischen Staat zugerechnet werden kann.
- 115 Was als Erstes die Genehmigung der Intervention des FITD zur Unterstützung von Tercas durch die Bank von Italien betrifft, ist darauf hinzuweisen, dass diese kein Indiz darstellt, aufgrund dessen die fragliche Maßnahme dem Staat zugerechnet werden kann.
- 116 Erstens geht aus den italienischen Rechtsvorschriften hervor, dass die Genehmigung von Unterstützungsmaßnahmen durch die Bank von Italien erst nach einer im Rahmen ihrer Aufsichtsfunktion durchgeführten Prüfung erfolgt, ob die Maßnahme den rechtlichen Rahmen einhält. In diesem Zusammenhang sieht Art. 96b Abs. 1 Buchst. d des italienischen Bankengesetzes vor, dass die Bank von Italien „Interventionen der Sicherungssysteme... unter Berücksichtigung des Schutzes der Einleger und der Stabilität des Bankensystems genehmigt“. Diese Vorschrift ist im Lichte der der Bank von Italien nach italienischem Recht übertragenen Aufsichtsfunktionen auszulegen, die von dieser „unter Berücksichtigung der soliden und umsichtigen Verwaltung der ihrer Aufsicht unterstellten Institute, der allgemeinen Stabilität, Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit des Finanzsystems und der Einhaltung der geltenden Bestimmungen“ (Art. 5 Abs. 1 des italienischen Bankengesetzes) ausgeübt werden. Neben den Maßnahmen von Sicherungssystemen ist nach italienischem Recht eine Reihe wichtiger Entscheidungen von Banken, wie z. B. Übernahmen, und anderen Akteuren des Finanzsektors der Genehmigung durch die Bank von Italien unterworfen (vgl. insbesondere Art. 19 des italienischen Bankengesetzes). Indem sie jedoch die Maßnahmen von Sicherungssystemen und andere Entscheidungen privater Akteure des Finanzsektors der Genehmigung durch die Bank von Italien unterwerfen, wollen die italienischen Rechtsvorschriften in keiner Weise die Einschätzung der

betroffenen Akteure durch diejenige der Bank von Italien ersetzen, was die Frage angeht, ob es zweckmäßig ist, die betreffenden Entscheidungen zu treffen, oder was die Festlegung ihrer Modalitäten angeht. Vielmehr ist festzustellen, dass die Bank von Italien nur für Aufsichtszwecke die Einhaltung des rechtlichen Rahmens überwacht.

- 117 Zweitens ist festzustellen, dass die Bank von Italien keine Möglichkeit hat, vom FITD zu verlangen, dass er zur Unterstützung einer in Schwierigkeiten befindlichen Bank tätig wird.
- 118 Die Befugnisse der Bank von Italien beschränken sich auf die Überwachung der Einhaltung des von den Führungsgremien des FITD beschlossenen rechtlichen Rahmens für Unterstützungsmaßnahmen im Hinblick auf deren Genehmigung. Anders als von der Kommission offenbar im 129. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses angenommen, gibt der Umstand, dass der FITD, wenn er es wünscht, bei der Bank von Italien im Fall der Versagung der Genehmigung einen neuen Genehmigungsantrag für eine Unterstützungsmaßnahme unter anderen Bedingungen stellen kann, der Bank von Italien nicht die Befugnis zum Tätigwerden, wenn der FITD die Unterstützungsmaßnahmen annimmt. Wie sich aus den Erwägungsgründen 18 und 19 des angefochtenen Beschlusses ergibt, geht es nämlich nur darum, die Durchführung der von den Führungsgremien des FITD autonom angenommenen Unterstützungsmaßnahmen zu genehmigen. Letztere bleiben allein für die Entscheidung zuständig, Maßnahmen zur Unterstützung einer in Schwierigkeiten befindlichen Bank zu ergreifen und die praktischen Modalitäten solcher Maßnahmen festzulegen.
- 119 Darüber hinaus ist der FITD, wie die Kommission im 132. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses anerkennt, nicht verpflichtet, eine von der Bank von Italien genehmigte Unterstützungsmaßnahme durchzuführen. In diesem Zusammenhang genügt der Hinweis, dass die Bank von Italien am 4. November 2013 eine erste Maßnahme zur Unterstützung von Tercas genehmigt hat, die von den Führungsgremien des FITD am 28. und 29. Oktober 2013 beschlossen worden war und die der FITD nie umgesetzt hat.
- 120 In jedem Fall ist hier festzustellen, dass die Intervention des FITD zur Unterstützung von Tercas zum einen vom Exekutivausschuss und vom Verwaltungsrat des FITD am 30. Mai 2014 einstimmig angenommen wurde, und zum anderen von der Bank von Italien am 7. Juli 2014 als solche genehmigt wurde. Unter diesen Umständen kann die Genehmigung der betreffenden Maßnahme durch die Bank von Italien kein Indiz dafür darstellen, dass die italienischen Behörden derart an der Annahme der Maßnahme beteiligt waren, dass die Intervention des FITD zur Unterstützung von Tercas auf sie zurückgeführt werden kann.
- 121 Was als Zweites die Anwesenheit von Vertretern der Bank von Italien bei den Sitzungen der Führungsgremien des FITD betrifft, ist darauf hinzuweisen, dass auch dies kein Indiz für die Zurechenbarkeit der betreffenden Maßnahme an den Staat darstellt.
- 122 Zum einen wird in Art. 13 Abs. 6 und in Art. 16 Abs. 3 der FITD-Satzung ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Delegierten der Bank von Italien, die an den Sitzungen des Exekutivausschusses und des Verwaltungsrats des FITD teilnehmen, nur als Beobachter ohne Stimm- oder Beratungsrecht fungieren.
- 123 Zum anderen geht aus den Akten hervor, dass die Kommission nichts vorgetragen hat, was ihre Ausführungen in den Erwägungsgründen 129 und 130 des angefochtenen Beschlusses stützen könnte, wonach „davon auszugehen“ ist, dass die Anwesenheit von Delegierten als Beobachter bei den Sitzungen der Führungsgremien des FITD der Bank von Italien ermöglicht, „schon zu einem frühen Zeitpunkt Bedenken gegen geplante Maßnahmen zu äußern“, wodurch „ihr Einfluss ... gesichert“ wird. Dem angefochtenen Beschluss ist zu entnehmen, dass es sich bei diesen Ausführungen um bloße Annahmen handelt, die in keiner Weise durch den Sachverhalt gestützt werden. Im Gegenteil zeugt das Protokoll der Sitzungen der Führungsgremien des FITD von der rein passiven Rolle der Delegierten der Bank von Italien. In der Sitzung des Exekutivausschusses vom 30. Mai 2014

beschränkte sich nämlich ein Delegierter der Bank von Italien darauf, am Ende der Sitzung seine Zufriedenheit darüber zum Ausdruck zu bringen, wie mit der Tercas-Krise umgegangen wurde, während auf der Sitzung des Verwaltungsrats vom 30. Mai 2014 die Delegierten der Bank von Italien nicht einmal das Wort ergriffen.

- 124 Angesichts dieser tatsächlichen Feststellungen hat die Kommission nicht nachgewiesen, dass die Anwesenheit von Delegierten der Bank von Italien – sei es auch nur als Beobachter – bei den Sitzungen der FITD-Führungsgremien es der Bank ermöglichen würde, die Entscheidungen des FITD zu beeinflussen.
- 125 Was als Drittes den Kontext betrifft, in dem die Intervention des FITD zur Unterstützung von Tercas angenommen wurde, ist festzustellen, dass die Kommission keine Beweise dafür vorgelegt hat, dass die Bank von Italien einen entscheidenden Einfluss auf die Verhandlungen zwischen dem FITD einerseits sowie BPB und dem Sonderverwalter andererseits hatte.
- 126 In Anbetracht dessen, dass die Verhandlungen zwischen den beteiligten privaten Parteien „in Koordination mit der [Bank von Italien]“ geführt wurden (131. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses), ist es somit – wie schon die Kläger vortragen – nicht verwunderlich, dass die Bank von Italien in einem so komplexen Vorgang wie der Bewältigung der Krise eines Kreditinstituts über den Stand der Verhandlungen zwischen den Beteiligten informiert wird. Die Tatsache, dass informelle Treffen zwischen den Beteiligten (d. h. FITD, BPB und – für Tercas – dem Sonderverwalter) einerseits und der Bank von Italien andererseits stattfanden, um die Bank von Italien über den Verlauf der Verhandlungen zu informieren, ist daher nur Ausdruck eines legitimen und normalen Dialogs mit den zuständigen Aufsichtsbehörden. Es ist darauf hinzuweisen, dass die Kommission keinerlei Beweise dafür antritt, dass die Bank von Italien diese Kontakte genutzt hat, um einen entscheidenden Einfluss auf den Inhalt der streitigen Maßnahmen zu nehmen. Im Gegenteil, nichts in den Akten kann das Argument der Kläger in Frage stellen, dass diese Kontakte es der Bank von Italien nur ermöglicht hätten, über die Entwicklung der Angelegenheit informiert zu werden, um ihre Entscheidung über die Genehmigung der betreffenden Maßnahme schneller treffen zu können, nachdem diese von den Führungsgremien des FITD angenommen und der Bank von Italien mitgeteilt worden sei.
- 127 Dasselbe gilt für den Umstand, dass die Bank von Italien den FITD „ersucht“ habe, mit BPB eine „ausgewogene Vereinbarung“ über die Absicherung des negativen Eigenkapitals von Tercas unter Berücksichtigung der möglichen negativen Auswirkungen der Liquidation von Tercas und ihrer Tochtergesellschaft Banca Caripe zu treffen. Mit den Klägern ist nämlich festzustellen, dass es sich um den Ausdruck eines einfachen Wunsches allgemeiner Art und ohne jegliche Verbindlichkeit für den FITD handelt. Ein solcher Wunsch der Behörden ist unter Umständen wie denen des vorliegenden Falls nicht erstaunlich. Er sollte allerdings in keiner Weise dazu dienen, den Beteiligten Anweisungen zu erteilen, und wurde von diesen auch nicht so aufgefasst. Aus den Akten geht jedenfalls nicht hervor, dass das genannte Ersuchen Auswirkungen auf die Entscheidung des FITD hatte, zur Unterstützung von Tercas tätig zu werden, da diese im Wesentlichen auf wirtschaftliche Erwägungen zurückzuführen war, die spezifisch für den FITD und seine Mitglieder waren, wie der Bericht der zu diesem Zweck beauftragten Wirtschaftsprüfungs- und Beratungsgesellschaft zeigt (vgl. oben, Rn. 19).
- 128 Was schließlich als Viertes die Rolle des Sonderverwalters betrifft, so kann der Umstand, dass er das Verfahren einleiten kann, das gegebenenfalls zu einer Unterstützungsmaßnahme des FITD führt, indem er diesem ein entsprechendes unverbindliches Ersuchen übermittelt, die Autonomie des FITD bei der Entscheidung über eine solche Intervention nicht in Frage stellen.
- 129 Nach Art. 29 Abs. 1 seiner Satzung darf der FITD nur Unterstützungsmaßnahmen zugunsten von Banken durchführen, die Mitglieder des Konsortiums sind und der Sonderverwaltung unterliegen. In diesem Zusammenhang sehen die Art. 70 bis 72 des italienischen Bankengesetzes vor, dass die Entscheidung, eine Bank unter Sonderverwaltung zu stellen, vom Wirtschaftsminister auf Vorschlag

der Bank von Italien getroffen wird, und der Sonderverwalter von der Bank von Italien bestellt wird, die auch befugt ist, ihn zu entlassen. Nach seiner Bestellung fungiert der Sonderverwalter gemäß Art. 72 Abs. 1 des italienischen Bankengesetzes als Verwalter der Bank und tritt in die Befugnisse privatrechtlicher Natur der Verwaltungsorgane der im Interesse der Einleger der Sonderverwaltung unterstellten Bank ein.

- 130 Jedoch ist festzustellen, dass ein Interventionersuchen des Sonderverwalters an den FITD diesen weder verpflichtet, dem Ersuchen stattzugeben, noch die Autonomie des FITD in Bezug auf den Inhalt der Unterstützungsmaßnahme beeinflusst, wenn dieser beschließt, tätig zu werden. Anders als die Kommission im 128. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses ausführt, gibt es in der FITD-Satzung oder den italienischen Rechtsvorschriften nichts, was darauf hindeutet, dass der Sonderverwalter der Einzige wäre, der einen solchen Antrag stellen könnte, oder was dem Vorbringen des FITD widerspricht, er könne selbst die Initiative zur Einleitung des Verfahrens zur Durchführung einer Unterstützungsmaßnahme ergreifen, auch wenn der Sonderverwalter keinen entsprechenden Antrag stelle.
- 131 Darüber hinaus liefert die Kommission im vorliegenden Fall keine Beweise dafür, dass der Antrag des Sonderverwalters auf Anweisung der Bank von Italien gestellt worden wäre. Im Gegenteil ergibt sich aus den oben in Rn. 16 angeführten Umständen, dass die Initiative zur Anrufung des FITD sich aus den Forderungen von BPB ergab, die ihre Zeichnung einer Erhöhung des Kapitals von Tercas von der Deckung des Vermögensdefizits dieser Bank durch den FITD abhängig machte.
- 132 Nach alledem hat die Kommission einen Fehler begangen, als sie im 133. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses davon ausging, sie habe nachgewiesen, dass die italienischen Behörden bei der Festlegung der Intervention des FITD zur Unterstützung von Tercas eine erhebliche öffentliche Kontrolle ausgeübt hätten. Vielmehr ist festzustellen, dass die Kommission nicht rechtlich hinreichend nachgewiesen hat, dass die italienischen Behörden an der Annahme der betreffenden Maßnahme beteiligt waren und diese Maßnahme daher dem Staat im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV zuzurechnen ist.

Zur Finanzierung der Maßnahme aus staatlichen Mitteln

- 133 Durch den Begriff der Maßnahme „aus staatlichen Mitteln“ im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV sollen nicht nur unmittelbar vom Staat gewährte Vorteile einbezogen werden, sondern auch Vorteile, die durch von ihm zur Durchführung der Beihilferegulierung errichtete oder damit beauftragte öffentliche oder private Einrichtungen gewährt werden. Nach dem Unionsrecht kann es nämlich nicht zulässig sein, dass die Vorschriften über staatliche Beihilfen allein dadurch umgangen werden können, dass unabhängige Einrichtungen geschaffen werden, denen die Verteilung der Beihilfen übertragen wird (vgl. Urteil vom 9. November 2017, Kommission/TV2/Danmark, C-656/15 P, EU:C:2017:836, Rn. 44 und 45 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).
- 134 Darüber hinaus erfasst Art. 107 Abs. 1 AEUV nach ständiger Rechtsprechung sämtliche Geldmittel, die die Behörden tatsächlich zur Unterstützung der Unternehmen verwenden können, ohne dass es darauf ankommt, dass diese Mittel dauerhaft zum Vermögen des Staates gehören. Auch wenn die der fraglichen Maßnahme entsprechenden Beträge nicht auf Dauer dem Staat gehören, genügt folglich der Umstand, dass sie ständig unter staatlicher Kontrolle und somit den zuständigen nationalen Behörden zur Verfügung stehen, damit sie als „staatliche Mittel“ qualifiziert werden können (vgl. Urteil vom 9. November 2017, Kommission/TV2/Danmark, C-656/15 P, EU:C:2017:836, Rn. 46 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 135 Diesbezüglich wurde in einer Situation, in der es um öffentliche Unternehmen ging, entschieden, dass deren Mittel unter den Begriff „staatliche Mittel“ im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV fallen, da sie der Kontrolle des Staates unterliegen und diesem somit zur Verfügung stehen. Der Staat ist nämlich

durchaus in der Lage, durch die Ausübung seines beherrschenden Einflusses auf diese Unternehmen die Verwendung ihrer Mittel zu steuern, um gegebenenfalls besondere Vorteile zugunsten anderer Unternehmen zu finanzieren. Der Umstand, dass die betreffenden Mittel von anderen Einrichtungen als Behörden verwaltet werden oder dass sie privatrechtlichen Ursprungs sind, ist insoweit ohne Bedeutung (vgl. Urteil vom 9. November 2017, Kommission/TV2/Danmark, C-656/15 P, EU:C:2017:836, Rn. 47 und 48 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).

- ¹³⁶ So stellte der Gerichtshof in der Rechtssache, in der das Urteil vom 9. November 2017, Kommission/TV2/Danmark (C-656/15 P, EU:C:2017:836, Rn. 49 bis 53), erging, fest, dass es sich bei den drei betroffenen Unternehmen um öffentliche Unternehmen im Eigentum des Staates handelte und dass sie mit der Durchführung der Übertragung der Einnahmen aus der Vermarktung der Werbeplätze eines von ihnen auf dieses Unternehmen betraut worden waren. Der Gerichtshof stellte ferner fest, dass der Kanal, durch den diese Einnahmen flossen, durch ein Gesetz geregelt war, dem zufolge vom Staat besonders beauftragte öffentliche Unternehmen die Aufgabe hatten, diese Einnahmen zu verwalten. Die fraglichen Einnahmen befanden sich aufgrund dieses Umstands unter der Kontrolle des Staates und standen dem Staat zur Verfügung, der über ihre Verwendung entscheiden konnte. Daher kam der Gerichtshof zu dem Schluss, dass diese Einnahmen „staatliche Mittel“ im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV waren.
- ¹³⁷ In den vorliegenden Rechtssachen tragen die Kläger, unterstützt von der Bank von Italien, vor, die Kommission sei in dem angefochtenen Beschluss zu Unrecht davon ausgegangen, dass die vom FITD verwendeten Mittel „staatliche Mittel“ seien. Die Kommission könne daher nicht geltend machen, dass der FITD im Rahmen eines öffentlichen Auftrags handle, wenn er zugunsten eines seiner in Schwierigkeiten befindlichen Mitglieder tätig werde und nicht im Rahmen der gesetzlichen Einlagensicherung. Ebenso müsse berücksichtigt werden, dass der FITD ein privatrechtliches Konsortium sei, dessen Organe seine Mitglieder und nicht die Behörden verträten. Wenn ein Vertreter der Bank von Italien an Sitzungen der FITD-Gremien teilnehme, sei dies nur als Beobachter und ohne Stimmrecht oder Beratungsfunktion. Keine Behörde habe vom FITD verlangen können, die Intervention zu beschließen oder deren Modalitäten festzulegen. Auch wenn der Sonderverwalter, der die Nachfolge des Führungspersonals von Tercas angetreten habe, den FITD um Intervention ersucht habe, sei dies im Interesse dieses Unternehmens und seiner Gläubiger geschehen, ohne für den FITD verbindlich zu sein. Darüber hinaus erfolge die Genehmigung der Intervention durch die Bank von Italien im Rahmen ihrer normalen Aufgaben zum Schutz von Stabilität und Sparguthaben. Es handle sich um eine Billigung, die sich auf eine rein formale nachträgliche Kontrolle einer Entscheidung privatrechtlicher Natur beschränke. Außerdem würden die Beiträge der Mitglieder im Zusammenhang mit der Intervention weder besteuert noch kontrolliert noch stünden sie dem Staat zur Verfügung. Zwar seien die Mitglieder des Konsortiums verpflichtet, zur Rückzahlung der Einlagen beizutragen, doch gebe es keinerlei Regel oder Verwaltungsakt, die sie verpflichteten, zur Intervention beizutragen. Der Pflichtcharakter dieser Beiträge ergebe sich nur aus der Satzung und den Beschlüssen des FITD.
- ¹³⁸ Die Kommission macht im Wesentlichen geltend, der FITD sei, obwohl er ein privatrechtliches Konsortium mit eigenen, formal unabhängigen Organen sei, rechtlich mit einer Aufgabe von öffentlichem Interesse betraut, nämlich dem Schutz der Sparer, der verschiedene Formen annehmen könne. Ebenso übe die Bank von Italien eine wirksame, dauerhafte und *Ex-ante*-Kontrolle über die Tätigkeiten des FITD durch die Genehmigung seiner Satzung, die Teilnahme eines ihrer Delegierten an den Sitzungen des Verwaltungsrats und des Exekutivausschusses des FITD sowie die vorherige Genehmigung jeder Intervention aus. Die Bank von Italien habe auch den Sonderverwalter, einen ihrer Aufsicht unterstehenden Beamten, bestellt, der Tercas während der Zeit der Sonderverwaltung verwaltet habe. Da der FITD im Übrigen das einzige von der Bank von Italien anerkannte Einlagensicherungssystem sei, seien Banken, die keine Kreditgenossenschaften seien, verpflichtet, sich ihm anzuschließen und die zur Erreichung des öffentlichen Ziels des Schutzes der Sparguthaben erforderlichen Beiträge an ihn zu zahlen.

- 139 Im vorliegenden Fall berücksichtigte die Kommission bei ihrer Schlussfolgerung im 144. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses, dass die Intervention des FITD zur Unterstützung von Tercas aus öffentlichen Mitteln finanziert worden sei, folgende Hinweise: die Tatsache, dass der FITD einen öffentlichen Auftrag hatte, die Kontrolle der Behörden über die vom FITD zur Finanzierung der Intervention verwendeten Mittel und die Tatsache, dass die vom FITD zur Finanzierung der Intervention verwendeten Beiträge Pflichtcharakter hatten.
- 140 Erstens war die Kommission der Ansicht, der FITD habe einen öffentlichen Auftrag, und die Intervention des FITD zur Unterstützung von Tercas sei zum Schutz der Einlagen der Einleger erfolgt. Die italienischen Behörden gestatteten ihren Einlagensicherungssystemen nämlich die Verwendung der von deren Mitgliedern stammenden Mittel auch für andere Maßnahmen als die Rückzahlung der Einlagen der Einleger (vgl. 121. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses).
- 141 In diesem Zusammenhang zeigt sich, wie bereits in Bezug auf die Zurechenbarkeit der Intervention an den Staat ausgeführt, dass der den verschiedenen Einlagensicherungssystemen in Italien erteilte öffentliche Auftrag nur die Einführung eines Systems erfordert, das die Rückzahlung der Einlagen der Einleger im Falle des Ausfalls eines Kreditinstituts ermöglicht. Dieser öffentliche Auftrag sieht jedoch nicht vor, dass diese Systeme auch im Vorfeld eingreifen müssen, bevor ein solcher Ausfall eintritt, indem sie die notwendigen Mittel von ihren Mitgliedern einfordern. Im vorliegenden Fall ist es in der Tat die Satzung des FITD, eines privaten Konsortiums, die von Anfang an die Möglichkeit vorsieht, zugunsten eines seiner Mitglieder tätig zu werden, wenn dieses in Schwierigkeiten ist und Aussichten auf seine Gesundung bestehen und wenn diese Intervention billiger ist als die Durchführung der rechtsverbindlich gewordenen Einlagensicherung der Einleger.
- 142 Diese Analyse gilt auch für die Prüfung der zum Nachweis der Finanzierung der Intervention aus staatlichen Mitteln verwendeten Elemente.
- 143 Zweitens hat sich die Kommission, um die Kontrolle der Behörden über die vom FITD zur Finanzierung der Intervention verwendeten Mittel nachzuweisen, auf bestimmte Merkmale dieser Intervention gestützt. So machte sie geltend, nur Banken, die der Sonderverwaltung unterlägen, könnten in den Genuss von Interventionen des FITD gemäß Art. 29 Abs. 1 seiner Satzung kommen und daher habe nur der Sonderverwalter von Tercas, ein unter der Aufsicht der Bank von Italien stehender Beamter, das Recht, eine Unterstützungsmaßnahme des FITD zu betreiben (vgl. 128. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses). Des Weiteren habe die Bank von Italien weitreichende Befugnisse in Bezug auf den FITD; so habe sie namentlich dessen Satzung gebilligt und dessen Intervention zur Unterstützung von Tercas vor deren Inkrafttreten genehmigt (vgl. Erwägungsgründe 124 und 127 bis 129 des angefochtenen Beschlusses).
- 144 Aus den gleichen Gründen wie denjenigen betreffend die Zurechenbarkeit der Intervention an den Staat müssen die genannten Elemente in ihrem Kontext bewertet werden, der zeigt, dass sie nicht ausreichen, um zu dem Schluss zu kommen, dass die vom FITD zur Finanzierung der Intervention verwendeten Mittel aufgrund der von den Behörden ausgeübten Kontrolle „staatliche Mittel“ im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV sind.
- 145 Die Entscheidung des Sonderverwalters von Tercas, den FITD im Namen des Unternehmens, das er aufgrund von dessen Stellung unter Sonderverwaltung leitete, um Intervention zu ersuchen, erklärt sich nämlich dadurch, dass ihm unter den verschiedenen verfügbaren Optionen die von BPB vorgeschlagene am interessantesten erschien. Da der BPB-Vorschlag von einer Intervention des FITD zur Unterstützung von Tercas abhing (vgl. oben, Rn. 16), kann daher nicht davon ausgegangen werden, dass dieses Ersuchen auf einer Initiative der Behörden beruhte, die so versucht hätten, die Verwendung der FITD-Mittel zu steuern. Das Ersuchen an den FITD um Intervention gemäß Art. 29 Abs. 1 seiner Satzung ging somit vielmehr auf eine private Initiative gegenüber dem Sonderverwalter zurück, die er – wie dies ein normaler Verwalter in der gleichen Situation getan hätte – als im Interesse der von ihm verwalteten Gesellschaft liegend ansah.

- 146 Im Übrigen zielen – wie die Bank von Italien vor dem Gericht dargelegt hat – die verschiedenen Eingriffsmöglichkeiten, die ihr in Bezug auf den FITD zur Verfügung stehen, lediglich darauf ab, ihre Aufsichtsbefugnisse im Hinblick auf die Ziele des Schutzes der Sparer, der Stabilität des Bankensystems sowie der soliden und umsichtigen Verwaltung der Banken auszuüben.
- 147 In den vorliegenden Rechtssachen geht aus den Akten nicht hervor, dass die Genehmigung der Intervention des FITD zur Unterstützung von Tercas zu mehr als einer formalen Ordnungsmäßigkeitskontrolle durch die Bank von Italien geführt hätte. Im vorliegenden Fall kann diese Genehmigung, wie die verschiedenen ihr vorausgehenden Handlungen, beginnend mit der Zulassung des FITD als eines der in Italien anerkannten Einlagensicherungssysteme, weder einzeln noch gemeinsam mit Maßnahmen gleichgestellt werden, die den Nachweis erlauben, dass der Staat in der Lage war, durch Ausübung eines beherrschenden Einflusses auf dieses Konsortium die Verwendung von FITD-Mitteln zur Finanzierung der Intervention zu steuern.
- 148 Die Intervention des FITD zur Unterstützung von Tercas geht nämlich ursprünglich auf einen Vorschlag von BPB zurück, der in der Folge von Tercas in ihrem eigenen Interesse übernommen wurde. Zudem liegt diese Maßnahme, die dem Ziel des Konsortiums entspricht, auch im Interesse von dessen Mitgliedern.
- 149 In einem derartigen Zusammenhang haben die verschiedenen in den italienischen Rechtsvorschriften vorgesehenen Mechanismen, die verhindern sollen, dass eine solche Intervention den Bankensektor stört oder die Erfüllung des dem FITD übertragenen öffentlichen Auftrags gefährdet, vorliegend in allgemeiner Hinsicht nur die in dessen Satzung anerkannte Möglichkeit bestätigt, dass der FITD unter Verwendung eigener Mittel zugunsten eines seiner Mitglieder tätig wird, und in konkreter Hinsicht die Intervention des FITD zur Unterstützung von Tercas im Einklang mit den Interessen von BPB, Tercas und allen anderen Konsortiumsmitgliedern genehmigt. Die Kommission konnte zu keinem Zeitpunkt dartun, dass die Bank von Italien durch ihre formale Ordnungsmäßigkeitskontrolle versucht hat, die dem FITD zur Verfügung gestellten privaten Mittel zu steuern.
- 150 Drittens hatten die Beiträge zu den vom FITD für die Finanzierung der Intervention verwendeten Mitteln nach Auffassung der Kommission Pflichtcharakter, da zum einen die dem FITD angehörenden Banken in der Praxis keine andere Wahl hätten, als diesem beizutreten, und zum anderen diese Banken weder gegen Entscheidungen des FITD votieren noch die Beteiligung an von diesem beschlossenen Maßnahmen verweigern könnten (vgl. Erwägungsgründe 133 bis 135 des angefochtenen Beschlusses).
- 151 Zur Prüfung dieses Vorbringens ist zunächst zu berücksichtigen, dass es sich bei den für die Intervention des FITD zur Unterstützung von Tercas verwendeten Mitteln unbestritten um private Mittel handelt, die von den Mitgliedsbanken des Konsortiums bereitgestellt wurden.
- 152 Im Allgemeinen sieht die Satzung des FITD nämlich vor, dass dieser aus Mitteln finanziert wird, die „von den Mitgliedern des Konsortiums bereitgestellt“ werden (vgl. Art. 1 Abs. 1 der FITD-Satzung). Die Höhe der Beiträge der Konsortialbanken richtet sich jeweils nach dem Volumen ihrer rückzahlbaren Einlagen („Beitragsbasis“) und ist an die Risikoeinstufung des Unternehmens gebunden, gemessen an „Indikatoren für die Geschäftsführungsprofile“ (vgl. Art. 25 der Satzung und Anhang zu dieser).
- 153 Darüber hinaus sah Art. 21 der FITD-Satzung zum entscheidungserheblichen Zeitpunkt vor, dass unter Berücksichtigung der Entscheidungen der zuständigen satzungsmäßigen Organe die für Interventionen wie der Tercas gewährten Art verwendeten Mittel vom FITD angefordert und von den Konsortiumsmitgliedern *ad hoc* bereitgestellt wurden. Während also die für den Betrieb des Konsortiums erforderlichen Mittel bei der Aufstellung des Budgets veranschlagt wurden, wurden die Beiträge für Interventionen als „Vorschüsse“ betrachtet, die von den Mitgliedern an den FITD gezahlt wurden, der sie für ihre Rechnung als Bevollmächtigter verwaltete.

- 154 Die Verpflichtung der Mitglieder des FITD, zu der von diesem beschlossenen Intervention beizutragen, beruht daher nicht auf einer Rechtsvorschrift, wie in dem Fall, in dem er vom Staat ausdrücklich beauftragt ist, die Beiträge der Mitglieder im Rahmen der gesetzlichen Einlagensicherung zu verwalten, sondern auf einer Satzungsbestimmung privatrechtlicher Natur, die die Entscheidungsautonomie der FITD-Mitglieder wahrt.
- 155 Ferner ist darauf hinzuweisen, dass der FITD, bevor er die Entscheidung über die Intervention traf und damit die privaten Mittel seiner Mitglieder mobilisierte, gemäß Art. 29 seiner Satzung und wie sich aus dem am 26. Mai 2014 von einer Wirtschaftsprüfungs- und Beratungsgesellschaft vorgelegten Bericht ergibt, sicherstellte, dass die Kosten dieser Intervention unter den Kosten für die Liquidation von Tercas und damit die Umsetzung der gesetzlichen Einlagensicherung lagen.
- 156 Die Intervention des FITD zur Unterstützung von Tercas lag daher nicht nur im Interesse von BPB und Tercas, sondern auch im Interesse aller seiner Mitglieder, da sie womöglich höhere als die für die Übernahme von Tercas durch BPB erforderlichen Beträge hätten ausgeben müssen.
- 157 In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Intervention, wie vom FITD vorgetragen, vom Exekutivausschuss und vom Verwaltungsrat des FITD mit den Stimmen aller Vertreter seiner Mitglieder angenommen wurde. Keiner dieser Vertreter lehnte somit eine solche Maßnahme ab.
- 158 Es ist auch normal, dass der fragliche Beschluss, sobald er von den Führungsgremien des FITD satzungsgemäß gefasst war, für alle Mitglieder des Konsortiums verbindlich war. Darüber hinaus enthalten die Akten nichts, was das Vorbringen stützen könnte, einige Mitglieder des Konsortiums hätten den satzungsmäßigen Mechanismus der Interventionen oder die Intervention des FITD zur Unterstützung von Tercas abgelehnt.
- 159 Der Pflichtcharakter der Beiträge der FITD-Mitglieder zur Intervention beruht somit auf einer von diesen zweifach akzeptierten Entscheidung, nicht nur aufgrund ihrer Entscheidungen über den Beitritt zum FITD, der eine solche Möglichkeit vorsieht, sondern auch aufgrund ihrer Entscheidungen, zu akzeptieren, dass eine solche Intervention von den Führungsgremien des Konsortiums beschlossen wird. Die Intervention steht ferner im Einklang mit den Zielen des FITD sowie den Interessen seiner Mitglieder.
- 160 Daher bleibt das Argument der Kommission, es sei für Bankinstitute *de facto* schwierig, sich vom FITD, dem sie traditionell angehörten und der bislang der einzige Einlagensicherungsfonds für nicht mutualistisch ausgerichtete Banken sei, zu lösen und einen weiteren Sicherungsfonds zu schaffen, der dann von der Bank von Italien anerkannt werden könnte und dessen Satzung es ermöglichen würde, nur im Rahmen der gesetzlichen Einlagensicherung tätig zu werden oder gegebenenfalls die Beteiligung an einer Intervention zugunsten eines Mitglieds zu verweigern, auch wenn diese von den Führungsgremien beschlossen worden sei, im Kern theoretisch und ist für die hier fragliche Intervention irrelevant.
- 161 Nach alledem hat die Kommission in dem angefochtenen Beschluss nicht ausreichend dargetan, dass die fraglichen Mittel der Kontrolle der italienischen Behörden unterlagen und somit zu deren Verfügung standen. Die Kommission konnte daher nicht davon ausgehen, dass es, obwohl die Intervention des FITD zur Unterstützung von Tercas gemäß der Satzung dieses Konsortiums und im Interesse seiner Mitglieder unter ausschließlicher Verwendung privater Mittel durchgeführt wurde in Wirklichkeit die öffentlichen Behörden seien, die durch die Ausübung eines beherrschenden Einflusses auf den FITD beschlossen hätten, die Verwendung dieser Mittel zur Finanzierung einer solchen Intervention zu steuern.

Ergebnis

- ¹⁶² Da die erste Voraussetzung für die Einstufung als Beihilfe im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV im vorliegenden Fall nicht erfüllt ist, ist den Klagegründen, die darauf gestützt sind, dass die Kommission zu Unrecht die Auffassung vertreten habe, die streitigen Maßnahmen stellten die Verwendung staatlicher Mittel dar und seien dem Staat zuzurechnen, stattzugeben, so dass der angefochtene Beschluss für nichtig zu erklären ist, ohne dass es notwendig wäre, die anderen von den Klägern vorgebrachten Argumente zu prüfen.

Kosten

- ¹⁶³ Nach Art. 134 Abs. 1 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission unterlegen ist, sind ihr gemäß den Anträgen der Kläger und der Streithelferin ihre eigenen Kosten sowie die Kosten der Kläger und der Streithelferin aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen hat

DAS GERICHT (Dritte erweiterte Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

- 1. Der Beschluss (EU) 2016/1208 der Kommission vom 23. Dezember 2015 über die staatliche Beihilfe Italiens zugunsten der Banca Tercas (SA.39451 [2015/C] [ex 2015/NN]) wird für nichtig erklärt.**
- 2. Die Europäische Kommission trägt die Kosten.**

Frimodt Nielsen

Kreuschitz

Forrester

Póltorak

Perillo

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 19. März 2019.

Unterschriften

Inhaltsverzeichnis

Sachverhalt	2
Beteiligte Einrichtungen	2
Von der Intervention betroffene Wirtschaftssubjekte	2
FITD	2
Bank von Italien	3
Kontext und Intervention des FITD zur Unterstützung von Tercas	4
Erster Interventionsversuch	4
Interventionsentscheidung und Genehmigung durch die Bank von Italien	4
Situation von Tercas nach der Intervention des FITD	5
Verwaltungsverfahren und angefochtener Beschluss	5
Verfahren und Anträge der Verfahrensbeteiligten	6
Rechtliche Würdigung	7
Zulässigkeit der Klage des FITD	7
Zur Begründetheit	9
Vorbemerkungen zum Begriff „staatliche Beihilfe“	10
Im angefochtenen Beschluss zur Feststellung der staatlichen Ursprungs der Maßnahmen verwendete Elemente	11
Zur Zurechenbarkeit der streitigen Maßnahmen an den italienischen Staat	13
– Zum Umfang des dem FITD erteilten öffentlichen Auftrags	16
– Zur Autonomie des FITD bei der Annahme der Intervention	18
Zur Finanzierung der Maßnahme aus staatlichen Mitteln	22
Ergebnis	27
Kosten	27