SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN CHRISTINE STIX-HACKL vom 25. November 2003 [1]

Inhaltsverzeichnis

I — Einleitende Bemerkungen ..... I - 9429

II — Rechtlicher Rahmen ..... I - 9429

A — Gemeinschaftsrecht ..... I - 9429

1. Die Richtlinie 94/19 ..... I - 9429

2. Die Richtlinie 77/780/EWG — Erste Koordinierungsrichtlinie ..... I - 9431

3. Die Richtlinie 89/646/EWG — Zweite Koordinierungsrichtlinie ..... I - 9432

4. Die Richtlinie 89/299/EWG — Eigenmittelrichtlinie ..... I - 9432

5. Sonstige bankenrechtliche Richtlinien ..... I - 9432

B — Nationales Recht ..... I - 9433

III — Sachverhalt und Ausgangsverfahren ..... I - 9434

IV — Vorlagefragen ..... I - 9436

V — Zur Zulässigkeit ..... I - 9438

A — Vorbringen der Beteiligten ..... I - 9438

B — Würdigung ..... I - 9439

VI — Zur ersten Vorlagefrage ..... I - 9440

A — Wesentliche Vorbringen der Beteiligten ..... I - 9441

B — Würdigung ..... I - 9443

1. Zur unmittelbaren Wirkung von Artikel 3 und Artikel 7 der Richtlinie 94/19 ..... I - 9443

a) Zu Artikel 7 der Richtlinie 94/19 ..... I - 9444

b) Zu Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie 94/19 ..... I - 9444

c) Zu Artikel 3 Absätze 2 bis 5 der Richtlinie 94/19 ..... I - 9445

1 — Originalsprache: Deutsch.

2. Zur Haftung des Mitgliedstaats ..... I - 9449
a) Zur Verleihung von Rechten an Einzelne ..... I - 9450
b) Zur hinreichend qualifizierten Rechtsverletzung ..... I - 9451
c) Zum unmittelbaren Kausalzusammenhang ..... I - 9452
VII — Zur zweiten Vorlagefrage ..... I - 9453
A — Wesentliche Vorbringen der Beteiligten ..... I - 9453
B — Würdigung ..... I - 9455
1. Zum ersten Teil der zweiten Vorlagefrage ..... I - 9455
a) Zur Ersten Koordinierungsrichtlinie ..... I - 9455
b) Zur Zweiten Koordinierungsrichtlinie ..... I - 9456
c) Zur Eigenmittelrichtlinie ..... I - 9457
d) Zur Richtlinie 95/26 ..... I - 9457
2. Zum zweiten Teil der zweiten Vorlagefrage ..... I - 9458
VIII — Zur dritten Vorlagefrage ..... I - 9458
IX — Ergebnis ..... I - 9459

I — Einleitende Bemerkungen

1. Das vorliegende Vorabentscheidungsverfahren betrifft die Frage, ob Einlegern durch die Richtlinie 94/19/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 1994 über Einlagensicherungssysteme [2] (im Folgenden: Richtlinie 94/19) oder andere bankenrechtliche Richtlinien das Recht verliehen wird, Maßnahmen der Bankenaufsicht zu verlangen. Des Weiteren geht es um die Tragweite des Grundsatzes der Haftung des Staates für Schäden, die dem Einzelnen durch dem Staat zuzurechnende Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht entstehen.

2 — ABl. L 135, S. 5.

II — Rechtlicher Rahmen

A — *Gemeinschaftsrecht*

1. Die Richtlinie 94/19

2. Artikel 3 der Richtlinie 94/19 lautet:

„(1) Jeder Mitgliedstaat sorgt in seinem Hoheitsgebiet für die Errichtung und amtliche Anerkennung eines oder mehrerer Einlagensicherungssysteme. ...

Die Mitgliedstaaten können jedoch ein Kreditinstitut von der Pflicht zur Mitgliedschaft in einem Einlagensicherungssystem befreien, wenn das betreffende Kreditinstitut einem System angeschlossen ist, durch welches das Kreditinstitut selbst geschützt wird und insbesondere seine Liquidität und Solvenz gewährleistet werden, wodurch den Einlegern in einem Einlagensicherungssystem zumindest gleichwertiger Schutz geboten wird, und sofern das betreffende System nach Auffassung der zuständigen Behörden die folgenden Voraussetzungen erfüllt:

— es besteht bereits zum Zeitpunkt der Annahme dieser Richtlinie und ist amtlich anerkannt;

— es soll dazu dienen, ein Nichtverfügbarwerden der Einlagen der diesem System angeschlossenen Kreditinstitute zu vermeiden, und verfügt über die dazu erforderlichen Mittel;

— es handelt sich dabei nicht um eine Sicherung, die den Kreditinstituten durch den Mitgliedstaat selbst oder seine lokalen oder regionalen Behörden gewährt wird;

— es stellt die Unterrichtung der Einleger entsprechend Artikel 9 sicher.

...

(2) Kommt ein Kreditinstitut den Verpflichtungen als Mitglied eines Einlagensicherungssystems nicht nach, so werden die zuständigen Behörden, die die Zulassung erteilt haben, hiervon in Kenntnis gesetzt; sie ergreifen im Zusammenwirken mit dem Sicherungssystem alle erforderlichen Maßnahmen, einschließlich der Verhängung von Sanktionen, um sicherzustellen, dass das Kreditinstitut seinen Verpflichtungen nachkommt.

(3) Kommt das Kreditinstitut trotz dieser Maßnahmen seinen Verpflichtungen nicht nach, so kann das System, wenn das einzelstaatliche Recht dies zulässt, mit ausdrücklicher Zustimmung der zuständigen Behörden dem Kreditinstitut die Mitgliedschaft in dem System mit einer Frist von mindestens zwölf Monaten kündigen. Vor Ablauf der Kündigungsfrist getätigte Einlagen werden von dem System weiterhin voll geschützt. Ist das Kreditinstitut bei Ablauf der Kündigungsfrist seinen Verpflichtungen nicht nachgekommen, kann das Sicherungssystem mit erneuter ausdrücklicher Zustimmung der zuständigen Behörden den Ausschluss vollziehen.

(4) Wenn das einzelstaatliche Recht es zulässt, kann ein aus einem Einlagensicherungssystem ausgeschlossenes Kreditinstitut mit ausdrücklicher Zustimmung der zuständigen Behörden, die die Zulassung erteilt

haben, weiterhin Einlagen annehmen, sofern es vor seinem Ausschluss anderweitige Vorkehrungen zur Einlagensicherung getroffen hat, die den Einlegern einen Schutz garantieren, der dem des amtlich anerkannten Systems nach Höhe und Umfang mindestens gleichwertig ist.

(5) Vermag ein Kreditinstitut, dessen Ausschluss gemäß Absatz 3 vorgesehen ist, keine anderweitigen Vorkehrungen zu treffen, die die Anforderungen nach Absatz 4 erfüllen, so widerrufen die zuständigen Behörden, die die Zulassung erteilt haben, diese umgehend."

3. Artikel 7 lautet auszugsweise:

„(1) Für den Fall, dass Einlagen nicht verfügbar sind, sehen die Einlagensicherungssysteme vor, dass die Gesamtheit der Einlagen desselben Einlegers bis zu einem Betrag von 20 000 ECU abgedeckt wird. ...

(3) Dieser Artikel schließt nicht aus, dass Vorschriften beibehalten oder erlassen werden, die eine höhere oder umfassendere Einlagensicherung bieten. Insbesondere können Einlagensicherungssysteme bestimmte Arten von Einlagen aus sozialen Erwägungen in voller Höhe decken.

..."

2. Die Richtlinie 77/780/EWG — Erste Koordinierungsrichtlinie

4. Die Erste Richtlinie 77/780/EWG des Rates vom 12. Dezember 1977 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften über die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Kreditinstitute [3] (im Folgenden: Erste Koordinierungsrichtlinie) sieht in ihrem Artikel 6 bestimmte Ermittlungspflichten der zuständigen Behörden vor, um die Zahlungsfähigkeit und die Liquidität der Kreditinstitute und die sonstigen geeigneten Voraussetzungen für den Sparerschutz laufend feststellen zu können.

5. Der zwölfte Erwägungsgrund lautet:

„Um dem Sparer ähnliche Sicherheiten zu bieten und gerechte Bedingungen für den Wettbewerb zwischen vergleichbaren Gruppen von Kreditinstituten zu gewährleisten, müssen an die Kreditinstitute gleichwertige finanzielle Anforderungen gestellt werden."

3 — ABl. L 322, S. 30.

3. Die Richtlinie 89/646/EWG — Zweite Koordinierungsrichtlinie

6. Die Zweite Richtlinie 89/646/EWG des Rates vom 15. Dezember 1989 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften über die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Kreditinstitute und zur Änderung der Richtlinie 77/780/EWG [4] (im Folgenden: Zweite Koordinierungsrichtlinie) dient nach ihrem vierten Erwägungsgrund der „Verwirklichung der wesentlichen Harmonisierung, die notwendig und ausreichend ist, um zur gegenseitigen Anerkennung der Zulassung und der Bankenaufsichtssysteme zu gelangen, die die Gewährung einer einzigen Zulassung für die gesamte Gemeinschaft und die Anwendung des Grundsatzes der Kontrolle durch den Herkunftsmitgliedstaat erlauben".

4. Die Richtlinie 89/299/EWG — Eigenmittelrichtlinie

7. Die Richtlinie 89/299/EWG des Rates vom 17. April 1989 über die Eigenmittel von Kreditinstituten [5] ergänzt die Zweite Richtlinie, die eine Bestimmung der Eigenmittel voraussetzt.

8. Deren Artikel 7 sieht vor, dass den zuständigen Behörden die Einhaltung der in den Artikeln 2 bis 6 vorgesehenen Bedingungen nachgewiesen werden muss.

5. Sonstige bankenrechtliche Richtlinien

9. Der fünfzehnte Erwägungsgrund der Richtlinie 95/26/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. Juni 1995 zur Änderung der Richtlinien 77/780/EWG und 89/646/EWG betreffend Kreditinstitute, der Richtlinien 73/239/EWG und 92/49/EWG betreffend Schadenversicherungen, der Richtlinien 79/267/EWG und 92/96/EWG betreffend Lebensversicherungen, der Richtlinie 93/22/EWG betreffend Wertpapierfirmen sowie der Richtlinie 85/611/EWG betreffend bestimmte Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren (OGAW) zwecks verstärkter Beaufsichtigung dieser Finanzunternehmen [6] lautet:

„Zur verstärkten Beaufsichtigung von Finanzunternehmen und zum besseren Schutz der Kunden von Finanzunternehmen ist vorzuschreiben, dass ein Rechnungsprüfer die zuständigen Behörden unverzüglich zu unterrichten hat, wenn er in den in dieser Richtlinie beschriebenen Fällen bei der Wahrnehmung seiner Aufgabe Kenntnis von bestimmten Tatsachen erhält, die die finanzielle Lage eines Finanzunternehmens oder dessen Geschäftsorganisation oder Rechnungswesen ernsthaft beeinträchtigen könnten."

4 — ABl. L 386, S. 1.
5 — ABl. L 124, S. 16.
6 — ABl. L 168, S. 7.

10. Der elfte Erwägungsgrund der Richtlinie 92/30/EWG des Rates vom 6. April 1992 über die Beaufsichtigung von Kreditinstituten auf konsolidierter Basis [7] lautet:

„Die Beaufsichtigung der Kreditinstitute auf konsolidierter Basis muss insbesondere dem Schutz der Kunden dieser Institute und der Sicherung der Stabilität des Finanzsystems dienen."

11. Der achte Erwägungsgrund der Richtlinie 93/6/EWG des Rates vom 15. März 1993 über die angemessene Eigenkapitalausstattung von Wertpapierfirmen und Kreditinstituten [8] lautet:

„Gemeinsame grundlegende Normen für die Eigenmittel von Instituten sind ein Schlüsselelement des gemeinsamen Binnenmarktes für Wertpapierdienstleistungen, da die Eigenmittel dazu dienen, den Fortbestand der Institute zu sichern und die Anleger zu schützen."

12. In der zweiten Vorlagefrage wurde auch auf einige Erwägungsgründe der Richtlinie 93/22/EWG des Rates vom 10. Mai 1993 über Wertpapierdienstleistungen [9] Bezug genommen.

B — *Nationales Recht*

13. § 6 Absatz 3 und Absatz 4 Kreditwesengesetz (im Folgenden: KWG) in der für den Ausgangsrechtsstreit maßgeblichen Fassung bestimmten:

„(3) Das Bundesaufsichtsamt kann im Rahmen der ihm zugewiesenen Aufgaben gegenüber dem Institut und seinen Geschäftsleitern Anordnungen treffen, die geeignet und erforderlich sind, Missstände in dem Institut zu verhindern oder zu beseitigen, welche die Sicherheit der dem Institut anvertrauten Vermögenswerte gefährden können oder die ordnungsmäßige Durchführung der Bankgeschäfte oder Finanzdienstleistungen beeinträchtigen.

(4) Das Bundesaufsichtsamt nimmt die ihm nach diesem Gesetz und nach anderen Gesetzen zugewiesenen Aufgaben nur im öffentlichen Interesse wahr."

14. § 33 KWG regelt die Versagung, § 35 u. a. die Aufhebung der Erlaubnis, Bankge-

7 — ABl. L 110, S. 52.
8 — ABl. L 141, S. 1.
9 — ABl. L 141, S. 27.

schäfte zu betreiben und Finanzdienstleistungen zu erbringen. § 44 KWG regelt die Überprüfung von Bankinstituten und § 45 KWG sieht bei unzureichenden Eigenmitteln oder unzureichender Liquidität die Untersagung oder Beschränkung u. a. von Entnahmen vor. Nach § 46 KWG können in bestimmten Fällen einstweilige Maßnahmen getroffen werden. § 46a KWG ermöglicht die Erlassung eines Veräußerungs- und Zahlungsverbots, die Schließung oder die Untersagung der Entgegennahme von Zahlungen.

15. § 839 Absatz 1 Bürgerliches Gesetzbuch [10] (im Folgenden: BGB) lautet:

„Verletzt ein Beamter vorsätzlich oder fahrlässig die ihm einem Dritten gegenüber obliegende Amtspflicht, so hat er dem Dritten den daraus entstehenden Schaden zu ersetzen. Fällt dem Beamten nur Fahrlässigkeit zur Last, so kann er nur dann in Anspruch genommen werden, wenn der Verletzte nicht auf andere Weise Ersatz zu erlangen vermag."

16. Artikel 34 Satz 1 Grundgesetz [11] (im Folgenden: GG) lautet:

„Verletzt jemand in Ausübung eines ihm anvertrauten öffentlichen Amtes die ihm einem Dritten gegenüber obliegende Amtspflicht, so trifft die Verantwortlichkeit grundsätzlich den Staat oder die Körperschaft, in deren Dienst er steht."

III — Sachverhalt und Ausgangsverfahren

17. Herr Peter Paul, Frau Cornelia Sonnen-Lütte, Frau Christel Mörkens und einige weitere Personen (im Folgenden: Paul u. a.) hatten Einlagen bei der BVH Bank für Vermögensanlagen und Handel AG in Düsseldorf (im Folgenden: BVH Bank), die keinem Einlagensicherungssystem angehörte. Im Jahre 1987 hatte die BVH Bank vom Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen (im Folgenden: Bundesaufsichtsamt) die Erlaubnis zum Betrieb von Bankgeschäften unter der Auflage erhalten, das Einlagengeschäft nur dann zu betreiben, wenn eine Mitgliedschaft in der Sicherungseinrichtung eines Verbandes der Kreditinstitute bestehe, und, so lange dies nicht der Fall sei, die Kunden über das Nichtbestehen einer Sicherungseinrichtung zu informieren.

18. Die BVH Bank bewarb sich in den Jahren 1987 bis 1992 vergeblich um die Aufnahme in den Einlagensicherungsfonds des Bundesverbandes deutscher Banken e.V.; seitdem betrieb sie das Aufnahmeverfahren nicht mehr, da sie die Aufnahmevoraussetzungen nicht erfüllte.

10 — RGBl. 1896 S. 195.
11 — BGBl. 1949 S. 1.

19. Die schwierige Vermögenssituation der Bank veranlasste das Bundesaufsichtsamt in den Jahren 1991, 1995 und 1997 zu Sonderprüfungen nach § 44 KWG. Im Anschluss an die dritte Sonderprüfung ordnete das Bundesaufsichtsamt mit Wirkung vom 19. August 1997 ein Moratorium gemäß § 46a KWG an.

20. Am 14. November 1997 stellte das Bundesaufsichtsamt Konkursantrag und entzog der Bank die Erlaubnis zum Betrieb von Bankgeschäften.

21. Das Konkursverfahren wurde am 1. Dezember 1997 eröffnet. Paul u. a. haben am 17. Juni 1993, am 28. Februar 1994 und am 7. Juni 1995 Festgeldkonten bei der BVH Bank eröffnet. Mit ihren Forderungen aus den Konten, die in Höhe von 131 455,80 DM, 101 662,51 DM und 66 976,20 DM zur Konkurstabelle festgestellt wurden, sind sie bislang ausgefallen. Inwieweit ihnen eine Konkursquote zusteht, ist noch offen.

22. Paul u. a. haben von der Bundesrepublik Deutschland Ersatz des ihnen entstandenen Schadens mit der Begründung begehrt, die Bundesrepublik Deutschland habe die Richtlinie 94/19 nicht rechtzeitig bis zum 1. Juli 1995 in das nationale Recht umgesetzt [12], und das Bundesaufsichtsamt sei seiner Verpflichtung zur Bankenaufsicht nicht ordnungsgemäß nachgekommen. Angesichts der durch die Sonderprüfungen offenbar gewordenen Verhältnisse der Bank hätte das Bundesaufsichtsamt schon vor ihren Einzahlungen ein Moratorium aussprechen oder Maßnahmen nach den §§ 6 Absatz 3, 33, 45 und 46 KWG ergreifen müssen. Insbesondere hätte der dem Bundesaufsichtsamt bekannte Umstand, dass die Bank bereits in der Vergangenheit nicht die Voraussetzungen für eine Aufnahme in den Einlagensicherungsfonds erfüllt habe, Anlass gegeben, aufsichtsrechtliche Prüfungen einzuleiten.

23. Das Landgericht Bonn hat der Klage wegen verspäteter Umsetzung der Richtlinie 94/19 unter dem rechtlichen Gesichtspunkt eines gemeinschaftsrechtlichen Staatshaftungsanspruchs im Rahmen der nach dieser Richtlinie vorgesehenen Haftungshöchstgrenze von 20 000 ECU entsprochen.

24. Demgegenüber blieb die weitergehende Klage beim Landgericht Bonn und der 2. Instanz, dem Oberlandesgericht Köln, wegen des darüber hinausgehenden Schadens ohne Erfolg. Beide Gerichte haben einen Amtshaftungsanspruch von Paul u. a. verneint, weil das Bundesaufsichtsamt — eine Pflichtverletzung unterstellt — ihnen gegenüber keine Amtspflichten wahrzunehmen gehabt hätte, da es nach der Bestimmung des § 6 Absatz 4 KWG die ihm zugewiesenen Aufgaben nur im öffentlichen Interesse wahrnehme.

12 — Die Richtlinie 94/19 wurde erst am 16. Juli 1998 in deutsches Recht umgesetzt.

25. Daraufhin legten Paul u. a. Revision beim Bundesgerichtshof ein und brachten im Wesentlichen vor, die Vorschrift des § 6 Absatz 4 KWG stehe nicht im Einklang mit verschiedenen Richtlinien, mit denen — auch zum Schutz der Sparer und Anleger — das Recht der Bankenaufsicht zunehmend harmonisiert worden sei.

26. Zwar scheint es nach Ansicht des Bundesgerichtshofs möglich, dass sich die Verleihung von Rechten an die Einlagegläubiger auch auf behördliche Maßnahmen erstreckt, die erforderlich sind, um das System der Einlagensicherung einzurichten und intakt zu halten, jedoch zweifelt der Bundesgerichtshof, ob die Vorgaben der Richtlinie den Klägern das Recht verleihen, für den Verlust ihrer Einlage in der vollen Höhe Ersatz zu erhalten.

27. Nach dem Dafürhalten des Bundesgerichtshofs stehen somit die Bestimmungen des Artikels 3 Absätze 2 bis 5 der Richtlinie 94/19 nur im Dienste der Herstellung und Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des Einlagensicherungssystems.

28. Für den Bundesgerichtshof kommt es für die rechtliche Beurteilung der Revision entscheidend darauf an, ob § 6 Absatz 4 KWG Amtspflichten nur im öffentlichen Interesse begründet, oder ob diese Bestimmung wegen des Anwendungsvorrangs gemeinschaftsrechtlicher Normen unberücksichtigt bleibt, und er hat daher mit Beschluss vom 16. Mai 2002 das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt.

IV — Vorlagefragen

1) Verleihen die Bestimmungen der Artikel 3 und 7 der Richtlinie 94/19/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 1994 über Einlagensicherungssysteme dem Einleger neben dem Recht, für den Fall der Nichtverfügbarkeit seiner Einlage durch ein Einlagensicherungssystem bis zur Höhe des in Artikel 7 Absatz 1 genannten Betrages entschädigt zu werden, das weitergehende Recht, dass die zuständigen Behörden von den in Artikel 3 Absatz 2 bis 5 erwähnten Maßnahmen Gebrauch machen, nötigenfalls auch die Zulassung des Kreditinstituts widerrufen?

   Soweit dem Einleger ein solches Recht verliehen ist, schließt dies auch die Befugnis ein, Ersatz für einen auf dem Fehlverhalten der zuständigen Behörden beruhenden Schaden verlangen zu können, der über den in Artikel 7 Absatz 1 der Richtlinie genannten Betrag hinausgeht?

2) Verleihen die nachfolgend aufgeführten Bestimmungen von Richtlinien zur Harmonisierung des Rechts der Bankenaufsicht — einzeln, im Zusammenhang und gegebenenfalls von welchem Zeitpunkt an — dem Sparer und Anleger Rechte in dem Sinn, dass die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten Aufsichtsmaßnahmen, die ihnen durch diese Richtlinien aufgegeben sind, im Interesse dieses Personenkreises wahrzunehmen und bei einem Fehlverhalten hierfür zu haften haben,

oder enthält die Einlagensicherungsrichtlinie 94/19/EG für alle Fälle einer Nichtverfügbarkeit von Einlagen eine abschließende Sonderregelung?

Bieten die Richtlinien

— Erste Richtlinie des Rates vom 12. Dezember 1977 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften über die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Kreditinstitute (77/780/EWG) Artikel 6 Absatz 1, Begründungserwägungen 4 und 12;

— Zweite Richtlinie des Rates vom 15. Dezember 1989 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften über die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Kreditinstitute und zur Änderung der Richtlinie 77/780/EWG (89/646/EWG) Artikel 3, Artikel 4 - 7, Artikel 10 - 17, Begründungserwägung 11;

— Richtlinie des Rates vom 17. April 1989 über die Eigenmittel von Kreditinstituten (89/299/EWG) Artikel 7 in Verbindung mit Artikel 2 bis 6;

— Richtlinie 95/26/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. Juni 1995 Begründungserwägung 15.

— 92/30/EWG des Rates vom 6. April 1992 über die Beaufsichtigung von Kreditinstituten auf konsolidierter Basis Begründungserwägung 11,

— 93/6/EWG des Rates vom 15. März 1993 über die angemessene Eigenkapitalausstattung von Wertpapierfirmen und Kreditinstituten Begründungserwägung 8,

— 93/22/EWG des Rates vom 10. Mai 1993 über Wertpapierdienstleistungen Begründungserwägungen 2, 5, 29, 32, 41 und 42

zur Beantwortung der vorstehenden Frage — unabhängig davon, ob sie ansonsten im vorliegenden Fall anwendbares Recht enthalten — eine Auslegungshilfe?

3) Sollte der Gerichtshof erkennen, den Sparern oder Anlegern werde durch die angeführten Richtlinien oder durch einzelne von ihnen das Recht verliehen, dass die zuständigen Behörden Aufsichtsmaßnahmen in ihrem Interesse wahrzunehmen haben, werden noch folgende Fragen gestellt:

Äußert ein Recht des Sparers oder Anlegers auf Wahrnehmung von Aufsichtsmaßnahmen in seinem Interesse in einem Verfahren, das gegen den Mitgliedstaat gerichtet ist, unmittelbare Wirkung in dem Sinn, dass die nationalen Normen, die dem entgegenstehen, unbeachtet bleiben müssen,

oder haftet der Mitgliedstaat, der dieses Recht der Sparer oder Anleger bei der Umsetzung von Richtlinien nicht beachtet hat, nur nach den Grundsätzen eines gemeinschaftsrechtlichen Staatshaftungsanspruchs?

Hat der Mitgliedstaat im letzteren Fall hinreichend qualifiziert gegen Gemeinschaftsrecht verstoßen, wenn er die Verleihung eines Rechts auf Wahrnehmung von Aufsichtsmaßnahmen nicht erkannt hat?

V — Zur Zulässigkeit

A — *Vorbringen der Beteiligten*

29. *Paul u. a.* bringen zu den von anderen Beteiligten gemachten Einwänden der Unzulässigkeit der Vorlagefragen vor, dass die Ansprüche im Ausgangsrechtsstreit nicht bestritten worden seien. Hinsichtlich der Maßnahmen, die zu ergreifen gewesen wären, sei der Widerruf zu nennen.

30. Nach Auffassung der *deutschen Regierung* seien die Vorlagefragen zulässig, weil es um die Auslegung von Gemeinschaftsrecht und nicht um die Feststellung konkreten (Fehl-)Verhaltens gehe.

31. Die *spanische Regierung* hält die erste Vorlagefrage für unzulässig, weil die Einlagen vor Ablauf der Umsetzungsfrist erfolgten. Die zweite Vorlagefrage sei deswegen unzulässig, weil die aufsichtsbehördlichen Maßnahmen nicht spezifiziert worden seien. Die dritte Vorlagefrage sei ebenfalls unzulässig, da sie an die erste und zweite Frage anknüpfe.

32. Die *irische Regierung* weist darauf hin, dass der zweite Teil der ersten Vorlagefrage hypothetischer Natur sein könnte, wenn die Richtlinie 94/19 zum Anlasszeitraum noch nicht in Kraft gewesen sei. Letztlich habe allerdings das vorlegende Gericht die Erforderlichkeit der Vorlagefrage zu beurteilen.

33. Die *Regierung des Vereinigten Königreichs* äußert Zweifel an der Zulässigkeit der zweiten Vorlagefrage. So sei der tatsächliche und rechtliche Kontext nicht ausreichend dargelegt worden, weil aus dem Ausgangsverfahren nicht hervorgehe, welche Aufsichtsmaßnahmen hätten ergriffen werden sollen.

34. Die *Kommission* wirft die Frage auf, ob das vorliegende Verfahren nicht überhaupt hypothetischer Natur sei. So habe das Bundesaufsichtsamt die BVH Bank Aufsichtsmaßnahmen unterzogen, ohne dass dies den Konkurs der Bank und den Verlust der Einlagen verhindert hätte. Damit sei der tatsächliche Ausgangspunkt des Verfahrens fraglich, nämlich dass im Falle der rechtzeitigen Umsetzung eine Bankenaufsicht stattgefunden und den Verlust der Einlagen abgewendet hätte.

B — *Würdigung*

35. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes hängt die Zulässigkeit von Vorlagefragen von mehreren Voraussetzungen ab.

36. So verlangt das Erfordernis, zu einer für das nationale Gericht sachdienlichen Auslegung des Gemeinschaftsrechts zu gelangen, dass dieses Gericht den tatsächlichen und rechtlichen Rahmen der von ihm gestellten Fragen umreißt oder zumindest die tatsächlichen Annahmen erläutert, auf denen diese Fragen beruhen [13].

37. In diesem Zusammenhang hat der Gerichtshof ausgeführt, dass das Erfordernis, dass das vorlegende Gericht den tatsäch-

13 — Urteil vom 26. Jänner 1993 in den verbundenen Rechtssachen C-320/90, C-321/90 und C-322/90 (Telemarsicabruzzo u. a., Slg. 1993, I-393, Randnr. 6) sowie Beschlüsse vom 19. März 1993 in der Rechtssache C-157/92 (Banchero, Slg. 1993, I-1085, Randnr. 4), vom 9. August 1994 in der Rechtssache C-378/93 (La Pyramide, Slg. 1994, I-3999, Randnr. 14), vom 23. März 1995 in der Rechtssache C-458/93 (Saddik, Slg. 1995, I-511, Randnr. 12) und vom 28. Juni 2000 in der Rechtssache C-116/00 (Laguillaumie, Slg. 2000, I-4979, Randnr. 15).

lichen und rechtlichen Rahmen der von ihm gestellten Fragen umreißt, in dem Fall weniger zwingend ist, in dem sich die Fragen auf präzise fachliche Punkte beziehen und es dem Gerichtshof erlauben, eine sachdienliche Antwort zu geben, selbst wenn das vorlegende Gericht die rechtliche und tatsächliche Lage nicht erschöpfend dargestellt hat [14].

38. Selbst wenn man also die Auffassung vertreten sollte, dass die Angaben im Vorlagebeschluss nicht erschöpfend dargestellt worden sind, reichen sie jedenfalls hin, um dem Gerichtshof zu erlauben, eine sachdienliche Antwort zu geben.

39. Des Weiteren kommt es darauf an, dass die Angaben in den Vorlageersuchen nicht nur dem Gerichtshof sachdienliche Antworten ermöglichen, sondern auch den Regierungen der Mitgliedstaaten und den anderen Beteiligten die Möglichkeit geben sollen, gemäß Artikel 20 der Satzung des Gerichtshofes Erklärungen abzugeben. Der Gerichtshof hat daran erinnert, dass er darauf zu achten hat, dass diese Möglichkeit in Anbetracht der Tatsache, dass den Beteiligten nach dieser Bestimmung nur die Vorlageersuchen zugestellt werden, gewahrt wird [15].

40. Wie die Anzahl und der Inhalt der beim Gerichtshof eingelangten schriftlichen Stellungnahmen insbesondere der Mitgliedstaaten zeigen, wird auch diesem Erfordernis entsprochen.

41. Schließlich entspricht das Vorlageersuchen auch dem Erfordernis, dass das vorlegende Gericht die genauen Gründe erläutert, aus denen ihm die Auslegung des Gemeinschaftsrechts fraglich erscheint und es die Vorlage von Vorabentscheidungsfragen an den Gerichtshof für erforderlich hält [16].

42. Daraus ergibt sich, dass die Vorlagefragen zulässig sind.

VI — Zur ersten Vorlagefrage

43. Mit der ersten Vorlagefrage möchte der Bundesgerichtshof im Wesentlichen wissen, ob die Vorschriften der Artikel 3 und 7 der Richtlinie 94/19 unmittelbare Wirkung haben und Rechte der Einleger begründen, von der Bankenaufsicht des betreffenden Mitgliedstaats die in Artikel 3 Absatz 2 bis 5 der Richtlinie 94/19 vorgesehenen Maßnahmen zu verlangen. Zudem wird die Frage gestellt,

14 — Urteil vom 3. März 1994 in der Rechtssache C-316/93 (Vaneetveld, Slg. 1994, I-763, Randnr. 13) sowie Beschlüsse vom 13. März 1996 in der Rechtssache C-326/95 (Banco de Fomento e Exterior SA, Slg. 1996, I-1385, Randnr. 8) und vom 30. Juni 1997 in der Rechtssache C-66/97 (Banco de Fomento e Exterior SA, Slg. 1997, I-3757, Randnr. 9).

15 — Urteil vom 1. April 1982 in den verbundenen Rechtssachen 141/81, 142/81 und 143/81 (Holdijk u. a., Slg. 1982, 1299, Randnr. 6) sowie Beschlüsse in der Rechtssache C-458/93 (zitiert in Fußnote 13), Randnr. 13, und in der Rechtssache C-116/00 (zitiert in Fußnote 13), Randnr. 24.

16 — Beschlüsse vom 25. Juni 1996 in der Rechtssache C-101/96 (Italia Testa, Slg. 1996, I-3081, Randnr. 6), vom 8. Juli 1998 in der Rechtssache C-9/98 (Agostini, Slg. 1998, I-4261, Randnr. 6) und in der Rechtssache C-116/00 (zitiert in Fußnote 13), Randnr. 16.

ob gegebenenfalls Schadenersatzansprüche geltend gemacht werden können, die über den in Artikel 7 Absatz 1 der Richtlinie 94/19 genannten Betrag hinausgehen.

46. Demgegenüber vertreten die *deutsche Regierung*, die *Regierung des Vereinigten Königreichs*, die *irische,portugiesische* und *spanische Regierung* sowie die *Kommission* im Wesentlichen die Ansicht, dass Artikel 3 Absätze 2 bis 5 der Richtlinie 94/19 keine weitergehenden Schutzpflichten zugunsten von Anlegern begründe.

A — *Wesentliche Vorbringen der Beteiligten*

47. Die *deutsche Regierung* vertritt die Auffassung, dass die Maßnahmen nach Artikel 3 Absätze 2 bis 5 der Richtlinie 94/19 ausschließlich der Intakthaltung des Einlagensicherungssystems dienen und keine subjektiven Rechte begründen. Sie begründet ihre ablehnende Haltung mit dem Wortlaut, der Systematik und dem Ziel der Richtlinie 94/19 sowie — gleich der Kommission — mit dem Grundsatz der Rechtssicherheit.

44. *Paul u .a.* sind als Einzige der Beteiligten der Ansicht, dass die Richtlinie 94/19 auch den Schutz der Einleger verfolgt und ihnen insbesondere aus Gründen der Wirksamkeit bestimmte Rechte verleiht. Dazu gehöre auch das Recht, dass die zuständigen bankenaufsichtsrechtlichen Behörden von den in Artikel 3 Absätze 2 bis 5 der Richtlinie 94/19 erwähnten Maßnahmen Gebrauch machen, d. h. nötigenfalls auch die Zulassung des Kreditinstituts widerrufen.

48. Hinsichtlich der Haftung für bankenaufsichtsrechtliche Maßnahmen sieht die deutsche Regierung Artikel 7 als abschließende Regelung an. Aufgrund der weit reichenden Folgen einer darüber hinausgehenden Haftung wäre eine solche in der Richtlinie ausdrücklich vorzusehen gewesen.

45. Ebenso bestehe bei Verletzung der Aufsichtspflichten ein Anspruch auf Staatshaftung. Diese werde durch Artikel 7, der keine abschließende haftungsrechtliche Regelung enthalte, nicht beschränkt. Im vorliegenden Fall eine Staatshaftung anzuerkennen, führe auch nicht zu einer Ausuferung, weil das deutsche Recht für die Haftung hohe Anforderung aufstelle.

49. Der *spanischen Regierung* zufolge diene die Richtlinie 94/19 lediglich der Harmonisierung im Bankensektor und schaffe abgesehen von Artikel 7 Absatz 1 keine subjektiven Rechte. Es seien hier weder die

Voraussetzungen für subjektive Rechte noch für die Staatshaftung erfüllt.

50. Nach Auffassung der *irischen Regierung* diene die Richtlinie 94/19 lediglich einer Mindestharmonisierung. Nur Artikel 7 Absatz 1 und Artikel 10 Absatz 1 hätten unmittelbare Wirkung. Artikel 3 Absätze 2 bis 5 soll bloß sicherstellen, dass Kreditinstitute ihren Verpflichtungen in einem Einlagensicherungssystem nachkommen. Deshalb können sie bereits ihrer Natur nach keine Rechte für den Einzelnen begründen. Zudem regle die Richtlinie nicht Form und Art des Sicherungssystems.

51. Hinsichtlich der Haftung macht die irische Regierung darauf aufmerksam, dass fraglich sei, ob zwischen einem Verstoß gegen Artikel 3 Absätze 2 bis 5 (Unterlassen der Aufsichtsmaßnahmen) und dem Schaden eines Einlegers ein Zusammenhang bestünde. Schließlich seien auch andere Voraussetzungen für die Staatshaftung nicht erfüllt. So verleihen die hier fraglichen Bestimmungen Einzelnen keine Rechte und liege angesichts des erheblichen Ermessens der nationalen Behörden keine hinreichend qualifizierte Verletzung vor.

52. Nach Ansicht der *portugiesischen Regierung* könne der Einzelne von der zuständigen Behörde nur die Errichtung eines Einlagensicherungssystems verlangen, das ihm bis zu einer bestimmten Höhe die Rückerstattung seiner Einlagen sichert, da die in Artikel 3 Absätze 2 bis 5 der Richtlinie 94/19 aufgeführten Maßnahmen lediglich den Zweck haben, dem Einlagensicherungssystem Beständigkeit und Wirksamkeit zu verleihen.

53. Die *Regierung des Vereinigten Königreichs* hebt hervor, dass ein über den in Artikel 7 Absatz 1 der Richtlinie 94/19 normierten Betrag hinausgehender Schadenersatzanspruch durch den 24. Erwägungsgrund der Richtlinie 94/19 ausdrücklich ausgeschlossen werde. Die Staatshaftung könne den Einleger nicht besser stellen als er es bei korrekter Umsetzung und Anwendung der Richtlinie 94/19 wäre.

54. Nach Ansicht der *Kommission* verleihe Artikel 3 der Richtlinie 94/19 bereits seinem Wortlaut nach dem Einzelnen kein Recht, von den Aufsichtsbehörden die Vornahme von Maßnahmen im Sinne der Absätze 2 bis 5 dieser Vorschrift zu verlangen. Da diese Vorschriften auf den betroffenen Personenkreis keinen Bezug nähmen, sei der eventuell berechtigte Personenkreis nicht bestimmbar. Des Weiteren sehe Artikel 7 Absatz 3 der Richtlinie 94/19 ausdrücklich vor, dass es Sache der Mitgliedstaaten bleibe, eine höhere oder umfassendere Einlagensicherung zu schaffen. Ein subjektives Recht des Einlegers auf Vornahme von Aufsichtsmaßnahmen lasse sich auch nicht dem Sinn und Zweck der Richtlinie 94/19 entnehmen. Zur Begründung verweist die Kommission auf die

Rechtsprechung des Gerichtshofes [17]. Den Einlegern das Recht auf Vornahme von Aufsichtsmaßnahmen einzuräumen, wäre systemwidrig, weil das gemeinschaftliche Verbraucherschutzrecht keine vorbeugenden, sondern nur kompensatorische Ansprüche kenne. Im Übrigen seien Aufsichtsmaßnahmen im Allgemeininteresse wahrzunehmen.

55. Nach Ansicht der Kommission sei es angesichts der unklaren Situation für die Mitgliedstaaten auch nicht mit dem Grundsatz der Rechtssicherheit vereinbar, wenn man aus der Richtlinie 94/19 einen Anspruch auf Vornahme von Aufsichtsmaßnahmen ableiten würde.

56. Schließlich wendet sich die Kommission gegen eine Aufweichung der Voraussetzungen für die Staatshaftung und hält eine Haftung der Mitgliedstaaten in diesem Zusammenhang für unbillig.

B — *Würdigung*

57. Was zunächst die Terminologie betrifft, so werden im Schrifttum für dasselbe juristische Phänomen zum Teil unterschiedliche Begriffe verwendet, wie unmittelbare Wirkung oder unmittelbare Anwendbarkeit oder unmittelbare Geltung [18]. Im Folgenden wird an der Begrifflichkeit des Gerichtshofes festgehalten, der im Zusammenhang mit Richtlinien regelmäßig von unmittelbarer Wirkung [19] spricht.

58. Die erste Frage des vorlegenden Gerichts wirft zwei grundsätzliche Probleme auf, die getrennt voneinander zu prüfen sind. Zum einen geht es um die Frage der unmittelbaren Wirkung der Artikel 3 und 7 der Richtlinie 94/19. Zum anderen muss geprüft werden, inwieweit ein etwaiger Verstoß gegen diese Bestimmungen Ersatzansprüche im Rahmen der Staatshaftung begründen kann.

1. Zur unmittelbaren Wirkung von Artikel 3 und Artikel 7 der Richtlinie 94/19

59. Im Verfahren vor dem Gerichtshof ist mehrfach und auf unterschiedliche Weise auf die Frage eingegangen worden, ob und inwieweit die Richtlinie 94/19 das Ziel des Verbraucherschutzes, d. h. des Schutzes der Einleger, verfolgt. Diesbezüglich ist darauf hinzuweisen, dass die Zielsetzung einer

17 — Urteil vom 13. Mai 1997 in der Rechtssache C-233/94 (Deutschland/Parlament und Rat, Slg. 1997, I-2405).

18 — Vgl. grundlegend zur Problematik Klein, *Unmittelbare Geltung, Anwendbarkeit und Wirkung von Europäischem Gemeinschaftsrecht*, Saarbrücken 1988, S. 3 ff., Klagian, „Die objektiv unmittelbare Wirkung von Richtlinien", *Zeitschrift für öffentliches Recht*, 2001, 305 (306 ff.).

19 — Vgl. Jarass, *Grundfragen der innerstaatlichen Bedeutung des EG-Rechts — Die Vorgaben des Rechts der Europäischen Gemeinschaft für die nationale Rechtsanwendung und die nationale Rechtssetzung nach Maastricht*, Köln 1994, S. 68.

Richtlinie allein nicht entscheidend ist, sondern es auf die einzelne Bestimmung ankommt, deren unmittelbare Wirkung zu prüfen ist. Dass die Richtlinie 94/19 auch den Interessen der Einleger dient, ist zwar unbestritten, ist aber letztlich nicht allein maßgeblich, u. a. deswegen, weil eine Richtlinie auch mehrere Ziele verfolgen kann. Und das trifft, wie zahlreiche Begründungserwägungen zeigen, auch auf die Richtlinie 94/19 zu.

60. Nach ständiger Rechtsprechung „können sich die Einzelnen in all den Fällen, in denen Bestimmungen einer Richtlinie inhaltlich als unbedingt und hinreichend genau erscheinen, vor dem nationalen Gericht gegenüber dem Staat auf diese Bestimmungen berufen, wenn der Staat die Richtlinie nicht fristgemäß oder nur unzulänglich in nationales Recht umgesetzt hat“ [20].

61. In diesem Zusammenhang ist vorab darauf hinzuweisen, dass das nationale Gericht in seinem Vorlagebeschluss ausdrücklich festgestellt hat, dass die Richtlinie 94/19 zu der für das Ausgangsverfahren maßgeblichen Zeit noch nicht in deutsches Recht umgesetzt war.

20 — Vgl. in diesem Sinne die Urteile vom 19. Jänner 1982 in der Rechtssache 8/81 (Becker, Slg. 1982, 53, Randnr. 25), vom 8. Oktober 1987 in der Rechtssache 80/86 (Kolpinghuis Nijmegen, Slg. 1987, 3969, Randnr. 7), vom 22. Juni 1989 in der Rechtssache 103/88 (Fratelli Costanzo, Slg. 1989, 1839, Randnr. 29), vom 25. Mai 1993 in der Rechtssache C-193/91 (Mohsche, Slg. 1993, I-2615, Randnr. 17) und vom 26. September 2000 in der Rechtssache C-134/99 (IGI, Slg. 2000, I-7717, Randnr. 36).

62. Es bleibt demnach zu prüfen, ob die streitigen Vorschriften der Richtlinie inhaltlich unbedingt und hinreichend genau sind, damit sich ein Einzelner gegenüber dem Staat auf sie berufen kann.

a) Zu Artikel 7 der Richtlinie 94/19

63. Hinsichtlich der in der ersten Vorlagefrage angeführten Bestimmung von Artikel 7 der Richtlinie 94/19 ist zu bemerken, dass dessen unmittelbare Wirkung erstens unbestritten und zweitens nicht Gegenstand des Vorlageverfahrens ist. Denn der in dieser Vorschrift normierte Anspruch wurde im Ausgangsrechtsstreit bereits anerkannt und die Beklagte dementsprechend verurteilt.

64. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass Artikel 7 bestimmte Garantieansprüche regelt, jedoch keinen Bezug zu Aufsichtsmaßnahmen enthält, die den Gegenstand der ersten Vorlagefrage bilden.

b) Zu Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie 94/19

65. Für Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie 94/19 gilt Ähnliches. Denn diese Bestim-

mung statuiert im Wesentlichen die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, in ihrem „Hoheitsgebiet für die Errichtung und amtliche Anerkennung eines oder mehrerer Einlagensicherungssysteme" zu sorgen. Des Weiteren ermächtigt diese Vorschrift die Mitgliedstaaten, ein Kreditinstitut unter bestimmten Voraussetzungen von der Pflicht zur Mitgliedschaft in einem Einlagensicherungssystem zu befreien.

66. Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie enthält jedoch keine konkreten Bestimmungen betreffend Aufsichtsmaßnahmen, die den Gegenstand der ersten Vorlagefrage bilden. Entsprechende Regelungen finden sich in den übrigen Absätzen von Artikel 3 der Richtlinie 94/19.

67. Die erste Vorlagefrage ist also dahin zu deuten, ob die Vorschriften von Artikel 3 Absätze 2 bis 5 der Richtlinie 94/19 dem Einzelnen das Recht verleihen, dass die zuständigen Behörden von den darin vorgesehenen Maßnahmen Gebrauch machen.

c) Zu Artikel 3 Absätze 2 bis 5 der Richtlinie 94/19

68. Bevor ich zur Prüfung der inhaltlichen Unbedingtheit und Genauigkeit der hier relevanten aufsichtsrechtlichen Vorschriften der Richtlinie komme, möchte ich in diesem Zusammenhang auf ein weiteres Problem hinweisen.

69. Ohne dass es einer näheren Untersuchung bedarf, ist es offensichtlich, dass die Bestimmungen des Artikels 3 Absätze 2 bis 5 der Richtlinie 94/19 aufgrund der Normierung der Zulassungserfordernisse und Überwachungsbestimmungen regelmäßig belastende Auswirkungen auf Kreditinstitute entfalten, sofern man diesen Bestimmungen unmittelbare Wirkung zuerkennt. Es stellt sich also die Frage, ob auch solche belastende Richtlinienbestimmungen mit drittbegünstigender Wirkung unmittelbare Wirkung haben können, sodass sich der Einzelne darauf vor nationalen Gerichten berufen kann.

70. Dieses Problem ist nach dem Urteil in der Rechtssache Großkrotzenburg [21] jedoch als weit gehend geklärt zu betrachten. In jener Rechtssache ging es um die Frage der unmittelbaren Wirkung von Bestimmungen einer Umweltrichtlinie [22], nach denen die Ergebnisse der Umweltverträglichkeitsprüfung im Rahmen des Verfahrens zur Genehmigung der Errichtung bestimmter Anlagen zu berücksichtigen sind. Dieses Erfordernis kann ein Erschwernis für den

21 — Urteil vom 11. August 1995 in der Rechtssache C-431/92 (Warmekraftwerk Großkrotzenburg, Slg. 1995, I-2189).

22 — Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltvertraglichkeitsprufung bei bestimmten offentlichen und privaten Projekten (ABl. L 175, S. 40).

Anlagenbetreiber darstellen. Der Gerichtshof bejahte die unmittelbare Wirkung dieser Richtlinienbestimmungen, ohne daran — außer der hinreichenden Bestimmtheit — weitere Voraussetzungen zu knüpfen.

71. Das Urteil des Gerichtshofes ist demnach dahin gehend zu verstehen, dass Richtlinienvorschriften eine unmittelbare Wirkung entfalten, auch wenn diese für Dritte belastende Wirkung haben [23].

72. Eine Richtlinienbestimmung ist inhaltlich unbedingt, wenn sie eine Verpflichtung begründet, die weder an eine materielle Voraussetzung geknüpft ist noch zu ihrer Erfüllung bzw. Wirksamkeit einer konstitutiven Entscheidung bedarf, die im Ermessen der Gemeinschaftsorgane oder der Mitgliedstaaten liegt [24].

73. Hinreichend genau ist hingegen eine Richtlinienbestimmung, wenn sie allgemein und unzweideutig bestimmte Vorgaben trifft, und zwar Vorgaben zum sachlichen Regelungsgehalt und zum erfassten Personenkreis [25]. Dabei hängt die Bestimmtheit des sachlichen und persönlichen Geltungsbereichs einer Richtlinienbestimmung von der Vollständigkeit der Regelung ab. Eine solche „rechtliche Vollkommenheit" wird vom Gerichtshof [26] dann bejaht, wenn die einschlägigen Bestimmungen ohne weitere Konkretisierungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten angewendet werden können.

74. Ich komme jetzt zur Prüfung der Bestimmungen über die Aufsichtsmaßnahmen [27], um festzustellen, ob sie unbedingt und hinreichend genau sind [28].

75. Hinsichtlich aller zu untersuchenden Bestimmungen, d. h. der Absätze 2 bis 5 von Artikel 3 der Richtlinie 94/19, ist festzuhalten, dass sie nur die Beziehungen zwischen dem betreffenden Kreditinstitut, den Behörden und dem Sicherungssystem regeln. In keiner dieser Vorschriften geht es

23 — Vgl. Epiney, „Unmittelbare Anwendbarkeit und objektive Wirkung von Richtlinien", *Deutsches Verwaltungsblatt* 1996, 433 (437).

24 — Urteile vom 4. Dezember 1974 in der Rechtssache 41/74 (Von Duyn, Slg. 1974, 1337, Randnrn. 13 f.), vom 3. April 1968 in der Rechtssache 28/67 (Molkerei- Zentrale Westfalen/Lippe, Slg. 1968, 216) und vom 23. Februar 1994 in der Rechtssache C-236/92 (Difesa, Slg. 1994, I-483).

25 — Urteil vom 19. Jänner 1982 in der Rechtssache 8/81 (zitiert in Fußnote 20), Randnr. 27.

26 — Urteil vom 12. Mai 1987 in den verbundenen Rechtssachen 372/85, 373/85 und 374/85 (Trän u. a., Slg. 1987, 2141, Randnr. 25).

27 — Vgl. zur unmittelbaren Wirkung von banken- und versicherungsaufsichtlicher Richtlinienbestimmungen Gratias, *Staatshaftung für fehlerhafte Banken- und Versicherungsaufsicht im Europäischen Binnenmarkt*, 1999, S. 150 ff.; Schenke/Ruthig, „Amtshaftungsansprüche von Bankkunden", *Neue Juristische Wochenschrift* 1994, 2324.

28 — Vgl. Jarass, „Voraussetzungen der innerstaatlichen Wirkung des EG-Rechts", *Neue Juristische Wochenschrift* 1990, 2420 (2422 ff.); Winter, „Direktwirkung von EG-Richtlinien", *Deutsches Verwaltungsblatt* 1991, 657; Augi/Baratella, „Neue Entwicklungen in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zur direkten Anwendbarkeit von Gemeinschaftsrichtlinien", *The European Legal Forum*, 2000, 83 f.; Jiménez-Blanco Carrillo de Albornoz, „De nuevo sobre el efecto de las directivas", *Noticias de la Unión Europea* 2002, 115; Colgan, „Triangular situations: the coup de grâce for the denial of horizontal direct effect of Community directives", *European public law* 2002, 545; Edward, *Direct effect: myth, mess or mystery?*, 2002, 215.

um rechtliche Beziehungen der Einleger zu ihrem Kreditinstitut, zu den Behörden oder zum Sicherungssystem. Die Bestimmungen normieren eine Reihe von Befugnissen und Verpflichtungen der Kreditinstitute, der Behörden und der Sicherungssysteme, jedoch keine Rechte oder Pflichten der Einleger.

76. Des Weiteren ist zu betonen, dass Aufsichtsmaßnahmen im Allgemeinen wie die gemäß der Absätze 2 bis 5 des Artikels 3 im Besonderen nicht allein dem Interesse der Einleger geschweige denn dem Interesse der Einleger des betroffenen Kreditinstitutes dienen. Ziel von Aufsichtsmaßnahmen ist, dass die Kreditinstitute ihren Verpflichtungen nachkommen. Bevor Aufsichtsmaßnahmen ergriffen werden, hat eine umfassende Abwägung mehrerer Interessen stattzufinden, wobei die Interessen bestimmter Einleger mitunter mit denen anderer Einleger oder bestimmten öffentlichen Interessen konfligieren können. Die Wahrung auch anderer Interessen als der der Einleger, wie etwa das an einem funktionierenden Bankensektor, schließt sogar grundsätzlich die Berücksichtigung allein von Einlegerinteressen aus.

77. Vor diesem Hintergrund würde die Anerkennung von Rechten Einzelner, nämlich von Einlegern, voraussetzen, dass diese auch andere als ihre Interessen, nämlich auch solche der Allgemeinheit, geltend machen können. Rechte Einzelner werden jedoch nur dann anerkannt, wenn es sich um den Schutz rechtlicher Interessen der Betroffenen handelt. Eine darüber hinausgehende Zuerkennung von Rechten würde auf die Möglichkeit von Popularklagen hinauslaufen. Das aber entspricht nicht dem gemeinschaftsrechtlichen Grundsatz der unmittelbaren Wirkung von Richtlinien.

78. Nach Artikel 3 Absatz 2 ergreifen die zuständigen Behörden im Zusammenwirken mit dem Sicherungssystem alle „erforderlichen Maßnahmen" [29], einschließlich der Verhängung von Sanktionen, um sicherzustellen, dass das Kreditinstitut seinen Verpflichtungen nachkommt.

79. Ich habe keine Zweifel daran, dass Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie 94/19 das Kriterium der inhaltlichen Unbedingtheit nicht erfüllt. Das ergibt sich bereits aus der Formulierung, der zufolge die zuständigen Behörden gemeinsam mit den Sicherungssystemen verpflichtet werden, alle „erforderlichen Maßnahmen" zu ergreifen. Dadurch wird den zuständigen Behörden und Sicherungssystemen ein beträchtlicher Ermessensspielraum eingeräumt, der mit dem Erfordernis der inhaltlichen Unbedingtheit unvereinbar ist. Da die „erforderlichen Maßnahmen" inhaltlich noch einer näheren Konkretisierung bedürfen, fehlt es auch an der hinreichenden Bestimmtheit der Verpflichtung.

29 — Zur unmittelbaren Wirkung im Zusammenhang mit diesem Kriterium vgl. bereits das Urteil in der Rechtssache C-236/92 (zitiert in Fußnote 24).

80. Was Artikel 3 Absatz 3 der Richtlinie 94/19 betrifft, so „kann" das System — wenn das einzelstaatliche Recht dies zulässt — mit ausdrücklicher Zustimmung der zuständigen Behörden dem Kreditinstitut die Mitgliedschaft in dem System mit einer Frist von mindestens zwölf Monaten kündigen. Im Übrigen „kann" das Sicherungssystem auch den Ausschluss des Kreditinstituts vollziehen.

81. Auch diese Bestimmung ist lediglich bedingt, da eine etwaige Kündigung wiederum im Ermessen („kann") des jeweiligen Einlagensicherungssystems steht und zudem der ausdrücklichen Zustimmung durch die zuständige Behörde bedarf. Des Weiteren ist die Wirksamkeit der Kündigung vom einzelstaatlichen Recht abhängig, wodurch den Mitgliedstaaten auch nach erfolgter Umsetzung der Richtlinie 94/19 ein erheblicher Ermessensspielraum eingeräumt wird. Der Verweis auf das nationale Recht bringt aber auch mit sich, dass es der Bestimmung an der hinreichenden Bestimmtheit mangelt, da für die Wirksamkeit der Bestimmung weitere Durchführungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten erforderlich sind.

82. Die Bestimmung von Artikel 3 Absatz 4 der Richtlinie 94/19 unterscheidet sich von den anderen Bestimmungen dadurch, dass in ihr die Einleger wenigstens Erwähnung finden. Doch auch die in dieser Vorschrift normierte Erlaubnis von Kreditinstituten, Einlagen anzunehmen, ändert nichts daran, dass auch Absatz 4 nur die Befugnisse der Kreditinstitute (zur Annahme von Einlagen) und der Behörden (zur Zustimmung) und nicht Rechte von Einlegern regelt.

83. Ähnlich wie Absatz 3 verweist auch Absatz 4 auf das einzelstaatliche Recht. Nach Absatz 4 „kann" ein aus einem Einlagensicherungssystem ausgeschlossenes Kreditinstitut mit „ausdrücklicher Zustimmung der zuständigen Behörden, die die Zulassung erteilt haben, weiterhin Einlagen annehmen". Da es sich bei dieser Bestimmung wiederum um eine Kann-Bestimmung handelt und zu ihrer Wirksamkeit der Zustimmung durch die zuständigen Behörden bedarf, fehlt es auch hier am Erfordernis der inhaltlichen Unbedingtheit und hinreichenden Bestimmtheit.

84. Dasselbe muss letztlich auch für Artikel 3 Absatz 5 der Richtlinie 94/19 gelten, der an die Absätze 3 und 4 anknüpft.

85. Angesichts meiner bisherigen Überlegungen komme ich daher zu dem Schluss, dass der Artikel 3 Absätze 2 bis 5 der Richtlinie 94/19 dem Einleger nicht das Recht verleiht, dass die zuständigen Behörden von den in Artikel 3 Absätze 2 bis 5 erwähnten Maßnahmen Gebrauch machen.

2. Zur Haftung des Mitgliedstaats

86. Mit dem zweiten Teil der ersten Vorlagefrage möchte der Bundesgerichtshof im Wesentlichen wissen, ob ein Entschädigungsanspruch im Rahmen der Staatshaftung für Schäden eröffnet ist, die dem Einzelnen dadurch entstanden sind, dass das Bundesaufsichtsamt es unterlassen haben soll, die in Artikel 3 Absätze 2 bis 5 der Richtlinie 94/19 vorgesehenen Maßnahmen zu ergreifen [30].

87. An dieser Stelle ist zu betonen, dass es im vorliegenden Verfahren nicht darum geht, ob die nicht korrekte Umsetzung oder nicht korrekte Anwendung von Artikel 7 der Richtlinie 94/19 Staatshaftungsansprüche auslösen kann.

88. Zunächst ist festzuhalten, dass nach ständiger Rechtsprechung ein Mitgliedstaat für Schäden haftet, die dem Einzelnen durch dem Staat zuzurechnende Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht entstehen. Zu diesen Verstößen gehört die nicht ordnungsgemäße Umsetzung von Richtlinien [31]. Dabei steht die Tatsache, dass die verletzte Vorschrift keine unmittelbare Wirkung verleiht, einem Haftungsanspruch grundsätzlich nicht entgegen [32].

89. Speziell bei einem Verstoß gegen die Pflichten zur Umsetzung einer Richtlinie nennt der Gerichtshof drei Voraussetzungen [33], unter denen die Staatshaftung einen Entschädigungsanspruch eröffnet: Die Rechtsnorm, gegen die verstoßen wird, bezweckt, dem Einzelnen Rechte zu verleihen; der Verstoß ist hinreichend qualifiziert; zwischen dem Verstoß gegen die Verpflichtung des Mitgliedstaats und dem Schaden besteht ein unmittelbarer Kausalzusammenhang [34].

90. Nach inzwischen ständiger Rechtsprechung obliegt die Anwendung der Voraussetzungen für die Haftung der Mitgliedstaaten für Schäden, die Einzelnen durch Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht entstanden sind, entsprechend den vom Gerichtshof entwickelten Leitlinien grundsätzlich den nationalen Gerichten [35].

30 — Vgl. Gratias, „Zur staatshaftungsrechtlichen Relevanz der verspäteten Umsetzung der EG-Einlegerschutzrichtlinie und zur Rechtmäßigkeit des § 6 IV KWG", *Neue Juristische Wochenschrift*, 2000, 786; Gratias (zitiert in Fußnote 27).

31 — Vgl. die Urteile vom 26. März 1996 in der Rechtssache C-392/93 (British Telecommunications, Slg. 1996, I-1631), vom 8. Oktober 1996 in den Rechtssachen C-178/94, C-179/94 und C-188/94 bis C-190/94 (Dillenkofer u. a., Slg. 1996, I-4845), vom 17. Oktober 1996 in den Rechtssachen C-283/94, C-291/94 und C-292/94 (Denkavit u. a., Slg. 1996, I-5063), vom 10. Juli 1997 in den Rechtssachen C-94/95 und C-95/95 (Bonifaci u. a. und Berto u. a., Slg. 1997, I-3969), vom 24. September 1998 in der Rechtssache C-319/96 (Brinkmann, Slg. 1998, I-5255) und vom 15. Juni 1999 in der Rechtssache C-140/97 (Rechberger u. a., Slg. 1999, I-3499).

32 — Vgl. die Urteile vom 5. März 1996 in den Rechtssachen C-46/93 und C-48/93 (Brasserie du Pêcheur und Factortame, Slg. 1996, I-1029, Randnrn. 18 bis 22) und vom 4. Dezember 1997 in der Rechtssache C-97/96 (Daihatsu-Handler, Slg. 1997, I-6843, Randnr. 25).

33 — Vgl. Jarass, „Haftung für die Verletzung von EU-Recht durch nationale Organe und Amtstrager", *Neue Juristische Wochenschrift*, 1994, 881.

34 — Vgl. die Urteile vom 19. November 1991 in den verbundenen Rechtssachen C-6/90 und C-9/90 (Francovich und Bonifaci u. a., Slg. 1991, I-5357, Randnr. 40) und in der Rechtssache C-319/96 (zitiert in Fußnote 31), Randnr. 24.

35 — Urteile in den verbundenen Rechtssachen C-46/93 und C-48/93 (zitiert in Fußnote 32), Randnrn. 55 bis 57, in der Rechtssache C-392/93 (zitiert in Fußnote 31), Randnr. 41, in den Rechtssachen C-283/94, C-291/94 und C-292/94 (zitiert in Fußnote 31), Randnr. 49, vom 1. Juni 1999 in der Rechtssache C-302/97 (Konle, Slg. 1999, I-3099, Randnr. 58) und vom 30. September 2003 in der Rechtssache C-224/01 (Köbler, noch nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Randnr. 100).

91. Ob die Voraussetzungen für die Haftung der Mitgliedstaaten für einen Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht in einem konkreten Fall vorliegen, hat grundsätzlich [36] das nationale Gericht zu würdigen. Doch entspricht es auch der gängigen Praxis des Gerichtshofes [37], die Voraussetzungen für die Haftung des Mitgliedstaats im konkreten Fall zu prüfen, wenn der Gerichtshof über alle dazu erforderlichen Angaben verfügt.

92. Da der Gerichtshof hier über alle notwendigen Informationen verfügt, schlage ich vor, dass der Gerichtshof auch eine abschließende Beurteilung vornimmt.

93. Des Weiteren sei hier festgehalten, dass der Umstand, dass der behauptete Verstoß die Unterlassung von Aufsichtsmaßnahmen betrifft, für sich allein genommen nicht gegen die Staatshaftung spricht. Entscheidend ist vielmehr, ob die von der Rechtsprechung entwickelten Voraussetzungen erfüllt sind.

a) Zur Verleihung von Rechten an Einzelne

94. In Bezug auf den vorliegenden Sachverhalt ist zunächst festzustellen, ob Artikel 3 Absätze 2 bis 5 der Richtlinie 94/19 den Zweck verfolgt, den Einzelnen Rechte zu verleihen.

95. Meiner Ansicht nach dienen die Bestimmungen des Artikels 3 Absätze 2 bis 5 der Richtlinie 94/19 lediglich der Gewährleistung einer erhöhten Funktionsfähigkeit und Effektivität der durch Artikel 3 Absatz 1 vorgeschriebenen Einlagensicherungssysteme. Sie weisen jedoch keinen direkten Bezug zu den einzelnen Einlegern auf, die im Gegensatz zu Artikel 7 Absatz 1 der Richtlinie 94/19 in den Bestimmungen nicht als Normadressaten genannt werden [38].

96. Vielmehr ergibt sich bereits aus dem Wortlaut der erwähnten Bestimmungen, dass durch sie ausschließlich Rechtsbeziehungen zwischen den zuständigen Behörden bzw. Sicherungssystemen und den Kreditinstituten geregelt werden. Die gegenteilige Auffassung würde, wie manche Beteiligte zutreffend ausgeführt haben, dazu führen, die Aufsichtstätigkeit der zuständigen Behörden zu lähmen, da diese möglicherweise bedeutenden Schadenersatzforderungen ausgesetzt wären.

97. Dass durch Bestimmungen im Rahmen der Aufsichtsmaßnahmen keine Rechte für

36 — Urteile in der Rechtssache C-392/93 (zitiert in Fußnote 31), Randnr. 41, und in den Rechtssachen C-283/94, C-291/94 und C-292/94 (zitiert in Fußnote 31), Randnr. 49.

37 — Siehe etwa die Urteile in der Rechtssache C-392/93 (zitiert in Fußnote 31), Randnrn. 41 ff., in den verbundenen Rechtssachen C-283/94, C-291/94 und C-292/94 (zitiert in Fußnote 31), Randnrn. 49 ff., und in der Rechtssache C-224/01 (zitiert in Fußnote 35), Randnrn. 101 ff.

38 — Vgl. zu bloß faktischen und reflexartigen Begünstigungen Einzelner Ukrow, *Richterliche Rechtsfortbildung durch den EuGH*, 1995, S. 292.

Einzelne geschaffen werden, wird zudem durch den 24. Erwägungsgrund der Richtlinie 94/19 bestätigt. Demnach können „die Mitgliedstaaten oder ihre zuständigen Behörden aufgrund dieser Richtlinie den Einlegern gegenüber *nicht haftbar* gemacht werden, wenn sie für die Einrichtung bzw. die amtliche Anerkennung eines oder mehrerer Systeme Sorge getragen haben, die die Einlagen oder die Kreditinstitute selbst absichern und die Zahlung von Entschädigungen oder den Schutz der Einleger nach Maßgabe dieser Richtlinie gewährleisten" [39].

98. Auch sind die Bestimmungen des Artikels 3 Absätze 2 bis 5 der Richtlinie 94/19 ihrem Inhalt nach keinesfalls bestimmbar. Wie ich bereits erwähnt habe, schließt die Ausübung der Befugnisse, die den zuständigen Behörden nach Artikel 3 Absätze 2 bis 5 verliehen sind, einen erheblichen Gestaltungsspielraum ein.

99. Was den Umfang des Ersatzanspruchs betrifft, so sieht Artikel 7 Absatz 1 der Richtlinie 94/19 ausdrücklich vor, dass „... die Gesamtheit der Einlagen desselben Einlegers bis zu einem Betrag von 20 000 ECU abgedeckt wird". Das ist die Grenze für den Fall der korrekten innerstaatlichen Umsetzung der Richtlinie 94/19.

100. Für den Fall der nicht korrekten Umsetzung oder Anwendung einer Richtlinie (nbestimmung) sollen die Geschädigten nur in die Lage versetzt werden, in der sie sich befunden hätten, wenn der Verstoß nicht erfolgt wäre. Das Gemeinschaftsrecht verlangt also nicht einen darüber hinausgehenden Ersatz. Das spricht gegen einen über Artikel 7 Absatz 1 der Richtlinie 94/19 hinausgehenden Ersatzanspruch [40].

101. Aufgrund all dieser Überlegungen komme ich zu dem Ergebnis, dass Artikel 3 Absätze 2 bis 5 der Richtlinie 94/19 dem Einzelnen keine Rechte verleiht. Sollte der Gerichtshof zu einer anderen Auffassung kommen, werde ich hilfsweise noch auf die übrigen Voraussetzungen für die Haftung der Mitgliedstaaten eingehen.

b) Zur hinreichend qualifizierten Rechtsverletzung

102. Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass nicht jeder Verstoß gegen Gemeinschaftsrecht bereits einen Entschädigungsanspruch begründet. Vielmehr ist es notwendig, dass der Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht hinreichend qualifiziert ist. Dabei ist fraglich,

39 — Hervorhebung von uns.

40 — Vgl. in diesem Sinne Deckert, „Zur Haftung des Mitgliedstaates bei Verstoßen seiner Organe gegen europäisches Gemeinschaftsrecht", *Europarecht*, 1997, 230 f.

ob es auch noch nach der jüngsten Rechtsprechung [41] darauf ankommt, ob der Mitgliedstaat über einen weiten Gestaltungsspielraum verfügt oder nicht. Aber selbst wenn man weiterhin davon ausgeht, dass es auf den Umfang des Gestaltungsspielraums ankommt, ergibt sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes, dass der Umstand, dass ein Mitgliedstaat, der „innerhalb der in einer Richtlinie festgesetzten Frist keinerlei Maßnahmen" trifft, „offenkundig und erheblich die Grenzen [überschreitet], die der Ausübung seiner Befugnisse gesetzt sind" [42].

103. Nach Artikel 14 Absatz 1 der Richtlinie 94/19 hatten die Mitgliedstaaten die Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die erforderlich sind, um dieser Richtlinie nachzukommen, vor dem 1. Juli 1995 in Kraft zu setzen. Die Bundesrepublik Deutschland hat jedoch innerhalb dieser Frist die Richtlinie 94/19 nicht umgesetzt.

104. In einem wie hier vorliegenden klaren Fall der Nichtumsetzung ist es also nicht erforderlich, das Vorliegen weiterer Kriterien, wie das Maß an Klarheit und Genauigkeit der verletzten Vorschrift, den Umfang des Ermessensspielraums, den die verletzte Vorschrift den nationalen Behörden belässt, Vorsatz, Entschuldbarkeit oder Unentschuldbarkeit eines etwaigen Rechtsirrtums, und den Umstand, dass das Verhalten eines Gemeinschaftsorgans möglicherweise dazu beigetragen hat, dass nationale Maßnahmen oder Praktiken in gemeinschaftsrechtswidriger Weise unterlassen, eingeführt oder aufrechterhalten wurden, zu prüfen.

c) Zum unmittelbaren Kausalzusammenhang

105. Als letzte Voraussetzung eines Entschädigungsanspruchs muss ein unmittelbarer Kausalzusammenhang zwischen der Verpflichtung des Staates und dem dem Geschädigten entstandenen Schaden bestehen. Auch für diese Frage ist im konkreten Fall in erster Linie das nationale Gericht zuständig, doch kann der Gerichtshof, wenn er über ausreichende Informationen verfügt, dem nationalen Richter Hinweise geben oder sogar eine abschließende Würdigung vornehmen.

106. Meiner Meinung nach muss hier das nationale Gericht beurteilen, ob im Falle einer rechtzeitigen Umsetzung Aufsichtsmaßnahmen nach Artikel 3 Absätze 2 bis 5 der Richtlinie 94/19 nicht nur effektiv stattgefunden, sondern auch den Verlust der Einlagen abgewendet hätten.

41 — Siehe dazu die Urteile vom 18. Jänner 2001 in der Rechtssache C-150/99 (Stockholm Lindöpark, Slg. 2001, I-493, Randnr. 39) und in der Rechtssache C-224/01 (zitiert in Fußnote 35).
Eine ausdrückliche Bezugnahme auf den Gestaltungsspielraum findet sich demgegenüber in den Urteilen vom 2. April 1998 in der Rechtssache C-127/95 (Norbrook Laboratories, Slg. 1998, I-1531, Randnr. 109), in der Rechtssache C-140/97 (zitiert in Fußnote 31), Randnr. 51, vom 4. Juli 2000 in der Rechtssache C-424/97 (Haim, Slg. 2000, I-5123, Randnr. 38) und vom 28. Juni 2001 in der Rechtssache C-118/00 (Larsy, Slg. 2001, I-5063, Randnr. 38).

42 — Urteile in den verbundenen Rechtssachen C-6/90 und C-9/90 (zitiert in Fußnote 34), Randnr. 44, und in den verbundenen Rechtssachen C-178/94, C-179/94 und C-188/94 bis C-190/94 (zitiert in Fußnote 31), Randnr. 26.

107. Angesichts der Tatsache, dass das Bundesaufsichtsamt in den Jahren 1991 und 1995 Aufsichtsmaßnahmen bei der BVH durchführte, ohne dass dies den Konkurs der Bank und damit den Verlust der Einlagen verhindert hätte, wie die Kommission ausführt, habe ich Zweifel, ob ein unmittelbarer Kausalzusammenhang tatsächlich gegeben ist.

108. Nach alledem ergibt sich, dass der Einleger keinen Ersatz für einen auf einem Fehlverhalten der zuständigen Behörden beruhenden Schaden verlangen kann, der über den in Artikel 7 Absatz 1 der Richtlinie 94/19 genannten Betrag hinausgeht.

VII — Zur zweiten Vorlagefrage

A — *Wesentliche Vorbringen der Beteiligten*

109. *Paul u. a.* vertreten die Auffassung, dass sich aus den in der zweiten Vorlagefrage angeführten Richtlinien das Recht der Einleger herleiten lasse, dass die zuständigen Behörden Aufsichtsmaßnahmen im Interesse der Einleger vorzunehmen haben, da sämtliche der genannten Richtlinien drittschützend seien und zudem für die Richtlinie 94/19 als Auslegungshilfe dienen. Zugleich habe der Gemeinschaftsgesetzgeber mit den erwähnten Richtlinien ein immer dichteres System von bankenaufsichtsrechtlichen Vorschriften geschaffen, das nunmehr ein Gesamtregelungswerk darstelle. Soweit weitere bankenaufsichtsrechtliche Richtlinien nicht drittschützend sein sollten, fügten sie sich dennoch in dieses Gesamtregelungswerk ein. Demnach stelle die Richtlinie 94/19 keine abschließende Sonderregelung für alle Fälle der Nichtverfügbarkeit von Einlagen dar.

110. Demgegenüber ist die *portugiesische Regierung* der Ansicht, die Richtlinie 94/19 bestimme als abschließende Sonderregelung das Höchstmaß an Schutz, auf das Einzelne gegenüber dem Staat oder dem entsprechenden System im Bereich der Bankenaufsicht Anspruch haben. Für Einzelne ergebe sich weder aus der Richtlinie 94/19 noch aus anderen Richtlinien ein individuelles Recht auf Aufsicht oder Ergreifung bestimmter Aufsichtsmaßnahmen durch die zuständigen Behörden. Auch könne die Erwähnung des Schutzes der Sparer oder Anleger in Erwägungsgründen oder Bestimmungen der in der Vorlagefrage erwähnten Richtlinien nicht in diesem Sinne verstanden werden, dass ihre Interessen in den Richtlinien unmittelbar und individualisiert berücksichtigt worden seien.

111. Die *deutsche Regierung*, die *Regierung des Vereinigten Königreichs* und die *italienische Regierung* teilen im Wesentlichen die Ansicht der portugiesischen Regierung.

112. Nach Auffassung der deutschen Regierung zielen die in der zweiten Vorlagefrage erwähnten Richtlinien lediglich auf eine Vereinheitlichung der Grundzüge der nationalen Bankenaufsichtssysteme ab, um die Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit

zu gewährleisten und damit einen einheitlichen Binnenmarkt für Bankendienstleistungen zu verwirklichen. Den Pflichten der Mitgliedstaaten stünden keine Rechte Einzelner gegenüber. Da die angeführten Bestimmungen keine unmittelbare Wirkung hätten, könne auch ein so genanntes „Richtliniengeflecht" keine solche Wirkung entfalten.

113. Die *spanische Regierung*, die im Wesentlichen dieser Argumentation folgt, betont, dass subjektive Rechte keinesfalls aus Erwägungsgründen abgeleitet werden könnten.

114. Die *Regierung des Vereinigten Königreichs* betont, dass im Gegensatz zu Artikel 7 Absätze 1 und 6 der Richtlinie 94/19 keine der in der Vorlagefrage angeführten Richtlinien ein Recht auf Schadenersatz für Einleger schafft. Aufsichtsrechtliche Maßnahmen dienten einer Reihe von Zwecken, wobei mitunter konfligierende Interessen zu berücksichtigen seien.

115. Nach Auffassung der *italienischen Regierung* ergebe sich aus der Zielsetzung der Koordinierungsrichtlinien für den Bankensektor, dass den Anlegern keine Rechte verliehen, sondern lediglich gewisse Mindestregelungen für das ordnungsgemäße Funktionieren des gemeinschaftlichen Kreditmarktes geschaffen werden sollen. Ebenso verweist die italienische Regierung auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes [43], wonach aus den in den Erwägungsgründen enthaltenen programmatischen Zielsetzungen keine subjektiven Rechtspositionen abgeleitet werden können. Aus der Gesamtuntersuchung der Richtlinien ergebe sich, dass der Schutz der Sparer, außer in bestimmten Ausnahmefällen, immer nur Teil der allgemeinen Zielsetzung der entsprechenden Regelung ist, ohne dass den Sparern eindeutige Rechte eingeräumt oder gar bestimmte Verpflichtungen zu ihren Gunsten festgelegt würden.

116. Die *irische Regierung* verweist in ihrer schriftlichen Stellungnahme auf die Erwägungsgründe der Richtlinie 2000/12/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. März 2000 über die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Kreditinstitute [44], die tragende Grundsätze über die Bankenaufsicht, nämlich Nichtdiskriminierung und Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen, enthalten. Das durch die Richtlinie 2000/12 errichtete System lasse kaum erkennen, warum die Bestimmungen der in der zweiten Vorlagefrage erwähnten Richtlinien Sparern und Einlegern Rechte verliehen.

117. So weit Gemeinschaftsrecht betroffen ist, enthalte die Richtlinie 94/19 eine abschließende Sonderregelung für Einlagensicherungssysteme. Sie enthalte jedoch keine abschließende gemeinschaftsrechtliche Regelung für den Fall der Nichtverfügbarkeit

43 — Urteil vom 13. November 1990 in der Rechtssache C-106/89 (Marleasing SA, Slg. 1990, I-4135).

44 — ABl. L 126, S. 1.

von Einlagen, sondern verlange von den Mitgliedstaaten lediglich, für einen harmonisierten Mindeststandard an Einlagensicherung zu sorgen.

118. Schließlich ergibt sich nach Ansicht der *Kommission* weder aus dem Wortlaut noch aus dem Sinn und Zweck der einzelnen im Vorlagebeschluss aufgeführten Richtlinien oder aus deren Gesamtschau ein subjektives Recht des Einlegers auf Vornahme von Aufsichtsmaßnahmen. Eine Gesamtbetrachtung der in Rede stehenden Richtlinien scheide bereits deshalb aus, weil die Mitgliedstaaten nicht dazu verpflichtet werden können, zu ermitteln, ob und gegebenenfalls welche Ziele diese Richtlinien vorgeben.

B — *Würdigung*

119. Im ersten Teil seiner zweiten Vorlagefrage möchte der Bundesgerichtshof wissen, ob bestimmte, in dieser Vorlagefrage angeführte Richtlinien einzeln oder im Zusammenhang einem Einleger das Recht einräumen, von den zuständigen Behörden des Mitgliedstaats Aufsichtsmaßnahmen zu verlangen, oder ob die Richtlinie 94/19 für alle Fälle einer Nichtverfügbarkeit von Einlagen eine abschließende Sonderregelung enthält.

120. Zudem stellt der Bundesgerichtshof die Frage, ob bestimmte, von ihm ausdrücklich genannte Richtlinien bei der Beantwortung der ersten Frage eine Auslegungshilfe bieten.

1. Zum ersten Teil der zweiten Vorlagefrage

a) Zur Ersten Koordinierungsrichtlinie

121. Die Erste Koordinierungsrichtlinie bezweckt, wie aus ihrem zweiten Erwägungsgrund hervorgeht, lediglich, die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Kreditinstitute dadurch zu erleichtern, dass die störendsten Unterschiede unter den Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, welche die aufsichtsrechtliche Stellung dieser Institute bestimmen, beseitigt werden. Im Wesentlichen schreibt die Erste Koordinierungsrichtlinie den Mitgliedstaaten eine Zulassungspflicht für Kreditinstitute vor und enthält zugleich die Mindestvoraussetzungen, an welche eine solche Zulassung zu knüpfen ist.

122. Wie aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes [45] hervorgeht, „bildet die Erste Koordinierungsrichtlinie bloß die erste Stufe der Verwirklichung eines Gemeinsamen

45 — Vgl. das Urteil vom 7. April 1987 in der Rechtssache 166/85 (Bullo und Bonivento, Slg. 1987, 1583, Randnr. 7).

Marktes der Kreditinstitute, die letztlich insbesondere darauf abzielt, die umfassende Aufsicht über ein in mehreren Mitgliedstaaten tätiges Kreditinstitut zu erleichtern".

123. Bereits aus der Zielsetzung der Ersten Koordinierungsrichtlinie ergibt sich, dass dem Einzelnen keinerlei Rechte auf Durchführung von Aufsichtsmaßnahmen eingeräumt werden, da durch diese Richtlinie nur die gemeinsamen Grundlagen für das Zulassungsverfahren von Kreditinstituten festgelegt werden.

124. Aber auch aus dem Wortlaut der Ersten Koordinierungsrichtlinie ergeben sich keine Rechte des Einzelnen auf Durchführung von — wie auch immer gearteten — Aufsichtsmaßnahmen, da es an entsprechenden Bestimmungen der Richtlinie, die unbedingt und hinreichend genau sind, mangelt, auf die sich der Einleger vor nationalen Gerichten berufen könnte. Zwar müssen nach dem vierten Erwägungsgrund der Richtlinie „die Koordinierungsarbeiten in Bezug auf die Kreditinstitute zum Schutz der Sparer und zur Schaffung gleicher Bedingungen für den Wettbewerb unter diesen Kreditinstituten für den gesamten Kreditsektor" gelten, jedoch ergeben sich daraus keinesfalls Rechte des Einzelnen, zumal es sich dabei lediglich um einen Erwägungsgrund und keine konkrete Richtlinienbestimmung handelt. Der Einlegerschutz wird in dem Erwägungsgrund auch nicht gesondert, sondern vielmehr in Verbindung mit anderen Zielen, nämlich der Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen, erwähnt.

b) Zur Zweiten Koordinierungsrichtlinie

125. Die Zweite Koordinierungsrichtlinie koordiniert — wie die Erste Koordinierungsrichtlinie, die durch sie geändert wurde — die Rechts- und Verwaltungsvorschriften über die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Kreditinstitute.

126. Die vom Bundesgerichtshof in seiner Vorlagefrage angeführten Bestimmungen haben im Wesentlichen präzise Regelungen im Zusammenhang mit den Zulassungsvoraussetzungen zum Inhalt. Konkrete Anhaltspunkte eines Einlegerschutzes ergeben sich hier jedoch lediglich aus den Erwägungsgründen oder im Zusammenhang mit der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit, ohne dass diese in der Folge durch normative Anordnungen konkretisiert werden. So wird nach dem elften Erwägungsgrund „die Harmonisierung bestimmter finanzieller Dienstleistungen und solcher auf dem Gebiet der Kapitalanlagen, soweit erforderlich, durch besondere Gemeinschaftsrechtsakte weiterverfolgt, insbesondere um den Schutz der Verbraucher und Kapitalanleger zu gewährleisten".

127. Aus ähnlichen Gründen wie im Falle der Ersten Koordinierungsrichtlinie, verleiht auch die Zweite Koordinierungsrichtlinie Einzelnen nicht das Recht, dass die zustän-

digen Behörden Aufsichtsmaßnahmen wahrnehmen und bei Fehlverhalten hierfür haften.

c) Zur Eigenmittelrichtlinie

128. Die Eigenmittelrichtlinie ist eine notwendige Ergänzung der Zweiten Koordinierungsrichtlinie, wobei letztere eine Regelung betreffend Eigenmittel voraussetzt. Was das Ziel der Eigenmittelrichtlinie betrifft, so soll zum einen über die Festlegung von Mindeststandards für das haftende Eigenkapital die Stabilität des Bankenwesens gewährleistet werden. Zum anderen sollen durch die Harmonisierung des Bankenaufsichtsrechts gleiche Wettbewerbsbedingungen für die zugelassenen Kreditinstitute erzielt werden.

129. In den vom Bundesgerichtshof angegebenen Bestimmungen der Eigenmittelrichtlinie finden sich aber keinerlei Hinweise, dass der Einzelne Rechte auf Durchführung von Aufsichtsmaßnahmen geltend machen könnte. So wird lediglich im ersten Erwägungsgrund auf den Schutz der Sparer Bezug genommen. Nach dem ersten Erwägungsgrund sind „[g]emeinsame Grundregeln für die Eigenmittel der Kreditinstitute für die Errichtung des Binnenmarktes im Bankensektor von großer Bedeutung, da die Eigenmittel die Sicherung der kontinuierlichen Tätigkeit der Kreditinstitute und den Sparerschutz ermöglichen". Auch im Fall der Eigenmittelrichtlinie muss daher die Einräumung von Rechten Einzelner auf Durchführung von Aufsichtsmaßnahmen verneint werden, da solche nicht aus — noch dazu inhaltlich unbestimmten — Erwägungsgründen abgeleitet werden können.

d) Zur Richtlinie 95/26

130. Die Richtlinie 95/26, die unter dem Eindruck des Zusammenbruchs der Bank of Credit and Commerce International (BCCI) erlassen wurde, ändert eine Reihe von Richtlinien, darunter die Erste und Zweite Koordinierungsrichtlinie. Sie verschärft die Kriterien für die Zulassung zum Geschäftsbetrieb bzw. ergänzt die Möglichkeiten der Informationsweitergabe an die für die Aufsicht wichtigen Stellen.

131. Die Richtlinie 95/26 dient laut ihrem 15. Erwägungsgrund dem „Schutz der Kunden".

132. Diesbezüglich ist auf die beschränkte Wirkung von Erwägungsgründen im Allgemeinen hinzuweisen. Diese Wirkung reicht nicht so weit, dass ein Einzelner aus

einem oder mehreren Erwägungsgründen Rechte ableiten kann. Um Rechte Einzelner zu begründen, bedarf es einer Bestimmung im verfügenden Teil der Richtlinie, die noch dazu die Voraussetzungen der unmittelbaren Wirkung erfüllen muss.

133. Keinesfalls aber hängt die unmittelbare Wirkung einer Richtlinie, nämlich der Richtlinie 94/19, von Erwägungsgründen einer anderen Richtlinie, nämlich der Richtlinie 95/26, ab.

134. Nach diesen Ausführungen komme ich zum Ergebnis, dass die Richtlinie 94/19 für alle Fälle der Nichtverfügbarkeit von Einlagen eine abschließende Sonderregelung darstellt, zumal nur diese Richtlinie dem Einleger in Artikel 7 Absatz 1 und Absatz 6 ein ausdrückliches Recht auf Schadenersatz einräumt, das vor nationalen Gerichten durchgesetzt werden kann. Die im ersten Teil der zweiten Vorlagefrage angeführten Richtlinien verleihen Einzelnen nicht das Recht, dass die zuständigen Behörden Aufsichtsmaßnahmen wahrnehmen und bei Fehlverhalten hierfür zu haften haben.

2. Zum zweiten Teil der zweiten Vorlagefrage

135. Was den möglichen Aspekt einer Auslegungshilfe durch weitere Richtlinien betrifft, so ist darauf hinzuweisen, dass alle im zweiten Teil der zweiten Vorlagefrage angeführten Richtlinien den Schutz der Anleger, Kunden und dergleichen nur in Erwägungsgründen anführen.

136. Die angeführten Erwägungsgründe können zwar eine Hilfe bei der Auslegung der betreffenden Richtlinien darstellen, doch sehen diese Richtlinien nicht die hier relevanten Anlegerrechte vor. Das verbunden mit der Hauptzielsetzung dieser im zweiten Teil der zweiten Vorlagefrage angeführten Richtlinien, nämlich der Verwirklichung des Binnenmarktes, kann daher nicht bewirken, dass Einzelne ein Recht auf Vornahme von aufsichtsrechtlichen Maßnahmen haben.

VIII — Zur dritten Vorlagefrage

137. Angesichts der Ausführungen zur ersten und zur zweiten Vorlagefrage erübrigt sich meiner Ansicht nach die Beantwortung der dritten Vorlagefrage.

IX — Ergebnis

138. Nach alldem wird dem Gerichtshof vorgeschlagen, die Vorlagefragen wie folgt zu beantworten:

1. Die Bestimmungen der Artikel 3 Absätze 2 bis 5 der Richtlinie 94/19/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 1994 über Einlagensicherungssysteme sind dahin auszulegen, dass sie dem Einleger nicht das Recht verleihen, dass die zuständigen Behörden von den in Artikel 3 Absätze 2 bis 5 erwähnten Maßnahmen Gebrauch machen.

   Die Richtlinie 94/19 ist dahin auszulegen, dass ein Einleger keinen Ersatz für einen auf einem Fehlverhalten der zuständigen Behörden beruhenden Schaden verlangen kann, der über den in Artikel 7 Absatz 1 der Richtlinie 94/19 genannten Betrag hinausgeht.

2. Die Richtlinie 94/19 enthält eine für alle Fälle der Nichtverfügbarkeit von Einlagen abschließende Sonderregelung.

   Die in der zweiten Vorlagefrage angeführten Richtlinien bieten keine Auslegungshilfe.