EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 5.8.2015
COM(2015) 388 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

über die Vorschriften zur Regelung der Anwendungsebenen der Bankenaufsicht

INHALTSVERZEICHNIS

1. Einleitung 3

2. Überblick über die Vorschriften zur Regelung der Anwendungsebenen der Aufsichtsanforderungen von CRD und CRR 4

2.1. Der Grundsatz der Zwei-Ebenen-Aufsicht 4

2.1.1. Ein allgemeiner Grundsatz im Einklang mit den Standards des Basler Ausschusses .. 4

2.1.2. Komplementarität der beiden Anwendungsebenen 4

2.2. Ausnahmen 5

2.3. Begründung der Ausnahmen 6

2.4. Inanspruchnahme der Ausnahmeregelungen in der EU 7

3. Probleme im Zusammenhang mit den Bestimmungen über die Anwendungsebenen der Aufsichtsanforderungen 8

3.1. Unterschiede zwischen den auf Kreditinstitute und Wertpapierfirmen angewandten Ausnahmeregelungen 8

3.2. Keine abwicklungsrelevanten Aspekte in den Vorschriften 9

3.3. Nicht angemessener Anwendungsbereich von Ausnahmeregelungen 9

3.4. Unvollständige Bedingungen für die Anwendung von Ausnahmeregelungen 9

3.5. Inkongruenz zwischen CRD und CRR in Bezug auf Ausnahmeregelungen 10

3.6. Unzureichende Überwachung der Unternehmen, die nicht in den Anwendungsbereich der Aufsichtsanforderungen fallen 11

3.7. Schwierigkeiten im Hinblick auf die Auslegung 11

3.7.1. Risiko einer abweichenden Auslegung bezüglich der Anwendung von Vergütungsregelungen auf konsolidierter Basis 11

3.7.2. Risiko einer abweichenden Auslegung bezüglich der Voraussetzungen für die Anwendung von Ausnahmeregelungen 12

3.7.3. Unklare Behandlung von Instituten mit Beteiligungen an Finanzunternehmen mit Sitz in Drittländern 12

4. Schlussfolgerung 12

1. EINLEITUNG

Bankengruppen, die aus mehreren Kreditinstituten oder Wertpapierfirmen (im Folgenden „Institute“) bestehen, werden auf zwei Ebenen beaufsichtigt: Die Aufsicht auf konsolidierter Basis erfasst die gesamte Bankengruppe, die Aufsicht auf Einzelbasis die einzelnen Institute. Gemäß diesem Grundsatz der Zwei-Ebenen-Aufsicht gelten die einschlägigen Bestimmungen der Richtlinie 2013/36/EU[1] (im Folgenden „CRD“) und der Verordnung (EU) Nr. 575/2013[2] (im Folgenden „CRR“) sowohl für die Bankenaufsicht auf Einzelbasis als auch auf konsolidierter Basis, wobei jedoch bestimmte Ausnahmen möglich sind.

In diesem Bericht wird geprüft, ob die Regeln zur Bestimmung der Ebene, auf denen die Aufsichtsanforderungen der CRD und der CRR angewandt werden, angemessen sind. Besonderes Augenmerk gilt dabei Ausnahmeregelungen. Hintergrund dieser Arbeiten sind zwei Mandate, die der Kommission vom Europäischen Parlament und vom Rat gemäß Artikel 161 Absatz 4 der CRD und Artikel 508 Absatz 1 der CRR erteilt wurden:

– Gemäß dem ersten Mandat überprüft die Kommission bis zum 31. Dezember 2014 die Anwendung der Artikel 108 und 109 der CRD, erstellt einen Bericht über deren Anwendung und legt diesen, gegebenenfalls zusammen mit einem geeigneten Gesetzgebungsvorschlag, dem Europäischen Parlament und dem Rat vor. In den beiden genannten Artikeln sind die Anwendungsebenen der Aufsichtsanforderungen gemäß den Artikeln 73 bis 96 der CRD in Bezug auf die Beurteilung der Angemessenheit des internen Kapitals (ICAAP), Bestimmungen über die Unternehmensführung, Risikomanagement und Vergütungspolitik geregelt;

– gemäß dem zweiten Mandat überprüft die Kommission die Anwendung von Teil 1 Titel II und Artikel 113 Absätze 6 und 7 der CRR. Teil 1 Titel II der CRR regelt die Anwendung aller sonstigen Aufsichtsanforderungen der CRD und der CRR auf Einzelbasis oder konsolidierter Basis, einschließlich der Anwendung auf Institute, die Mitglieder eines genossenschaftlichen Netzes und institutsbezogener Sicherungssysteme (IPS) sind. Artikel 113 Absätze 6 und 7 der CRR nennt die Voraussetzungen für die Genehmigung einer Ausnahme von den Liquiditätsanforderungen auf Einzelbasis für Institute, die Mitglieder desselben IPS sind oder miteinander in einer Beziehung im Sinne von Artikel 12 Absatz 1 der Richtlinie 83/349/EWG[3] stehen.

---

[1] Richtlinie 2013/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über den Zugang zur Tätigkeit von Kreditinstituten und die Beaufsichtigung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen, zur Änderung der Richtlinie 2002/87/EG und zur Aufhebung der Richtlinien 2006/48/EG und 2006/49/EG (ABl. L 176 vom 27.6.2013, S. 338).

[2] Verordnung (EU) Nr. 575/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über Aufsichtsanforderungen an Kreditinstitute und Wertpapierfirmen und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 (ABl. L 176 vom 27.6.2013, S. 1).

[3] Siebente Richtlinie 83/349/EWG des Rates vom 13. Juni 1983 aufgrund von Artikel 54 Absatz 3 Buchstabe g des Vertrags über den konsolidierten Abschluss (ABl. L 193 vom 18.7.1983, S. 1).

Der Bericht stützt sich auf die in Konsultation mit den zuständigen nationalen Behörden erstellte Stellungnahme der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA) vom 31. Oktober 2014[4].

Der folgende Abschnitt gibt einen Überblick über die verschiedenen Vorschriften, durch die geregelt ist, auf welcher Ebene die Aufsichtsanforderungen anzuwenden sind, um ein klares Bild der Fragestellung zu vermitteln. Der dritte Abschnitt beschreibt Unterschiede, Inkonsistenzen und Auslegungsfragen im Zusammenhang mit diesen Regelungen, und in der Schlussfolgerung wird aufgezeigt, wie die ermittelten Probleme angegangen werden sollten.

2. ÜBERBLICK ÜBER DIE VORSCHRIFTEN ZUR REGELUNG DER ANWENDUNGSEBENEN DER AUFSICHTSANFORDERUNGEN VON CRD UND CRR

2.1. Der Grundsatz der Zwei-Ebenen-Aufsicht

Eine Bankengruppe, die aus einem oder mehreren Instituten besteht, unterliegt generell Aufsichtsvorschriften sowohl auf Einzelbasis als auch auf konsolidierter Basis. Die einzelnen Institute innerhalb der Bankengruppe müssen gemäß Artikel 6 der CRR jedes für sich die Aufsichtsanforderungen auf Einzelbasis einhalten. Auf konsolidierter Ebene muss das Mutterinstitut der Bankengruppe die Aufsichtsanforderungen gemäß Artikel 11 der CRR auf Basis der konsolidierten Lage der Bankengruppe erfüllen.

2.1.1. Ein allgemeiner Grundsatz im Einklang mit den Standards des Basler Ausschusses

Der Grundsatz der Zwei-Ebenen-Aufsicht ist ein zentrales Element der vom Basler Ausschuss für Bankenaufsicht (BCBS) im September 2012 überarbeiteten Grundsätze für eine wirksame Bankenaufsicht. Darin wird besonders hervorgehoben, dass die Aufsichtsbehörden über die Beaufsichtigung auf konsolidierter Basis hinaus jede Bank der Gruppe auch einzeln beaufsichtigen.

Der Grundsatz der Zwei-Ebenen-Aufsicht steht auch im Einklang mit der BCBS-Rahmenvereinbarung[5] vom Juni 2006, der zufolge Aufsichtsvorschriften für alle international tätigen Bankengruppen auf konsolidierter Basis und auf Ebene der international tätigen Tochterunternehmen innerhalb der Bankengruppe gelten sollten.

2.1.2. Komplementarität der beiden Anwendungsebenen

Die beiden Anwendungsebenen ergänzen sich gegenseitig. Bei der Anwendung auf Einzelbasis können die zuständigen Behörden den Schwerpunkt auf das Institut selbst richten, während die Aufsicht auf konsolidierter Basis eine Gesamtbewertung der ganzen Gruppe des betreffenden Instituts ermöglicht. Durch eine Beaufsichtigung auf konsolidierter Basis können die zuständigen Behörden Gefahren, die innerhalb der Gruppe entstehen und jedes Institut der Gruppe betreffen können, besser ermitteln und überwachen, wodurch auch die Beaufsichtigung der Institute auf Einzelbasis gestärkt wird.

---

[4] Stellungnahme der EBA zur Anwendung der Artikel 108 und 109 der Richtlinie 2013/36/EU sowie von Teil 1 Titel II und Artikel 113 Absätze 6 und 7 der Verordnung (EU) Nr. 575/2013, 29. Oktober 2013.

[5] BCBS-Rahmenvereinbarung vom Juni 2006 – Basel II: Internationale Konvergenz der Kapitalmessung und Eigenkapitalanforderungen: Überarbeitete Rahmenvereinbarung - Umfassende Version.

Die Anwendung auf Einzelbasis trägt der Tatsache Rechnung, dass Verbindlichkeiten von juristischen Personen zurückgezahlt werden müssen, was bedeutet, dass Mutterunternehmen für Verbindlichkeiten der Tochterunternehmen in der Regel nicht haften. Dank der Anwendung auf konsolidierter Basis kann dagegen vermieden werden, dass Kapital doppelt gezählt wird, wenn ein Unternehmen Kapital hält, das von einem anderen Unternehmen derselben Gruppe begeben wurde. Durch die Anwendung auf Einzelbasis können die Aufsichtsbehörden sicherstellen, dass die Eigenmittel innerhalb der Bankengruppe angemessen verteilt und zum Schutz der Einlagen oder Investitionen verfügbar sind.

Durch die Anwendung auf konsolidierter Basis können die zuständigen Behörden auch Finanzunternehmen beaufsichtigen, die nicht der direkten Aufsicht auf Einzelbasis unterliegen. Erfasst werden alle Unternehmen, die Bankentätigkeiten oder andere Tätigkeiten finanziellen Charakters ausführen, einschließlich Unternehmen, die nicht als Institute gelten wie Vermögensverwaltungsgesellschaften, Zahlungsinstitute oder Finanzholdinggesellschaften. Gleichzeitig macht die Anwendung der Aufsichtsanforderungen auf Einzelbasis es den zuständigen Behörden einfacher, gruppeninterne Risiken zu ermitteln, die bei der alleinigen Anwendung auf konsolidierter Basis nicht entdeckt werden können.

2.2. Ausnahmen

Der Grundsatz der Zwei-Ebenen-Aufsicht unterliegt folgenden Ausnahmen:

– Die zuständigen Behörden eines Mitgliedstaats können ein Tochterunternehmen oder sein Mutterunternehmen von Solvenzanforderungen auf Einzelbasis ausnehmen, wenn das Tochterunternehmen und sein Mutterunternehmen in diesem Mitgliedstaat niedergelassen sind, auf konsolidierter Basis beaufsichtigt werden und denselben Risikomanagementbestimmungen unterliegen und alle in Artikel 7 der CRR aufgeführten Bedingungen zur Gewährleistung einer angemessenen Verteilung der Eigenmittel erfüllt sind. Diese Ausnahme kann gemäß Artikel 109 Absatz 1 der CRD auf die Aufsichtsanforderungen der Artikel 74 bis 96 der CRD erweitert werden;

– die zuständigen Behörden eines Mitgliedstaats können eine Zentralorganisation und Kreditinstitute, die dieser Zentralorganisation ständig zugeordnet sind, von allen Aufsichtsanforderungen auf Einzelbasis ausnehmen, sofern die Bedingungen nach Artikel 10 der CRR erfüllt sind. Diese Ausnahme kann gemäß Artikel 108 Absatz 1 der CRD auf die Anforderungen bezüglich des internen Kapitals erweitert werden;

– die zuständigen Behörden können ein Mutterunternehmen und sein Tochterunternehmen von Offenlegungspflichten und Solvenzanforderungen (nicht jedoch von der Einhaltung der Verschuldungsquote) auf Einzelbasis ausnehmen, indem sie dem Mutterunternehmen erlauben, sein Tochterunternehmen in die Berechnung seiner Solvenzanforderungen einzubeziehen, sofern die Bedingungen nach Artikel 9 der CRR erfüllt sind;

– die zuständigen Behörden können eine Gruppe von Instituten von Liquiditätsanforderungen auf Einzelbasis ausnehmen und sie wie eine einzige Liquiditätsuntergruppe beaufsichtigen, sofern die Bedingungen nach Artikel 8 der

CRR erfüllt sind[6]. Diese Ausnahme kann auch auf Institute, die Mitglieder desselben institutsbezogenen Sicherungssystem sind, und auf Institute, die miteinander in einer Beziehung im Sinne von Artikel 12 Absatz 1 der Richtlinie 83/349/EWG stehen, angewandt werden, sofern die Bedingungen nach Artikel 113 Absätze 6 und 7 der CRR erfüllt sind;

– gemäß Artikel 6 Absätze 4 und 5 der CRR müssen Wertpapierfirmen mit beschränkter Zulassung für die Erbringung von Wertpapierdienstleistungen Anforderungen an die Liquidität und die Verschuldungsquote nicht auf Einzelbasis einhalten. Ferner können die zuständigen Behörden Wertpapierfirmen von der Einhaltung der Liquiditätsanforderungen auf Einzelbasis befreien, wobei sie die Art, den Umfang und die Komplexität der Geschäfte dieser Firmen berücksichtigen. Artikel 11 Absatz 3 der CRR erweitert diese Ausnahme auf die Einhaltung der Liquiditätsanforderungen auf konsolidierter Basis, wenn der Gruppe ausschließlich Wertpapierfirmen angehören;

– gemäß Artikel 16 der CRR ist eine Wertpapierfirmengruppe von den Anforderungen hinsichtlich der Verschuldungsquote auf konsolidierter Basis befreit, sofern es sich bei allen Unternehmen der Gruppe um Wertpapierfirmen handelt, die auf Einzelbasis von der Anwendung der Verschuldungsquote ausgenommen sind;

– gemäß Artikel 15 der CRR und Artikel 108 Absatz 1 der CRD kann die konsolidierende Aufsichtsbehörde eine Gruppe von Wertpapierfirmen von Kapital- und ICAAP-Anforderungen auf konsolidierter Basis ausnehmen, sofern der Gruppe keine Kreditinstitute angehören und alle Wertpapierfirmen der Gruppe beschränkte Wertpapierdienstleistungen oder Anlagetätigkeiten erbringen;

– gemäß Artikel 6 Absatz 3 oder Artikel 13 der CRR ist außer bedeutenden Tochterunternehmen kein in die aufsichtliche Konsolidierung einbezogenes Institut gehalten, Offenlegungspflichten auf Einzelbasis zu erfüllen. Institute sind von den Offenlegungspflichten auf konsolidierter Basis befreit, wenn ein Mutterunternehmen mit Sitz in einem Drittland gleichwertige konsolidierte Angaben offenlegt;

– gemäß Artikel 6 Absatz 2 der CRR ist kein in die aufsichtliche Konsolidierung einbezogenes Institut gehalten, die Aufsichtsanforderungen der Artikel 89, 90 und 91 der CRR bezüglich qualifizierten Beteiligungen an Unternehmen, die nichtfinanzielle Tätigkeiten ausüben, auf Einzelbasis einzuhalten;

– Unternehmen einer Bankengruppe können unter den in Artikel 19 der CRR beschriebenen Bedingungen aus dem aufsichtlichen Konsolidierungskreis ausgenommen werden.

2.3. Begründung der Ausnahmen

Die Befreiung einer Bankengruppe zugehöriger Institute von den Solvenzanforderungen auf Einzelbasis gemäß den Artikeln 7, 9 und 10 der CRR ist gerechtfertigt, wenn diese Institute

[6] Wenn Institute in verschiedenen Mitgliedstaaten zugelassen sind, müssen die zuständigen Behörden der verschiedenen Mitgliedstaaten derselben Auffassung im Sinne von Artikel 8 Absatz 3 und Artikel 21 der CRR sein.

als einzige Einheit betrachtet werden können. Dies wäre denkbar, wenn alle Unternehmen der Gruppe durch strenge Kontrollverhältnisse miteinander verbunden sind, auf konsolidierter Basis von der gleichen Behörde beaufsichtigt werden und gruppenweit geltenden Risikomanagementbestimmungen mit soliden gruppeninternen Verpflichtungen ohne Behinderung des Kapitalverkehrs unterliegen. Unter solchen Umständen bietet die Anwendung der Aufsichtsanforderungen auf Einzelbasis keinen Mehrwert zur Beaufsichtigung auf konsolidierter Basis.

Die Befreiung einer Bankengruppe zugehöriger Institute von Liquiditätsanforderungen auf Einzelbasis gemäß Artikel 8 der CRR erleichtert ein gruppenweites Liquiditätsrisikomanagement und vermeidet die Entstehung eingeschlossener Liquiditätspools aufgrund von Beschränkungen gruppeninterner Liquiditätstransfers, die aus der Anwendung von Liquiditätsanforderungen auf jedes Institut innerhalb der Bankengruppe resultieren können.

Die Ausnahme einer Bankengruppe zugehöriger Unternehmen aus dem aufsichtlichen Konsolidierungskreis gemäß Artikel 19 der CRR gilt als angemessen, wenn Mutterunternehmen Beschränkungen unterliegen, die die Ausübung der Rechte der Mutterunternehmen gegenüber Tochterunternehmen erheblich behindern, oder wenn die Tätigkeiten eines Unternehmens der Gruppe sich von den Tätigkeiten der anderen Unternehmen der Gruppe so stark unterscheiden, dass ihre Einbeziehung den Aufsichtsbehörden kein korrektes Bild der Bankengruppe vermittelt.

Die Ausnahmen nach Artikel 6 Absatz 3 und Artikel 13 der CRR beruhen auf dem Grundsatz, dass Anforderungen an nichtbedeutende Tochterunternehmen zur Offenlegung aufsichtsrechtlicher Informationen auf Einzelbasis angesichts der bereits auf Gruppenebene offengelegten Informationen nicht wesentlich zur Marktdisziplin beitragen.

Die Ausnahmen nach Artikel 6 Absätze 4 und 5 und Artikel 16 der CRR erklären sich daraus, dass Liquiditäts- und Verschuldungsquote vom BCBS ursprünglich im Hinblick auf die Anwendung auf Kreditinstitute und nicht auf Wertpapierfirmen entwickelt wurden und die besonderen Merkmale der Geschäfte und Dienstleistungen von Wertpapierfirmen dabei nicht berücksichtigt wurden.

Die Ausnahme nach Artikel 15 der CRR soll vermeiden helfen, dass Gruppen von Wertpapierfirmen mit beschränkten Wertpapierdienstleistungen und Anlagetätigkeiten durch Kapitalanforderungen unverhältnismäßig belastet werden. Zur Wahrung der Solvenz dieser Finanzgruppen ist die Gewährung dieser Ausnahme allerdings an zusätzliche Auflagen bezüglich der Berechnung der Eigenkapitalanforderungen, der Eigenmittel und der internen Kontrolle gekoppelt.

2.4. Inanspruchnahme der Ausnahmeregelungen in der EU

Einige Ausnahmeregelungen scheinen in der EU in relativ begrenztem Umfang in Anspruch genommen zu werden:

– von den 28 Mitgliedstaaten gewähren nur fünf die Ausnahme nach Artikel 7 der CRR;

– lediglich drei Mitgliedstaaten gestatten Mutterinstituten die Konsolidierung von Tochterunternehmen gemäß Artikel 9 der CRR;

– nur eine geringe Anzahl von Unternehmen einer Gruppe ist vom aufsichtlichen Konsolidierungskreis nach Artikel 19 der CRR ausgenommen;

– nur zwei Mitgliedstaaten befreien Institute von der Einhaltung der Anforderungen an die Unternehmensführung, die Vergütungspolitik und das Risikomanagement nach Artikel 109 Absatz 1 der CRD.

Die Ausnahme gemäß Artikel 8 der CRR gilt erst seit dem 1. Januar 2015 in einem grenzübergreifenden Kontext.

Die Ausnahme nach Artikel 10 der CRR für genossenschaftliche Netze findet hingegen relativ umfassend Anwendung, da sie einer großen Anzahl von Zentralorganisationen und zugeordneten Kreditinstituten in mindestens sechs Mitgliedstaaten gewährt wird, wodurch diese wiederum von der Einhaltung der ICAAP-Anforderungen gemäß Artikel 108 Absatz 1 der CRD befreit werden können.

Ausnahmeregelungen scheinen zwar nicht von entscheidender Bedeutung zu sein, können aber die Struktur und interne Organisation von EU-Bankengruppen und die Art und Weise, wie die zuständigen Behörden Bankengruppen beaufsichtigen, erheblich beeinflussen. Änderungen an den bestehenden Vorschriften könnten für die Institute, die zuständigen Behörden und die EBA möglicherweise weit reichende Anpassungen erforderlich machen und Kosten nach sich ziehen. Eine künftige Überarbeitung der Ausnahmeregelungen könnte sich dennoch als sinnvoll erweisen, da auf diese Weise den Erkenntnissen aus der Anwendung der Liquiditätsdeckungsanforderung und des einheitlichen Aufsichtsmechanismus (SSM) Rechnung getragen werden kann.

3. PROBLEME IM ZUSAMMENHANG MIT DEN BESTIMMUNGEN ÜBER DIE ANWENDUNGSEBENEN DER AUFSICHTSANFORDERUNGEN

Im Rahmen der Analyse der Bestimmungen über die Anwendungsebenen der Aufsichtsanforderungen wurden die im Folgenden erläuterten Unterschiede, Inkonsistenzen und Auslegungsfragen ermittelt, die näher untersucht werden sollten.

3.1. Unterschiede zwischen den auf Kreditinstitute und Wertpapierfirmen angewandten Ausnahmeregelungen

Kreditinstitute und Wertpapierfirmen unterliegen – sofern sie nicht davon ausgenommen sind – sowohl auf Einzelbasis als auch auf konsolidierter Basis Aufsichtsanforderungen. Die Ausnahmeregelungen für Kreditinstitute und Wertpapierfirmen weisen jedoch Unterschiede auf. So können Wertpapierfirmen im Gegensatz zu Kreditinstituten von der Einhaltung der Liquiditätsanforderungen oder der Verschuldungsquote auf Einzelbasis gemäß Artikel 6 der CRR befreit werden, ohne dass sie dafür spezifische Bedingungen erfüllen müssen. Auch können die zuständigen Behörden Gruppen von Wertpapierfirmen – jedoch nicht Gruppen von Kreditinstituten – von der Einhaltung der Aufsichtsanforderungen auf konsolidierter Basis im Einklang mit Artikel 11 Absatz 3, Artikel 15 oder Artikel 16 der CRR befreien.

Angesichts der Größe von Wertpapierfirmen, der Art ihrer Tätigkeiten oder ihrer Risikoprofile könnte es sinnvoll sein, die weniger strengen Regeln für Wertpapierfirmen beizubehalten. Deshalb ist es wichtig, zu ermitteln, ob eine solche unterschiedliche Behandlung negative Auswirkungen nach sich ziehen könnte. Die Kommission wird die Ausnahmeregelungen für Wertpapierfirmen im Rahmen der allgemeinen Überprüfung der gesamten auf Wertpapierfirmen anwendbaren Aufsichtsregeln, die die Kommission im Jahr 2015 gemäß Artikel 508 Absätze 2 und 3 der CRR durchzuführen hat, prüfen.

3.2. Keine abwicklungsrelevanten Aspekte in den Vorschriften

Die Bedingungen für die Befreiung von Instituten von den Aufsichtsanforderungen auf Einzelbasis umfassen keine abwicklungsbezogenen Elemente. Die betreffenden Bedingungen könnten vor dem Hintergrund der mit der Richtlinie 2014/59/EU[7] (im Folgenden „BRRD“) eingeführten neuen Anforderungen überprüft werden, um die Kohärenz zwischen der Abwicklung von Banken und der Art und Weise, wie Bankengruppen beaufsichtigt werden, aufrechtzuerhalten. Insbesondere könnte das Vorhandensein einer Vereinbarung über gruppeninterne finanzielle Unterstützung gemäß Kapitel III Titel II der BRRD bei der Beurteilung der Frage berücksichtigt werden, ob der freie Fluss von Finanzmitteln innerhalb der Bankengruppe beeinträchtigt wird.

3.3. Nicht angemessener Anwendungsbereich von Ausnahmeregelungen

Die zuständigen Behörden können im Einklang mit Artikel 109 Absatz 1 der CRD Institute von der Einhaltung der in den Artikeln 74 bis 96 der CRD festgelegten Aufsichtsanforderungen auf Einzelbasis ausnehmen. In den Artikeln 74 bis 96 sind allerdings grundlegende Aufsichtsanforderungen enthalten, etwa die Umsetzung solider Regelungen für die Unternehmensführung, wirksamer Risikomanagementverfahren und belastbarer interner Kontrollverfahren. Die zuständigen Behörden zögern daher, diese Ausnahme zu gewähren, da die einschlägigen Anforderungen als wesentlich für eine wirksame Aufsicht angesehen werden. Es wäre deshalb sinnvoller, den Anwendungsbereich dieser Ausnahmeregelung auf Fälle zu begrenzen, in denen die Anforderungen nicht unbedingt auf Einzelbasis angewandt werden müssen und stattdessen angemessen auf konsolidierter Basis angewandt werden können.

Darüber hinaus ist es nach Artikel 9 der CRR nicht zulässig, Institute von der Einhaltung der Verschuldungsquote auszunehmen, nach Artikel 7 der CRR hingegen schon. Diese beiden Artikel sollten sinnvollerweise besser aufeinander abgestimmt werden.

3.4. Unvollständige Bedingungen für die Anwendung von Ausnahmeregelungen

Mutterinstitute und ihre Tochterunternehmen können nach Artikel 7 der CRR von der Anwendung der Aufsichtsanforderungen auf Einzelbasis ausgenommen werden, sofern bestimmte in diesem Artikel festgelegte Bedingungen erfüllt sind. Es spricht jedoch einiges dafür, die geltenden Bedingungen durch folgende weitere Spezifikationen zu ergänzen:

---

[7] Richtlinie 2014/59/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 zur Festlegung eines Rahmens für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen und zur Änderung der Richtlinie 82/891/EWG des Rates, der Richtlinien 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG, 2011/35/EU, 2012/30/EU und 2013/36/EU sowie der Verordnungen (EU) Nr. 1093/2010 und (EU) Nr. 648/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 173 vom 12.6.2014, S. 190).

– Wenn das Mutterunternehmen befugt ist, seinen Tochterunternehmen bindende Weisungen zu erteilen, sollte davon ausgegangen werden, dass zwischen dem Mutterunternehmen und den Tochterunternehmen ein Kontrollverhältnis besteht; eine solche Bedingung ist bereits in Artikel 10 der CRR enthalten;

– wenn sowohl im Mutterunternehmen als auch in den Tochterunternehmen ein einheitlicher und integrierter Rahmen für das Risikomanagement geschaffen worden ist, kann davon ausgegangen werden, dass der Rahmen für das Risikomanagement im Mutterunternehmen und in den Tochterunternehmen umgesetzt wird.

3.5. Inkongruenz zwischen CRD und CRR in Bezug auf Ausnahmeregelungen

Die Anwendungsebene der aufsichtlichen Überprüfung und Bewertung (SREP) entspricht der in der CRR festgelegten Anwendungsebene der Aufsichtsanforderungen. Die ICAAP nach Artikel 73 der CRD stellt den Ausgangspunkt der SREP dar, die die in den Artikeln 74 bis 96 der CRD festgelegten Verpflichtungen abdeckt. Infolgedessen könnten im Zusammenhang mit den in den Artikeln 108 und 109 der CRD spezifizierten Anwendungsebenen der Aufsichtsanforderungen folgende Inkonsistenzen auftreten:

– Die ICAAP und die Aufsichtsanforderungen nach den Artikeln 74 bis 96 der CRD finden bei Instituten, denen eine Ausnahme gemäß Artikel 108 Absatz 1 oder Artikel 109 Absatz 1 der CRD gewährt wird, möglicherweise nicht auf derselben Anwendungsebene Anwendung;

– Institute, denen Ausnahmen gemäß Artikel 8 bzw. 9 der CRR gewährt werden, müssen unter Umständen die in den Artikeln 73 bis 96 festgelegten Aufsichtsvorschriften auf Einzelbasis anwenden;

– die Gewährung einer Ausnahme nach Artikel 108 Absatz 1 der CRD ist nicht von der Gewährung einer Ausnahme nach Artikel 10 der CRR abhängig, so dass Kreditinstitute, die einer Zentralorganisation ständig zugeordnet sind, von Eigenkapitalanforderungen auf Einzelbasis befreit sein, aber gleichzeitig internen Eigenkapitalanforderungen unterliegen können;

– Institute, die Bankengruppen angehören, müssen die ICAAP nicht auf Einzelbasis umsetzen, unterliegen auf dieser Ebene jedoch den Solvenzanforderungen.

Die Anwendungsebenen der ICAAP und der Bestimmungen über Unternehmensführung, Risikomanagement und Vergütungspolitik gemäß den Artikeln 108 und 109 der CRD könnten daher mit den Anwendungsebenen der weiteren in der CRR und der CRD enthaltenen Aufsichtsanforderungen in Einklang gebracht werden. Für jedes Institut einer großen Bankengruppe eine ICAAP zu verlangen, könnte jedoch als zu aufwändig erachtet werden, insbesondere für Institute, die im Verhältnis zu den anderen Instituten der Gruppe nicht signifikant sind. Zusammen mit den ICAAP-Anforderungen auf konsolidierter Basis könnte die ICAAP daher gegebenenfalls auch auf Einzelbasis auf Institute – einschließlich auf zu Bankengruppen gehörende Institute – anwendbar sein, sofern die zuständigen Behörden angesichts der Signifikanz eines Instituts im Vergleich zum Rest der Bankengruppe, der es angehört, nicht eine Ausnahme nach Artikel 7, 9 oder 10 der CRR gewähren.

3.6. Unzureichende Überwachung der Unternehmen, die nicht in den Anwendungsbereich der Aufsichtsanforderungen fallen

Bankengruppen dürfen Unternehmen der Gruppe ohne Abstimmung mit den zuständigen Behörden vom aufsichtlichen Konsolidierungskreis gemäß Artikel 19 Absatz 1 der CRR ausnehmen. Es könnte jedoch nützlich sein, die Kosten- und Nutzeneffekte einer Verpflichtung zu analysieren, nach der die Bankengruppen die zuständigen Behörden über die Gewährung einer Ausnahme nach diesem Artikel in Kenntnis setzen müssen, so dass die Behörden den Banken eine einschlägige Genehmigung erteilen können, bevor Befreiungen gewährt werden, und sie in der Lage sind, die Anzahl der Unternehmen und den Umfang der Vermögenswerte zu überwachen, die Gegenstand der Befreiung sind.

3.7. Schwierigkeiten im Hinblick auf die Auslegung

3.7.1. Risiko einer abweichenden Auslegung bezüglich der Anwendung von Vergütungsregelungen auf konsolidierter Basis

Nach Artikel 92 Absatz 1 der CRD müssen die zuständigen Behörden sicherstellen, dass die in den Artikeln 92 bis 95 der CRD festgelegten Grundsätze und Vorschriften über die Vergütung auf Institute auf Ebene der Gruppe, des Mutterunternehmens und der Tochterunternehmen, einschließlich Unternehmen in Offshore-Finanzzentren, angewandt werden. In Erwägungsgrund 67 der Richtlinie wird präzisiert, dass dies dem Schutz und der Förderung der Finanzstabilität in der Union und der Vermeidung einer Umgehung der in der CRD festgelegten Anforderungen dient.

Verschiedene der in Artikel 92 der CRD festgelegten Anforderungen an die Vergütung gelten nur für Mitarbeiter, deren Tätigkeit sich wesentlich auf das Risikoprofil eines Instituts auswirkt. Die Kriterien zur Ermittlung der einschlägigen Mitarbeiterkategorien auf Ebene der Gruppe, des Mutterunternehmens und der Tochterunternehmen sind in der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 604/2014 der Kommission[8] festgelegt.

Darüber hinaus sind gemäß Artikel 92 Absatz 2 der CRD die Vergütungsanforderungen in einer Art und einem Ausmaß anzuwenden, die der Größe der Institute, ihrer internen Organisation und der Art, dem Umfang und der Komplexität ihrer Geschäfte angemessen sind. Die aktualisierten Leitlinien der EBA zur Anwendung der Vergütungsvorschriften werden weitere Orientierungshilfen im Hinblick auf den Anwendungsbereich des Begriffs „Gruppe“ und die Anwendung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit enthalten, was dazu beitragen wird, die Risiken einer unterschiedlichen Auslegung und Anwendung der Vergütungsvorschriften anzugehen.

Ferner sei auch darauf hingewiesen, dass die Kommission nach Artikel 161 Absatz 2 der CRD in enger Zusammenarbeit mit der EBA bis zum 30. Juni 2016 eine Überprüfung der Bestimmungen über die Vergütung vornimmt. Bei dieser Überprüfung werden unter anderem die Effizienz, Anwendung und Durchsetzung der Vergütungsbestimmungen bewertet,

[8] Siehe Artikel 1 der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 604/2014 der Kommission vom 4. März 2014 zur Ergänzung der Richtlinie 2013/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf technische Regulierungsstandards in Bezug auf qualitative und angemessene quantitative Kriterien zur Ermittlung der Mitarbeiterkategorien, deren berufliche Tätigkeit sich wesentlich auf das Risikoprofil eines Instituts auswirkt (ABl. L 167 vom 6.6.2014, S. 30).

einschließlich etwaiger Lücken infolge der Anwendung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit auf jene Bestimmungen.

3.7.2. Risiko einer abweichenden Auslegung bezüglich der Voraussetzungen für die Anwendung von Ausnahmeregelungen

Institute können von den Solvenz- oder Liquiditätsanforderungen im Einklang mit den Artikeln 7, 8 oder 9 der CRR ausgenommen werden, sofern der Fluss von Finanzmitteln nicht beeinträchtigt wird. Die Aufsichtsbehörden könnten jedoch Schwierigkeiten dabei haben, einschlägige Beeinträchtigungen zu ermitteln. Eine diesbezügliche Präzisierung könnte die Konvergenz der Aufsichtspraktiken bei der Anwendung der Ausnahmeregelungen verstärken. Ganz allgemein könnte es hilfreich sein, die in diesen drei Artikeln – insbesondere in Artikel 8 der CRR – festgelegten Bedingungen weiter zu spezifizieren, um die Gefahr einer unterschiedlichen Auslegung von Behörde zu Behörde zu verringern.

3.7.3. Unklare Behandlung von Instituten mit Beteiligungen an Finanzunternehmen mit Sitz in Drittländern

In Artikel 22 der CRR und Artikel 108 Absatz 4 der CRD ist festgelegt, dass Tochterinstitute, die eine Beteiligung an einem Finanzunternehmen mit Sitz in einem Drittstaat halten, die Anforderungen hinsichtlich Kapital und Großkrediten sowie die Vorschriften im Zusammenhang mit qualifizierten Beteiligungen sowie mit der ICAAP auf teilkonsolidierter Basis anwenden. Der Zweck dieser beiden Artikel lässt sich jedoch unterschiedlich auslegen. Die Behandlung von Instituten mit Beteiligungen an Finanzunternehmen mit Sitz in Drittländern könnte daher klarer gefasst werden.

4. SCHLUSSFOLGERUNG

Es erscheint nicht angebracht, im Vorfeld des Berichts Änderungen der bestehenden Vorschriften vorzuschlagen, da die Kommission weiter Überlegungen anstellen muss, ob und in welcher Form die Ausnahmeregelungen und die Bedingungen für deren Anwendung beibehalten werden sollen. Insbesondere mit Blick auf den einheitlichen Aufsichtsmechanismus scheint es angemessen, einschlägige Überlegungen anzustellen. Da außerdem einige Regelungen neu sind oder noch nicht umfassend genutzt wurden, müssen erst noch Erfahrungen mit deren Anwendung gesammelt werden, damit die Kommission eine Grundlage hat, auf der sie sorgfältig prüfen kann, ob eine Änderung der bestehenden Vorschriften machbar wäre.

Darüber hinaus erscheint es besonders wichtig, den Schlussfolgerungen des Berichts über die Beaufsichtigung von europäischen Wertpapierfirmen, den die Kommission im Einklang mit Artikel 508 Absätze 2 und 3 der CRR vorlegen wird, Rechnung zu tragen, bevor die Möglichkeit in Betracht gezogen wird, die für Wertpapierfirmen geltenden Vorschriften zu ändern.

Schließlich werden die Erfahrungen, die die zuständigen Behörden bei der Umsetzung der Liquiditätsdeckungsanforderung und der Anwendung der Bestimmungen der BRRD sammeln, in die Überlegungen der Kommission zu der Frage einfließen, ob eine Änderung der Anwendungsregelungen für die Aufsichtsanforderungen an Banken angemessen wäre.