



RAT DER
EUROPÄISCHEN UNION

Brüssel, den 9. Januar 2013
(OR. en)

5127/13

Interinstitutionelles Dossier:
2010/0232 (COD)

EF 1
SURE 1
ECOFIN 6
CODEC 23

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender: Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission

Eingangsdatum: 20. Dezember 2012

Empfänger: der Generalsekretär des Rates der Europäischen Union,
Herr Uwe CORSEPIUS

Nr. Komm.dok.: COM(2012) 785 final

Betr.: BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT über die Überprüfung der Richtlinie 2002/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die zusätzliche Beaufsichtigung der Kreditinstitute, Versicherungsunternehmen und Wertpapierfirmen eines Finanzkonglomerats

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Kommissionsdokument COM(2012) 785 final.

Anl.: COM(2012) 785 final

5127/13

AKA/kr

DGG I C

DE



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 20.12.2012
COM(2012) 785 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**

**über die Überprüfung der Richtlinie 2002/87/EG des Europäischen Parlaments und des
Rates über die zusätzliche Beaufsichtigung der Kreditinstitute,
Versicherungsunternehmen und Wertpapierfirmen eines Finanzkonglomerats**

1. EINFÜHRUNG & ZIELE

1.1. Hintergrund

Die schnelle Entwicklung auf den Finanzmärkten in den 1990er Jahren führte zur Entstehung von Finanzgruppen, die Dienstleistungen und Produkte in verschiedenen Sektoren der Finanzmärkte bereitstellen, so genannte Finanzkonglomerate. 1999 wurde im Aktionsrahmen für Finanzdienstleistungen der Europäischen Kommission die Notwendigkeit dargelegt, diese Konglomerate auf Gruppenbasis zu überwachen, und es wurde die Entwicklung von Aufsichtsvorschriften zur Ergänzung der sektorspezifischen Rechtsvorschriften über Banken, Anlagen und Versicherungen angekündigt. Diese zusätzlichen Aufsichtsvorschriften wurden am 20. November 2002 durch die Richtlinie über Finanzkonglomerate (FICOD) eingeführt.¹ Die Richtlinie befolgt die Grundsätze über Finanzkonglomerate des Gemeinsamen Forums² von 1999.

Die erste Überarbeitung der FICOD (FICOD1) wurde im November 2011 im Anschluss an die während der Finanzkrise von 2007-2009 gelernten Lektionen angenommen. Die FICOD1³ änderte die sektorspezifischen Richtlinien, um es den Aufsichtsbehörden zu ermöglichen, die Aufsicht über konsolidierte Banken- und Versicherungskonzerne auf der Ebene des obersten Mutterunternehmens durchzuführen, selbst wenn es sich bei diesem Unternehmen um eine gemischte Finanzholdinggesellschaft handelt. Außerdem überarbeitete die FICOD1 die Bestimmungen für die Einstufung von Konglomeraten, führte ein Transparenzgebot für die rechtlichen und operativen Strukturen von Gruppen ein und bezog Verwalter alternativer Investmentfonds in den Anwendungsbereich der zusätzlichen Aufsicht ein, so dass sie derselben Aufsicht unterliegen wie Vermögensverwaltungsgesellschaften.

Artikel 5 der FICOD1 verpflichtet die Kommission, bis zum 31. Dezember 2012 einen Überarbeitungsbericht einzureichen, in dem vor allem der Geltungsbereich der Richtlinie, die Einbeziehung von nicht der Aufsicht unterliegenden Unternehmen, die Kriterien für die Einstufung von Finanzkonglomeraten, die zu größeren, nicht der Finanzbranche zuzuordnenden Gruppen gehören, systemrelevante Finanzkonglomerate und obligatorische Stresstests behandelt werden.

¹ Richtlinie 2002/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2002 über die zusätzliche Beaufsichtigung der Kreditinstitute, Versicherungsunternehmen und Wertpapierfirmen eines Finanzkonglomerats und zur Änderung der Richtlinien 73/239/EWG, 79/267/EWG, 92/49/EWG, 92/96/EWG, 93/6/EWG und 93/22/EWG des Rates und der Richtlinien 98/78/EG und 2000/12/EG.

² Das Gemeinsame Forum ist das gemeinsame Organ der internationalen Normgeber: des Baseler Ausschusses für Bankenaufsicht (BCBS), der Internationalen Vereinigung der Versicherungsaufseher (IAIS) und der Vereinigung internationaler Wertpapieraufseher (IOSCO).

³ Richtlinie 2011/89/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 zur Änderung der Richtlinien 98/78/EG, 2002/87/EG, 2006/48/EG und 2009/138/EG hinsichtlich der zusätzlichen Beaufsichtigung der Finanzunternehmen eines Finanzkonglomerats

Auf die Überarbeitung sollen bei Bedarf Gesetzesvorschläge folgen.⁴

Es ist erwähnenswert, dass seit dem Erlass der FICOD1 einige Fragen, wie die Verdeutlichung der systemischen Bedeutung komplexer Gruppen sowie Restrukturierungs- und Abwicklungsinstrumente, die über die FICOD1-Vorgabe für Restrukturierungs- und Abwicklungspläne („living wills“) hinausgehen, in anderen Zusammenhängen gelöst wurden oder gelöst werden und daher für diese Überprüfung nicht mehr so relevant sind.

1.2. Die Zweck der Überprüfung und die überarbeiteten Grundsätze des Gemeinsamen Forums

Diese Überprüfung richtet sich nach dem Ziel der FICOD, das in der Bereitstellung einer zusätzlichen Aufsicht von Unternehmen besteht, die Teil eines Konglomerats sind. Dabei liegt der Schwerpunkt auf den potenziellen Risiken der Ansteckung, der Komplexität und der Konzentration — den so genannten Gruppenrisiken — sowie auf der Erkennung und der Korrektur der Mehrfachbelegung von Eigenkapital („double gearing“). Die Überprüfung soll analysieren, ob die derzeitigen Bestimmungen der FICOD in Verbindung mit den relevanten sektorien Regeln über die Beaufsichtigung von Gruppen und auf konsolidierter Basis über die zusätzlichen von FICOD1 eingeführten Bestimmungen hinaus wirksam sind.

Die Überprüfung ist gerechtfertigt, denn die Dynamik des Marktes, in dem Konglomerate tätig sind, hat sich ganz erheblich verändert, seit die Richtlinie 2002 in Kraft getreten ist. Die Finanzkrise hat gezeigt, wie Gruppenrisiken im gesamten Finanzsektor zum Tragen gekommen sind. Dies zeigt die Bedeutung einer gruppenweiten Beaufsichtigung solcher Verflechtungen innerhalb von Finanzgruppen und unter Finanzinstituten, die die sektorspezifischen aufsichtsrechtlichen Anforderungen ergänzt.

Der beschränkte Ansatz der FICOD1 gründete sich teilweise auf die Erwartung der überarbeiteten Grundsätze des Gemeinsamen Forums, die in der aktuellen Überarbeitung behandelt werden sollten. Diese Grundsätze wurden im September 2012⁵ veröffentlicht. Dabei handelte es sich bei den beiden Hauptfragen um die

⁴ ‘Die Kommission überprüft die Richtlinie 2002/87/EG, einschließlich der gemäß dieser Richtlinie angenommenen delegierten Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte, in vollem Umfang. Nach dieser Überprüfung übermittelt die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat bis zum 31. Dezember 2012 einen Bericht, in dem insbesondere der Anwendungsbereich der genannten Richtlinie, einschließlich der Frage, ob der Anwendungsbereich durch die Überarbeitung von Artikel 3 erweitert werden soll, und die Anwendung der genannten Richtlinie auf nicht beaufsichtigte Unternehmen, insbesondere Zweckgesellschaften, behandelt werden. Der Bericht befasst sich auch mit den Einstufungskriterien von Finanzkonglomeraten, die nicht der Finanzbranche zuzurechnenden Gruppen gehören, deren gesamte Tätigkeiten in der Bankenbranche, der Versicherungsbranche und der Wertpapierdienstleistungsbranche im Binnenmarkt für Finanzdienstleistungen von erheblicher Bedeutung sind.’

‘Die Kommission prüft auch, ob die Europäischen Aufsichtsbehörden über den Gemeinsamen Ausschuss Leitlinien für die Einschätzung dieser erheblichen Bedeutung veröffentlichen sollten. ‘Im gleichen Kontext befasst sich der Bericht mit systemisch relevanten Finanzkonglomeraten, die wegen ihrer Größe, Vernetzung oder Komplexität besonders anfällig sind und die analog den sich in der Entwicklung befindlichen Standards des Finanzstabilitätsrats und des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht zu identifizieren sind. Darüber hinaus wird in diesem Bericht die Möglichkeit geprüft, verbindliche Stresstests einzuführen. Dem Bericht folgen erforderlichenfalls geeignete Gesetzgebungsvorschläge.’

⁵ <http://www.bis.org/publ/joint29.htm>.

Einbeziehung von nicht der Aufsicht unterliegenden Unternehmen in den Geltungsbereich der Aufsicht, so dass die Aufsicht die gesamte Palette der Risiken abdeckt, denen einen Finanzgruppe ausgesetzt ist oder sein kann, und um die Notwendigkeit zur Bestimmung des Unternehmens, das letztendlich für die Einhaltung der gruppenweiten Anforderungen verantwortlich ist. Diese Überprüfung berücksichtigt die Grundsätze gemeinsam mit den nachstehend dargelegten sich entwickelnden sektorspezifischen Rechtsvorschriften auf angemessene Weise.

1.3. Sich entwickelndes regulatorisches und aufsichtsrechtliches Umfeld

Die FICOD-Regeln sind ihrer Art nach ergänzend. Sie ergänzen die Regeln, denen Kreditinstitute, Versicherungsunternehmen und Wertpapierfirmen gemäß den jeweiligen Aufsichtsvorschriften unterworfen sind. Derzeit werden diese sektorspezifischen Rechtsvorschriften gründlich überarbeitet, und das regulatorische Umfeld entwickelt sich weiter.

Die CRD IV⁶ und Omnibus II⁷ liegen dem Europäischen Parlament und dem Rat als anhängige Vorschläge vor, und Solvency II enthält verbesserte Bestimmungen für die Gruppenaufsicht, die noch nicht anwendbar sind. Sobald diese Bestimmungen anwendbar sind, wird die Kommission die Umsetzung dieser neuen Rahmen, die auch eine Reihe delegierter Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte enthalten, genau überwachen. Zu diesen Rechtsakten gehören technische Regulierungsstandards, die im Laufe einiger Jahre von der Kommission und den Europäischen Aufsichtsbehörden (ESA) zu entwickeln sind. Außerdem werden die kürzlich an der FICOD vorgenommenen Änderungen nicht vor Mitte 2013 umgesetzt; daher können sie in der Praxis nicht vor Ende 2014 gründlich untersucht werden. Dazu gehören auch die von den Europäischen Aufsichtsbehörden zu erlassenden aufsichtsrechtlichen und technischen Durchführungsstandards und allgemeinen Leitlinien. Und schließlich verlangt der Vorschlag für eine Verordnung über die Bankenunion⁸ eine erhebliche Änderung bei der Aufsicht über die europäischen Banken und wird sich auf die Beaufsichtigung von Konglomeraten auswirken, da eine der Aufgaben, die der Europäischen Zentralbank übertragen werden, die Teilnahme an der zusätzlichen Beaufsichtigung von Finanzkonglomeraten wäre.

⁶ Vorschläge der Kommission KOM(2011) 452 und KOM(2011) 453 endgültig für eine Verordnung über Aufsichtsanforderungen für Kreditinstitute und Wertpapierfirmen und für eine Richtlinie über den Zugang zur Tätigkeit von Kreditinstituten und die Beaufsichtigung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen und zur Änderung der Richtlinie 2002/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die zusätzliche Beaufsichtigung der Kreditinstitute, Versicherungsunternehmen und Wertpapierfirmen eines Finanzkonglomerats. Die Vorschläge werden hier als CRD IV bezeichnet.

⁷ Vorschlag der Kommission KOM(2011) 8 endgültig für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinien 2003/71/EG und 2009/138/EG im Hinblick auf die Befugnisse der Europäischen Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung und der Europäischen Wertpapieraufsichtsbehörde.

⁸ Vorschlag der Kommission KOM(2012) 511 endgültig für eine Verordnung des Rates zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank.

Wie dieser Bericht zeigt, gibt es bei der zusätzlichen Beaufsichtigung Bereiche, die verbessert werden könnten. Jedoch müssen, wie bei jeder Gesetzgebung, die Vorteile der Änderung der Rechtsvorschriften gegen die Kosten im Zusammenhang mit Änderungen der Rechtsvorschriften abgewogen werden. Den Aussagen des europäischen Finanzkonglomeratausschusses bei seiner Tagung am 21. September 2012 zufolge lautet der Rat der europäischen Aufsichtsbehörden an die Kommission⁹, dass der optimale Zeitpunkt einer Überarbeitung der FICOD erst dann gekommen ist, wenn die sektorspezifischen Rechtsvorschriften angenommen worden und anwendbar sind, und die Branche bestätigt dies in ihren Antworten auf die von der Kommission eingeleitete Konsultation¹⁰.

2. DER GELTUNGSBEREICH DER RICHTLINIE UND DIE GESETZLICHEN ADRESSATEN DER ANFORDERUNGEN

2.1. Geltungsbereich

2.1.1. Der Geltungsbereich der FICOD und die sektorspezifischen Rechtsvorschriften

Die meisten der im Finanzsektor tätigen Gruppen verfügen über ein breites Spektrum an Zulassungen. Wenn man sich auf die Beaufsichtigung nur eines Typs zugelassener Einrichtungen konzentriert, werden Faktoren außer Acht gelassen, die einen erheblichen Einfluss auf das Risikoprofil der Gruppe als Ganzes haben können. Bruchstückhaft ausgerichtete Aufsichtsansätze reichen nicht aus, um den Herausforderungen zu begegnen, die aktuelle Gruppenstrukturen für die Beaufsichtigung darstellen.

Der zusätzliche Aufsichtsrahmen für Konglomerate soll das gesamte für Finanzgruppen geltende Regelwerk über Sektoren und Grenzen hinweg stärken und vervollständigen. Jedoch müssen vom regulatorischen Standpunkt aus zusätzliche Aufsichtsebenen vermieden werden, wenn die sektorspezifischen Anforderungen bereits alle Risikoarten abdecken, die in einer Gruppe auftreten können.

⁹ Um eine aufsichtsrechtliche Expertise zu erhalten, bat die Kommission den Gemeinsamen Finanzkonglomeratausschuss (JCFC) der Europäischen Aufsichtsbehörden in einem Konsultationsersuchen um seinen Beitrag. Das JCFC wurde ersucht, drei Hauptbereiche zu untersuchen: 1) den Geltungsber, 2) interne Führungsanforderungen und Sanktionen und 3) die Aufsichtsermächtigung des derzeitigen Rahmens. Diese Konsultation der EEA an die Kommission fließt in diesen Bericht ein, und es wird gegebenenfalls darauf hingewiesen. <https://eiopa.europa.eu/consultations/consultation-papers/2012-closed-consultations/may-2012/eba-eiopa-and-esmas-joint-consultation-paper-on-its-proposed-response-to-the-european-commissions-call-for-advice-on-the-fundamental-review-of-the-financial-conglomerates-directive-jccp201201/index.html>

¹⁰ Die Kommission veranstaltete zwischen Februar und April 2012 eine Konsultation, um die Ansichten der Interessengruppen zu dem allgemeinen Konzept einer zusätzlichen Beaufsichtigung von Gruppen, zu der europäischen Perspektive im Hinblick auf die Grundsätze des Gemeinsamen Forums und über spezifische Elemente der FICOD einzuhören. http://ec.europa.eu/internal_market/financial-conglomerates/call_for_evidence_en.htm.

2.1.2. Erfassung nicht der Aufsicht unterliegender Unternehmen, einschließlich solcher, die keine Tätigkeiten im Finanzbereich ausüben

Um Gruppenrisiken entgegenzuwirken, was das ursprüngliche, durch die überarbeiteten Grundsätze bestätigte Ziel der FICOD und der Grundsätze des Gemeinsamen Forums war, sollte eine Gruppenaufsicht alle Unternehmen der Gruppe umfassen, die für das Risikoprofil der beaufsichtigten Unternehmen in der Gruppe relevant sind. Das schließt auch Unternehmen ein, die nicht direkt einer aufsichtsrechtlichen Regulierung unterliegen, selbst wenn sie Tätigkeiten außerhalb des Finanzsektors ausüben, einschließlich nicht der Aufsicht unterliegender Holding- und Muttergesellschaften an der Spitze der Gruppe. Jedes nicht der Aufsicht unterliegende Unternehmen kann verschiedene Risiken für ein Konglomerat darstellen und daher gesonderte Überlegungen und eine gesonderte Behandlung erfordern.

Unter den nicht der Aufsicht unterliegenden Unternehmen wird den Zweckgesellschaften besondere Bedeutung zugemessen. Die Anzahl der Zweckgesellschaften und die Komplexität ihrer Strukturen haben vor der Finanzkrise in Verbindung mit dem Zuwachs auf den Märkten für Verbriefungen und strukturierte Finanzprodukte erheblich zugenommen, aber Anzahl und Komplexität sind seither wieder zurückgegangen. Zwar hat die Nutzung von Zweckgesellschaften Vorteile und stellt nicht an sich ein Problem dar, aber die Krise hat gezeigt, dass ein schlechtes Risikomanagement und ein Mangel an Verständnis für die Risiken der Zweckgesellschaften zu Störungen und zum Scheitern führen kann. Die Notwendigkeit für eine bessere Überwachung der gruppeninternen Beziehungen von Zweckgesellschaften wurde im Bericht des Gemeinsamen Forums über Zweckgesellschaften von 2009¹¹ hervorgehoben.

2.1.3. Erfassung systemrelevanter Finanzkonglomerate

Die Schwierigkeiten der Beaufsichtigung von Konglomeraten werden vor allem bei Gruppen offensichtlich, deren Größe, Vernetzung und Komplexität sie besonders anfällig und zu einer Quelle für Systemrisiken macht.

Jedes systemrelevante Finanzinstitut (SIFI) sollte in erster Linie einer intensiveren Beaufsichtigung durch die Anwendung der Rahmenwerke CRD IV und Solvency II unterzogen werden, und zwar sowohl auf Einzelebene als auch auf Gruppen- bzw. konsolidierter Ebene. Wenn das SIFI auch ein Konglomerat ist, findet auch die zusätzliche Beaufsichtigung gemäß der FICOD Anwendung. Zwar sind die meisten SIFIs Konglomerate, aber keinesfalls alle. Auch entsprechen die Systemrisiken nicht unbedingt den Gruppenrisiken. Daher ist es nicht sinnvoll, alle SIFIs in den Geltungsbereich der FICOD einzubeziehen. Außerdem werden auf internationaler Ebene noch die Diskussionen über die systemrelevanten Versicherungsinstitute fortgesetzt, und die sektorspezifischen Rechtsvorschriften, einschließlich der Behandlung von systemrelevanten Banken, sind noch nicht stabil.

2.1.4. Schwellenwerte für die Einstufung eines Finanzkonglomerats

Alle vorstehend aufgeführten Fragen hängen mit der Definition eines Konglomerats und den Schwellenwerten für dessen Einstufung zusammen. Die beiden in Artikel 3 der FICOD aufgeführten Schwellenwerte ziehen für die Einstufung von

¹¹ <http://www.bis.org/publ/joint23.pdf>

Konglomeraten, die einer zusätzlichen Beaufsichtigung von Gruppenrisiken unterliegen sollen, die Wesentlichkeit und die Verhältnismäßigkeit heran. Der erste Schwellenwert beschränkt die zusätzliche Beaufsichtigung auf solche Konglomerate, die Geschäfte im Finanzsektor ausüben, und der zweite beschränkt die Anwendung auf sehr große Gruppen.

Die kombinierte Anwendung der beiden Schwellenwerte und die Nutzung des verfügbaren Verzichts durch Aufsichtsbehörden haben zu einer Situation geführt, in der sehr große Bankgruppen, die auch ernsthafte Akteure auf dem europäischen Versicherungsmarkt sind, der zusätzlichen Beaufsichtigung nicht unterliegen. Außerdem lässt der Wortlaut der Einstufungsbestimmung Spielraum für eine unterschiedliche Auslegung der Bedeutung sektorübergreifender Aktivitäten. Er könnte verbessert werden, um eine konsequente Anwendung über Sektoren und Grenzen hinweg sicherzustellen.

Um Rechtsklarheit zu gewährleisten ist es wichtig, leicht verständliche und anwendbare Schwellenwerte zu haben. Es bleibt jedoch die Frage, ob die Schwellenwerte und die Ausnahmen abgeändert oder ergänzt werden könnten, um eine verhältnismäßige und risikobasierte Beaufsichtigung zu ermöglichen.

2.1.5. Industriekonzerne, denen Finanzkonglomerate gehören

Zwar herrscht Einigkeit darüber, dass regulierte Finanzunternehmen von dem größeren Industriekonzern, zu dem sie gehören, Gruppenrisiken ausgesetzt sind, aber zu diesem Zeitpunkt können noch keine Schlussfolgerungen darüber gezogen werden, wie größere nicht der Finanzbranche zuzurechnende Gruppen in die FICOD-Anforderungen einbezogen werden können. Die Überprüfungsklausel von FICOD1 verpflichtete die Kommission abzuwagen, ob die europäischen Aufsichtsbehörden über den gemeinsamen Ausschuss Leitlinien für die Bewertung der Bedeutung der Aktivitäten dieser Konglomerate auf dem internen Markt für Finanzdienstleistungen erlassen sollten. Zurzeit gibt es keine Rechtsvorschriften über die Beaufsichtigung von Industriekonzernen, denen Finanzkonglomerate angehören, und die europäischen Aufsichtsbehörden sind nicht bevollmächtigt, Leitlinien zu erlassen. Daher spielen die europäischen Aufsichtsbehörden zwar mit Sicherheit eine wichtige Rolle bei der konsequenten Anwendung der FICOD, aber es ist noch zu früh für irgendwelche Schlussfolgerungen darüber, ob es notwendig ist, dass die europäischen Aufsichtsbehörden Leitlinien zu diesem spezifischen Thema erlassen.

2.2. Unternehmen, die für die Einhaltung der Anforderungen auf Gruppenebene verantwortlich sind

Die Auferlegung von Anforderungen auf Gruppenebene stellt noch keine Gewähr für deren Einhaltung dar, wenn sie nicht mit einer eindeutigen Bestimmung desjenigen Unternehmens einhergeht, das in der Finanzgruppe letztendlich für die Kontrolle der Risiken auf Gruppenbasis und für die Einhaltung der aufsichtsrechtlichen Gruppenanforderungen verantwortlich ist. Das würde eine wirksamere Durchsetzung der Anforderungen durch die Aufsichtsbehörden ermöglichen (wird nachstehend in Abschnitt 4 besprochen). Das Zusammenspiel mit Gesellschaftsrechtsvorschriften, welche die Verantwortlichkeiten des letztendlich verantwortlichen Unternehmens festlegen, muss berücksichtigt werden.

Diese letztendliche Verantwortlichkeit muss eventuell auf nicht operative Holdinggesellschaften an der Spitze von Konglomeraten ausgedehnt werden, auch wenn sich ein beschränkter Geltungsbereich für diejenigen Holdinggesellschaften vorstellen lässt, die nicht hauptsächlich im Finanzsektor aktiv sind.

3. BESTIMMUNGEN FÜR DIE SICHERSTELLUNG DER ERKENNUNG UND KONTROLLE VON GRUPPENRISIKEN SIND NOTWENDIG

Das Ziel der zusätzlichen Beaufsichtigung besteht in der Erkennung, Überwachung, Steuerung und Kontrolle von Gruppenrisiken. Mit den derzeitigen Anforderungen der FICOD bezüglich der angemessenen Eigenkapitalausstattung (Artikel 6), Risikokonzentrationen (Artikel 7), konzerninterner Transaktionen (Artikel 8) und der internen Unternehmensführung (Artikel 9 und 13) soll dieses Ziel erreicht werden. Neben anderen Kriterien sollten sie im Hinblick auf die Notwendigkeit bewertet werden, die Verantwortung des obersten Mutterunternehmens von Konglomeraten hervorzuheben.

3.1. Kapital (Artikel 6)

Die Kapitalanforderungen für zugelassene Unternehmen auf Einzelbasis und auf konsolidierter Basis werden von den sektorspezifischen Rechtsvorschriften festgelegt, die sich mit der Zulassung von Finanzgesellschaften befassen. Artikel 6 der FICOD verpflichtet die Aufsichtsbehörden, die angemessene Kapitalausstattung eines Konglomerats zu überprüfen. Die in dem Artikel beschriebenen Berechnungsmethoden sollen gewährleisten, dass eine Mehrfachbelegung von Eigenkapital vermieden wird.

Die JCFC-Stellungnahme („Capital Advice“) von 2007 und 2008¹² ergab eine breite Palette an Verfahren bei den nationalen Aufsichtsbehörden bei der Berechnung des verfügbaren und erforderlichen Kapitals auf Konglomeratsebene. Der im Rahmen der FICOD, Artikel 6(2), entwickelte Entwurf eines technischen Regulierungsstandards, der am 31. August 2012¹³ zur Konsultation veröffentlicht wurde, gibt die Methoden für die Berechnung des Kapitals an. Man geht davon aus, dass der technische Standard ausreicht, um die uneinheitliche Verwendung von Methoden zur Kapitalberechnung zum Zweck der Bestimmung regulatorischer Kapitalanforderungen zu beheben und sicherzustellen, dass nur übertragbares Kapital als den beaufsichtigten Unternehmen der Gruppe zur Verfügung stehendes Kapital angerechnet wird. In der Tat, da dieser technische Regulierungsstandard eine robuste und einheitliche Berechnung des Kapitals in den Mitgliedstaaten gewährleisten sollte, hatte es bei den Verhandlungen zur CRD IV den Anschein, dass keine Änderungen an der FICOD vorgenommen werden müssen, um die Zielsetzung von Basel III im Hinblick auf eine potenzielle doppelte Berechnung von Kapitalanlagen in nicht konsolidierten Versicherungstöchtern zu verfolgen¹⁴.

¹² <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2002L0087:20110104:EN:PDF>.

¹³ <http://www.eba.europa.eu/cebs/media/Publications/Consultation%20Papers/2012/JC%2002/JC-CP-2012-02-on-RTS-on-Article-6-2-FICOD.pdf>.

¹⁴ Siehe Randnummer 56 des Vorschlags für eine Verordnung über aufsichtsrechtliche Anforderungen für Kreditinstitute und Wertpapierfirmen

Jedoch brachten die Diskussionen bei der Entwicklung dieses technischen Standards weitere Sorgen im Hinblick auf die gruppenweite Kapitalpolitik zutage. Den Aufsichtsbehörden mangelt es manchmal an Einblicken in die Verfügbarkeit des Kapitals auf Konglomeratsebene. Abhilfe schaffen könnte die Aufforderung zu einer aufsichtsrechtlichen Berichterstattung und Marktoffenlegung auf einzelner oder unterkonsolidierter Basis zusätzlich zur konsolidierten Basis.

3.2. Risikokonzentrationen (Artikel 7) und gruppeninterne Transaktionen (Artikel 8)

Artikel 7 und 8 über Risikokonzentrationen und gruppeninterne Transaktionen legen die Berichterstattungsanforderungen für Unternehmen fest. Gemeinsam mit der potenziellen Erweiterung der Aufsicht nicht beaufsichtigter Unternehmen und der Ermittlung des Unternehmens, das letztendlich für die Einhaltung der Anforderungen der FICOD, einschließlich der Berichtspflichten, verantwortlich ist, sollten diese Anforderungen einen angemessenen Rahmen für die zusätzliche Beaufsichtigung im Hinblick auf Risikokonzentrationen und gruppeninterne Transaktionen bieten.

Die von den ESA gemäß FICOD1 zu entwickelnden Leitlinien sollten gewährleisten, dass die Beaufsichtigung der Risikokonzentrationen und gruppeninternen Transaktionen auf einheitliche Weise durchgeführt wird.

3.3. Governance (Artikel 9 und 13)

In Anbetracht der inhärenten Komplexität von Finanzkonglomeraten sollte die Unternehmensführung die Kombination der Interessen anerkannter Interessengruppen des obersten Mutterunternehmens und der übrigen Unternehmen der Gruppe sorgfältig prüfen und gegeneinander abwagen. Das Governance-System sollte dafür sorgen, dass eine gemeinsame Strategie dieses Gleichgewicht erreicht und dass beaufsichtigte Unternehmen sich einzeln und auf Gruppenbasis an die Bestimmungen halten.

Die abgeänderte FICOD enthält die Forderung, dass Konglomerate über ein angemessenes Risikomanagementverfahren und interne Kontrollmechanismen verfügen müssen, die Forderung, dass diejenigen, die die Geschäfte einer gemischten Finanzholdinggesellschaft effektiv führen, über die zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben erforderliche Zuverlässigkeit und fachliche Eignung verfügen müssen, die Forderung nach Restrukturierungs- und Abwicklungsplänen („living wills“), die Forderung nach Transparenz für die gesetzlichen und organisatorischen Strukturen von Gruppen, und die Vorgabe für die Aufsichtsbehörden, die verfügbaren Governance-Anforderungen von CRD und Solvency II so gut wie möglich zu nutzen.

CRD III und der Vorschlag für CRD IV fordern – und Solvency II wird das ebenfalls tun – eine weitere Stärkung der Unternehmensführung und der Vergütungspolitik unter Berücksichtigung der in der Krise gemachten Erfahrungen.

Die Forderung nach einem „living will“ in FICOD1 würde durch den Rahmen für die Bankensanierung und -abwicklung verstärkt.¹⁵

Diese Rahmen decken jedoch noch nicht eine einklagbare Verantwortlichkeit des Leiters der Gruppe oder die Forderung ab, dass diese Rechtsperson zu einer Abwicklung bereit sein und für eine gesunde Gruppenstruktur und einen angemessenen Umgang mit Interessenkonflikten sorgen muss. Der Rahmen für die Bankensanierung und -abwicklung erforderte die Vorbereitung von Gruppenabwicklungsplänen, die die Holdinggesellschaft und die Bankengruppe als Ganzes abdeckten.

4. AUFSICHTSINSTRUMENTARIEN UND -BEFUGNISSE

4.1. Die derzeitige Regelung und die Notwendigkeit zur Stärkung der Aufsichtsinstrumentarien und -befugnisse

Artikel 14 ermöglicht Aufsichtsbehörden den Zugang zu Informationen, auch über Minderheitsbeteiligungen, wenn dies zu aufsichtsrechtlichen Zwecken notwendig ist. Artikel 16 ermächtigt den Koordinator, Maßnahmen im Hinblick auf die Holdinggesellschaft zu ergreifen, und er ermächtigt die Aufsichtsbehörden beaufsichtigter Unternehmen, gegen die Unternehmen Maßnahmen zu ergreifen, wenn sie Forderungen in Bezug auf das Kapital, Risikokonzentrationen, gruppeninterne Transaktionen und Governance nicht einhalten. Der Artikel erwähnt nur „notwendige Maßnahmen“, um die Lage zu korrigieren, gibt aber keine spezifischen Maßnahmen an. Omnibus I gab den ESA die Möglichkeit, Leitlinien für Maßnahmen in Bezug auf gemischte Finanzholdinggesellschaften zu entwickeln, aber bisher wurden noch keine Leitlinien entwickelt. Artikel 17 verpflichtet die Mitgliedstaaten, Sanktionen oder Korrekturmaßnahmen einzuführen, die gemischten Finanzholdinggesellschaften oder ihren verantwortlichen Geschäftsleitern bei Verstößen gegen Bestimmungen zur Umsetzung der FICOD auferlegt werden können. Der Artikel verpflichtet die Mitgliedstaaten auch, den Aufsichtsbehörden Befugnisse zu verleihen, mit deren Hilfe sie die Umgehung sektorspezifischer Rechtsvorschriften durch beaufsichtigte Unternehmen in einem Finanzkonglomerat verhindern bzw. gegen ein solches Vorgehen einschreiten können.

Der Wortlaut von Artikel 16 und das Fehlen von Leitlinien haben zu einer Situation geführt, in der es keinen EU-weiten Durchsetzungsrahmen speziell für Finanzkonglomerate gibt. Die Folge davon ist, dass die Beaufsichtigung von Finanzkonglomeraten auf Sektoren ausgerichtet ist und in der nationalen Umsetzung Unterschiede aufweist. Die ESA weisen darauf hin, dass die im Vorschlag für CRD IV befürwortete Stärkung der Sanktionsordnung außerdem zur Schaffung einer ungleichen Behandlung von Finanzkonglomeraten führen kann, je nachdem, ob eine Bank oder eine Versicherung an ihrer Spitze steht. Gleichzeitig sind den ESA zufolge die meisten nationalen Aufsichtsbehörden der Ansicht, dass die für die sektorspezifische Beaufsichtigung verfügbaren Maßnahmen sich ebenso gut für die Beaufsichtigung von Finanzkonglomeraten eignen. Die Stärkung der

¹⁵ Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen und zur Änderung der Richtlinien des Rates 77/91/EWG und 82/891/EG, Richtlinien 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG und 2011/35/EG und Verordnung (EU) Nr. 1093/2010.

Beaufsichtigung von Finanzkonglomeraten könnte daher durch die Verbesserung der tatsächlichen Nutzung der vorhandenen Instrumente erreicht werden.

Was die Forderung von Artikel 17 nach glaubwürdigen Sanktionen der Mitgliedstaaten angeht, um die Forderungen zuverlässig durchsetzbar zu machen, so ist keine solche Sanktionsordnung für Finanzkonglomerate bekannt.

Die ESA geben acht Empfehlungen ab¹⁶, um sowohl die den Aufsichtsbehörden zur Verfügung stehenden Befugnisse und Instrumente zu verbessern, als auch die Durchsetzungsmaßnahmen zu stärken, wobei zudem die Unterschiede bei der nationalen Umsetzung berücksichtigt werden. Diese Empfehlungen umfassen die Einrichtung einer Durchsetzungsordnung für das letztendlich verantwortliche Unternehmen und seine Tochtergesellschaften. Dies erfordert einen dualen Ansatz, mit Durchsetzungsbefugnissen für das oberste Unternehmen im Hinblick auf gruppenweite Risiken und mit Befugnissen, um die einzelnen Unternehmen für ihre jeweiligen Verantwortlichkeiten zur Rechenschaft zu ziehen. Außerdem sollte Aufsichtsbehörden ein Mindestmaß an informativen Maßnahmen und Untersuchungsmaßnahmen zur Verfügung stehen. Aufsichtsbehörden sollten auch in der Lage sein, gemischten Holdinggesellschaften, gemischten Versicherungsholdinggesellschaften oder Zwischenfinanzholdinggesellschaften Sanktionen aufzuerlegen.

4.2. Die Möglichkeit zur Einführung verbindlicher Stresstests

Die Möglichkeit, Konglomerate zu verpflichten, Stresstests durchzuführen, könnte ein zusätzliches Aufsichtsinstrument sein, um die frühzeitige und effektive Überwachung von Risiken im Konglomerat zu gewährleisten. Die FICOD1 führte die Möglichkeit (aber keine Verpflichtung) für die Aufsichtsbehörde ein, regelmäßig Stresstests durchzuführen. Außerdem können die ESA, wenn EU-weite Stresstests durchgeführt werden, Parameter einbeziehen, die die besonderen Risiken im Zusammenhang mit Finanzkonglomeraten berücksichtigen.

5. SCHLUSSFOLGERUNG

Die Kriterien für die Definition und Einstufung eines Konglomerats, die Ermittlung des Mutterunternehmens, das letztendlich für die Einhaltung der gruppenweiten Anforderungen verantwortlich ist, und die Stärkung der Durchsetzungsverfahren in Bezug auf dieses Unternehmen sind die wichtigsten Fragen, auf die in einer zukünftigen Überprüfung der Richtlinie über Finanzkonglomerate eingegangen werden könnte. Die Ermittlung des verantwortlichen Mutterunternehmens verbesserte auch die wirksame Anwendung der bestehenden Anforderungen bezüglich einer angemessenen Eigenkapitalausstattung, Risikokonzentrationen, gruppeninterner Transaktionen und interner Unternehmensführung.

Das regulatorische und aufsichtsrechtliche Umfeld im Hinblick auf Kreditinstitute, Versicherungsunternehmen und Wertpapierfirmen entwickelt sich weiter. Alle sektorspezifischen Aufsichtsvorschriften wurden im Laufe der letzten Jahre bei mehreren Gelegenheiten erheblich geändert, und noch bedeutsamere Änderungen

¹⁶ Siehe Fußnote 10.

der Aufsichtsvorschriften sind bei den Gesetzgebern anhängig. Außerdem ändert der Vorschlag für die Bankenunion den aufsichtsrechtlichen Rahmen erheblich. Daher ist die Kommission unter Berücksichtigung der Position des europäischen Finanzkonglomeratausschusses, der Aufsichtsbehörden und der Branche der Auffassung, dass es ratsam ist, 2013 keine Gesetzesänderungen vorzuschlagen. Die Kommission wird die Lage ständig im Auge behalten, um den angemessenen Zeitpunkt für eine Überprüfung zu bestimmen.