



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 5.6.2014
COM(2014) 327 final

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

**Rechtliche Hindernisse für den freien Fluss von finanziellen Mitteln zwischen Instituten
innerhalb einer zusammengefassten Liquiditätsuntergruppe**

1. EINFÜHRUNG & ZIELE

Hintergrund

Die Verordnung (EU) Nr. 575/2013¹ (Eigenkapitalverordnung, „**CRR**“) und die Richtlinie 2013/36/EU² (Eigenkapitalrichtlinie, „**CRD**“) bilden den Rechtsrahmen für den Zugang zu der Tätigkeit, den Aufsichtsrahmen und die Aufsichtsvorschriften für Kreditinstitute und Wertpapierfirmen (nachfolgend kollektiv als „**Institute**“ bezeichnet).

Die CRR enthält die Aufsichtsanforderungen für Institute, die mit der Funktion der Banken- und Finanzdienstleistungsmärkte in Verbindung stehen. Das Ziel besteht darin, die finanzielle Stabilität der Akteure auf diesen Märkten sicherzustellen und ein hohes Maß an Schutz für die Anleger und Einleger bereitzustellen. Zur Vermeidung von Marktstörungen und Aufsichtsarbitrage sollten diese Aufsichtsanforderungen eine größtmögliche Harmonisierung gewährleisten.

Allerdings verfügen die nationalen zuständigen Behörden und Mitgliedstaaten weiterhin über mehrere Möglichkeiten und Ermessensspielräume. Diese beinhalten gemäß Artikel 8 CRR für die zuständigen Behörden die Möglichkeit, die Liquiditätsanforderungen auf Einzelbasis aufzuheben. Während die Aufhebung dem nationalen Ermessensspielraum unterliegt, wird sie die Anwendung der neuen Liquiditätsvorschriften im Zusammenhang mit einer Gruppe stark vereinfachen.

Die Gründe für diesen Bericht

Gemäß Artikel 8 CRR können die zuständigen Behörden ein Institut und alle oder einige seiner Tochterunternehmen in der Union von der Anwendung des Teils 6 CRR, d. h. den Liquiditätsanforderungen, vollständig oder teilweise befreien und diese als zusammengefasste Liquiditätsuntergruppe („**SLSG**“) überwachen, solange die festgelegten Voraussetzungen erfüllt sind.

Diese Voraussetzungen umfassen:

- a) die Verpflichtungen des Teils 6 werden von dem Mutterinstitut auf konsolidierter Basis bzw. von einem Tochterinstitut auf teilkonsolidierter Basis eingehalten;
- b) das Mutterinstitut auf konsolidierter Basis oder das Tochterinstitut auf teilkonsolidierter Basis überwachen und verfolgen die Liquiditätspositionen aller Institute der befreiten Gruppe bzw. Untergruppe kontinuierlich und gewährleisten ein ausreichend hohes Liquiditätsniveau aller betroffenen Institute;

¹ Verordnung (EU) Nr. 575/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über Aufsichtsanforderungen an Kreditinstitute und Wertpapierfirmen und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 646/2012 ABI. L 176, 27.6.2013, S. 1.

² 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 ABI. L 176, 27.6.2013, S. 338.

c) die Institute haben Verträge abgeschlossen, die nach Überzeugung der zuständigen Behörden einen freien Fluss finanzieller Mittel zwischen ihnen gewährleisten, so dass sie ihren individuellen und gemeinsamen Verpflichtungen bei Fälligkeit nachkommen können;

d) ein wesentliches tatsächliches oder rechtliches Hindernis für die Erfüllung der Verträge nach Buchstabe c ist weder vorhanden noch abzusehen.

Gemäß dem letzten Unterabsatz von Artikel 8 Absatz 1 CRR erstattet die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat Bericht über rechtliche Hürden, die die Anwendung der Voraussetzung c verhindern könnten. Die Kommission wird ersucht, gegebenenfalls bis zum 31. Dezember 2015 einen geeigneten Gesetzgebungsvorschlag dazu vorzulegen, welche dieser Hürden beseitigt werden sollten.

In den vergangenen Monaten konsultierte die Europäische Kommission direkt die Industrie und nationale Behörden, um mögliche Hindernisse für einen freien Fluss finanzieller Mittel zwischen den Instituten innerhalb einer SLSG in der EU zu identifizieren; um zu erwägen, wie diese Hindernisse beseitigt werden könnten und ob ein Bedarf für Regulierungsmaßnahmen auf EU-Ebene besteht. Die Kommission diskutierte dieses Thema ebenfalls im September 2013 im Rahmen der Sachverständigengruppe der Kommission im Bezug auf das Bankwesen, Zahlungen und Versicherungen.

2. MÖGLICHE HINDERNISSE FÜR DEN FREIEN FLUSS FINANZIELLER MITTEL

Der Schwerpunkt dieses Berichts liegt in erster Linie auf grenzüberschreitenden Situationen, da dies der Zusammenhang ist, in dem Hindernisse in der Praxis mit der größten Wahrscheinlichkeit auftreten. Zudem wird die Befreiung von der Anwendung der Liquiditätsanforderungen auf Einzelbasis für Institute sowie für alle oder bestimmte ihrer Tochterunternehmen, falls alle Institute der SLSG in demselben Mitgliedstaat zugelassen sind, gemäß Artikel 8 Absatz 2 CRR separat reguliert.

Es sei darauf hingewiesen, dass mögliche Hindernisse in Drittländern in diesem Bericht nicht analysiert werden, da gemäß Artikel 8 Absatz 1 CRR die Befreiung lediglich innerhalb der Europäischen Union angewendet werden kann, obwohl die Kommission anerkennt, dass solche Hindernisse ein Problem innerhalb des Zusammenhangs der Aufsicht auf konsolidierter Basis darstellen.

Der freie Kapitalverkehr als allgemeine EU-Regel

In der Regel sollten keine Beschränkungen des freien Kapitalverkehrs innerhalb der Europäischen Union bestehen. Gemäß Artikel 63 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union („AEUV“) sind alle Beschränkungen des Kapital- und Zahlungsverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten verboten.

Daher wäre ein nationales Gesetz, das Institute davon abhält, Verträge zur Gewährleistung des freien, grenzüberschreitenden Flusses finanzieller Mittel zwischen diesen Instituten abzuschließen, um ihren individuellen und gemeinsamen Verpflichtungen bei Fälligkeit nachzukommen, grundsätzlich eine durch den Vertrag untersagte Beschränkung, die Vertragsverletzungsverfahren gemäß

Artikel 258 ff. AEUV unterliegt. Folglich können die Mitgliedstaaten grundsätzlich keine nationalen Gesetze erlassen, die direkt den freien Kapitalfluss untersagen.

Andererseits ist in Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe b AEUV festgelegt, dass die in Artikel 63 ausgeführte allgemeine Vorschrift nicht das Recht des Mitgliedstaats berühren sollte, unerlässliche Maßnahmen zu treffen, um Zuwiderhandlungen gegen innerstaatliche Rechts- und Verwaltungsvorschriften, insbesondere auf dem Gebiet der Aufsicht über Finanzinstitute, zu verhindern oder Maßnahmen zu ergreifen, die aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit gerechtfertigt sind. Gemäß Artikel 65 Absatz 3 AEUV sollten diese Maßnahmen weder ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung noch eine verschleierte Beschränkung des freien Kapital- und Zahlungsverkehrs darstellen.

Folglich können nationale Anforderungen, die sich restriktiv auf den Kapitalfluss auswirken, nicht per se als Verletzung von Artikel 63 AEUV angesehen werden, vorausgesetzt, sie sind nicht diskriminierend und für die Aufsichtszwecke ordnungsgemäß gerechtfertigt, eignen sich für die Sicherung des verfolgten Ziels und sind für dieses angemessen.

Es können außergewöhnliche Umstände auftreten, in deren Rahmen es gerechtfertigt sein kann, den freien Kapitalfluss einzuschränken und beispielsweise Kapitalkontrollen aufzuerlegen. Diesbezüglich kam die Kommission vor kurzem zum Schluss, dass die vorübergehende Beschränkung des Kapitalverkehrs, die von Zypern auferlegt worden war, aus Gründen der öffentlichen Ordnung/Sicherheit (Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe b AEUV) gerechtfertigt war und den Gründen des Allgemeininteresses übergeordnet ist.

Abschirmung von finanziellen Mitteln

In der Praxis führen die zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten bisweilen Maßnahmen durch, die auf die Vorhaltung von Liquidität, Dividenden und anderer Bankaktiva innerhalb der nationalen Grenzen abzielen, mit potenziellen nachteiligen Auswirkungen auf andere Mitgliedstaaten, d. h. Maßnahmen zur Abschirmung von finanziellen Mitteln. Bei diesen Abschirmungsmaßnahmen kann es sich um Beschränkungen des freien Kapitalverkehrs handeln, die durch den Vertrag untersagt sind, es sei denn, sie sind ordnungsgemäß gerechtfertigt und angemessen. Es bestehen ebenfalls Bedenken, dass die nationalen zuständigen Behörden bisweilen versuchen könnten, die Verpflichtung zur Zusammenarbeit mit den anderen Mitgliedstaaten zu umgehen, die von der CRR und der CRD gefordert wird.

Im Rahmen einer vertraulichen Befragung, die in den 27 Mitgliedstaaten durchgeführt wurde, ermittelten die Kommissionsdienststellen Säule 2,³ die Großkreditvorschriften⁴ und die inländischen Liquiditätsrahmenkonzepte⁵ als

³ Falls die Position eines Instituts trotz der Erfüllung der Säule 1-Anforderungen nicht als ausreichend stark oder stabil angesehen wird, sind die zuständigen Behörden befugt, Säule 2-Maßnahmen zu ergreifen. Gemäß Artikel 86 Absatz 3 CRD ergreifen die zuständigen Behörden wirksame Maßnahmen, falls Institute ein Risikoprofil aufweisen, das das für ein gut funktionierendes und solides System erforderliche Risikoprofil überschreitet. Artikel 104 Absatz 1 Buchstabe k und Artikel 105 CRD gestatten die Auferlegung von bestimmten Liquiditätsanforderungen.

⁴ Im Rahmen der Großkreditvorschriften besteht ein potenzieller Handlungsspielraum für die Beschränkung des Kapitalverkehrs, indem gruppeninterne Risikopositionen mithilfe einer verbindlichen Obergrenze für Großkredite beschränkt werden. Gemäß Artikel 395 Absatz 1 CRR hält

diejenigen Bereiche, in denen der freie Kapitalverkehr zwischen den Instituten behindert werden könnte, entweder durch Maßnahmen, die im CRR/CRD-Rahmen zulässig sind oder durch andere informelle Maßnahmen.

Die Grenze zwischen legalen und illegalen Maßnahmen ist manchmal verschwommen, da Maßnahmen zur Abschirmung von finanziellen Mitteln oft im Zusammenhang mit gesetzlich gestatteten Tätigkeiten (oder durch diese verschleiert werden) und/oder in Bereichen erfolgen, in denen die zuständigen Behörden über einen Ermessensspielraum verfügen.

Allerdings dienen die Instrumente, die in den weiter oben erwähnten Bereichen verwendet werden, wie Säule 2-Befugnisse, eindeutig einem statthaften und nützlichen Zweck, vorausgesetzt, sie werden in Übereinstimmung mit dem Gesetz angewendet und sind nicht unverhältnismäßig im Hinblick auf die Aufsichtszwecke. Allein die Tatsache, dass ihre Verwendung sich negativ auf die Möglichkeit zur Übertragung von finanziellen Mitteln innerhalb einer Gruppe auswirken kann, rechtfertigt nicht ihre automatische Einstufung als rechtliche Hürde im Sinne von Artikel 8 CRR. Lediglich für den Fall, dass diese Instrumente für einen Zweck verwendet werden, der nicht mit der EU-Gesetzgebung übereinstimmt, können sie als Hürde erachtet werden. Eine solche unangemessene Verwendung sollte vermieden werden, bedeutet jedoch nicht, dass die Instrumente als solche modifiziert werden sollten.

Darüber hinaus besteht der Zweck dieses Berichts nicht darin, die vor kurzem vereinbarten Bestimmungen der CRR und CRD bezüglich der weiter oben erwähnten Instrumente in Frage zu stellen. Es besteht ein klarer und statthafter Bedarf an solchen Instrumenten und ihre Aufnahme in die CRR/CRD ist das Ergebnis eines langjährigen und allgemein anerkannten Aufsichtsbedarfs. Der Zweck dieses Berichts besteht vielmehr darin, die rechtlichen Hindernisse zu

ein Institut gegenüber einem verbundenen Unternehmen nach Berücksichtigung der Wirkung der Kreditrisikominderung keine Risikopositionen vor, deren Wert 25 % seiner anrechenbaren Eigenmittel übersteigt, es sei denn, das Institut ist gemäß Artikel 400 Absatz 1 Buchstabe f und Artikel 400 Absatz 2 Buchstaben c, e und f CRR von den Großkreditvorschriften befreit. Die zuständigen Behörden können den Instituten im Rahmen von Säule 2 ebenfalls strengere Obergrenzen für Großkredite auferlegen, insbesondere dann, wenn sie der Meinung sind, dass das Konzentrationsrisiko nicht angemessen überwacht und aufgefangen wird (Artikel 81 CRD). Die Großkreditvorschriften legen ebenfalls bestimmte Bestimmungen fest, die direkt auf gruppeninterne Risikopositionen abzielen, für die ein Mitgliedstaat unter bestimmten Voraussetzungen auf teilkonsolidierter Basis eine Obergrenze für Großkredite von höchstens 25 % anwenden kann (Artikel 395 Absatz 6 CRR). Allerdings kann die Kommission in diesem konkreten Falls die vorgeschlagenen nationalen Maßnahmen zurückweisen, falls sie zum Schluss kommt, dass diese gemäß den Bestimmungen des AEUV unter anderem ein Hindernis für den freien Kapitalverkehr darstellen (Artikel 395 Absatz 8 CRR).

⁵ Gemäß Artikel 421 Absatz 5 und Artikel 413 Absatz 3 CRR können die Mitgliedstaaten im Bereich der Liquidität und der Anforderungen an die stabile Refinanzierung nationale Bestimmungen beibehalten oder einführen, solange in der Union keine verbindlichen Mindestquoten festgelegt und vollständig eingeführt sind. Folglich ist es den Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit der Liquiditätsdeckungsanforderung zumindest bis 2018 (oder 2019, falls die Kommission beschließt, die in Artikel 460 festgelegte schrittweise Einführung zu ändern und die Einführung einer verbindlichen Mindestquote für die Liquiditätsdeckungsanforderung auf 2019 zu verschieben (Artikel 461 CRR)) gestattet, im Bereich der Liquidität nationale Bestimmungen beizubehalten oder einzuführen, die konservativer sind als der CRR/CRD-Rahmen und die verbindliche Liquiditätsdeckungsanforderungen von bis zu 100 % erfordern.

untersuchen, die sich aus anderen Quellen als den Bestimmungen der CRR und CRD ergeben.

Bestimmungen im Rahmen des Gesellschaftsrechts

Einige Bestimmungen des Gesellschaftsrechts, die verhindern, dass Institute für andere Mitglieder derselben Gruppe unbeschränkt Liquidität vorhalten können, wurden im Rahmen einer Konsultation der Interessenvertreter als mögliches Hindernis für den freien Kapitalverkehr innerhalb einer Gruppe angeführt. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn das Management eines Instituts durch eine allgemeine treuhänderische Verpflichtung gebunden ist, durch die die Interessen des Instituts geschützt werden (ebenfalls auf Kosten der umfassenderen Interessen der Gruppe, deren Bestandteil das Institut ist). Somit ist ein Institut, sogar wenn es über einen Liquiditätsüberschuss verfügt, nicht automatisch berechtigt, diesen an andere Gruppenmitglieder zu übermitteln, falls die Rückzahlung nicht garantiert werden kann. Daher kann ein Institut nicht frei (zumindest nicht ohne weitere Prüfung) einen Vertrag mit anderen Gruppenmitgliedern abschließen, in dessen Rahmen der freie Verkehr von finanziellen Mitteln zwischen den beiden Instituten gewährleistet würde.

Allerdings erscheinen solche „Hindernisse“ als vollumfänglich gerechtfertigt, insbesondere, weil sie Bestandteil von allgemeinen Grundsätzen des Gesellschaftsrechts sind, d. h. dass sie ebenfalls auf Unternehmen in anderen Sektoren, als dem Bankwesen anwendbar sind. Es wäre sogar zweifelhaft, falls solche Grundsätze nicht anwendbar wären. Derartige Probleme bedürfen einer angemessenen Lösung: entweder durch eine Rückzahlungsgarantie für die bereitgestellte Liquidität oder durch die Verwendung anderer Strukturen – wie beispielsweise Zweigstellen – bei denen es sich nicht um einzelne Rechtsträger handelt.

Obwohl die Mitgliedstaaten zum aktuellen Zeitpunkt über wesentliche Befugnisse im Hinblick auf das Liquiditätsmanagement durch die Zweigstellen verfügen, besitzen diese einen abweichenden Charakter, da sie mit den Aufsichtsanforderungen und nicht mit den Verpflichtungen des Gesellschaftsrechts verbunden sind. Zudem ist ihre Bedeutung rückläufig (siehe weiter unten – Entwicklungen der europäischen Liquiditätsvorschriften und des einheitlichen Aufsichtsmechanismus).

Steuergesetze

Während das Bestehen von Steuergesetzen, die die steuerliche Abzugsfähigkeit von Zinsen für Darlehen beschränken, die von anderen Gruppenmitgliedern bereitgestellt wurden, zwar den freien Kapitalverkehr behindert, scheint dies Institute nicht von Vertragsabschlüssen abzuhalten, in deren Rahmen sie den freien Kapitalverkehr zwischen den beiden Instituten gewährleisten.⁶

⁶ Allerdings können diese Steuergesetze den Anreiz beschränken, den freien Kapitalverkehr zu ermöglichen, da sie die Steuerlast für die Gruppe erhöhen.

3. BEDARF ZUR VERBESSERUNG DER AKTUELLEN SITUATION

Diese Überprüfung ergibt, dass anscheinend keine wesentlichen rechtlichen Hindernisse bestehen, durch die Institute davon abhalten werden, Verträge abzuschließen, in deren Rahmen der freie Kapitalverkehr zwischen ihnen bereitgestellt wird, zumindest nicht im Sinne von unbegründeten rechtlichen Hindernissen.

Die erste Gruppe von Schwierigkeiten, auf die Institute beim Versuch stoßen, solche Verträge abzuschließen, sind die aufsichtsrechtlichen Anforderungen (die durch die zuständigen Behörden auferlegt werden), die in bestimmten Fällen den freien Kapitalverkehr innerhalb der Gruppe behindern. Diese Anforderungen können entweder gerechtfertigt sein – in Fällen, in denen sie durch die Situation und das individuelle Institut, auf das die Aufsichtsanforderung abzielt, geltend gemacht werden; oder sie können fraglich sein – in Fällen, in denen das reale, zugrunde liegende Ziel der zuständigen Behörden darin besteht, die Liquidität innerhalb ihres Hoheitsgebiets vorzuhalten und somit die nationalen Steuerzahler und die Gläubiger des von ihnen überwachten Instituts übermäßig schützen, auf Kosten der Steuerzahler in anderen EU-Mitgliedstaaten sowie der Gläubiger anderer Teile der Gruppe.

Die Reaktionen zahlreicher Mitgliedstaaten und ihrer zuständigen Behörden zeigen, dass solche Erwägungen üblich sind und sogar offen zugelassen werden. Dies legt nahe, dass zahlreiche zuständige Behörden sich nicht so ganz wohlfühlen mit dem Konzept einer (grenzüberschreitenden) SLSG, da sie hierin eine potenzielle Gefahr für die nationalen Interessen sehen. Dieses Verhalten (Praktiken zur Abschirmung von finanziellen Mitteln) – das von einem rein nationalen Standpunkt aus logisch ist, von einem breiteren europäischen Standpunkt aus betrachtet jedoch klare und wesentliche negative Auswirkungen mit sich bringt – ist ohne eine weitere Integration des aktuellen Regulierungs- und Aufsichtsrahmens schwer zu verändern. In anderen Worten, um diese Praktiken wirksam zu beseitigen, ist es nicht ausreichend, lediglich die Symptome des Problems anzugehen, vielmehr müssen die zugrunde liegenden Ursachen und Ängste behoben werden. Solange diese zugrunde liegenden Ursachen und Ängste nicht angegangen werden, könnten die zuständigen Behörden daher nach alternativen Mitteln suchen, um dieselben Ziele zu erreichen.

Insofern es sich bei dem zugrunde liegenden Problem um eine Frage des nationalen Eigeninteresses handelt, erscheint die Verzahnung der Ziele der öffentlichen Interessenvertreter mithilfe einer stärkeren europäischen Integration im Bereich der Finanzdienstleistungen und stärker integrierter Aufsichtsbefugnissen als ein wirksamerer Weg nach vorn.

Die Europäische Bankaufsichtsbehörde

Einen ersten wichtigen Weg zur Vermeidung oder Behebung von Aufsichtspraktiken, durch die der freie Kapitalverkehr beschränkt wird (insofern diese nicht gerechtfertigt sind), stellt die Europäische Bankaufsichtsbehörde („EBA“) dar. Die EBA spielt eine zunehmend bedeutende Rolle bezüglich der Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden, der Bereitstellung von Erfahrung und der Erstellung eines einheitlichen aufsichtsrechtlichen Regelwerks.

Insbesondere sollten die zuständigen Behörden zur Verbesserung ihrer Zusammenarbeit angeregt werden sowie dazu, in Fällen von Uneinigkeit bezüglich

der Frage, ob die Voraussetzungen für die Einrichtung einer SLSG erfüllt werden, von der unverbindlichen Vermittlung durch die EBA Gebrauch zu machen. Dies gilt ebenfalls für den Zeitraum vor 2015, nach dessen Ablauf die CRR-Bestimmungen bezüglich einer gemeinsamen Beschlussfassung und die unverbindliche Vermittlung in dieser Frage anwendbar werden.⁷

Nach Abschluss des Beobachtungszeitraums und der vollständigen Umsetzung einer Liquiditätsdeckungsanforderung in Übereinstimmung mit der CRR wird die Kommission bewerten, ob zusätzliche Maßnahmen erforderlich sind.⁸

Der einheitliche Aufsichtsmechanismus

Die Schaffung eines einheitlichen Aufsichtsmechanismus („EAM“) gemäß der Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 des Rates⁹ stellt einen wichtigen Schritt nach vorn dar. Die EZB wird über die rechtliche Befugnis zur Beaufsichtigung aller Kreditinstitute im Euroraum sowie der Kreditinstitute von Ländern, die sich für den Beitritt zu der Bankenunion entscheiden, verfügen.

Die EAM-Verordnung überträgt auf die EZB wesentliche Aufgaben und Befugnisse im Zusammenhang mit der Aufsicht über alle im Euroraum niedergelassenen Kreditinstitute. Die EZB wird direkt bestimmte große Kreditinstitute sowie Kreditinstitute, die eine direkte öffentliche Finanzhilfe beantragt oder erhalten haben, beaufsichtigen. Die EZB wird ebenfalls die Aufsicht von weniger bedeutenden Kreditinstituten überwachen, die durch die zuständigen Behörden erfolgt. Die EZB kann zu einem beliebigen Zeitpunkt entscheiden, eines oder mehrere dieser Kreditinstitute direkt zu beaufsichtigen, um eine konsistente Anwendung der Aufsichtsstandards zu gewährleisten.

Bezüglich der grenzüberschreitenden Kreditinstitute, die sowohl innerhalb als auch außerhalb der am EAM teilnehmenden Mitgliedstaaten tätig sind, werden die bestehenden Koordinationsverfahren zwischen den zuständigen Behörden des Herkunfts- als auch des Aufnahmestaats in der aktuell bestehenden Weise weitergeführt. Allerdings übt die EZB für die übernommenen direkten Aufsichtsaufgaben die Funktion sowohl der zuständigen Behörden des Herkunfts- als auch des Aufnahmemitgliedstaats im Hinblick auf alle teilnehmenden Mitgliedstaaten durch. Dies sollte eine wesentliche Reduzierung der weiter oben ausgeführten unerwünschten Praktiken zur Abschirmung von finanziellen Mitteln zur Folge haben. Je höher die Anzahl der am EAM teilnehmenden Mitgliedstaaten, desto unwahrscheinlicher sind unerwünschte Abschirmungspraktiken.

Der einheitliche Abwicklungsmechanismus

Die Schaffung des EAM ist der erste Schritt in Richtung einer Bankenunion und stellt eine der Voraussetzungen für eine direkte Rekapitalisierung von Kreditinstituten durch den Europäischen Stabilitätsmechanismus dar. Eine

⁷ Siehe Artikel 8 Absatz 3 und Artikel 21 CRR in Verbindung mit Artikel 521 Absatz 2 Buchstabe a CRR.

⁸ Siehe Erwägungsgrund 30 der CRR.

⁹ Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 des Rates vom 15. Oktober 2013 zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank. ABI. L 287, 29.10.2013, S. 63.

integrierte Bankenunion umfasst ebenfalls einen gemeinsamen Abwicklungsmechanismus für Kreditinstitute, der mit einem einheitlichen Regelwerk einhergeht.

Die Kommission betonte die Bedeutung einer Übereinkunft bezüglich der Vorschläge für die Umstrukturierungs-, Abwicklungs- und Einlagensicherungssystemen von Kreditinstituten sowie bezüglich des Vorschlags der Kommission für einen europäischen Abwicklungsmechanismus, mit dessen Hilfe grenzüberschreitende Kreditinstitute wirksamer abgewickelt werden können und vermieden wird, Geld von Steuerzahlern für die Rettung von Kreditinstituten zu verwenden. Die vereinbarte Gesetzgebung sollte wesentlich zu der Verzahnung der Ziele der zuständigen Behörden beitragen und die Anreize für Praktiken zur Abschirmung finanzieller Mittel zusätzlich beschränken.

Europäische Liquiditätsanforderungen

Die Kommission bereitet einen delegierten Rechtsakt vor, um eine detaillierte und harmonisierte Liquiditätsdeckungsanforderung in die Union einzuführen. Dieser delegierte Rechtsakt tritt gemäß Artikel 460 Absatz 2 CRR am 31. Dezember 2014 in Kraft, ist jedoch nicht vor dem 1. Januar 2015 anwendbar.

Mithilfe des delegierten Rechtsakts sollen unerwünschte Praktiken zur Vorhaltung von Liquidität innerhalb der nationalen Grenzen eingeschränkt werden, da der Rechtsakt harmonisierte, einheitliche, detaillierte und verbindliche Vorschriften zur Liquidität bereitstellt und auf diese Weise das gegenseitige Vertrauen in die Aufsicht zwischen den zuständigen Behörden fördert.

Insbesondere sollte der delegierte Rechtsakt darauf abzielen, bestimmte Probleme im Zusammenhang mit dem grenzüberschreitenden, gruppeninternen Liquiditätsmanagement zu beheben. Im Interesse der Effizienz und der Wirksamkeit führen bestimmte Banken ihre Liquiditäts- und Zahlungsmittelverwaltung auf einer gruppeninternen Ebene durch. Für Gruppen, die keine Verwendung von der SLSG (zusammengefassten Liquiditätsuntergruppe)-Befreiung machen, kann ein bevorzogter gruppeninterner Verkehr als wichtige Liquiditätsquelle fungieren. Der Verkehr wird als „bevorzugt“ bezeichnet, weil zu der begünstigten Bank ein stärkerer Zufluss ermöglicht wird, als dies normalerweise auf einer separaten Grundlage gemäß der CRR der Fall wäre. Falls erforderlich, könnte dies mit einem entsprechenden höheren Abfluss für die Bank gekoppelt werden, die die Liquidität bereitstellt. Leider erwies sich die Realisierung dieses gruppeninternen Verkehrs auf einer grenzüberschreitenden Grundlage im Rahmen der Finanzkrise bisweilen als unzuverlässig.

In Artikel 425 Absatz 4 CRR sind die Voraussetzungen ausgeführt, die zu erfüllen sind, damit die zuständigen Behörden eine solche bevorzugte Behandlung der Zuflüsse für Kredit- und Liquiditätsfazilitäten anwenden können. In Artikel 425 Absatz 4 Buchstabe d CRR ist festgelegt, dass das Institut und die Gegenpartei im selben Mitgliedstaat niedergelassen sein müssen. Allerdings gestattet Artikel 425 Absatz 5 CRR den zuständigen Behörden, von dieser Voraussetzung abzusehen, vorausgesetzt, dass die zusätzlichen objektiven Kriterien eingehalten werden. Die Kommission wird untersuchen, ob diese zusätzlichen objektiven Kriterien in dem geplanten delegierten Rechtsakt niedergelegt werden können. Entsprechende Bestimmungen bezüglich der gruppeninternen Abflüsse sind in Artikel 422 Absatz 8 Buchstabe d und in Artikel 422 Absatz 9 CRR festgelegt.

Abschließend werden die Kommissionsdienststellen im Rahmen der Vorbereitung des delegierten Rechtsakts über die Mindestliquiditätsquote untersuchen, ob zusätzliche objektive Kriterien festgelegt werden können, um eine bevorzugte Behandlung für grenzüberschreitende gruppeninterne Zuflüsse und Abflüsse zu ermöglichen. Dies sollte das Funktionieren des grenzüberschreitenden gruppeninternen Verkehrs, der in der Vergangenheit bisweilen problematisch war, klären und verbessern.

Abwehr von Diskriminierungen grenzüberschreitender Gruppen

Eine mögliche Quelle diskriminierender Behandlung besteht darin, dass die nationalen Behörden die Schaffung von SLSG zwar auf nationaler Ebene, jedoch nicht für eine internationale Gruppe gestatten. Allerdings sollte dies teilweise durch den Umstand eingedämmt werden, dass die zuständigen Behörden gemäß Artikel 8 Absatz 2 CRR von der Anwendung der Liquiditätsanforderung für eine SLSG auf nationaler Ebene lediglich dann absehen können, falls dieselben Grundvoraussetzungen erfüllt sind,¹⁰ deren Einhaltung eine grenzüberschreitende Gruppe unterliegt.

Da sowohl die Anforderungen des EU-Rechts auf Nicht-Diskriminierung als auch die allgemeinen Rechtsgrundsätze der Verwaltung eine Anwendung derselben Voraussetzungen für rein nationale sowie grenzüberschreitende Gruppen auf unterschiedliche Weise ausschließen, müsste ein relevanter Unterschied zwischen diesen Gruppen bestehen, damit die Einrichtung einer SLSG in einem grenzüberschreitenden Zusammenhang untersagt werden kann, während eine SLSG im nationalen Kontext zulässig ist. Die einfache Tatsache, dass es sich bei der Gruppe um eine grenzüberschreitende Gruppe handelt und dass sie von anderen zuständigen Behörden beaufsichtigt wird, kann per se nicht als relevanter Unterschied erachtet werden.

Zukünftige Überprüfung von CRR und CRD

Die Kommission ist zuversichtlich, dass ein einheitliches Regelwerk gemeinsam mit der Bankenunion Konsistenz gewährleisten und die Stabilität des Finanzsystems schützen wird. Diese neuen Vorschriften werden im Binnenmarkt ebenfalls gleiche Bedingungen zwischen den Behörden des Herkunfts- und des Aufnahmemitgliedstaats sowie zwischen den am EAM teilnehmenden bzw. nicht teilnehmenden Mitgliedstaaten gewährleisten. Auf diese Weise wird Fällen von Aufsichtsarbitrage und künstlicher Kapital- und Liquiditätsabschirmung vorgebeugt sowie eine grenzüberschreitende Sanierung und Abwicklung von Banken ermöglicht.

In potenziellen zukünftigen Überprüfungen der CRR und der CRD könnte es ebenfalls nützlich sein, die Auswirkung von Ermessensspielräumen der zuständigen Behörden auf den freien Kapitalverkehr innerhalb von Gruppen erneut zu untersuchen. Falls erforderlich und notwendig (d. h. ohne Beeinträchtigung des Umfangs und der Wirksamkeit der entsprechenden Instrumente in gerechtfertigten Fällen) bewertet die Kommission, ob diese Befugnisse auf eine Weise niedergelegt

¹⁰ Diese sind in Artikel 8 Absatz 1 CRR niedergelegt. Falls die SLSG über einen grenzüberschreitenden Charakter verfügt, sind ebenfalls die Voraussetzungen in Artikel 8 Absatz 3 CRR (anwendbar ab dem 1. Januar 2015) einzuhalten.

werden sollten, der einen geringeren Ermessensspielraum für potenzielle Maßnahmen zur Beschränkungen des freien Kapitalverkehrs gewährt.

4. SCHLUSSFOLGERUNG

Angesichts dessen, dass

(i) das Gesetzgebungsverfahren bezüglich der CRR und der CRD erst vor kurzem abgeschlossen wurde (und somit die Gesetzgeber erst kürzlich die bestehenden nationalen Ermessensspielräume genehmigten),

(ii) die Kommission untersucht wird, ob der geplante delegierte Rechtsakt über die Mindestliquiditätsquote dazu behilflich sein kann, unerwünschte Praktiken einzuschränken, mit deren Hilfe Liquidität innerhalb von nationalen Grenzen vorgehalten wird. Diesbezüglich kann der Rechtsakt die Entwicklung von einheitlichen, detaillierten und verbindlichen Vorschriften zur Liquidität anstreben und auf diese Weise das gegenseitige Vertrauen in die Aufsicht der zuständigen Behörden fördern. Insbesondere sollte der delegierte Rechtsakt eine Möglichkeit zur Gewährleistung zusätzlicher objektiver Kriterien bieten, damit eine bevorzugte Behandlung grenzüberschreitender gruppeninterner Zuflüsse und Abflüsse ermöglicht und auf diese Weise das Funktionieren des grenzüberschreitenden gruppeninternen Verkehrs geklärt und verbessert wird.

(iii) ein stetiger Prozess einer verbesserten Verzahnung der Ziele der öffentlichen Interessenvertreter mittels einer stärkeren europäischen Integration mit einem einheitlichen Regelwerk, der EZB und insbesondere im Rahmen der Bankenunion stattfindet und

(iv) diese Überprüfung keine wesentlichen rechtlichen Hindernisse zutage gefördert hat, durch die sich Institute davon abgehalten sehen, Verträge abzuschließen, in deren Rahmen der freie Verkehr finanzieller Mittel innerhalb einer zusammengefassten Liquiditätsuntergruppe zwischen diesen Instituten bereitgestellt wird,

sieht die Kommission aktuell keinen Bedarf, einen Gesetzgebungsvorschlag zu diesem Thema vorzulegen. Die Kommission wird jedoch weiterhin die Situation engmaschig überwachen und überprüfen und falls diese sich verschlechtern sollte, wird die Kommission den Bedarf für einen solchen Gesetzgebungsvorschlag neu bewerten.