



EUROPÄISCHE ZENTRALBANK

BANKENAUF S I C H T

# Leitfaden zur Beurteilung von Zulassungsanträgen

Zulassungsanträge im Allgemeinen

BANKENTOEZICHT

März 2018

BANKTILLSYN BANKU UZRAUDZĪBA

BANKŲ PRIEŽIŪRA NADZÓR BANKOWY

VIGILANZA BANCARIA

BANKFELÜGYELET

BANKING SUPERVISION

SUPERVISION BANCAIRE BANČNI NADZOR

MAOIRSEACHT AR BHAINCÉIREACHT NADZOR BANAKA

# BANKING SUPERVISION

PANGANDUSJÄRELEVALVE

SUPERVISÃO BANCÁRIA

BANKOVNI DOHLED

БАНКОВ НАДЗОР

BANKTILLSYN

BANKENAUF S I C H T

ΤΡΑΠΕΖΙΚΗ ΕΠΟΠΤΕΙΑ PANKKIVALVONTA

SUPRAVEGHERE BANCARĂ BANKOVÝ DOHL'AD

SUPERVIŽJONI BANKARJA

SUPERVISIÓN BANCARIA

BANKING SUPERVISION

SUPERVISÃO BANCÁRIA

BANKENAUF S I C H T

# Inhalt

<b>1</b>	<b>Vorwort</b>	<b>2</b>
<b>2</b>	<b>Rechtlicher Rahmen</b>	<b>4</b>
2.1	SSM-Verordnung und SSM-Rahmenverordnung	4
2.2	CRD IV und nationales Recht	4
2.3	Technische Standards der EBA	5
2.4	Leitlinien, Praktiken und Verfahren des SSM	5
<b>3</b>	<b>Allgemeine Zulassungsgrundsätze</b>	<b>6</b>
3.1	Gatekeeper-Funktion	6
3.2	Offene und umfassende Kommunikation	6
3.3	Einheitliche Auslegung	6
3.4	Einzelfallbeurteilung und Verhältnismäßigkeit	7
<b>4</b>	<b>Reichweite der Zulassungsanforderungen</b>	<b>8</b>
4.1	Grundlegende Tätigkeiten	8
4.2	Auslösetatbestände für eine Zulassungsanforderung	11
4.3	Zusätzliche, durch nationales Recht regulierte Tätigkeiten	15
<b>5</b>	<b>Beurteilung von Zulassungsanträgen</b>	<b>16</b>
5.1	Kapital	16
5.2	Geschäftsplan	16
5.3	Beurteilung der fachlichen Qualifikation und persönlichen Zuverlässigkeit der Mitglieder des Leitungsorgans	17
5.4	Beurteilung von direkten und indirekten Anteilseignern	18
<b>6</b>	<b>Verfahrenstechnische Überlegungen</b>	<b>20</b>
6.1	Geltende Fristen	20
6.2	Nebenbestimmungen des Beschlusses	24
6.3	Ordnungsgemäßes Verfahren	26
<b>7</b>	<b>Entzug, Rückgabe und Erlöschen von Zulassungen</b>	<b>28</b>
	<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>30</b>

# 1 Vorwort

Die Begriffe „Zulassung“ und „Erlaubnis“ werden in diesem Dokument synonym verwendet. Gleiches gilt für die Begriffe „Bank“ und „Kreditinstitut“.

Die Erteilung einer Zulassung als Kreditinstitut ist für die öffentliche Regulierung und die Beaufsichtigung des europäischen Finanzsystems von grundlegender Bedeutung. Damit die Öffentlichkeit Vertrauen in das Finanzsystem haben kann, muss ihr bewusst sein, dass nur Unternehmen mit einer entsprechenden Zulassung Bankgeschäfte betreiben dürfen. Die Erteilung von Zulassungen trägt zudem dazu bei, dass sich bewährte Verfahren durchsetzen, denn durch Zulassungen wird sichergestellt, dass nur robuste Banken Zugang zum Markt erhalten.

Die Erteilung von Zulassungen sollte aber kein Wettbewerbshindernis darstellen oder finanziellen Innovationen bzw. dem technischen Fortschritt im Weg stehen. Kreditinstitute mit Zulassung können in der Europäischen Union (EU) grundsätzlich einer Vielzahl von Tätigkeiten nachgehen. Die Erteilung von Zulassungen sorgt somit für gleiche Wettbewerbsbedingungen in der gesamten EU und mindert das Risiko, dass Unternehmen die Bankenregulierung und die Bankenaufsicht umgehen.

Seit dem 4. November 2014 ist die Europäische Zentralbank (EZB) allein befugt, in den Mitgliedstaaten des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus (Single Supervisory Mechanism – SSM) niedergelassene Unternehmen als Kreditinstitut zuzulassen. Diese Befugnis übt sie in enger Zusammenarbeit mit den nationalen zuständigen Behörden (National Competent Authorities – NCAs) aus.

Der vorliegende Leitfaden findet auf sämtliche Anträge auf Zulassung als Kreditinstitut im Sinne der Eigenkapitalverordnung (Capital Requirements Regulation – CRR)<sup>1</sup> Anwendung. Dazu zählen u. a. Erstanträge auf Erteilung einer Zulassung als Kreditinstitut, Anträge von FinTech-Unternehmen, Zulassungen im Zusammenhang mit Fusionen oder Übernahmen, Zulassungen für Brückenbanken und Zulassungsausweitungen. Das Dokument soll in erster Linie das Bewusstsein für diese Thematik schärfen und für mehr Klarheit bezüglich der Beurteilungskriterien und der Verfahren für die Zulassung von Kreditinstituten im Rahmen des SSM sorgen.

Die hierin enthaltenen Leitlinien, Praktiken und Verfahren müssen im Laufe der Zeit gegebenenfalls angepasst werden. Der Leitfaden ist nicht rechtsverbindlich. Vielmehr soll er den Antragstellern und allen weiteren am Zulassungsverfahren beteiligten Personen als praktische Orientierungshilfe dienen. So soll ein reibungsloses und wirksames Beurteilungs- und Zulassungsverfahren gewährleistet werden. Der Leitfaden wird regelmäßig aktualisiert, um neuen Entwicklungen und in der Praxis gewonnenen Erfahrungen Rechnung zu tragen.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> 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).

<sup>2</sup> So laufen derzeit noch die Arbeiten an zwei Themen, nämlich der Beurteilung des Kapitals (Kapitel 5.1) und der Beurteilung des Geschäftsplans (Kapitel 5.2). Diese Themen werden zu einem späteren Zeitpunkt Gegenstand einer gesonderten Konsultation sein.

In diesem Leitfaden wird die in der Eigenkapitalrichtlinie (Capital Requirements Directive – CRD IV)<sup>3</sup> und in den technischen Standards der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA) zum Thema Bankzulassungen verwendete Terminologie verwendet.

---

<sup>3</sup> 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 Rechtlicher Rahmen

### 2.1 SSM-Verordnung und SSM-Rahmenverordnung

Gemäß Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a) der SSM-Verordnung<sup>4</sup> ist ausschließlich die EZB befugt, Zulassungen zur Aufnahme der Tätigkeit als Kreditinstitut zu erteilen. Artikel 6 Absatz 4 sowie Artikel 14 legen fest, dass sich diese Befugnis sowohl auf bedeutende Institute als auch auf weniger bedeutende Institute erstreckt. Erstere werden direkt von der EZB beaufsichtigt, während Letztgenannte der direkten Aufsicht durch die NCAs unterliegen.

Artikel 73 bis 79 der SSM-Rahmenverordnung<sup>5</sup> befassen sich mit der Befugnis zur Erteilung von Zulassungen und insbesondere mit den Aufgaben der jeweils zuständigen NCA bzw. der EZB im Rahmen des Beurteilungsverfahrens.<sup>6</sup>

Bei der Erfüllung ihrer Aufgabe als Gatekeeper kann die EZB alle ihr durch die SSM-Verordnung übertragenen Befugnisse nutzen. So ist sie u. a. befugt, Informationen einzuholen und Zulassungsbeschlüsse mit Bedingungen, Auflagen und Empfehlungen zu verknüpfen.

Gemäß Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a) und Artikel 14 Absatz 5 der SSM-Verordnung hat die EZB zudem die Befugnis, in gewissen Fällen (die im einschlägigen Unionsrecht oder nationalen Recht festgelegt sind) Zulassungen zu entziehen.

### 2.2 CRD IV und nationales Recht

Gemäß Artikel 4 Absatz 3 der SSM-Verordnung wendet die EZB zur Durchführung ihrer Aufsichtsaufgaben das einschlägige Unionsrecht an. Handelt es sich dabei um Richtlinien, so wendet sie die nationalen Rechtsvorschriften an, mit denen diese Richtlinien umgesetzt werden. Zulassungsanforderungen werden vor allem in den Artikeln 8 und 10 bis 14 der CRD IV geregelt, wobei durch diese Bestimmungen eine Mindestharmonisierung angestrebt wird. Nationale Rechtsvorschriften können also zusätzliche Zulassungsanforderungen enthalten. Bei ihren Zulassungsbeschlüssen im Rahmen des SSM wendet die EZB folglich die Zulassungsanforderungen an, die in den nationalen Rechtsvorschriften zur Umsetzung der einschlägigen CRD-IV-Bestimmungen niedergelegt sind. Außerdem berücksichtigt sie etwaige besondere Anforderungen des nationalen Rechts. Dies kann dazu führen, dass

---

<sup>4</sup> 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 (ABl. L 287 vom 29.10.2013, S. 63).

<sup>5</sup> Verordnung (EU) Nr. 468/2014 der Europäischen Zentralbank vom 16. April 2014 zur Einrichtung eines Rahmenwerks für die Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Zentralbank und den nationalen zuständigen Behörden und den nationalen benannten Behörden innerhalb des einheitlichen Aufsichtsmechanismus (SSM-Rahmenverordnung) (EZB/2014/17) (ABl. L 141 vom 14.5.2014, S. 1).

<sup>6</sup> Weitere Informationen hierzu finden sich in Kapitel 6 – Verfahrenstechnische Überlegungen.

Zulassungsanträge in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich behandelt werden.

## 2.3 Technische Standards der EBA

Die EZB wendet alle einschlägigen EU-Rechtsakte an, die von der Europäischen Kommission auf der Grundlage von Entwürfen der EBA verabschiedet wurden. Dies sind insbesondere die technischen Regulierungsstandards (Regulatory Technical Standards – RTS) zu den Informationen, die Antragsteller den zuständigen Behörden beim Antrag auf Erteilung einer Zulassung als Kreditinstitut bereitstellen müssen, und die technischen Durchführungsstandards (Implementing Technical Standards – ITS) zu den bei der Bereitstellung der besagten Informationen zu verwendenden Formularen.<sup>7</sup> In diesen technischen Standards werden die im Zulassungsantrag bereitzustellenden Informationen detailliert aufgeführt. Weiterhin enthalten die Standards das bei Erlaubnis-anträgen zu verwendende Formular sowie Erläuterungen zu den einschlägigen Einreichungsverfahren und -anforderungen.

## 2.4 Leitlinien, Praktiken und Verfahren des SSM

Im vorliegenden Leitfaden deckt der Begriff „Aufsichtsbehörden“ sowohl die NCAs als auch die EZB ab.

Bei der Beurteilung von Zulassungsanträgen müssen die Aufsichtsbehörden die regulatorischen Anforderungen zugrunde legen. Damit eine einheitliche Vorgehensweise gewährleistet ist, muss Klarheit hinsichtlich der Auslegung der Anforderungen herrschen. Außerdem müssen gemeinsame aufsichtliche Praktiken und Verfahren ausgearbeitet werden.

Zu diesem Zweck hat die EZB gemeinsam mit den NCAs Leitlinien in Bezug auf Zulassungsanträge sowie aufsichtliche Praktiken und Verfahren entwickelt. Aus den Leitlinien geht hervor, wie die EZB im Einzelfall die CRD IV, EBA-Standards und nationale Rechtsvorschriften zur Umsetzung der CRD IV anwendet.

Nationales Recht bleibt von diesen Leitlinien unberührt und wird von der EZB angewendet. Bei der Entwicklung und Anwendung dieser Leitlinien richtet sich die EZB nach den technischen Standards der EBA, die gegenüber den Leitlinien Vorrang haben. Die NCAs haben zugestimmt, die Auslegung des nationalen Rechts und die Entwicklung von Verfahren soweit möglich im Einklang mit diesen Leitlinien vorzunehmen.

Dieser Leitfaden wird gegen Ende 2017 oder Anfang 2018 durch Leitlinien zur Bewertung des Kapitals und des Geschäftsplans ergänzt und anschließend mit Blick auf die laufende Weiterentwicklung der SSM-Praxis für Zulassungen sowie regulatorische Entwicklungen innerhalb und außerhalb Europas oder neue Auslegungen der CRD IV seitens z. B. des Europäischen Gerichtshofs überarbeitet.

<sup>7</sup> Final report on draft Regulatory Technical Standards under Article 8(2) of Directive 2013/36/EU and Draft Implementing Technical Standards under Article 8(3) of Directive 2013/36/EU (EBA/RTS/2017/08 und EBA/ITS/2017/05).

## 3 Allgemeine Zulassungsgrundsätze

### 3.1 Gatekeeper-Funktion

Nach Auffassung der Bankenaufsicht soll durch die Erteilung von Zulassungen gewährleistet werden, dass Institute, die nicht sicher bzw. unsolid sind oder eine Gefahr für die Stabilität des Finanzsystems darstellen könnten, keinen Zugang zum Bankenmarkt erhalten. Im Rahmen der Erteilung von Zulassungen an Banken kommt der EZB eine Gatekeeper-Funktion zu. Ihre Aufgabe besteht darin, sicherzustellen, dass neue Akteure am Bankenmarkt solide sind und die rechtlichen Anforderungen auf nationaler und auf EU-Ebene erfüllen. Daher befasst sich die EZB insbesondere mit der Kapitalausstattung, dem Geschäftsplan, der Aufbauorganisation sowie der Eignung von Managern und bedeutenden Anteilseignern von Antragstellern.

Dieser Leitfaden propagiert kein bestimmtes Geschäftsmodell für Banken.

### 3.2 Offene und umfassende Kommunikation

Der Antrag auf Erteilung einer Erlaubnis steht ganz am Anfang (oder erfolgt bei einer einschneidenden Änderung) des Lebenszyklus eines Kreditinstituts und somit auch am Anfang der Kommunikation zwischen Kreditinstitut und Aufsichtsbehörde. Die Aufsichtsbehörden erwarten von allen Antragstellern korrekt und vollständig ausgefüllte Anträge sowie einen offenen und zügigen Informationsaustausch. Dies hilft ihnen dabei, fundierte Entscheidungen zu treffen. Die Informationserfordernisse basieren auf den RTS und ITS der EBA bezüglich der für die Zulassung von Kreditinstituten benötigten Informationen.

Verzögerungen bei der Erteilung der beantragten Erlaubnis sind oftmals darauf zurückzuführen, dass unvollständige Angaben gemacht wurden oder der Antragsteller der Anforderung weiterer Informationen nicht hinreichend nachgekommen ist. Die Aufsichtsbehörden kommunizieren während des gesamten Verfahrens regelmäßig mit dem Antragsteller.

### 3.3 Einheitliche Auslegung

Während der ersten drei Jahre der europäischen Bankenaufsicht hat sich gezeigt, dass die Zulassungsregeln in den Mitgliedstaaten auf unterschiedliche Weise ausgelegt und bei der Beurteilung von Zulassungsanträgen auch unterschiedlich angewendet werden.

Dieser Leitfaden enthält eine detailliertere Erläuterung der Leitlinien, Praktiken und Verfahren, derer sich die EZB bei der Beurteilung von Zulassungsanträgen bedient.

Im Besonderen werden darin Anträge auf Neuzulassung und auf Ausweitung einer bestehenden Zulassung behandelt. Er führt somit nicht zu einer erneuten Beurteilung von bereits erteilten Zulassungen. Die Einhaltung der jeweiligen Anforderungen durch zugelassene Kreditinstitute wird im Zuge der laufenden Aufsicht überwacht.

### 3.4 Einzelfallbeurteilung und Verhältnismäßigkeit

Bei der Beurteilung von Erlaubnisanträgen werden alle relevanten Umstände berücksichtigt. Auch der Verhältnismäßigkeit in Bezug auf Art, Umfang und Komplexität der Tätigkeiten des antragstellenden Unternehmens und dem hieraus erwachsenden Risiko wird Rechnung getragen.

Die Informationserfordernisse werden je nach Antragsart im Einklang mit dem anzuwendenden Recht kalibriert. Bei Anträgen, in denen es um neue, Präzedenzfälle schaffende oder äußerst komplexe Tätigkeiten geht, sind mehr Informationen erforderlich als bei unkomplizierten oder bekannten Tätigkeiten. So ist mit einem Erlaubnisantrag nach interner Umstrukturierung zwecks Verschlinkung einer Gruppenstruktur anders umzugehen als mit einem Antrag aufgrund der Fusion zweier zuvor unabhängiger Kreditinstitute mit unterschiedlichen Geschäftsmodellen oder mit Anträgen von Start-up-Unternehmen.



## 4 Reichweite der Zulassungsanforderungen

Die EZB ist auf dreierlei Weise in das Zulassungsverfahren involviert:

- Sie überprüft, ob ein Unternehmen in ausreichendem Maße jenen grundlegenden Tätigkeiten nachgeht, die es ausüben muss, um im Sinne der CRR als Kreditinstitut zu gelten.
- Sie erteilt Unternehmen bei deren Gründung eine Zulassung als Kreditinstitut und ändert den Inhalt bestehender Zulassungen (z. B. mit Blick auf den Umfang des regulierten Bankgeschäfts).
- Sie erteilt die Erlaubnis für alle regulierten Tätigkeiten, die gemäß anwendbarem Recht eine Zulassung als Kreditinstitut voraussetzen. Dabei ist unerheblich, ob Unionsrecht oder nationales Recht zugrunde liegt, solange die Tätigkeiten der Aufsicht unterliegen.

Die Aufsichtsbehörde muss jeden Umstand und jede Transaktion, die Auswirkungen auf die Notwendigkeit einer Erlaubnis als Kreditinstitut haben könnten, einzeln prüfen, um zu verifizieren, ob wirklich eine Zulassung und nicht eine andere aufsichtliche Genehmigung erforderlich ist.

In den folgenden Kapiteln wird dies weiter ausgeführt.

### 4.1 Grundlegende Tätigkeiten

#### Definition von „Kreditinstitut“ in der CRR

In Artikel 4 Absatz 1 Ziffer 1 der CRR wird ein Kreditinstitut definiert als ein „Unternehmen, dessen Tätigkeit darin besteht, Einlagen oder andere rückzahlbare Gelder des Publikums entgegenzunehmen und Kredite für eigene Rechnung zu gewähren“.

Nach dem Verständnis der EZB umfasst diese Definition sowohl Unternehmen mit eher klassischem Geschäftsmodell als auch Unternehmen, deren Geschäftsmodell die sich wandelnde Rolle von Banken in der Gesellschaft widerspiegelt – vor allem, wenn diese Unternehmen moderne Finanztechnologien (FinTech) einsetzen –, sofern sie beiden Punkten der nachfolgenden Definition entsprechen, also:

a) Einlagen oder andere rückzahlbare Gelder entgegennehmen und b) Kredite für eigene Rechnung gewähren.

Insbesondere wenn nicht klar zu erkennen ist, dass diese beiden grundlegenden Bankgeschäfte tatsächlich betrieben werden, prüft die EZB die Gründe hierfür und

führt eine **gezielte Analyse** durch. Besonderes Augenmerk wird auf Unternehmen gelegt, die nicht beide Geschäfte betreiben, in ihrem Mitgliedstaat aber dennoch einer Zulassungspflicht unterliegen. Dies gilt z. B. für Verwahrstellen von Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren (OGAW) und alternative Investmentfonds.

- Die formale Einhaltung der einzelnen Bestandteile der Kreditinstitut-Definition (etwa wenn ein Unternehmen eine Zulassung als Kreditinstitut beantragt ohne den entsprechenden Tätigkeiten tatsächlich nachzugehen) gilt in der Regel nicht als hinreichende Voraussetzung für die Erteilung einer Zulassung als Kreditinstitut. Bei der Entscheidung, ob ein antragstellendes Unternehmen die Zulassungsvoraussetzungen erfüllt, prüft die EZB, ob das betreffende Unternehmen beide konstituierenden Tätigkeiten (also die Entgegennahme von Einlagen oder anderen rückzahlbaren Geldern und die Kreditgewährung) **in ausreichendem Maße verfolgt**. Eventuelle **zusätzliche Beweggründe** für den Antrag werden in Fällen eingehender geprüft, in denen das Unternehmen die Anforderungen nur formal erfüllt oder zu erfüllen scheint.<sup>8</sup>
- Die EZB prüft, ob der allgemeine Aufsichtsrahmen für Kreditinstitute der **passende und am besten geeignete Rahmen** für die angestrebte Tätigkeit ist. Für bestimmte spezielle Finanztätigkeiten wie die Ausgabe von E-Geld oder für Zahlungsdienste gibt es ein eigenes Regulierungssystem, das passender ist.
- Um als Kreditinstitut zu gelten, muss das antragstellende Unternehmen in beiden Bereichen – also der Entgegennahme von Einlagen oder anderen rückzahlbaren Geldern und der Kreditgewährung – tätig sein. In der Anfangszeit (z. B. in den ersten zwölf Monaten nach Aufnahme des Geschäftsbetriebs) kann dies jedoch mit einer gewissen Flexibilität gehandhabt werden.

Beabsichtigt der Antragsteller, eine der beiden konstituierenden Tätigkeiten nicht gleich mit Aufnahme des Geschäftsbetriebs anzubieten, so sollte die zuständige Behörde prüfen, ob sich dies auf die Tragfähigkeit des Geschäftsplans auswirken könnte.

So haben beispielsweise fehlende Zinserträge aus der Kreditvergabe Auswirkungen auf die Zinszahlungen im Einlagengeschäft. Die Aufsichtsbehörde prüft in solchen Fällen, ob ein derartiges Geschäftsmodell tragfähig ist. Dabei berücksichtigt sie, wann die fehlende Tätigkeit voraussichtlich aufgenommen wird.

Enthält der Geschäftsplan des Unternehmens für die Zeit nach der Anlaufphase keine regelmäßige Kreditgewährung für eigene Rechnung, so prüft die zuständige Behörde, ob ein anderes Regulierungssystem passender ist.

---

<sup>8</sup> Bei der Prüfung wird sämtlichen Anforderungen des nationalen Rechts Rechnung getragen.

## Orientierung zu den in der Definition verwendeten Begriffen

Weder in der CRR noch in der CRD IV werden die einzelnen Begriffe, die gemeinsam die Definition eines Kreditinstituts bilden, näher erläutert. Auch wenn bei einigen dieser Begriffe (wie z. B. „Unternehmen“) in der Praxis wohl kaum Diskussionsbedarf besteht, hat die fehlende Definition bei anderen Begriffen dazu geführt, dass in den EU-Mitgliedstaaten unterschiedliche Auffassungen dazu herrschen, welche Unternehmen als Kreditinstitute einzustufen sind. Zur Gewährleistung eines einheitlichen Verständnisses wird nachstehend dargelegt, wie die EZB bestimmte zentrale Begriffe auslegt (unbeschadet der rechtlichen Anforderungen auf nationaler und auf EU-Ebene).

### Einlagen und andere rückzahlbare Gelder

Eines der wichtigsten Ziele einer harmonisierten Aufsicht besteht im angemessenen Schutz von Einlegern, Anlegern und Verbrauchern. Daher werden all jene Institute beaufsichtigt, deren Geschäft darin besteht, rückzahlbare Gelder von der Öffentlichkeit entgegenzunehmen, entweder als Einlagen oder in anderer Form (wie etwa der fortlaufenden Emission von Anleihen oder vergleichbaren Wertpapieren). Unter rückzahlbaren Geldern (einschließlich Einlagen) sind also beispielsweise langfristige Sparkonten, Girokonten, Sparkonten ohne Kündigungsfrist, Mittel in Anlagekonten oder in anderer rückzahlbarer Form zu verstehen. Der weiten Auslegung des Europäischen Gerichtshofs zufolge sind unter „anderen rückzahlbaren Geldern“ nicht nur Finanzierungsinstrumente zu verstehen, deren Wesensmerkmal die Rückzahlbarkeit ist, sondern auch solche, die dieses Merkmal zwar nicht besitzen, bei denen die Rückzahlung der eingezahlten Gelder jedoch vertraglich vereinbart ist.<sup>9</sup>

Auch die Definition von „Einlage“ ist weit gefasst. In der EU-Richtlinie über Einlagensicherungssysteme (Directive on Deposit Guarantee Schemes – DGSD)<sup>10</sup> wird sie definiert als „ein Guthaben, das sich aus auf einem Konto verbliebenen Beträgen oder aus Zwischenpositionen im Rahmen von normalen Bankgeschäften ergibt und vom Kreditinstitut nach den geltenden gesetzlichen und vertraglichen Bedingungen [*al pari*] zurückzuzahlen ist, einschließlich einer Festgeldeinlage und einer Spareinlage“.<sup>11</sup>

Mittel, die beispielsweise im Zusammenhang mit der Bereitstellung bestimmter Dienstleistungen (z. B. Zahlungsdiensten oder der Ausgabe von E-Geld)

<sup>9</sup> Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union, 11. Februar 1999, in der Rechtssache *Romanelli*, C-366/97, ECLI:EU:C:1999:71, Absatz 17.

<sup>10</sup> Richtlinie 2014/49/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 über Einlagensicherungssysteme (ABl. L 173 vom 12.6.2014, S. 149).

<sup>11</sup> Artikel 2 Absatz 1 Ziffer 3 DGSD.

entgegengenommen wurden, sind ausdrücklich vom Anwendungsbereich der CRD IV und/oder der CRR ausgenommen.<sup>12</sup>

### Öffentlichkeit

Unbeschadet der nach nationalem Recht bestehenden Definitionen des Begriffs „Öffentlichkeit“ ist mit diesem Begriff im Aufsichtskontext ein Schutzaspekt verknüpft: So sollen natürliche und juristische Personen davor geschützt werden, dass sie nicht beaufsichtigten Unternehmen mit unklarer finanzieller Solidität Geld anvertrauen. Einzelne Gruppen, bei denen davon auszugehen ist, dass sie keinen derartigen Schutz benötigen, fallen daher gegebenenfalls nicht unter den Begriff der „Öffentlichkeit“. Dies sind beispielsweise Personen, die in einer (persönlichen) Beziehung zu dem Unternehmen stehen, dem sie ihre Gelder anvertrauen und die somit dessen finanzielle Solidität beurteilen können, sowie professionelle Marktteilnehmer mit genügend Fachwissen und ausreichend Mitteln, um eigene Nachforschungen zu ihrem Geschäftspartner anstellen zu können.

### Gewährung von Krediten für eigene Rechnung

Ausleihungen in Form von Darlehen oder Krediten muss das Kreditinstitut „für eigene Rechnung“ vornehmen. Somit ist das Kreditinstitut der Gläubiger, die von ihm ausgereichten Gelder werden zu seinen Aktiva. Zu den verschiedenen Kreditarten zählen u. a. die in Anhang I der CRD IV unter Punkt 2 aufgeführten Darlehensgeschäfte, d. h. Konsumentenkredite, Kreditverträge im Zusammenhang mit Immobilien, Factoring und Handelsfinanzierung. Überziehungsfazilitäten können gemäß CRR-Definition auch zu den Krediten zählen.

## 4.2 Auslösetatbestände für eine Zulassungsanforderung

### Erstzulassung

Die Gründe, aus denen Unternehmen bei ihrer NCA einen Erstantrag auf Zulassung stellen müssen, sind unterschiedlich. Für den Antrag ist es im Allgemeinen unerheblich, ob die Zulassung nur vorübergehend oder dauerhaft benötigt wird. In der Regel werden Zulassungen allerdings auf unbegrenzte Zeit erteilt.

---

<sup>12</sup> Artikel 18 Absatz 3 der Zweiten Zahlungsdiensterichtlinie (Richtlinie (EU) 2015/2366 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2015 über Zahlungsdienste im Binnenmarkt, zur Änderung der Richtlinien 2002/65/EG, 2009/110/EG und 2013/36/EU und der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 sowie zur Aufhebung der Richtlinie 2007/64/EG (ABl. 337 vom 23.12.2015, S. 35) und Artikel 6 Absatz 3 der E-Geld-Richtlinie (Richtlinie 2009/110/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. September 2009 über die Aufnahme, Ausübung und Beaufsichtigung der Tätigkeit von E-Geld-Instituten, zur Änderung der Richtlinien 2005/60/EG und 2006/48/EG sowie zur Aufhebung der Richtlinie 2000/46/EG (ABl. L 267 vom 10.10.2009, S. 7).

- Jede **Person oder Personengruppe, die den Status eines Kreditinstituts anstrebt**, also Einlagen oder andere rückzahlbare Gelder entgegennehmen und Kredite gewähren will, benötigt eine Neuzulassung. Hierbei kann es sich um ein neu gegründetes oder aber um ein bereits bestehendes Unternehmen handeln, das schon eine der beiden erforderlichen Tätigkeiten ausübt und sein Dienstleistungsportfolio nun um die andere Tätigkeit ergänzen möchte. Oder um ein reguliertes Finanzinstitut, das sein Geschäft auf die komplette Bank-Dienstleistungspalette ausweiten will.
- Eine Neuzulassung kann auch bei einer **Fusion von zwei oder mehr Kreditinstituten nötig werden, wenn das aus der Fusion hervorgegangene Unternehmen die Tätigkeiten der Vorgängerinstitute ausüben soll**. Jedes neue Unternehmen, das regulierten Tätigkeiten nachgeht, benötigt hierfür eine Erlaubnis.

Manchmal wird ein neues Unternehmen nur für einen kurzen Zeitraum gegründet. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn im Zuge einer Fusion die Tätigkeiten eines Kreditinstituts herausgelöst werden müssen und vorübergehend von einem neuen, für die Interimszeit eingesetzten Unternehmen übernommen werden, bevor die Verschmelzung zu dem endgültigen Unternehmen erfolgt. Auch solche vorübergehend eingesetzten, neuen Unternehmen benötigen eine Erlaubnis.

Ausnahmen können aber bei temporär bestehenden Kreditinstituten gemacht werden, welche die Tätigkeiten nur für eine sogenannte juristische Sekunde übernehmen, d. h., solange, bis die Rechtsgeschäfte zum Vollzug der Fusion abgeschlossen sind. Bei der Entscheidung, ob eine Ausnahme gemacht werden kann, berücksichtigt die Aufsichtsbehörde die mit der Durchführung der jeweiligen Transaktion verbundenen Umstände und Risiken. Nach Auffassung der EZB kann eine solche Ausnahme nur gewährt werden, wenn die beteiligten Parteien einen Sicherungsmechanismus für den Fall eingerichtet haben, dass die Übertragung nicht innerhalb der juristischen Sekunde abgeschlossen werden kann. Alle übrigen, für die Fusion erforderlichen aufsichtlichen Genehmigungen sind trotzdem einzuholen.

- Unter einer **Brückenbank** versteht man ein vorübergehend eingerichtetes Kreditinstitut, dessen Zweck darin besteht, die Forderungen und Verbindlichkeiten eines anderen, zumeist insolventen Instituts zu halten, damit kritische Funktionen weiterlaufen, während der Verkauf oder die Abschreibung von Vermögenswerten organisiert wird. Obgleich Brückenbanken nur vorübergehend eingesetzt werden, handelt es sich bei ihnen um Kreditinstitute, und die EZB entscheidet folglich über ihre Zulassung.

Brückenbanken müssen oft kurzfristig eingerichtet werden, um Banken zu unterstützen, die in Schieflage geraten sind. Aufgrund der Dringlichkeit und der kurzen Fristen kann Brückenbanken in hinreichend begründeten Ausnahmefällen gemäß der EU-Richtlinie zur Sanierung und Abwicklung von

Finanzinstituten (Bank Recovery and Resolution Directive – BRRD)<sup>13</sup> genehmigt werden, ihre Tätigkeit aufzunehmen, ohne den in der CRD IV enthaltenen Anforderungen vollumfänglich zu entsprechen. Derartige Ausnahmen sollten jedoch zeitlich befristet sein.

Je nach Sachlage sind weitere Behörden in das Zulassungsverfahren von Brückenbanken involviert, vor allem der Einheitliche Abwicklungsausschuss (Single Resolution Board – SRB) oder die jeweilige nationale Abwicklungsbehörde. Gegebenenfalls können weitere Behörden eingebunden werden.

## Zulassungsänderungen

Diverse Gründe können dazu führen, dass Unternehmen eine Änderung ihrer Zulassung beantragen müssen. Einige davon sind nachstehend aufgeführt.

- Manche Mitgliedstaaten erteilen keine generelle Erlaubnis, die es dem Antragsteller gestatten würde, alle in Anhang I der CRD IV aufgeführten Tätigkeiten (oder darüber hinausgehende Tätigkeiten, wenn es das nationale Recht so definiert) durchzuführen. Liegt keine generelle Erlaubnis vor, muss der Anwendungsbereich der ursprünglichen Zulassung möglicherweise ausgeweitet werden, wenn ein zugelassenes Unternehmen beabsichtigt, eine weitere regulierte Tätigkeit aufzunehmen (z. B. Wertpapierdienstleistungen, Portfolioverwaltung, Verwahr- und Depotdienstleistungen usw.).

## Anhang I der CRD IV

---

### LISTE DER TÄTIGKEITEN, FÜR DIE DIE GEGENSEITIGE ANERKENNUNG GILT

1. Entgegennahme von Einlagen und sonstigen rückzahlbaren Geldern
2. Darlehensgeschäfte, insbesondere Konsumentenkredite, Kreditverträge im Zusammenhang mit Immobilien, Factoring mit und ohne Rückgriff, Handelsfinanzierung (einschließlich Forfaitierung)
3. Finanzierungsleasing
4. Zahlungsdienste im Sinne des Artikels 4 Absatz 3 der Richtlinie 2007/64/EG
5. Ausgabe und Verwaltung anderer Zahlungsmittel (z. B. Reiseschecks und Bankschecks), soweit diese Tätigkeit nicht unter Nummer 4 fällt
6. Bürgschaften und Kreditzusagen

---

<sup>13</sup> 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).

7. Handel für eigene Rechnung oder im Kundenauftrag mit:
  - (a) Geldmarktinstrumenten (Schecks, Wechsel, Depositenzertifikate usw.)
  - (b) Devisen
  - (c) Finanzterminkontrakten und Optionen
  - (d) Wechselkurs- und Zinssatzinstrumenten
  - (e) Wertpapieren
8. Teilnahme an Wertpapieremissionen und Bereitstellung einschlägiger Dienstleistungen
9. Beratung von Unternehmen über Kapitalstruktur, industrielle Strategie und damit verbundene Fragen sowie Beratung und Dienstleistungen im Zusammenhang mit Unternehmenszusammenschlüssen und -übernahmen
10. Geldmaklergeschäfte
11. Portfolioverwaltung und -beratung
12. Wertpapieraufbewahrung und -verwaltung
13. Handelsauskünfte
14. Schließfachverwaltungsdienste
15. Ausgabe von E-Geld

Die Dienstleistungen und Tätigkeiten nach Anhang I Abschnitte A und B der Richtlinie 2004/39/EG, die sich auf Finanzinstrumente nach Anhang I Abschnitt C jener Richtlinie beziehen, unterliegen der gegenseitigen Anerkennung gemäß dieser Richtlinie.

- 
- Die Tätigkeitsfelder einer Bank können sich im Laufe der Zeit ändern. Erfordert eine **Änderung der Tätigkeit** nach nationalem Recht einen Zulassungsbeschluss, so muss die EZB eingebunden werden. Sie trifft auch den Zulassungsbeschluss. Erstreckt sich die ursprüngliche Zulassung bereits auf die neue Tätigkeit, so muss keine Zulassungsänderung beantragt werden.
  - Auch die Rechtsform eines Unternehmens kann sich ändern. Erfordert die **Änderung der Rechtsform** nach nationalem Recht einen Zulassungsbeschluss oder verändert sich mit Änderung der Rechtsform die für das Unternehmen geltende Aufsichtsregelung, so muss die EZB ebenfalls eingebunden werden, und sie trifft auch den Zulassungsbeschluss. Sieht das nationale Recht im Fall einer Änderung der Rechtsform keinen Zulassungsbeschluss vor, so können dennoch anderweitige aufsichtliche

Genehmigungen nötig sein (z. B. bei Änderung der Gründungsdokumente (Satzung) des Kreditinstituts).

- Auch **Fusionen** können einen Beschluss der EZB über die Ausweitung einer Zulassung erforderlich machen, vor allem dann, wenn die Zulassungen der beteiligten Unternehmen nicht dieselben Tätigkeiten abdecken. Das Unternehmen, das die regulierten Tätigkeiten übernimmt, die zuvor von den anderen Fusionsparteien durchgeführt wurden, muss eine Zulassung für sämtliche Tätigkeiten besitzen. Verfügt das Unternehmen bereits über eine Bankzulassung, so muss diese unter Umständen ausgeweitet werden. Zudem sind auch alle sonstigen, im Zusammenhang mit der Fusion erforderlichen aufsichtlichen Genehmigungen einzuholen.

Da im Rahmen des SSM ausschließlich die EZB befugt ist, Zulassungen zu erteilen, sollten Zulassungen nicht ohne vorherige Genehmigung der EZB auf neue oder bestehende Unternehmen übertragen werden.

Grundsätzlich kann bei der Beurteilung von Anträgen auf Zulassungsänderung das Verhältnismäßigkeitsprinzip stärker in den Fokus rücken als bei Erstanträgen auf Erteilung einer Zulassung. Beispiele hierfür finden sich in Kapitel 5.

## 4.3 Zusätzliche, durch nationales Recht regulierte Tätigkeiten

Siehe auch folgende Klarstellung auf der Website der EZB zur Bankenaufsicht:

Schreiben vom 31. März 2017 zur Zuständigkeit der EZB zur Ausübung der ihr nach nationalem Recht gewährten Aufsichtsbefugnisse (nur auf Englisch verfügbar.)

Unter Umständen regelt das nationale Recht weitere Tätigkeiten, die nicht in Anhang I der CRD IV erfasst sind. Aus diesem Grund muss die EZB möglicherweise auch dann einen Zulassungsbeschluss treffen, wenn ein Kreditinstitut gemäß nationalem Recht zur Aufnahme einer finanziellen Tätigkeit eine Zulassung benötigt. Dies gilt sogar dann, wenn die betreffende Aktivität nicht zu den in Anhang I der CRD IV aufgeführten Tätigkeiten zählt, sofern diese Zulassungsanforderung gemäß EU-Recht der Aufsicht unterliegt.<sup>14 15</sup>

Die EZB erteilt Zulassungen für Tätigkeiten, die nur durch nationales Recht reguliert werden, sofern diese Tätigkeiten gemäß Unionsrecht einer Aufsichtsfunktion unterliegen.

<sup>14</sup> Eine Ausnahme bildet bislang die Erlaubnis zur Durchführung von Tätigkeiten im Zusammenhang mit gedeckten Schuldverschreibungen. Bis zur weiteren Prüfung ist für diese Tätigkeiten nach nationalem Recht eine spezielle Genehmigung erforderlich.

<sup>15</sup> Vgl. Artikel 78 Absatz 5 der SSM-Rahmenverordnung, dem zufolge „der Beschluss, mit dem die Zulassung erteilt wird, [...] sich auf die vom Antragsteller ausgeübten Tätigkeiten eines Kreditinstituts gemäß den nationalen Rechtsvorschriften [erstreckt].“



# 5 Beurteilung von Zulassungsanträgen

Siehe hierzu auch:

- Technische Standards der EBA
- Geschäftsplan: Artikel 10 der CRD IV
- Eigenmittel: Artikel 12 der CRD IV
- Eignung des Leitungsorgans: Artikel 91 der CRD IV
- Eignung der Anteilseigner: Artikel 14 der CRD IV

Die Aufsichtsbehörde beurteilt die vom Antragsteller zur Beantragung einer Erstzulassung oder der Änderung einer bestehenden Zulassung vorgelegten Informationen anhand einer Reihe von Kriterien, die sich aus dem Unionsrecht und dem nationalen Recht ergeben. Die Beurteilung erfolgt auf eine Art und Weise, die der Art der beantragten Zulassung angemessen ist. Nachfolgend sind einige der Bereiche aufgeführt, die Gegenstand der Beurteilung sind:

- Allgemeine Vorstellung des Antragstellers und der Entwicklung des Unternehmens im Zeitverlauf, einschließlich Hintergrund und Beweggründe für die Antragstellung
- Geschäftsplan, einschließlich geplanter Tätigkeiten, Geschäftsmodell und des damit verbundenen Risikoprofils
- Aufbauorganisation des antragstellenden Unternehmens, einschließlich Organisation der IT und Auslagerungsanforderungen
- Finanzdaten, darunter Bilanzprognose, Prognosen zur Gewinn- und Verlustrechnung sowie Informationen zur Angemessenheit des internen Kapitals und der Liquidität
- Eignung der Anteilseigner
- Eignung des Leitungsorgans, der Inhaber von Schlüsselfunktionen und des Aufsichtsrats

In den nachfolgenden Kapiteln werden die Beurteilungskriterien weiter ausgeführt.

## 5.1 Kapital

[Der vorliegende Leitfaden wird zu einem späteren Zeitpunkt um Leitlinien für die Bestimmung und Beurteilung des erforderlichen Kapitals einer neu zugelassenen Bank ergänzt, aber erst nach Durchführung einer gesonderten öffentlichen Konsultation.]

## 5.2 Geschäftsplan

[Der vorliegende Leitfaden wird zu einem späteren Zeitpunkt um Leitlinien zur Beurteilung des erforderlichen Geschäftsplans neu zugelassener Banken ergänzt, aber erst nach Durchführung einer gesonderten öffentlichen Konsultation.]

## 5.3 Beurteilung der fachlichen Qualifikation und persönlichen Zuverlässigkeit der Mitglieder des Leitungsorgans

Mit Blick auf die Mitglieder des Leitungsorgans des antragstellenden Unternehmens muss geprüft werden, ob diese den Anforderungen an die fachliche Qualifikation und persönliche Zuverlässigkeit genügen („Eignung“). Dies gilt für alle Mitglieder des Leitungsorgans sowohl in seiner Leitungs- als auch in seiner Aufsichtsfunktion. Grundsätzlich umfasst schon der Zulassungsbeschluss die Beurteilung der fachlichen Qualifikation und persönlichen Zuverlässigkeit sämtlicher Mitglieder des Leitungsorgans.

Anders als bei den Prüfungen der fachlichen Qualifikation und persönlichen Zuverlässigkeit im Rahmen der laufenden Aufsicht führt die EZB im Zuge des Zulassungsverfahrens die entsprechende Prüfung von potenziellen Mitgliedern des Leitungsorgans sowohl für bedeutende als auch weniger bedeutende Institute durch.

Sobald der Zulassungsbeschluss gefasst ist, haben spätere Ernennungen von Mitgliedern oder personelle Änderungen des Leitungsorgans weder Auswirkungen auf den ursprünglichen Zulassungsbeschluss noch erfordern sie einen neuen Beschluss.

Ernennungen von Leitungsorganmitgliedern werden im Rahmen eines Zulassungsverfahrens nach denselben Kriterien beurteilt wie im Rahmen eines regulären Verfahrens zur Beurteilung der fachlichen Qualifikation und persönlichen Zuverlässigkeit.

Da das Beurteilungsverfahren dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit unterliegt, ist es auf die zu erwartende systemische Bedeutung sowie das voraussichtliche Risikoprofil des antragstellenden Unternehmens zugeschnitten. Anhand der nachfolgenden Punkte wird deutlich, wie der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit angewandt wird:

- Per definitionem besitzen Kreditinstitute, die eine Ausweitung ihrer Zulassung beantragen, bereits eine Zulassung und werden, je nach Bedeutung, entweder von der EZB oder einer NCA beaufsichtigt. Daher werden nur Leitungsorganmitglieder, deren Ernennung aufgrund der Ausweitung erfolgt, einer Beurteilung unterzogen.

Ändert sich das Geschäftsmodell des Unternehmens durch die Ausweitung beträchtlich oder wird sein Dienstleistungs- bzw. Produktangebot dadurch weitaus komplexer, so kann das Leitungsorgan als Ganzes im Rahmen der Zulassungserweiterung einer Beurteilung unterzogen werden, um sicherzustellen, dass seine fachliche Eignung insgesamt gewahrt bleibt.

Bestehende Mitglieder des Leitungsorgans werden im Rahmen eines Verfahrens zur Ausweitung einer Zulassung in der Regel nicht erneut beurteilt. Werden aber im Zuge der Beurteilung neue Tatsachen bekannt, die sich negativ auf die fachliche Qualifikation und persönliche Zuverlässigkeit der Mitglieder des Leitungsorgans auswirken könnten, so kann die NCA gemeinsam mit der

Nähere Informationen zu diesem Thema finden sich in der EZB-Publikation [Leitfaden zur Beurteilung der fachlichen Qualifikation und persönlichen Zuverlässigkeit](#)

EZB erwägen, eine gesonderte vollständige Beurteilung der fachlichen Qualifikation und persönlichen Zuverlässigkeit durchzuführen.

- Bei Ernennungen im Zusammenhang mit Brückenbanken wird das übliche Verfahren zur Beurteilung der fachlichen Qualifikation und persönlichen Zuverlässigkeit angewandt. Ausnahmen hinsichtlich der Anforderungen an die fachliche Qualifikation und persönliche Zuverlässigkeit dürfen nur dann gewährt werden, wenn die Einrichtung einer Brückenbank besonders dringlich ist.
- Bei der Beurteilung des Rufs der benannten Personen/Bewerber wird bei allen Antragstellern einheitlich vorgegangen, unabhängig vom künftigen Status des antragstellenden Unternehmens als bedeutendes oder weniger bedeutendes Kreditinstitut; hier findet der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit keine Anwendung.

## 5.4 Beurteilung von direkten und indirekten Anteilseignern

Der Begriff „Anteilseigner“ umfasst im vorliegenden Dokument „Anteilseigner und Gesellschafter“ im Sinne von Artikel 14 der CRD IV.

Halten die Anteilseigner des antragstellenden Unternehmens mehr als 10 % des Kapitals oder der Stimmrechte oder üben sie erheblichen Einfluss auf das Management des Unternehmens aus, so wird beim Zulassungsverfahren das Kriterium der qualifizierten Beteiligung angewandt. Gibt es mehrere kleinere Anteilseigner ohne qualifizierte Beteiligung, so werden für gewöhnlich die 20 größten Anteilseigner einer Beurteilung unterzogen.<sup>16</sup>

Bestehende Anteilseigner werden im Rahmen eines Verfahrens zur Ausweitung einer Zulassung in der Regel nicht erneut beurteilt. Werden aber im Zuge der Beurteilung neue Tatsachen bekannt, die sich negativ auf die Eignung von qualifizierten Anteilseignern auswirken könnten, so kann die NCA gemeinsam mit der EZB erwägen, eine gesonderte Beurteilung der Anteilseigner durchzuführen, sofern das nationale Recht eine entsprechende Befugnis vorsieht.

### Qualifizierte Beteiligungen

Im Rahmen eines Zulassungsverfahrens werden die Anteilseigner anhand derselben Kriterien beurteilt wie die Erwerber einer qualifizierten Beteiligung an einem bestehenden Kreditinstitut. Diese Kriterien sind:

- der Ruf des Anteilseigners
- seine finanzielle Solidität
- kein Verdacht auf Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung

<sup>16</sup> Final report on draft Regulatory Technical Standards under Article 8(2) of Directive 2013/36/EU and Draft Implementing Technical Standards under Article 8(3) of Directive 2013/36/EU (EBA/RTS/2017/08 und EBA/ITS/2017/05).

Bestandteil der allgemeinen Zulassungsbeurteilung sind zudem zwei weitere Kriterien, die auch bei der Beurteilung des Erwerbs von qualifizierten Beteiligungen herangezogen werden:

- der Ruf, die Kenntnisse und Fähigkeiten sowie die Erfahrung der Geschäftsleiter des Kreditinstituts (siehe Kapitel 5.3)
- die voraussichtliche Einhaltung der Aufsichtsanforderungen durch das Institut (siehe Kapitel 5.1)

Die Beurteilung entspricht zwar weitgehend jener, die im Zuge eines Verfahrens im Zusammenhang mit einer qualifizierten Beteiligung durchgeführt wird, doch erfolgt kein gesonderter Beschluss hinsichtlich der qualifizierten Beteiligung, sofern die nationalen Rechtsvorschriften zur Umsetzung der CRD IV nichts anderes vorsehen. Das Ergebnis der Beurteilung der Anteilseigner fließt somit grundsätzlich in den Zulassungsbeschluss ein.

## Gezielte Beurteilung der 20 größten Anteilseigner

Weitere Informationen zu diesem Thema finden sich in den technischen Regulierungsstandards der EBA, deren Umsetzung derzeit noch aussteht.

Gibt es keine Personen mit qualifizierter Beteiligung, so stützt sich die Beurteilung in der Regel stattdessen auf die 20 größten Anteilseigner. Bei Unternehmen mit weniger als 20 Anteilseignern konzentriert sie sich auf alle Anteilseigner.

Die Informationserfordernisse für die 20 Anteilseigner, die Gegenstand der gezielten Beurteilung sind, tragen nicht nur den EBA-Standards Rechnung, sondern auch dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, dem Umfang der Beteiligung und der Rolle der Anteilseigner.

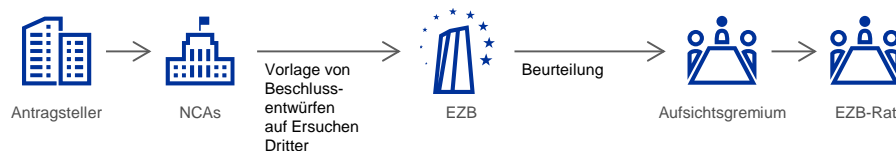
Wenn die Anteile mehrerer Anteilseigner gleich groß sind, erschwert dies die Entscheidung, welche Personen im Rahmen der gezielten Beurteilung in den Kreis der 20 größten Anteilseigner aufzunehmen sind. In einem solchen Fall erstreckt sich die Beurteilung grundsätzlich auf alle Anteilseigner, deren Anteil genauso groß ist wie der kleinste Anteil über dem Schwellenwert.

## 6 Verfahrenstechnische Überlegungen

Im Euro-Währungsgebiet ist das Verfahren zur Erteilung oder Ausweitung einer Bankzulassung eines der sogenannten gemeinsamen Verfahren. Die EZB und die nationalen Aufsichtsbehörden sind zu verschiedenen Zeitpunkten in dieses gemeinsame Verfahren eingebunden. Erste Anlaufstelle für alle Antragsteller ist jeweils die nationale Aufsichtsbehörde des Landes, in dem die Bank ihren Standort hat/haben wird. Dabei ist unerheblich, ob die Bank als bedeutend eingestuft ist oder nicht. Während des gesamten Verfahrens, das für alle beaufsichtigten Kreditinstitute mit dem Beschluss der EZB endet, arbeiten die nationalen Aufsichtsbehörden und die EZB eng zusammen.

### Abbildung 1

#### Das Erlaubnisverfahren



### 6.1 Geltende Fristen

Aus Artikel 15 der CRD IV geht hervor, dass binnen eines Zeitraums von höchstens zwölf Monaten über einen Zulassungsantrag entschieden wird. Da die Richtlinie jedoch nicht von allen Mitgliedstaaten einheitlich in nationales Recht umgesetzt wurde, enthalten die nationalen Rechtsvorschriften weiterhin unterschiedliche Fristen. Der Beginn der für den Zulassungsantrag vorgesehenen Countdown-Phase bzw. Frist kann in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich sein. In einigen Ländern beginnt die Frist mit dem Eingang des Antrags bei der NCA – selbst wenn der Antrag unvollständig ist.<sup>17</sup> In anderen hingegen läuft sie erst dann, wenn der Antrag als vollständig erachtet wird.<sup>18</sup> Gleichmaßen können Unterbrechungszeiträume in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich gehandhabt werden.

Ein Zulassungsantrag gliedert sich im Wesentlichen in die drei folgenden Phasen auf:

- Zeitraum vor der Antragstellung
- Antragsphase
- Übergabe an die laufende Aufsicht

Unter diesen Rahmenbedingungen wird der nachfolgend umrissene dreistufige Ansatz soweit wie möglich angewendet.

<sup>17</sup> „Start 1“ in Abbildung 2 und 3

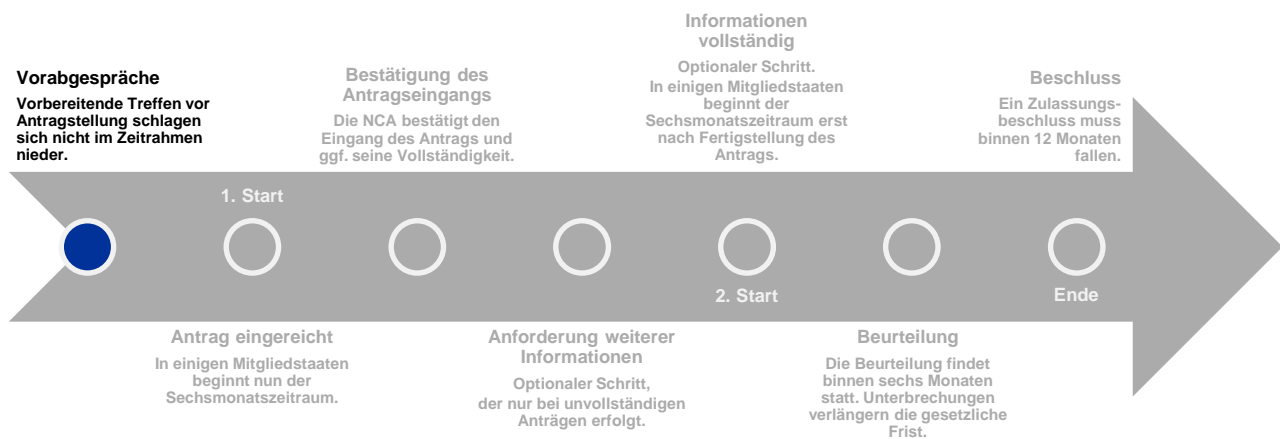
<sup>18</sup> „Start 2“ in Abbildung 2 und 3

## Zeitraum vor der Antragstellung

In der Regel finden schon vor der offiziellen Einreichung des Zulassungsantrags Gespräche zwischen Aufsichtsbehörde und Antragsteller statt. Somit können a) das Verfahren und die Informationserfordernisse erklärt, b) u. a. geprüft werden, ob eine Erlaubnis als Kreditinstitut die passende Genehmigungsart für das jeweilige Unternehmen ist, c) die angemessene Darstellung der Zulassungspläne geprüft und d) potenzielle Bedenken seitens der Aufsicht frühzeitig vorgebracht werden. Diese Vorgehensweise trägt zu einem reibungsloseren Verfahren bei und wird daher empfohlen.

### Abbildung 2

#### Zeitlicher Ablauf, Zeitraum vor der Antragstellung



Vonseiten der Aufsicht werden Experten eingebunden, die mit dem Zulassungsverfahren und den Beurteilungskriterien vertraut sind. Wichtig ist, dass von Unternehmensseite die richtigen Personen an den Vorabgesprächen teilnehmen, d. h. leitende Mitarbeiter mit Entscheidungsbefugnis sowie Personen mit ausreichender Kenntnis der Betriebsabläufe, um detaillierte Fragen beantworten zu können.

Das von der Aufsichtsbehörde in dieser Phase gegebene Feedback hat keine Auswirkung auf das Ergebnis der Antragsphase und den späteren Beschluss der EZB.

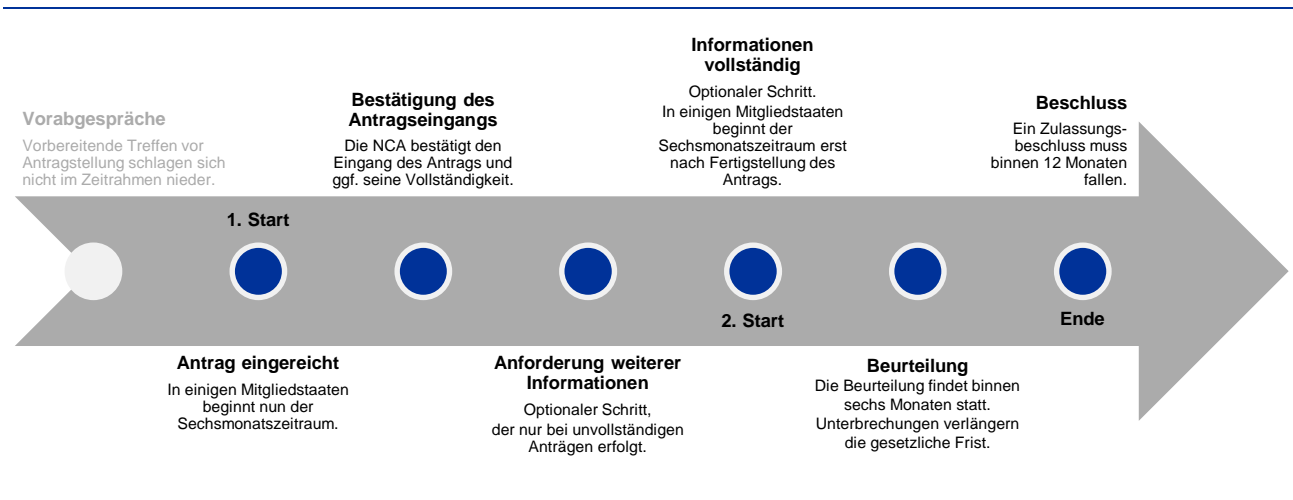
Der Zeitraum vor der Antragstellung ermöglicht es dem Antragsteller, den Umfang und den Zeitplan des Projekts einzuschätzen. Auf dieser Grundlage kann er entscheiden, ob er das Verfahren später anstoßen oder unterbrechen möchte oder aber in die nächste Phase eintreten und einen offiziellen Antrag bei der NCA stellen möchte.

## Antragsphase

Erste Anlaufstelle ist in jedem Fall die NCA, da nationale Rechtsvorschriften berücksichtigt werden müssen.

Die Aufsichtsbehörden treffen sich für gewöhnlich regelmäßig mit dem Antragsteller, um ihn während des gesamten Beurteilungsverfahrens zu begleiten und um die eingereichten Informationen detailliert zu erörtern.

**Abbildung 3**  
Zeitlicher Ablauf, Antragsphase



Im Zuge der Beurteilung können die NCA und die EZB den Antragsteller jederzeit um weitere Informationen ersuchen, wenn erforderlich. Oft ergibt sich im Zuge des Antragsverfahrens, dass weitere Informationen benötigt werden, um den Sachverhalt zu verstehen und den Antrag analysieren zu können.

Je nach anwendbarem nationalem Recht können derartige Ersuchen um weitere Informationen dazu führen, dass das Verfahren ausgesetzt und die gesetzliche Frist dementsprechend verschoben wird. Allerdings sollte das gesamte Verfahren – beginnend mit der Bestätigung des Antragsingangs seitens der NCA und einschließlich etwaiger Unterbrechungen – nicht länger als zwölf Monate dauern.

Der Antragsteller kann seinen Antrag jederzeit zurückziehen, wobei er die NCA entsprechend informiert. Von dieser Möglichkeit kann zum Beispiel dann Gebrauch gemacht werden, wenn der Antragsteller der Auffassung ist, dass die für die Zulassung notwendigen Anforderungen nicht erfüllt werden können. Ansonsten endet das Verfahren mit einem Ablehnungsbeschluss seitens der NCA oder, falls die NCA sich gegenüber der EZB für die Erteilung der Zulassung ausgesprochen hat (worüber sie den Antragsteller entsprechend informiert), mit einem Zulassungs- oder Ablehnungsbeschluss der EZB.

## Exemplarischer Ablauf eines Zulassungsantrags

---

- Die Gruppe A beschließt die Gründung einer neuen Tochtergesellschaft namens „Bank X“.
  - Die Gruppe A wendet sich an die NCA des Mitgliedstaats, in dem die Bank X niedergelassen sein wird. Es finden mehrere vorbereitende Treffen mit der NCA statt, gegebenenfalls wird auch die EZB eingebunden. Bei diesen Treffen wird das Verfahren erläutert und es wird ausgeführt, welche Informationen mit dem Antrag einzureichen sind.
  - Dann reicht die Gruppe A bei ihrer NCA den offiziellen Antrag auf Zulassung der Bank X als Kreditinstitut ein.
  - Die Countdown-Phase beginnt mit Ersteinreichung des Antrags (nach den nationalen Rechtsvorschriften des Mitgliedstaats, in dem die Bank X niedergelassen sein wird).
  - Die NCA bestätigt der Gruppe A den Eingang des Antrags sowie den offiziellen Beginn der Beurteilungsphase und teilt ihr die geltende gesetzliche Frist mit.
  - Während der Beurteilungsphase stellen die NCA und die EZB fest, dass in den Antragsunterlagen einige wichtige Informationen fehlen. Daraufhin kontaktiert die NCA den Antragsteller und bittet ihn darum, die fehlenden Informationen nachzureichen.
  - Sofern das nationale Recht dies vorsieht, werden das Verfahren und der Zeitplan durch die Anforderung weiterer Informationen ausgesetzt.
  - Sofern im nationalen Recht vorgesehen, wird das Verfahren wieder aufgenommen und die gesetzliche Frist um die Zahl von Tagen verlängert, an denen das Verfahren ruhte, wenn die fehlende Information nachgereicht wurde.
  - Im Lauf der Beurteilung fordern die Aufsichtsbehörden mehrmals weitere Informationen an. Entsprechend wird das Verfahren im Einklang mit dem nationalen Recht auch mehrmals ausgesetzt.
  - Nach Abschluss der Beurteilung durch die NCA und die EZB schlägt Erstere der EZB vor, der Bank X eine Zulassung zu erteilen. Die EZB fasst ihren Beschluss innerhalb der geltenden gesetzlichen Frist, wobei eventuelle Unterbrechungszeiträume berücksichtigt werden.
- 

## Übergabe an die laufende Aufsicht

Abhängig von den Umständen, die die Zulassung erforderlich gemacht haben, und den in der Zeit vor Antragstellung und in der Antragsphase bereitgestellten Informationen muss das Kreditinstitut anschließend mehr oder weniger intensiv



Weitere Informationen finden sich im [Leitfaden zur Bankenaufsicht](#).

beaufsichtigt werden, um sicherzustellen, dass es dem Zulassungsbeschluss der EZB, einschließlich Nebenbestimmungen (siehe nachfolgendes Kapitel), Folge leistet.

Die Aufsichtsbehörden beginnen mit der Planung und Durchführung von Aufsichtsaktivitäten. Dazu zählen u. a. die Beurteilung der Bedeutung des Instituts und die Ausarbeitung eines neuen aufsichtlichen Prüfungsprogramms (die Einrichtung eines gemeinsamen Aufsichtsteams (Joint Supervisory Team – JST) im Fall einer bedeutenden Bank, die Durchführung eines aufsichtlichen Überprüfungs- und Bewertungsprozesses (Supervisory Review and Evaluation Process – SREP), Stresstests, Vor-Ort-Prüfungen, thematische Prüfungen usw.).

Die Aufsichtsbehörde überwacht also, ob das zugelassene Unternehmen sich an den eingereichten Geschäftsplan hält. Stellt sich heraus, dass das neue Unternehmen die im Zulassungsbeschluss festgelegten oder die im Rahmen der laufenden Aufsicht bestehenden Anforderungen nicht einhält, so können die Aufsichtsbehörden Maßnahmen ergreifen. Diese reichen – je nachdem, wie weit von den Anforderungen abgewichen wird – von einem engeren Austausch durch anlassbezogene Treffen und der Nutzung von Aufsichtsbefugnissen bis zur Durchsetzung von Maßnahmen oder sogar Sanktionen.

## 6.2 Nebenbestimmungen des Beschlusses

Der Gerichtshof hat grundsätzlich entschieden, dass die zuständigen Behörden eine Zulassung an Bedingungen und/oder Auflagen knüpfen können, wenn der Zulassungsantrag andernfalls abgelehnt würde.<sup>19</sup> In diesem Kapitel wird erörtert, unter welchen Umständen von dieser Aufsichtsbefugnis Gebrauch gemacht werden kann.

Mit einem Zulassungsbeschluss können verschiedene Arten von Nebenbestimmungen verknüpft werden:

- eine „Bedingung“ ist eine Voraussetzung, die erfüllt sein muss, bevor der Zulassungsbeschluss in Kraft tritt.
- eine „Auflage“ ist eine Anforderung oder Einschränkung, die laufend oder für einen bestimmten Zeitraum nach dem Zulassungsbeschluss gilt.
- eine „Empfehlung“ ist ein nicht verbindlicher Vorschlag.

Außerdem können Antragsteller „Vorabzusagen“ machen, bevor der Zulassungsbeschluss getroffen wurde. Diese werden von den NCAs und der EZB bei der Gesamtbeurteilung berücksichtigt und können als vereinbarte Bedingungen oder Auflagen in den Zulassungsbeschluss aufgenommen werden.

<sup>19</sup> Urteil des Gerichtshofs vom 25. Juni 2015. *CO Sociedad de Gestión y Participación SA u. a. gegen De Nederlandsche Bank NV u. a.* in der Rechtssache C-18/14, ECLI:EU:C:2015:419.

## Bedingungen

Bedingungen verpflichten Antragsteller dazu, eine Maßnahme zu ergreifen oder eine Handlung zu unterlassen. Die Zulassung tritt erst dann in Kraft, wenn die Bedingung erfüllt ist.

Bedingungen unterliegen dem Verhältnismäßigkeitsprinzip und sollten nicht über das zur Gewährleistung der Erfüllung der Zulassungsbeurteilungskriterien erforderliche Maß hinausgehen.

Zwecks Gewährleistung der Rechtssicherheit sollten Bedingungen eindeutig und klar definiert sein. Eine Bedingung muss um- und durchsetzbar sein.

## Auflagen

Ebenso wie Bedingungen verpflichten auch Auflagen Antragsteller dazu, eine Maßnahme zu ergreifen oder eine Handlung zu unterlassen. Auflagen kommen zum Einsatz, um nach Inkrafttreten der Zulassung auftretende Sachverhalte fortlaufend zu regeln. Die Nichterfüllung einer Auflage stellt den ursprünglichen Zulassungsbeschluss nicht infrage, kann aber Durchsetzungsmaßnahmen und/oder Sanktionen nach sich ziehen.

Auflagen unterliegen dem Verhältnismäßigkeitsprinzip und gehen nicht über das zur Gewährleistung der Erfüllung der Zulassungsbeurteilungskriterien erforderliche Maß hinaus. Sie können z. B. verhängt werden, damit potenzielle Mängel nach Erteilung der Zulassung behoben werden – insbesondere dann, wenn Bedenken hinsichtlich der dauerhaften Erfüllung der Zulassungskriterien bestehen.

## Empfehlungen

Ein Zulassungsbeschluss kann mit Empfehlungen verbunden werden, auch wenn formal alle Zulassungskriterien erfüllt wurden. Empfehlungen können eine Vielzahl an Themen betreffen, die in Angriff genommen werden sollten.

Sie sind nicht rechtsverbindlich. Die Erwägungsgründe für Empfehlungen und die Ziele, die mit ihnen erreicht werden sollen, sollten klar formuliert werden.

## Vorabzusagen

Vorabzusagen werden nicht von der NCA oder der EZB auferlegt, sondern vom Antragsteller vor dem Zulassungsbeschluss vorgeschlagen. Die zuständigen Behörden sind jedoch befugt, Vorschläge zu unterbreiten.

Vorabzusagen dienen dazu, der zuständigen Behörde Gewissheit zu geben, dass die Zulassungskriterien erfüllt werden.

Sie werden schriftlich fixiert und vom Antragsteller unterzeichnet.

In den Beurteilungen der NCA und der EZB wird ihnen Rechnung getragen, im Zulassungsbeschluss werden sie als vereinbarte Bedingungen oder Auflagen niedergelegt.

## 6.3 Ordnungsgemäßes Verfahren

Die NCA kann einen Zulassungsantrag nach erfolgter Beurteilung ablehnen oder der EZB nahelegen, positiv über die Zulassung zu entscheiden. Nachdem sie den Antrag selbst geprüft hat, kann die EZB entweder den von der NCA vorgeschlagenen Beschluss bestätigen oder ablehnen.

### Recht auf rechtliches Gehör

Beabsichtigt die EZB die Ablehnung eines Zulassungsantrags oder sollen Bedingungen oder Auflagen mit der Zulassung verknüpft werden, so hat der Antragsteller die Möglichkeit zur Stellungnahme. Diesen in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankerten Grundsatz nennt man „Recht auf rechtliches Gehör“.<sup>20</sup>

Von dieser Möglichkeit können alle Antragsteller Gebrauch machen, deren Zulassung die EZB abzulehnen beabsichtigt oder deren Zulassung an Bedingungen oder Auflagen geknüpft werden soll.

Die Frist für die Einreichung einer solchen Stellungnahme beträgt drei Geschäftstage.

Kein Recht auf rechtliches Gehör besteht, wenn die Bedingungen oder Auflagen ...

- ... Rechtsvorschriften betreffen, mit denen der Antrag im Einklang stehen muss
- ... vorab mit dem Antragsteller vereinbart wurden
- ... nach den geltenden Rechtsvorschriften als Berichtsanforderungen einzustufen sind

### Einsicht in Antragsunterlagen

Nach der Beschlussfassung hat der Antragsteller das Recht, die NCA oder die EZB um Einsicht in die Antragsunterlagen zu ersuchen.

Die Akteneinsicht kann auf nationaler Ebene (z. B. wenn die NCA den Zulassungsantrag ablehnt) oder auf Ebene der EZB erfolgen (z. B. wenn die EZB

---

<sup>20</sup> Siehe auch Artikel 31 der SSM-Rahmenverordnung.

den Antrag ablehnt oder Bedingungen/Auflagen vorgeschlagen werden). Dieses Zugangsrecht ist eine wesentliche Komponente des Verteidigungsrechts, des Rechts auf eine gute Verwaltung und des Rechts auf rechtliches Gehör.

## 7 Entzug, Rückgabe und Erlöschen von Zulassungen

Die EZB kann einem Kreditinstitut die Zulassung entweder eigeninitiativ oder auf Vorschlag der NCA des Mitgliedstaats, in dem das betreffende Institut seinen Standort hat, entziehen. Das für den Zulassungsentzug geltende Verfahren ist auf nationaler Ebene geregelt. Die Zusammenarbeit zwischen der NCA und der EZB ist in diesem Kontext weitgehend so wie bei der Zulassungserteilung. Es bestehen jedoch gewisse Abweichungen, die sich danach richten, ob das beaufsichtigte Unternehmen um Rücknahme der Zulassung gebeten hat oder die Initiative zu ihrem Entzug von der Aufsichtsbehörde (NCA oder EZB) ausging.

Hat das beaufsichtigte Unternehmen die Rücknahme seiner Zulassung bei der NCA beantragt, beispielsweise da es seine Bankgeschäfte eingestellt hat, prüfen die NCA und die EZB gemeinsam, ob die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt sind. Die EZB entscheidet, ob die Voraussetzungen für die Rücknahme der Zulassung gemäß nationalem Recht und gemäß Unionsrecht erfüllt sind. So muss insbesondere eindeutig und unstrittig bestätigt sein, dass das Unternehmen keine Einlagen oder andere rückzahlbare Gelder mehr hält.

Geht die Initiative zum Entzug einer Zulassung von der Aufsichtsbehörde aus, da das Institut beispielsweise die aufsichtlichen Anforderungen nicht mehr erfüllt oder nicht mehr davon ausgegangen werden kann, dass es den Verpflichtungen gegenüber seinen Gläubigern nachkommt, so nehmen die EZB und die NCA gemeinsam eine umfassende und eingehende Beurteilung vor, um zu prüfen, ob der Entzug der Zulassung hinreichend gerechtfertigt ist. Dabei berücksichtigen sie die aufsichtliche Historie des betreffenden Instituts sowie die maßgeblichen Interessen wie etwa das Risiko der Einleger. In solchen Fällen können gemäß der SSM-Verordnung auch die Abwicklungsbehörden eingebunden werden.

Zulassungen erlöschen in den im Unionsrecht oder im nationalen Recht vorgesehenen Fällen. Gründe hierfür können bestimmte, auf nationaler Ebene sowie rechtlich festgelegte Auslösetatbestände sein, die in der Regel keine Einbindung der Aufsicht oder einen Beschluss der zuständigen Behörde erfordern. In den drei nachfolgend aufgeführten Fällen kann es gemäß nationalem Recht zum Erlöschen einer Zulassung kommen:

- Das Kreditinstitut macht binnen zwölf Monaten keinen Gebrauch von der Zulassung
- Das Kreditinstitut verzichtet ausdrücklich auf die Zulassung
- Das Kreditinstitut hat seit mehr als sechs Monaten seine Tätigkeit eingestellt

Gemäß nationalem Recht kann ein ähnlicher Effekt wie beim Erlöschen einer Zulassung eintreten, wenn das Kreditinstitut selbst (z. B. aufgrund einer Fusion mit

einem anderen Unternehmen) nicht mehr besteht. In solchen Fällen endet zeitgleich die Erlaubnis, und es gilt das gleiche Verfahren wie bei ihrem Erlöschen.

## Abkürzungsverzeichnis

<b>CRD</b>	Capital Requirements Directive (Eigenkapitalrichtlinie)
<b>CRR</b>	Capital Requirements Regulation (Eigenkapitalverordnung)
<b>EBA</b>	European Banking Authority (Europäische Bankenaufsichtsbehörde)
<b>EZB</b>	Europäische Zentralbank
<b>EU</b>	Europäische Union
<b>SSM</b>	Single Supervisory Mechanism (Einheitlicher Aufsichtsmechanismus)

© Europäische Zentralbank, 2018

Postanschrift                      60640 Frankfurt am Main, Deutschland  
Telefon                              +49 69 1344 0  
Internet                              [www.bankingsupervision.europa.eu](http://www.bankingsupervision.europa.eu)

Alle Rechte vorbehalten. Die Anfertigung von Fotokopien für Ausbildungszwecke und nichtkommerzielle Zwecke ist mit Quellenangabe gestattet.