



EUROPÄISCHE ZENTRALBANK
BANKENAUF S I C H T

Leitfaden zur Beurteilung von Zulassungsanträgen

Zulassungsanträge im Allgemeinen

BANKENTOEZICHT

September 2017

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

1	Vorwort	3
2	Rechtlicher Rahmen	5
2.1	SSM-Verordnung und SSM-Rahmenverordnung	5
2.2	CRD IV und nationales Recht	5
2.3	Technische Standards der EBA	6
2.4	Richtlinien, Praktiken und Verfahren des SSM	6
3	Allgemeine Zulassungsgrundsätze	7
3.1	Gatekeeper-Funktion	7
3.2	Offene und umfassende Kommunikation	7
3.3	Harmonisierung	7
3.4	Einzelfallbeurteilung und Verhältnismäßigkeit	8
4	Reichweite der Zulassungsanforderungen	9
4.1	Grundlegende Tätigkeiten	9
4.2	Umstände, aus denen eine Zulassungsanforderung erwächst	12
4.3	Zusätzliche, durch nationales Recht regulierte Tätigkeiten	16
5	Beurteilung von Zulassungsanträgen	17
5.1	Kapital	17
5.2	Geschäftsplan	17
5.3	Beurteilung der fachlichen Qualifikation und persönlichen Zuverlässigkeit des Leitungsorgans	18
5.4	Beurteilung von direkten und indirekten Anteilseignern	19
6	Verfahrenstechnische Überlegungen	21
6.1	Anwendbare Fristen	21
6.2	Nebenbestimmungen des Beschlusses	25
6.3	Ordnungsgemäßes Verfahren	27
7	Entzug und Erlöschen von Zulassungen	29

1 Vorwort

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 entsprechender Zulassung Bankgeschäfte betreiben dürfen. Die Erteilung von Zulassungen trägt zudem dazu bei, dass sich Good Practices durchsetzen, denn durch Zulassungen wird sichergestellt, dass nur robuste Banken Zugang zum Markt erhalten.

Die Erteilung von Zulassungen sollte aber kein Wettbewerbshindernis sein 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 Erteilung einer Zulassung als Kreditinstitut im Sinne der Eigenkapitalverordnung (Capital Requirements Regulation – CRR)¹ 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. Der Leitfaden soll in erster Linie das Bewusstsein hinsichtlich dieser Thematik schärfen und dafür sorgen, dass mehr Klarheit bezüglich der Beurteilungskriterien und der Verfahren für die Zulassung von Kreditinstituten im Rahmen des SSM herrscht. Das Dokument erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

Die in diesem Leitfaden enthaltenen Richtlinien, Praktiken und Verfahren müssen im Laufe der Zeit gegebenenfalls angepasst werden. Der Leitfaden ist nicht rechtsverbindlich, sondern soll vielmehr der praktischen Orientierung dienen und regelmäßig aktualisiert werden, damit neuen Entwicklungen und in der Praxis gewonnenen Erfahrungen Rechnung getragen werden kann.²

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. 648/2012 (ABl. L 176 vom 27.6.2013, S. 1).

² 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, soweit möglich, die in der Eigenkapitalrichtlinie (Capital Requirements Directive – CRD IV)³ und die in den technischen Standards der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA) zum Thema Bankzulassungen verwendete Terminologie verwendet.

³ 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-Verordnung⁴ 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-Rahmenverordnung⁵ 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.⁶

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 kann Zulassungsbeschlüsse mit Bedingungen, Auflagen und Empfehlungen 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. In Fällen, in denen das Unionsrecht aus Richtlinien besteht, wendet sie die nationalen Rechtsvorschriften an, mit denen diese Richtlinien umgesetzt werden. Vor allem die Artikel 8 und 10 bis 14 der CRD IV setzen sich mit dem Thema Zulassungserteilung auseinander, die darin festgelegten Bestimmungen streben eine Mindestharmonisierung an. Dies bedeutet, dass nationale Rechtsvorschriften weitere Zulassungsanforderungen enthalten können. Somit wendet die EZB bei Zulassungsbeschlüssen im Rahmen des SSM die im nationalen Recht zur Umsetzung der einschlägigen Bestimmungen der CRD IV niedergelegten Zulassungsanforderungen an und trägt auch nationalen rechtlichen Besonderheiten Rechnung. Dies kann dazu führen, dass

⁴ 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).

⁵ 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).

⁶ 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 Grundlage der von der EBA ausgearbeiteten Entwürfe 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.⁷ In diesen technischen Standards werden die im Zulassungsantrag bereitzustellenden Informationen detailliert aufgeführt. Weiterhin enthalten die Standards das bei Zulassungsanträgen zu verwendende Formular sowie Erläuterungen zu den einschlägigen Einreichungsverfahren und -anforderungen.

2.4 Richtlinien, 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 anwenden. Um sicherzustellen, dass sie hierbei einheitlich vorgehen, muss Klarheit hinsichtlich der Auslegung der Anforderungen herrschen. Außerdem müssen gemeinsame Aufsichtspraktiken und -verfahren ausgearbeitet werden.

Zu diesem Zweck hat die EZB gemeinsam mit den NCAs Richtlinien in Bezug auf Zulassungsanträge sowie aufsichtsrechtliche Praktiken und Verfahren entwickelt, aus denen näher hervorgeht, wie die EZB im Einzelfall die CRD IV, EBA-Standards und nationale Rechtsvorschriften, mit denen die CRD IV umgesetzt wird, anwendet.

Diese Richtlinien wurden unbeschadet nationaler Rechtsvorschriften und der technischen Standards der EBA verabschiedet, welche gegenüber den Richtlinien Vorrang haben. Die NCAs haben zugestimmt, nationale Rechtsvorschriften soweit möglich im Einklang mit diesen Richtlinien auszulegen und zu entwickeln.

Der Leitfaden spiegelt die vom Aufsichtsgremium bis Mitte September 2017 festgelegten Richtlinien wider. Diese werden gegen Ende 2017 durch Richtlinien zur Beurteilung des Kapitals und des Geschäftsplans ergänzt und anschließend mit Blick auf die laufende Weiterentwicklung der SSM-Praxis für Zulassungen sowie regulatorische Entwicklungen auf internationaler und europäischer Ebene oder neue Auslegungen der CRD IV seitens z. B. des Europäischen Gerichtshofs überarbeitet.

⁷ Final report on draft Regulatory Technical Standards under Article 8(2) of Directive 2013/36/EU und 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

Aus Sicht der Bankenaufsicht soll die Erteilung von Zulassungen gewährleisten, dass Institute, die nicht sicher bzw. unsolide sind oder eine Gefahr für die Stabilität des Finanzsystems darstellen könnten, erst gar nicht 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 im Bankengeschäft solide sind und den rechtlichen Anforderungen auf nationaler und auf EU-Ebene entsprechen. Daher liegt das Augenmerk der EZB auf der Kapitalausstattung, dem Geschäftsplan, dem organisatorischen Aufbau sowie der Eignung von Managern und maßgeblichen Anteilseignern.

Dieser Leitfaden propagiert kein bestimmtes Geschäftsmodell für Banken.

3.2 Offene und umfassende Kommunikation

Der Antrag auf Erteilung einer Zulassung steht ganz am Anfang (oder erfolgt bei einer einschneidenden Änderung) des Lebenszyklus eines Kreditinstituts und somit auch am Anfang der Kommunikation zwischen Institut und Aufsichtsbehörde. Die Aufsichtsbehörden erwarten von jedem Antragsteller korrekt und vollständig ausgefüllte Anträge sowie einen offenen und zeitnahen Informationsaustausch. Dies unterstützt die Aufsichtsbehörden beim Treffen fundierter Entscheidungen. Die Informationsanforderungen basieren auf den RTS und ITS der EBA bezüglich der für die Zulassung von Kreditinstituten benötigten Informationen.

Verzögerungen bei der Erteilung der beantragten Zulassung sind zumeist darauf zurückzuführen, dass unvollständige Angaben gemacht wurden oder der Antragsteller zusätzlichen Auskunftersuchen nicht hinreichend nachgekommen ist. Die Aufsichtsbehörden kommunizieren während des gesamten Verfahrens regelmäßigen mit dem Antragsteller.

3.3 Harmonisierung

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

Um die Harmonisierung voranzutreiben, legt dieser Leitfaden die Richtlinien, Praktiken und Verfahren näher dar, derer sich die EZB bei der Beurteilung von Zulassungsanträgen bedient.

Dieses Dokument befasst sich insbesondere mit Anträgen auf Neuzulassungen und Anträgen auf Ausweitung bestehender Zulassungen. Somit führt es nicht zu einer Neubeurteilung bereits erteilter Zulassungen. Die Einhaltung der jeweiligen Anforderungen durch die zugelassenen Kreditinstitute wird im Zuge der laufenden Aufsicht überwacht.

3.4 Einzelfallbeurteilung und Verhältnismäßigkeit

Bei Anträgen auf Zulassungen 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 Informationsanforderungen werden je nach Art des Antrags 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 Zulassungsantrag nach interner Umstrukturierung zwecks Verschlinkung der Struktur einer Gruppe 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 jenen grundlegenden Tätigkeiten, die es ausüben muss, um im Sinne der CRR als Kreditinstitut zu gelten, in ausreichendem Maße nachgeht.
- Sie erteilt Unternehmen bei deren Gründung eine Zulassung als Kreditinstitut und ändert den Inhalt bestehender Zulassungen (z. B. mit Blick auf den Umfang der zugelassenen Banktätigkeiten).
- Sie genehmigt alle regulierten Tätigkeiten, die gemäß anwendbarem Recht eine Zulassung als Kreditinstitut voraussetzen, unabhängig davon, ob ihnen das Unionsrecht oder das nationale Recht zugrunde liegt, sofern sie einer Aufsichtsfunktion unterliegen.

Die Aufsichtsbehörde muss jeden Umstand und jede Transaktion, die Auswirkungen auf die Notwendigkeit einer Zulassung als Kreditinstitut haben könnte, einzeln prüfen, um sicherzustellen, dass wirklich eine Zulassung und nicht eine andere aufsichtliche Genehmigung erforderlich ist.

In den nachfolgenden Absätzen wird dies weiter ausgeführt.

4.1 Grundlegende Tätigkeiten

Definition von „Kreditinstitut“ gemäß CRR

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

Die EZB legt die in der CRR enthaltene Definition weit aus, d. h. sie beschränkt die Erteilung von Zulassungen nicht auf Kreditinstitute mit eher traditionellem Geschäftsmodell. Für sie kommen auch Unternehmen infrage, die Ausdruck der sich wandelnden Rolle von Banken in der Gesellschaft sind, insbesondere, wenn diese Unternehmen sich mit dem Einsatz moderner Finanztechnologien befassen. Allerdings kann ein Unternehmen nur dann eine Zulassung als Kreditinstitut erhalten, wenn es beide Definitionskomponenten erfüllt, also a) Einlagen oder andere rückzahlbare Gelder entgegennimmt und b) Kredite gewährt.

Insbesondere wenn unklar ist, ob die beiden grundlegenden Banktätigkeiten tatsächlich gegeben sind, prüft die EZB die zugrunde liegenden Erwägungen und führt eine **gezielte Analyse** durch. Besonderes Augenmerk wird auf Unternehmen gelegt, die nicht beiden Tätigkeiten nachgehen, aber aufgrund der Anforderung ihres Mitgliedstaats trotzdem einer Zulassungspflicht unterliegen. Dies gilt z. B. für Verwahrstellen von Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren (OGAW) und alternative Investmentfonds.

- Die rein formale Einhaltung der einzelnen Komponenten der Kreditinstitut-Definition wird in der Regel nicht als hinreichende Voraussetzung für die Erteilung einer Zulassung als Kreditinstitut betrachtet. Das antragstellende Unternehmen muss **beide** konstituierenden Tätigkeiten (also die Entgegennahme von Einlagen oder anderen rückzahlbaren Geldern und die Kreditgewährung) **in ausreichendem Maße** verfolgen, um sich für die Zulassung als Kreditinstitut zu qualifizieren. Eventuelle **zusätzliche Beweggründe** für den Antrag werden in den Fällen näher geprüft, in denen die Anforderung nur formal erfüllt wird oder zu erfüllt werden scheint.⁸
- Die EZB prüft, ob der allgemeine Aufsichtsrahmen für Kreditinstitute der **zutreffendste und am besten geeignete Rahmen** für die Tätigkeiten ist, die ausgeübt werden sollen. Für bestimmte spezialisierte Finanzaktivitäten wie die Ausgabe von E-Geld oder Zahlungsdienste gibt es ein eigenes Regulierungssystem, das passender ist.
- Das antragstellende Unternehmen muss in beiden Bereichen – also der Entgegennahme von Einlagen oder anderen rückzahlbaren Geldern und der Kreditgewährung – aktiv sein, um als Kreditinstitut betrachtet zu werden. Dennoch kann in der Anfangszeit (z. B. in den ersten zwölf Monaten nach Aufnahme des Geschäftsbetriebs) ein gewisses Maß an Flexibilität hingenommen 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 Zahlung von Zinsen an Einleger. Die Aufsichtsbehörde prüft in diesen Fällen, ob ein derartiges Geschäftsmodell tragfähig ist. Dabei berücksichtigt sie, wann die nicht ausgeübte 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 besser geeignet ist.

⁸ Bei der Prüfung werden sämtliche geltenden rechtlichen Besonderheiten des jeweiligen Landes berücksichtigt.

Orientierung zu den in der Definition verwendeten Begriffen

Weder in der CRR noch in der CRD IV werden die Begriffe, die zusammen die Definition eines Kreditinstituts bilden, näher erläutert. Auch wenn in Bezug auf einige von ihnen (wie z. B. „Unternehmen“) in der Praxis wohl kaum Diskussionsbedarf besteht, führt die Tatsache, dass andere nicht definiert sind, dazu, dass es in den EU-Mitgliedstaaten unterschiedliche Auffassungen dazu gibt, welche Unternehmen gemäß CRR als Kreditinstitut gelten. Um in diesem Bereich eine Harmonisierung zu fördern, werden einige der zentralen Begriffe nachfolgend definiert, wobei die nationalen Rechtsvorschriften hiervon unbeschadet bleiben.

Einlagen und andere rückzahlbare Gelder

Einer der wichtigsten Gründe für eine harmonisierte Aufsicht besteht darin, Einleger, Anleger und Verbraucher angemessen zu schützen. Daher werden all jene Institute beaufsichtigt, deren Geschäft darin besteht, rückzahlbare Gelder von der Öffentlichkeit entgegenzunehmen, entweder als Einlagen oder in anderer Form (z. B. dauerhafte Emission von Anleihen oder sonstigen vergleichbaren Wertpapieren). Unter rückzahlbaren Geldern (einschließlich Einlagen) sind also beispielsweise langfristige Sparkonten, Girokonten, sofort auflösbare Sparkonten, 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.⁹

Auch die Definition von „Einlage“ ist weit gefasst. In der EU-Richtlinie über Einlagensicherungssysteme wird sie 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 [...]“ definiert.¹⁰

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

⁹ Gerichtshof der Europäischen Union, 11. Februar 1999, Rechtssache C-366/97.

¹⁰ Richtlinie 2014/49/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 über Einlagensicherungssysteme, wie in nationales Recht umgesetzt.

sind ausdrücklich vom Anwendungsbereich der CRD IV und/oder der CRR ausgenommen.¹¹

Öffentlichkeit

Unbeschadet der in nationalen Rechtsvorschriften vorhandenen Definitionen des Begriffs „Öffentlichkeit“ verbindet sich damit im Aufsichtskontext ein Schutzelement für natürliche oder juristische Personen, die nicht beaufsichtigten Unternehmen, deren finanzielle Solidität noch nicht feststeht, Mittel anvertrauen. Gewisse Gruppen, bei denen davon ausgegangen wird, dass sie keinen derartigen Schutz benötigen, werden daher gegebenenfalls von der „Öffentlichkeit“ ausgenommen. Hierzu zählen 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.

Kredite für eigene Rechnung gewähren

Ausleihungen in Form von Darlehen oder Krediten muss das Kreditinstitut „für eigene Rechnung“ durchführen. Somit ist das Kreditinstitut der Gläubiger, die von ihm ausgereichten Gelder werden zu seinen Aktiva. Die verschiedenen Kreditarten umfassen (sind aber nicht beschränkt auf) die in Anhang I der CRD IV unter Punkt 2 angeführten Darlehensgeschäfte, d. h. Konsumentenkredite, Kreditverträge im Zusammenhang mit Immobilien, Factoring und Handelsfinanzierung. Überziehungsfazilitäten können gemäß CRR-Definition auch zu den Krediten zählen.

4.2 Umstände, aus denen eine Zulassungsanforderung erwächst

Erstzulassung

Es gibt unterschiedliche Gründe, warum Unternehmen bei ihrer NCA einen Erstantrag auf Zulassung stellen. 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.

¹¹ Artikel 18 Absatz 3 der 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 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).

- Alle **Unternehmen, die den Status eines Kreditinstituts anstreben**, also Einlagen oder andere rückzahlbare Gelder entgegennehmen oder Kredite gewähren wollen, benötigen 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 nun auch noch die andere in sein Dienstleistungsangebot aufnehmen möchte. Es kann sich auch um ein reguliertes Finanzinstitut handeln, 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 seiner beiden Vorgänger ausüben soll**. Alle neuen Unternehmen, die regulierte Tätigkeiten ausüben, benötigen eine Zulassung.

Manchmal wird ein neues Unternehmen nur für einen kurzen Zeitraum gegründet, beispielsweise im Zuge einer Fusion, wenn die Tätigkeiten eines Kreditinstituts herausgelöst werden müssen und vorübergehend von einem neuen, für die Interimszeit gedachten Unternehmen übernommen werden, bevor die Verschmelzung zu dem endgültigen Unternehmen erfolgt. Auch solch kurzlebige neue Unternehmen benötigen eine Zulassung.

Ausnahmen können aber bei temporären Kreditinstituten gemacht werden, die die Tätigkeiten nur in einer „juristischen Sekunde“ übernehmen, d. h. solange bis die mit der Fusion verbundenen rechtlichen Transaktionen abgeschlossen sind. Bei der Entscheidung, ob eine Ausnahme gemacht werden kann, berücksichtigt die Aufsichtsbehörde die mit der Durchführung der Transaktion verbundenen spezifischen Umstände und Risiken. Damit ihnen eine Ausnahme eingeräumt werden kann, müssen die betreffenden Parteien über einen Sicherungsmechanismus verfügen, falls die Übertragung nicht in der juristischen Sekunde erfolgen 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 wesentliche Funktionen weiterlaufen, während der Verkauf oder die Abschreibung von Vermögenswerten organisiert wird. Trotz ihres kurzen Fortbestands handelt es sich bei Brückenbanken um Kreditinstitute, sie unterliegen somit einem Zulassungsbeschluss seitens der EZB.

Brückenbanken müssen oft kurzfristig zur Unterstützung einer in Schieflage geratenen Bank eingerichtet werden. Aufgrund der Dringlichkeit und der engen Zeitpläne kann Brückenbanken in ordnungsgemäß begründeten Fällen genehmigt werden, dass sie ihre Tätigkeit aufnehmen dürfen, ohne den CRD-IV-Anforderungen zu entsprechen. Eine derartige Ausnahme sollte jedoch zeitlich begrenzt sein.

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

Zulassungsänderungen

Unternehmen müssen ihre ursprüngliche Zulassung aus den verschiedensten Gründen ändern lassen. Nachfolgend sind einige, aber nicht alle möglichen Gründe aufgeführt.

- Manche Mitgliedstaaten erteilen keine allumfassenden Zulassungen, die es dem Antragsteller gestatten, alle in Anhang I der CRD IV aufgeführten (oder darüber hinausgehende) Tätigkeiten durchzuführen, wenn vom nationalen Recht so festgelegt. Liegt keine allumfassende Zulassung vor, muss also der Anwendungsbereich der ursprünglichen Zulassung möglicherweise ausgeweitet werden, wenn ein zugelassenes Unternehmen beabsichtigt, eine weitere regulierte Tätigkeit aufzunehmen (z. B. Anlagedienste, Portfolioverwaltung, Verwahrdienstleistungen 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
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.

- Im Lauf seines Bestehens können sich die Tätigkeiten eines Instituts ändern. Ist in den nationalen Rechtsvorschriften vorgesehen, dass bei einer **Änderung der Tätigkeit** ein Zulassungsbeschluss vonnöten ist, so muss die EZB eingebunden werden und trifft 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** einen Zulassungsbeschluss gemäß nationalem Recht oder bewirkt die Änderung der Rechtsform eine Änderung der für das Unternehmen geltenden aufsichtlichen Regelung, so muss die EZB eingebunden werden und fasst den Zulassungsbeschluss. Sieht das nationale Recht im Fall einer Änderung der Rechtsform keinen Zulassungsbeschluss vor, so können dennoch andere Arten aufsichtlicher Genehmigungen nötig sein (z. B. Änderung der Gründungsunterlagen (Unternehmenssatzung) des Kreditinstituts).
- Auch **Fusionen** können einen Beschluss der EZB über die Ausweitung einer Zulassung erforderlich machen. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die Zulassungen der beteiligten Unternehmen nicht dieselben Tätigkeiten abdecken. Das Unternehmen, auf das die regulierten Tätigkeiten übergehen, die zuvor von der anderen Fusionspartei durchgeführt wurden, muss eine Zulassung für die volle Bandbreite an Tätigkeiten besitzen. Verfügt das

Unternehmen bereits über eine Bankzulassung, so muss diese unter Umständen ausgeweitet werden. Zudem müssen auch alle sonstigen, im Zusammenhang mit der Fusion erforderlichen aufsichtlichen Genehmigungen eingeholt werden.

Da im Rahmen des SSM ausschließlich die EZB befugt ist, Zulassungen zu erteilen, sollten Zulassungen nicht auf neue Unternehmen übertragen werden, auch dann nicht, wenn das nationale Recht dies zulässt.

Generell kann bei der Beurteilung von Anträgen auf Zulassungsänderungen 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:

[Anschreiben vom 31. März 2017 bezüglich des Beschlusses des Aufsichtsgremiums zu nationalen Befugnissen \(das Schreiben ist nur auf Englisch verfügbar\).](#)

Unter Umständen regelt das nationale Recht weitere Tätigkeiten, die nicht in Anhang I der CRD IV erfasst sind. Aus diesem Grund muss die EZB immer dann, wenn ein Kreditinstitut vor Aufnahme einer finanziellen Tätigkeit gemäß nationalem Recht eine Zulassung benötigt, einen Zulassungsbeschluss treffen, selbst wenn die Tätigkeit nicht zu den in Anhang I der CRD IV aufgeführten Tätigkeiten zählt. Dies wird durch Artikel 78 Absatz 5 der SSM-Rahmenverordnung bestätigt, demzufolge „der Beschluss, mit dem die Zulassung erteilt wird, [...] sich auf die vom Antragsteller ausgeübten Tätigkeiten eines Kreditinstituts gemäß den nationalen Rechtsvorschriften [erstreckt].“

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

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 bzw. zur 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, um die es bei der Beurteilung geht.

- Allgemeine Vorstellung des Antragstellers und der Entwicklung des Unternehmens im Zeitverlauf, einschließlich Hintergrund und Beweggründe für die Antragsstellung
- Geschäftsplan, einschließlich geplanter Tätigkeiten, Geschäftsmodell und des damit verbundenen Risikoprofils
- Organisatorischer Aufbau des antragstellenden Unternehmens, einschließlich Organisation der IT und Outsourcing-Anforderungen
- Finanzielle Daten, einschließlich Bilanzprognose sowie 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 Absätzen werden die Beurteilungskriterien weiter ausgeführt.

5.1 Kapital

[Der vorliegende Leitfaden wird demnächst um Leitlinien hinsichtlich der Bestimmung und Beurteilung des erforderlichen Kapitals einer neu zugelassenen Bank ergänzt, aber erst nach Durchführung einer gesonderten Konsultation.]

5.2 Geschäftsplan

[Der vorliegende Leitfaden wird demnächst um Leitlinien zur Beurteilung des erforderlichen Geschäftsplans einer neu zugelassenen Bank ergänzt, aber erst nach Durchführung einer gesonderten Konsultation.]

5.3 Beurteilung der fachlichen Qualifikation und persönlichen Zuverlässigkeit 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 für 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.

Bei der Beurteilung von Ernennungen von Leitungsorganmitgliedern im Rahmen eines Zulassungsverfahrens werden dieselben Kriterien angewandt wie bei Beurteilungen im Rahmen eines regulären Verfahrens zur Beurteilung der fachlichen Qualifikation und persönlichen Zuverlässigkeit.

Da das Beurteilungsverfahren dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit unterliegt, kann es genau auf die voraussichtliche systemische Bedeutung sowie das prognostizierte Risikoprofil des antragstellenden Unternehmens zugeschnitten werden. Die nachfolgenden Punkte veranschaulichen, wie der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit angewandt wird:

- 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.
- Per definitionem besitzen Kreditinstitute, die eine Ausweitung ihrer Zulassung beantragen, bereits eine Zulassung und werden, je nach Bedeutung, entweder von der EZB oder von 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 gesamte Leitungsorgan im Zuge der

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

Zulassungserweiterung einer Beurteilung unterzogen werden, um sicherzustellen, dass seine gemeinschaftliche fachliche Eignung 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 können, so kann die NCA gemeinsam mit der EZB erwägen, eine separate und umfassende Beurteilung der fachlichen Qualifikation und persönlichen Zuverlässigkeit durchzuführen.

- Bei Ernennungen im Zusammenhang mit **Brückenbanken** sollte das übliche Verfahren zur Beurteilung der fachlichen Qualifikation und persönlichen Zuverlässigkeit angewandt werden. Ausnahmegenehmigungen bezüglich der Anforderungen an die fachliche Qualifikation und persönliche Zuverlässigkeit sollten nur dann erteilt werden, wenn die Einrichtung einer Brückenbank besonders dringlich ist. In diesem Fall kann die NCA gemeinsam mit der EZB vorab eine informelle Beurteilung der von der Abwicklungsbehörde benannten Mitglieder des Leitungsorgans vornehmen.

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 Beteiligungen, so werden die 20 größten Anteilseigner einer Beurteilung unterzogen.¹²

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

Qualifizierte Beteiligungen

Im Rahmen eines Zulassungsverfahrens werden die Anteilseigner anhand derselben Kriterien beurteilt, die herangezogen werden, um den Erwerber einer qualifizierten Beteiligung an einem bestehenden Kreditinstitut zu beurteilen. Diese Kriterien sind:

- der Ruf des Anteilseigners

¹² Final report on draft Regulatory Technical Standards under Article 8(2) of Directive 2013/36/EU und Draft Implementing Technical Standards under Article 8(3) of Directive 2013/36/EU (EBA/RTS/2017/08 und EBA/ITS/2017/05).

- seine finanzielle Solidität
- die Tatsache, dass kein Verdacht auf Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung besteht

Zudem sind zwei weitere Kriterien, die auch bei der Beurteilung des Erwerbs von qualifizierten Beteiligungen angewendet werden, Bestandteil der allgemeinen Zulassungsbeurteilung, und zwar:

- der Ruf, die Kenntnisse und Fähigkeiten sowie die Erfahrung der Geschäftsleiter des Kreditinstituts (siehe Kapitel 5.3)
- die voraussichtliche Einhaltung der Aufsichtsanforderungen durch das antragstellende 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, mit denen die CRD IV umgesetzt wird, nichts anderes vorsehen. Das Ergebnis der Beurteilung der Anteilseigner fließt somit grundsätzlich in den Zulassungsbeschluss ein.

Brückenbanken befinden sich entweder ganz oder teilweise im Besitz von einer oder mehreren öffentlichen Stellen, die mit der Abwicklung betraut sind. Wird eine Abwicklungsbehörde (einschließlich des Abwicklungsfonds oder eines zugehörigen Unternehmens) Anteilseignerin einer Brückenbank, so gilt sie als Erwerberin und sollte somit der Beurteilung bezüglich einer qualifizierten Beteiligung unterzogen werden. Im Einklang mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit kann jedoch nach einer Einzelfallanalyse seitens der Aufsichtsbehörde eine weniger strikte Beurteilung durchgeführt werden.

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 stattdessen auf die 20 größten Anteilseigner, bei Unternehmen mit weniger als 20 Anteilseignern konzentriert sie sich auf alle Anteilseigner.

Die Informationsanforderungen für die 20 Anteilseigner, die Gegenstand der gezielten Beurteilung sind, tragen den EBA-Standards Rechnung, aber auch dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, dem Umfang der Beteiligungen 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 werden grundsätzlich alle Anteilseigner, deren Anteil exakt so groß ist wie der kleinste Anteil über dem Schwellenwert, in die Beurteilung einbezogen.

6 Verfahrenstechnische Überlegungen

Im Euro-Währungsgebiet ist das Verfahren zur Erteilung oder Ausweitung einer Bankzulassung Teil der sogenannten gemeinsamen Verfahren. Die EZB und die nationalen Aufsichtsbehörden sind in verschiedene Stufen dieser gemeinsamen Verfahren eingebunden. Erste Anlaufstelle für alle Antragsteller ist jeweils die nationale Aufsichtsbehörde des Landes, in dem die Bank niedergelassen ist bzw. niedergelassen sein wird. Dabei ist unerheblich, ob die Bank als bedeutend eingestuft ist oder nicht. Während des gesamten Verfahrens, das für alle beaufsichtigten Kreditinstitute abgeschlossen wird, arbeiten die nationalen Aufsichtsbehörden und die EZB eng zusammen, wobei die EZB den Beschluss fasst.

Abbildung 1
Das Zulassungsverfahren



6.1 Anwendbare Fristen

Aus Artikel 15 der CRD IV geht hervor, dass binnen eines Zeitraums von höchstens zwölf Monaten über einen Zulassungsantrag entschieden wird. Da jedoch nicht alle Mitgliedstaaten diese Richtlinie auf die gleiche Weise in nationales Recht umgesetzt haben, weichen die in den bestehenden nationalen Rechtsvorschriften festgelegten Fristen weiterhin voneinander ab. Der Beginn der für den Zulassungsantrag vorgesehenen Countdown-Phase bzw. Frist kann in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich sein. In einigen Mitgliedstaaten beginnt die Frist mit dem Eingang des Antrags bei der NCA – selbst dann, wenn der Antrag unvollständig ist.¹³ In anderen hingegen läuft sie erst dann, wenn der Antrag als vollständig erachtet wird.¹⁴ Gleichmaßen können Unterbrechungszeiträume in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich gehandhabt werden.

¹³ „Start 1“ in Abbildung 2 und 3

¹⁴ „Start 2“ in Abbildung 2 und 3

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

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

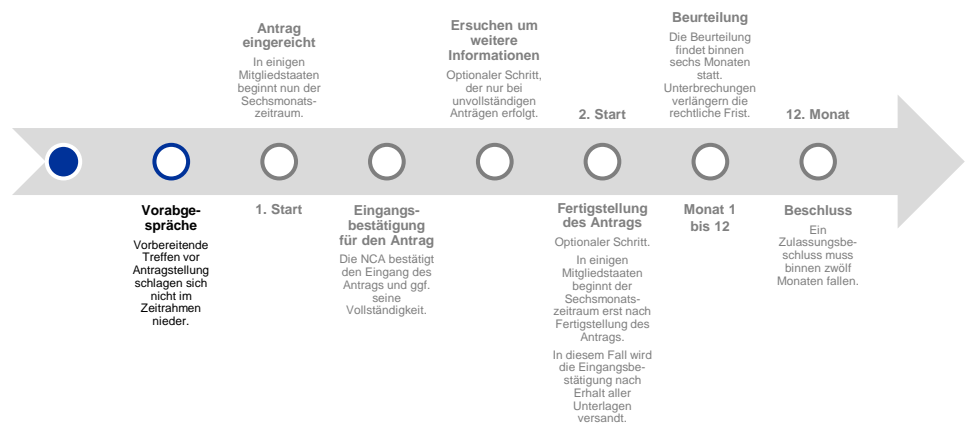
Unter diesen Rahmenbedingungen und unter Berücksichtigung eines gewissen Flexibilitätsbedarfs wird der nachfolgend umrissene dreistufige Ansatz angewendet.

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 Informationsanforderungen geklärt, b) die Eignung des Zulassungsverfahrens für das jeweilige Unternehmen untersucht, c) die tatsächliche Präsentation der Zulassungspläne geprüft und d) potenzielle Bedenken seitens der Aufsicht frühzeitig geäußert werden. Diese Vorgehensweise ist einem reibungsloseren Verfahren dienlich und wird daher empfohlen.

Abbildung 2

Zeitlicher Ablauf, Zeitraum vor der Antragsstellung



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 Abläufe, 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

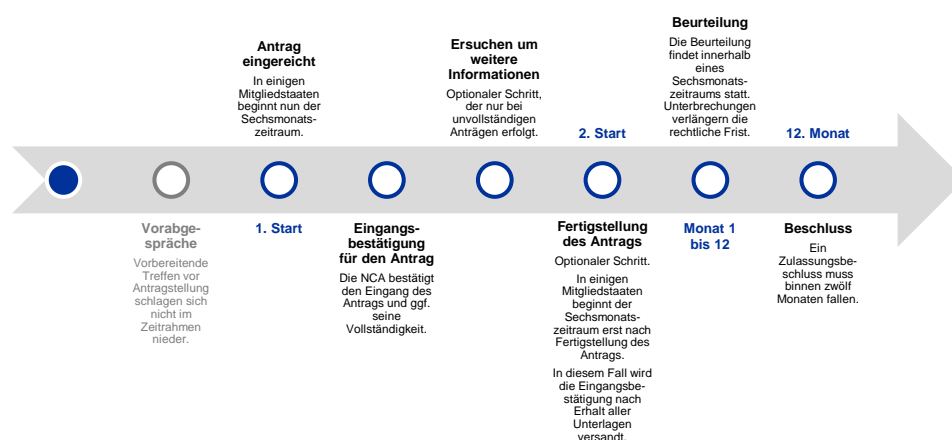
aber in die nächste Phase eintreten und einen offiziellen Antrag bei der NCA stellen möchte.

Antragsphase

Erste Anlaufstelle ist in jedem Fall die NCA, da nationale Rechtsvorschriften berücksichtigt werden müssen. Sobald der offizielle Startschuss für die Beschlussfassung auf Grundlage des anwendbaren nationalen Rechts gegeben wurde, bestätigt die NCA den Antragseingang und informiert den Antragsteller im Sinne der guten Verwaltungspraxis über die maßgeblichen Fristen, sofern dies in den nationalen Rechtsvorschriften vorgesehen ist.

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. 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 nationalen Recht können derartige Ersuchen um weitere Informationen dazu führen, dass das Verfahren ausgesetzt und die rechtliche Frist dementsprechend verschoben wird. Allerdings sollte das gesamte Verfahren – beginnend mit der Bestätigung des Antragseingangs 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 hätte), 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 (wie im nationalen Recht des Mitgliedstaats, in dem die Bank X niedergelassen sein wird, vorgesehen).
 - Die NCA bestätigt der Gruppe A den Eingang des Antrags sowie den offiziellen Beginn der Beurteilungsphase und teilt ihr die geltende rechtliche 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 ersucht ihn darum, die fehlenden Informationen nachzureichen.
 - Das Ersuchen um weitere Informationen führt zu einer Aussetzung des Verfahrens, weshalb auch der Zeitplan ausgesetzt wird.
 - Mit der Einreichung der fehlenden Informationen seitens der Gruppe A wird das Verfahren wieder in Gang gesetzt und die rechtliche Frist um die Zahl von Tagen verlängert, an denen das Verfahren ruhte.
 - Im Lauf der Beurteilung fordern die Aufsichtsbehörden mehrfach zusätzliche Informationen an, weshalb das Verfahren auch mehrmals ausgesetzt wird.
 - 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 rechtlichen Frist, wobei eventuelle Unterbrechungszeiträume berücksichtigt werden.
-

Übergabe an die laufende Aufsicht

In Abhängigkeit von den Umständen, die die Zulassung erfordern, und den in der Zeit vor Antragstellung und in der Antragsphase bereitgestellten Informationen ist es mehr oder weniger nötig, das Kreditinstitut anschließend verstärkt zu beaufsichtigen, um sicherzustellen, dass es dem Zulassungsbeschluss der EZB, einschließlich Nebenbestimmungen (siehe nachfolgendes Kapitel), Folge leistet.

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

Die Aufsichtsbehörden beginnen mit der Planung und Durchführung von Aufsichtsaktivitäten. Dazu zählen u. a. die Beurteilung der Bedeutung des Instituts, die Ausarbeitung eines neuen aufsichtlichen Prüfungsprogramms (z. B. Einrichtung eines gemeinsamen Aufsichtsteams (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 von einem engeren Austausch durch Treffen zu bestimmten Themen bis zur Nutzung aufsichtlicher Befugnisse zur Durchsetzung von Maßnahmen oder sogar Sanktionen, je nachdem, wie sehr von den Anforderungen abgewichen wird.

6.2 Nebenbestimmungen des Beschlusses

Der Europäische Gerichtshof hat entschieden, dass zuständige Behörden in Fällen, in denen der Zulassungsantrag andernfalls abgelehnt würde, die Erteilung an Bedingungen und/oder Auflagen knüpfen können.¹⁵ In diesem Kapitel werden die Umstände erörtert, unter denen von dieser aufsichtlichen Befugnis 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 wirksam wird.
- 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.

¹⁵ Gerichtshof der Europäischen Union, 25. Juni 2015, Rechtssache C-18/14.

- eine „Ex-ante-Zusage“ ist eine Zusage, die der Antragsteller gemacht hat, bevor der Zulassungsbeschluss gefasst wurde. Bei Ex-ante-Zusagen kann es sich sowohl um Bedingungen als auch um Auflagen handeln.

Bedingungen

Bedingungen verpflichten den 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 für die Erfüllung der Kriterien der Zulassungsbeurteilung 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 den 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. Allerdings kann die Nichterfüllung Durchsetzungsmaßnahmen und/oder Sanktionen nach sich ziehen.

Auflagen unterliegen dem Verhältnismäßigkeitsprinzip und sollten nicht über das für die Erfüllung der Kriterien der Zulassungsbeurteilung erforderliche Maß hinausgehen.

Empfehlungen

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

Auch wenn sie nicht rechtsverbindlich sind, sollten die ihnen zugrunde liegenden Erwägungsgründe und die Ziele, die mit ihnen erreicht werden sollen, klar festgehalten werden.

Ex-ante-Zusagen

Zusagen werden nicht von der betreffenden NCA oder der EZB auferlegt, sondern vom Antragsteller vor dem Zulassungsbeschluss vorgeschlagen; die zuständigen Behörden können jedoch Vorschläge unterbreiten.

Ex-ante-Zusagen zielen darauf ab, der zuständigen Behörde Gewissheit zu geben, dass die Zulassungskriterien erfüllt werden.

Ex-ante-Zusagen werden schriftlich fixiert und vom Antragsteller unterzeichnet.

Ihnen wird in den Beurteilungen der NCA und der EZB 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 vorschlagen, einen Zulassungsbeschluss zu fassen. 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 mit der Zulassung Bedingungen oder Auflagen 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“.

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

Die Anhörungsfrist für Zulassungsanträge beträgt drei Arbeitstage.

In gewissen Fällen besteht jedoch kein Anspruch auf rechtliches Gehör, nämlich dann, wenn ...

- ... Bedingungen oder Auflagen satzungsmäßige Bestimmungen betreffen, mit denen der Antrag im Einklang stehen muss
- ... die Bedingungen oder Auflagen im Voraus mit dem Antragsteller vereinbart wurden
- ... wenn die Bedingungen oder Auflagen Berichtspflichten betreffen

Zugang zu den Antragsunterlagen

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

Der Zugang zu den Antragsunterlagen kann auf nationaler Ebene (wenn die NCA den Zulassungsantrag ablehnt) oder auf Ebene der EZB (wenn der Antrag abgelehnt wird oder wenn in Verbindung mit der Zulassung Bedingungen/Auflagen vorgeschlagen werden) erfolgen. Das Zugangsrecht ist wesentliches Element des Verteidigungsrechts, des Rechts auf gute Verwaltung und des Rechts auf rechtliches Gehör.

7 Entzug und Erlöschen von Zulassungen

Die EZB kann einem Kreditinstitut die Zulassung entweder auf eigene Initiative oder auf Basis eines Vorschlags der NCA des Mitgliedstaats, in dem das betreffende Institut niedergelassen ist, entziehen. Das für den Zulassungsentzug geltende Verfahren ist in nationalem Recht festgelegt. Die Zusammenarbeit zwischen der NCA und der EZB ist in diesem Kontext weitgehend so wie bei der Erteilung von Zulassungen. Kleine Abweichungen ergeben sich je nachdem, ob der Entzug der Zulassung von dem beaufsichtigten Unternehmen selbst erbeten wurde oder die Initiative von der Aufsichtsbehörde (NCA oder EZB) ausging.

Wenn das beaufsichtigte Unternehmen die NCA um Entzug der Zulassung gebeten hat, beispielsweise da es keine Bankgeschäfte mehr durchführt, prüfen die NCA und die EZB gemeinsam, ob die notwendigen Voraussetzungen erfüllt sind. Die EZB entscheidet, ob die für den Entzug der Zulassung gemäß nationalem Recht und Unionsrecht notwendigen Voraussetzungen 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 den aufsichtlichen Anforderungen nicht mehr entspricht oder nicht mehr davon ausgegangen werden kann, dass es die Verpflichtungen gegenüber seinen Gläubigern erfüllt, so nehmen die EZB und die NCA gemeinsam eine umfassende und detaillierte 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 werden gegebenenfalls auch die Abwicklungsbehörden eingebunden.

Zulassungen erlöschen dann, wenn die Zulassung eines Kreditinstituts nicht mehr besteht. Gründe hierfür können bestimmte einzelstaatliche und rechtlich festgelegte Faktoren sein, die in der Regel keine Einbindung der Aufsicht oder einen Beschluss der zuständigen Behörde erfordern. Unter den drei nachfolgend aufgeführten Umständen kann es gemäß nationalem Recht zum Erlöschen einer Zulassung kommen:

- das Kreditinstitut macht zwölf Monate lang keinen Gebrauch von der Zulassung
- das Kreditinstitut verzichtet ausdrücklich auf die Zulassung
- das Kreditinstitut geht seit über sechs Monaten keiner Geschäftstätigkeit mehr nach

In Abhängigkeit von nationalen Rechtsvorschriften 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 erlischt die Zulassung zeitgleich mit dem Kreditinstitut. Es greift dann das gleiche Verfahren wie beim Erlöschen der Zulassung.

Abkürzungsverzeichnis

Capital Requirements Directive – CRD
Capital Requirements Regulation – CRR
European Banking Authority – EBA
European Central Bank – ECB
European Union – EU
Single Supervisory Mechanism – SSM

Eigenkapitalrichtlinie
Eigenkapitalverordnung
Europäische Bankenaufsichtsbehörde
Europäischen Zentralbank
Europäische Union
Einheitlicher Aufsichtsmechanismus

© Europäische Zentralbank, 2017

Postanschrift 60640 Frankfurt am Main, Deutschland
Telefon +49 69 1344 0
Internet www.bankingsupervision.europa.eu

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