



C/2025/5111

22.9.2025

EMPFEHLUNG DES EUROPÄISCHEN AUSSCHUSSES FÜR SYSTEMRISIKEN

vom 27. Juni 2025

zur Änderung der Empfehlung ESRB/2015/2 zur Bewertung der grenzüberschreitenden Auswirkungen und der gegenseitigen Anerkennung auf freiwilliger Basis in Bezug auf makroprudenzielle Maßnahmen

(ESRB/2025/4)

(C/2025/5111)

DER VERWALTUNGSRAT DES EUROPÄISCHEN AUSSCHUSSES FÜR SYSTEMRISIKEN —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union,

gestützt auf die Verordnung (EU) Nr. 1092/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 über die Finanzaufsicht der Europäischen Union auf Makroebene und zur Errichtung eines Europäischen Ausschusses für Systemrisiken ⁽¹⁾, insbesondere auf Artikel 3 und die Artikel 16 bis 18,

gestützt auf die 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, zur Änderung der Richtlinie 2002/87/EG und zur Aufhebung der Richtlinien 2006/48/EG und 2006/49/EG ⁽²⁾, insbesondere auf Titel VII Kapitel 4 Abschnitt I,

gestützt auf den Beschluss ESRB/2011/1 des Europäischen Ausschusses für Systemrisiken vom 20. Januar 2011 zur Verabschiedung der Geschäftsordnung des Europäischen Ausschusses für Systemrisiken ⁽³⁾, insbesondere auf die Artikel 18 bis 20,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Zur Gewährleistung der Wirksamkeit und Kohärenz nationaler makroprudenzieller Maßnahmen ist es wichtig, die Anerkennung gemäß Unionsrecht durch eine gegenseitige Anerkennung auf freiwilliger Basis zu ergänzen
- (2) Durch den in der Empfehlung ESRB/2015/2 des Europäischen Ausschusses für Systemrisiken ⁽⁴⁾ festgelegten Rahmen für die gegenseitige Anerkennung der makroprudenziellen Maßnahmen auf freiwilliger Basis soll sichergestellt werden, dass alle in einem Mitgliedstaat aktivierten risikopositionsbezogenen makroprudenziellen Maßnahmen in anderen Mitgliedstaaten anerkannt werden
- (3) Am 10. März 2022 ⁽⁵⁾ teilte die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) als benannte deutsche Behörde für die Zwecke des Artikels 133 Absatz 3 der Richtlinie 2013/36/EU dem Europäischen Ausschuss für Systemrisiken (European Systemic Risk Board – ESRB) mit, dass sie beabsichtigt, einen ab dem 1. Februar 2023 geltenden sektoralen Systemrisikopuffer (sectoral systemic risk buffer) in Höhe von 2 % für alle Risikopositionen sowohl aus dem Mengengeschäft als auch aus dem Nicht-Mengengeschäft gegenüber natürlichen Personen sowie für alle Risikopositionen gegenüber juristischen Personen, die durch in Deutschland belegene Wohnimmobilien besichert sind und bei denen davon ausgegangen wird, dass diese Sicherheiten die geltenden aufsichtlichen Eigenmittelanforderungen verringern, gemäß Artikel 133 der Richtlinie 2013/36/EU zu aktivieren. Die BaFin reichte beim ESRB darüber hinaus ein Ersuchen um gegenseitige Anerkennung des sektoralen Systemrisikopuffers gemäß Artikel 134 Absatz 5 der Richtlinie 2013/36/EU ein
- (4) Am 27. Juli 2022 verabschiedete der ESRB die Empfehlung ESRB/2022/4 des Europäischen Ausschusses für Systemrisiken ⁽⁶⁾, um den von der BaFin aktivierten sektoralen Systemrisikopuffer in die Liste der makroprudenziellen Maßnahmen aufzunehmen, deren gegenseitige Anerkennung gemäß der Empfehlung ESRB/2015/2 empfohlen wird

⁽¹⁾ ABl. L 331 vom 15.12.2010, S. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2010/1092/oj>.

⁽²⁾ ABl. L 176 vom 27.6.2013, S. 338, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2013/36/oj>.

⁽³⁾ ABl. C 58 vom 24.2.2011, S. 4.

⁽⁴⁾ Empfehlung ESRB/2015/2 des Europäischen Ausschusses für Systemrisiken vom 15. Dezember 2015 zur Bewertung der grenzüberschreitenden Auswirkungen und der gegenseitigen Anerkennung auf freiwilliger Basis in Bezug auf makroprudenzielle Maßnahmen (ABl. C 97 vom 12.3.2016, S. 9).

⁽⁵⁾ Eine erste Mitteilung wurde dem ESRB am 24. Februar 2022 übermittelt. Eine aktualisierte Fassung der Mitteilung wurde dem ESRB am 10. März 2022 übermittelt.

⁽⁶⁾ Empfehlung ESRB/2022/4 des Europäischen Ausschusses für Systemrisiken vom 2. Juni 2022 zur Änderung der Empfehlung ESRB/2015/2 zur Bewertung der grenzüberschreitenden Auswirkungen und der gegenseitigen Anerkennung auf freiwilliger Basis in Bezug auf makroprudenzielle Maßnahmen (ABl. C 286 vom 27.7.2022, S. 1).

- (5) Am 31. März 2025⁽⁷⁾ teilte die BaFin als benannte Behörde für die Zwecke des Artikels 133 der Richtlinie 2013/36/EU dem ESRB mit, dass sie den sektoralen Systemrisikopuffer neu kalibriert habe und dass die Höhe des bestehenden sektoralen Systemrisikopuffers für alle Risikopositionen sowohl aus dem Mengengeschäft als auch aus dem Nicht-Mengengeschäft gegenüber natürlichen Personen sowie für alle Risikopositionen gegenüber juristischen Personen, die durch in Deutschland belegene Wohnimmobilien besichert sind und bei denen davon ausgegangen wird, dass diese Sicherheiten die geltenden aufsichtlichen Eigenmittelanforderungen verringern, auf 1 % gesenkt würde. Darüber hinaus ersuchte die BaFin den ESRB gemäß Artikel 134 Absatz 5 der Richtlinie 2013/36/EU, die gegenseitige Anerkennung der vorgenannten makroprudenziellen Maßnahme auf konsolidierter und teilkonsolidierter Basis sowie auf Einzelbasis zu empfehlen
- (6) Die gegenseitige Anerkennung der von den Behörden anderer Mitgliedstaaten aktivierten makroprudenziellen Eigenkapitalanforderungen auf konsolidierter und teilkonsolidierter Basis sowie auf Einzelbasis, unabhängig davon, ob die betreffenden Risikopositionen über Tochterunternehmen oder Zweigstellen gehalten werden oder aus der direkten grenzüberschreitenden Kreditvergabe resultieren, begrenzt Sickerverluste und Aufsichtsarbitrage, dämmt Systemrisiken ein und fördert somit die Wirksamkeit makroprudenzieller Maßnahmen insgesamt, indem sichergestellt wird, dass erhöhte Risiken nicht nur in dem Mitgliedstaat berücksichtigt werden, der den Systemrisikopuffer eingeführt hat, sondern auch in anderen Mitgliedstaaten, in denen Bankengruppen diesen erhöhten Risiken ausgesetzt sind. Die Anerkennung sollte daher auch darauf abzielen, sicherzustellen, dass Bankengruppen, die diesen Systemrisiken ausgesetzt sind, ausreichend widerstandsfähig sind. Daher sollten makroprudenzielle Eigenkapitalanforderungen, die sich aus einem Beschluss zur Anerkennung makroprudenzieller Maßnahmen anderer Mitgliedstaaten ergeben, im Allgemeinen auf konsolidierter und teilkonsolidierter Basis sowie auf Einzelbasis angewendet werden
- (7) Für die von der BaFin beantragte Anerkennung der deutschen sektoralen Systemrisikopufferquote können die jeweiligen zuständigen und/oder benannten Behörden eines anderen Mitgliedstaats gemäß Artikel 133 Absatz 4 und Artikel 134 Absatz 1 der Richtlinie 2013/36/EU eine Systemrisikopufferquote festlegen
- (8) Gemäß Artikel 134 Absatz 1 der Richtlinie 2013/36/EU würde die Anerkennung der angezeigten Änderung der deutschen sektoralen Systemrisikopufferquote durch andere Mitgliedstaaten für in Deutschland belegene Risikopositionen von Instituten gelten, die in den gegenseitig anerkennenden Mitgliedstaaten zugelassen sind
- (9) Gemäß Artikel 133 Absatz 4 der Richtlinie 2013/36/EU kann eine Systemrisikopufferquote auf Einzelbasis oder auf teilkonsolidierter oder konsolidierter Basis angewendet werden. Daher beinhaltet die Anerkennung einer von einem anderen Mitgliedstaat festgesetzten Systemrisikopufferquote die Möglichkeit, auf alle Risikopositionen auf konsolidierter Basis (einschließlich Risikopositionen, die über in einem anderen Mitgliedstaat ansässige Tochterunternehmen gehalten werden) eine Systemrisikopufferquote anzuwenden
- (10) Eine Abweichung vom allgemeinen Ansatz der Anwendung der anerkannten deutschen makroprudenziellen Maßnahme auf Einzelbasis sowie auf teilkonsolidierter und konsolidierter Basis kann in bestimmten Fällen gerechtfertigt sein, z. B. wenn die gegenseitig anerkennenden Behörden der Auffassung sind, dass diese Systemrisiken bereits angemessen und in geeigneter Weise durch bestehende Anforderungen, die in dem Mitgliedstaat gelten, in dem die Maßnahme anerkannt wird, gemindert werden
- (11) In der durch die Empfehlung ESRB/2017/4⁽⁸⁾ geänderten Fassung der Empfehlung ESRB/2015/2 des ESRB wird empfohlen, dass die jeweilige, eine makroprudenzielle Maßnahme aktivierende Behörde – wenn sie beim ESRB um gegenseitige Anerkennung ersucht –, einen Schwellenwert für die Wesentlichkeit vorschlägt, unterhalb derer die benannten makroprudenziellen Risikopositionen eines einzelnen Finanzdienstleisters in dem Land, in dem die jeweilige aktivierende Behörde die makroprudenzielle Maßnahme anwendet, als unwesentlich angesehen werden. Der ESRB kann einen anderen Schwellenwert empfehlen, falls dies erforderlich erscheint
- (12) Auf das am 31. März 2025 eingegangene deutsche Ersuchen um gegenseitige Anerkennung der Maßnahme durch andere Mitgliedstaaten hin und zur Vermeidung negativer grenzüberschreitender Auswirkungen in Form von Sickerverlusten und Aufsichtsarbitrage, die sich aus der Umsetzung der in Deutschland anzuwendenden makroprudenziellen Maßnahme ergeben könnten, hat der Verwaltungsrat des ESRB beschlossen, die am 10. März 2022 mitgeteilte Maßnahme, die hiermit infolge der Mitteilung der BaFin vom 31. März 2025 geändert wird, weiterhin in der Liste der makroprudenziellen Maßnahmen zu führen, deren gegenseitige Anerkennung er gemäß der Empfehlung ESRB/2015/2 empfiehlt, und die gegenseitige Anerkennung der vorgenannten makroprudenziellen Maßnahme auf konsolidierter und teilkonsolidierter Basis sowie auf Einzelbasis gemäß dem Ersuchen der BaFin um gegenseitige Anerkennung zu empfehlen. Der Verwaltungsrat des ESRB hat darüber hinaus beschlossen, weiterhin einen institutsspezifischen Schwellenwert für die Wesentlichkeit von 10 Mrd. EUR zu empfehlen. Die jeweiligen

⁽⁷⁾ Eine erste Mitteilung wurde dem ESRB am 31. März 2025 übermittelt. Eine aktualisierte Fassung der Mitteilung wurde dem ESRB am 16. Mai 2025 übermittelt.

⁽⁸⁾ Empfehlung ESRB/2017/4 des Europäischen Ausschusses für Systemrisiken vom 20. Oktober 2017 zur Änderung der Empfehlung ESRB/2015/2 zur Bewertung der grenzüberschreitenden Auswirkungen und der gegenseitigen Anerkennung auf freiwilliger Basis in Bezug auf makroprudenzielle Maßnahmen (ABl. C 431 vom 15.12.2017, S. 1).

Behörden, welche die Maßnahme gegenseitig anerkennen, können Institute von der Systemrisikopufferanforderung ausnehmen, sofern deren entsprechende Risikopositionen 10 Mrd. EUR nicht übersteigen. Im Einklang mit der Empfehlung, die gegenseitige Anerkennung auf konsolidierter und teilkonsolidierter Basis sowie auf Einzelbasis anzuwenden, sollte die Bewertung der Wesentlichkeit ebenfalls auf jeder dieser Ebenen durchgeführt werden. Für die konsolidierte und teilkonsolidierte Bewertung sollten die Gesamtrisikopositionen (einschließlich der Risikopositionen aus Zweigniederlassungen, direkter grenzüberschreitender Kreditvergabe und Tochterunternehmen) anhand des geltenden Schwellenwerts für die Wesentlichkeit gemessen werden

(13) Die Empfehlung ESRB/2015/2 sollte daher entsprechend geändert werden.

HAT FOLGENDE EMPFEHLUNG ERLASSEN:

ÄNDERUNGEN

Die Empfehlung ESRB/2015/2 wird wie folgt geändert:

1. In Abschnitt 1 Empfehlung C Absatz 1 erhält die unter „Deutschland“ aufgeführte Maßnahme folgende Fassung:
„— eine Systemrisikopufferquote von 1 % für alle Risikopositionen aus dem Mengengeschäft und Nicht-Mengengeschäft gegenüber natürlichen Personen und alle Risikopositionen gegenüber juristischen Personen, die jeweils durch in Deutschland belegene Wohnimmobilien besichert sind und bei denen davon ausgegangen wird, dass diese Sicherheiten die aufsichtlichen Eigenmittelanforderungen verringern.“
2. Der Anhang wird nach Maßgabe des Anhangs dieser Empfehlung geändert.

Geschehen zu Frankfurt am Main am 27. Juni 2025.

*Der Leiter des ESRB-Sekretariats,
im Auftrag des Verwaltungsrats des ESRB,
Francesco MAZZAFERRO*

ANHANG

Der Anhang der Empfehlung ESRB/2015/2 wird wie folgt geändert:

1. Unter „Deutschland“ erhält Abschnitt „I. Beschreibung der Maßnahme“ folgende Fassung:

„I. Beschreibung der Maßnahme

1. Die deutsche Maßnahme, die gemäß Artikel 133 der Richtlinie 2013/36/EU angewendet wird, schreibt für alle Risikopositionen aus dem Mengengeschäft und dem Nicht-Mengengeschäft gegenüber natürlichen und juristischen Personen, die durch in Deutschland belegene Wohnimmobilien besichert sind, eine Systemrisikopufferquote von 1 % vor.

- 1a. Die Maßnahme gilt auf konsolidierter und teilkonsolidierter Basis sowie auf Einzelbasis.“

2. Unter „Deutschland“ erhält Abschnitt „II. Gegenseitige Anerkennung“ folgende Fassung:

„II. Gegenseitige Anerkennung

2. Den jeweiligen Behörden wird empfohlen, die deutsche Maßnahme ihrerseits anzuerkennen und auf im Inland zugelassene Kreditinstitute anzuwenden.

3. Steht in ihrem Land nicht die gleiche makroprudenzielle Maßnahme zur Verfügung, wird den jeweiligen Behörden nach Abstimmung mit dem ESRB empfohlen, die in ihrem Land zur Verfügung stehende makroprudenzielle Maßnahme anzuwenden, die in ihrer Wirkung der genannten gegenseitigen Anerkennung am gleichwertigsten ist, einschließlich der Anwendung von Aufsichtsmaßnahmen und -befugnissen, die in Titel VII Kapitel 2 Abschnitt IV der Richtlinie 2013/36/EU festgelegt sind. Den jeweiligen Behörden wird empfohlen, die gleichwertige Maßnahme so bald wie möglich, jedoch bis spätestens drei Monate nach der Veröffentlichung dieser Empfehlung im *Amtsblatt der Europäischen Union* zu erlassen.

- 4a. Auf Ersuchen der BaFin wird den jeweiligen Behörden empfohlen, die deutsche Maßnahme vorbehaltlich des Ergebnisses der in Absatz 5a genannten Bewertung ihrerseits anzuerkennen und auf Einzelbasis sowie auf teilkonsolidierter und konsolidierter Basis anzuwenden.“

3. Unter „Deutschland“ erhält Abschnitt „III. Wesentlichkeitsschwelle“ folgende Fassung:

„III. Schwellenwert für die Wesentlichkeit

5. Die Maßnahme wird ergänzt durch einen institutsspezifischen Schwellenwert für die Wesentlichkeit zur Steuerung der potenziellen Anwendung des De-minimis-Prinzips durch die jeweiligen Behörden, welche die Maßnahme gegenseitig anerkennen. Kreditinstitute können von der Systemrisikopufferanforderung ausgenommen werden, wenn ihre entsprechenden sektoralen Risikopositionen 10 Mrd. EUR nicht übersteigen. Daher wird eine gegenseitige Anerkennung nur verlangt, sobald der institutsspezifische Schwellenwert überschritten wird.

- 5a. Der Schwellenwert für die Wesentlichkeit ist auf konsolidierter und teilkonsolidierter Basis sowie auf Einzelbasis zu bewerten. Bei der Bewertung auf konsolidierter Basis sind alle über Zweigstellen und direkte grenzüberschreitende Kreditvergabe sowie über Tochterunternehmen gehaltenen Risikopositionen in die Berechnung der Risikopositionen einzubeziehen, die anhand des Schwellenwerts für die Wesentlichkeit bewertet werden.

6. Die jeweiligen Behörden sollten die Wesentlichkeit der Risikopositionen überwachen. Im Einklang mit Abschnitt 2.2.1 der Empfehlung ESRB/2015/2 stellt der Schwellenwert für die Wesentlichkeit von 10 Mrd. EUR eine empfohlene Höchstgrenze dar. Die jeweiligen gegenseitig anerkennenden Behörden können daher anstelle der Anwendung des empfohlenen Schwellenwerts gegebenenfalls einen niedrigeren Schwellenwert für ihr Land festsetzen oder die Maßnahme ohne jeglichen Schwellenwert für die Wesentlichkeit gegenseitig anerkennen.

7. Sofern in den Mitgliedstaaten keine Kreditinstitute mit wesentlichen Risikopositionen in Deutschland zugelassen sind, können die jeweiligen Behörden der betroffenen Mitgliedstaaten gemäß Abschnitt 2.2.1 der Empfehlung ESRB/2015/2 beschließen, die deutsche Maßnahme ihrerseits nicht anzuerkennen. In diesem Fall sollten die jeweiligen Behörden die Wesentlichkeit der Risikopositionen überwachen. Sobald ein Kreditinstitut den empfohlenen Schwellenwert für die Wesentlichkeit überschreitet, wird den jeweiligen Behörden die gegenseitige Anerkennung der deutschen Maßnahme empfohlen.“