
Geleitwort

Am 20. Dezember 2005 hat die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) die »Mindestanforderungen an das Risikomanagement« (MaRisk) veröffentlicht. Damit wurden nicht nur die Anforderungen aus den bisherigen Regelwerken (MaK, MaH, MaR) überführt, sondern auch die Vorgaben von Basel II/Brüssel-neu zum Supervisory Review Process (SRP) und insbesondere zum Internal Capital Adequacy Assessment Process (ICAAP) konkretisiert.

Die MaRisk sind somit ein zentraler Baustein für die neue qualitative Aufsicht in Deutschland. Sie geben einen offenen Rahmen für die Ausgestaltung des Risikomanagements vor, der sich auf alle wesentlichen Risiken bezieht, denen Banken und Finanzdienstleister ausgesetzt sind. Anders als die bislang traditionell regelbasierte Aufsicht, sind die MaRisk prinzipienorientiert. Bei der Formulierung wurde bewusst auf detailliert ausformulierte Vorgaben und Festschreibungen verzichtet und ein flexibler Regelungsrahmen gewählt. Den Instituten werden dadurch vielfältige Gestaltungsspielräume ermöglicht, die von ihnen in Eigenverantwortung auf sachgerechte Weise mit Leben gefüllt werden müssen. Bei der Ausgestaltung dieses flexiblen Regelungsrahmens kommt dem bei der BaFin eingerichteten Fachgremium »MaRisk« eine wichtige Aufgabe zu. Auch für die Prüfung der MaRisk wird ein risikoorientierter Prüfungsansatz gefordert, der an den institutsspezifischen Gegebenheiten ansetzt und diese mit berücksichtigt.

Es hängt nun vom Zusammenspiel zwischen Aufsicht, Instituten, Prüfern und Fachgremium ab, ob sich der neue Ansatz der BaFin für alle Beteiligten positiv auswirkt.

September 2006

Helmut Bauer
Karl-Heinz Boos

Vorwort

Im ersten Halbjahr 2003 hatten wir eine einführende Kommentierung¹ zu den am 20. Dezember 2002 von der Bankenaufsicht veröffentlichten »Mindestanforderungen an das Kreditgeschäft« (MaK)² verfasst. Den Aufwand für dieses Fachbuch hatten wir, ehrlich gesagt, im Vorfeld vollkommen unterschätzt. Zum Glück war die Arbeit nach mehr als einem halben Jahr erledigt, und eine gegebenenfalls erforderliche Neuauflage mit den Ergebnissen aus der laufenden Diskussion im MaK-Fachgremium sollte sich aus unserer Sicht deutlich einfacher gestalten. Wie so oft im Leben, kam dann alles anders, als gedacht. Die BaFin kündigte bereits im April 2004 die Entwicklung umfassender Mindestanforderungen an, in die u. a. auch die MaK überführt werden sollten³. Nach intensiven Diskussionen mit Experten aus der Praxis, Prüfern und Vertretern der Verbände wurden schließlich, exakt drei Jahre nach Bekanntgabe der MaK, die »Mindestanforderungen an das Risikomanagement« (MaRisk)⁴ veröffentlicht. Da wir auch an der Entwicklung der MaRisk maßgeblich beteiligt waren, lag es nahe, eine einführende Kommentierung zu diesem neuen, qualitativ ausgerichteten und umfassenden Regelwerk der BaFin in Angriff zu nehmen.

Wir möchten ausdrücklich darauf hinweisen, dass es sich bei dem vorliegenden Werk um einen *einführenden* Kommentar handelt, der zum Zeitpunkt der redaktionellen Fertigstellung insbesondere nicht all jene Fragen beantworten kann, die vermutlich erst im Rahmen der Umsetzungsphase aufgeworfen werden. Vor dem Hintergrund der Vielfalt der Risikomanagementsysteme in den Instituten und der hohen Innovationsgeschwindigkeit auf den Finanzmärkten besteht zudem kein Anspruch auf Vollständigkeit. Darüber hinaus geben wir nur unsere persönliche Auffassung wieder, die nicht zwangsläufig mit den offiziellen Auslegungen der BaFin übereinstimmen muss. Wir hoffen jedoch, vor allem im Hinblick auf die vielfältigen Umsetzungsspielräume und die Klärung grundsätzlicher Anforderungen bzw. Begrifflichkeiten nützliche Hinweise geben zu können. Die einführende Kommentierung soll insbesondere ein grundlegendes Verständnis für die Intention der MaRisk und den Regelungszweck der einzelnen Anforderungen schaffen.

Das Buch besteht aus drei Teilen. Teil I beleuchtet die Hintergründe zum neuen Rundschreiben der BaFin. In diesem Teil wird u. a. auf die Beweggründe für die Entwicklung der MaRisk, die rechtliche Einordnung des Rundschreibens und den modularen Aufbau der MaRisk eingegangen. Die einführende Kommentierung in Teil II orientiert sich streng am Aufbau des Rundschreibens, um für konkrete Fragestellungen, die sich auf den Wortlaut der MaRisk beziehen, relativ schnell eine Hilfestellung zu ermöglichen. Teil III enthält die relevanten Anlagen, also die MaRisk sowie verschiedene weitere Dokumente, die zum besseren Verständnis des Regelwerkes beitragen

-
- 1 Hannemann, Ralf/Schneider, Andreas/Hanenberg, Ludger, Mindestanforderungen an das Kreditgeschäft (MaK) – Eine einführende Kommentierung, Stuttgart, 2003.
 - 2 Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, Mindestanforderungen an das Kreditgeschäft der Kreditinstitute, Rundschreiben 34/2002 (BA) vom 20. Dezember 2002.
 - 3 Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, Entwicklung von Mindestanforderungen an das Risikomanagement (MaRisk), Schreiben vom 15. April 2004.
 - 4 Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, Mindestanforderungen an das Risikomanagement, Rundschreiben 18/2005 vom 20. Dezember 2005.

sollen. Das umfangreiche Stichwortverzeichnis am Ende des Buches soll ein schnelles Auffinden unserer Ausführungen zu speziellen Fragestellungen ermöglichen.

Aufgrund der thematischen Vielfalt, die in den MaRisk behandelt wird, waren wir im Rahmen der Manuskripterstellung an verschiedenen Stellen auf die Expertise von Fachspezialisten angewiesen. Für die tatkräftige Unterstützung durch wertvolle Hinweise möchten wir uns ganz herzlich bei Hans-Joachim Bode, Wilhelm Casteel, Regina Dörr, Michael Helfer, Wolfgang Göhlich, Dr. Wolfgang Gößmann, Carsten Groß, Dr. Gerhard Hellstern, Markus Hofer, Klaus Jakob, Oliver Kamp, Adam Ketessidis, Eva-Maria Kienesberger, Ulrike Linde, Michael Maifarth, Hans-Dieter Marquardt, Dr. Anne-Christine Meyer zu Himmern, Dr. Dietrich Rethorn, Martin Schreiter, Claudia Theisen-Wacket, My-Linh Tong, Marc Trausch, Tobias G. A. Tretter, Walter Ullrich und Dr. Tobias Winkler bedanken.

Für die wohlwollende Begleitung unserer Kommentierung danken wir darüber hinaus Helmut Bauer und Karl-Heinz Boos. Wie schon bei der Ausarbeitung der MaK-Kommentierung wurden wir bei unserem Vorhaben tatkräftig vom Verlag unterstützt. Dafür danken wir Frank Katzenmayer und Adelheid Fleischer. Für das sorgfältige Gegenlesen der Druckfahne bedanken wir uns ferner bei Anja Schoenemann.

Am meisten zu leiden hatten wiederum unsere Familien. Unser besonderer Dank gilt deshalb Caroline, Gelda, Leon, Paul, Sonia und Vincent, die in den letzten Monaten fast vollständig auf uns verzichten mussten und uns die Arbeit mit ihrem Verständnis wesentlich erleichtert haben.

August 2006

Ralf Hannemann
Andreas Schneider
Ludger Hanenberg

1 Warum Risikomanagement?

Risiken sind fester Bestandteil der menschlichen Umwelt. Neben gesundheitlichen Risiken, politischen Risiken oder unternehmerischen Risiken existiert eine Vielzahl weiterer Risiken. Ihre Dimensionen rücken dabei häufig erst durch Katastrophen, Unternehmenspleiten, Unfälle oder Krankheiten in das Bewusstsein unserer Gesellschaft. Risiken sind allgegenwärtig. Und je allgegenwärtiger sie werden, desto größer wird das Bedürfnis nach Sicherheit. Risiken werden daher administriert, gesichert, akzeptiert, nicht akzeptiert, versichert oder debattiert. Wir leben in einer »Risikogesellschaft«¹ und sind auf dem besten Wege in eine »(Rück-)Versicherungsgesellschaft«². Trotz ihrer Allgegenwärtigkeit ist das Verständnis für das Management der Risiken unterschiedlich ausgeprägt. Daher lohnt sich zunächst ein Blick in die Historie, um verstehen zu können, warum Risikomanagement so wichtig ist.

Naturkatastrophen, Unfälle, Hungersnöte oder Seuchen galten Jahrhunderte lang als von Gott, Natur oder Schicksal ausgelöste Ereignisse, auf die der Mensch keinen Einfluss hatte. Der Mensch war nur sehr beschränkt in der Lage, »vorweg zu denken«, um die Folgen negativer Ereignisse durch gezielte Maßnahmen zu beeinflussen. Im Ergebnis führte dies dazu, dass die meisten Menschen Risiken intuitiv ablehnten bzw. eine fatalistische Einstellung gegenüber Risiken entwickelten. In diesem gesellschaftlichen Kontext war das Management von Risiken eine bedeutungslose Übung. Selbst in der heutigen Alltagssprache ist der Begriff Risiko regelmäßig negativ belegt. Die Assoziationen reichen von Verlusten, Schäden oder Gefahren bis hin zu unkalulierbaren Wagnissen. Eine Befragung der Bevölkerung zur Semantik des Begriffes Risiko hätte wahrscheinlich zum Ergebnis, dass die meisten Befragten mit spontaner Ablehnung reagieren würden.

Erst in der Seefahrt der Renaissance gewann das Risikomanagement an Bedeutung. Die Unwägbarkeiten des Seehandels, wie z. B. Klippen, Seeräuber und Unwetter, sollten durch die Beurteilung der möglichen Folgen in abschätzbare Wägbarkeiten verwandelt werden. Dieses individuelle Entscheidungskalkül stand im krassen Widerspruch zum vorherrschenden Dogma, das allein einer höheren, übermenschlichen Instanz das Recht einräumte, in die Zukunft zu blicken. An die Stelle eines statischen, vornehmlich religiösen Weltbildes trat zunehmend der »Anspruch der Vernunft«. Mündige und aufgeklärte Bürger versuchten durch bewusste Einflussnahme, Eigeninitiative und Verantwortungsbereitschaft die Gefährdungs- und Chancenpotenziale ihrer eigenen Entscheidungen aktiv zu gestalten. Als konkretes Werkzeug zur Optimierung der Risiko-/Chancen-Profile setzte der Seehandel der Renaissance erstmals Versicherungen ein. Die rationale Seeversicherung trat an die Stelle des Schutzpatrons der Meere.

Für Banken und Finanzdienstleister ist es heutzutage allerdings erheblich schwieriger geworden, die »Klippen« erfolgreich zu umschiffen. Zu den Risiken der »höheren Gewalt« – wie z. B. Naturkatastrophen – oder der Bedrohung durch Seeräuber gesellen sich im Zeitalter der Globalisierung vollkommen neue Risikodimensionen. Vor allem der technische Fortschritt hat dazu beigetragen, dass alle Dinge extremer wurden und

1 Vgl. Beck, Ullrich, Risikogesellschaft – Auf dem Weg in eine andere Moderne, Frankfurt a. M., 1986.

2 Vgl. Banse, Gerhard, Herkunft und Anspruch der Risikoforschung, in: Banse, Gerhard (Hrsg.), Risikoforschung zwischen Disziplinarität und Interdisziplinarität, Berlin, 1996, S. 9.

alle Extreme, die negativen wie die positiven, sich aufgrund der ausgeprägten Vernetzungen zwischen den Märkten verstärkten. Die Nutzung und der Ausbau neuer Kommunikations- und Informationstechnologien hat die Schlagzahl der Innovationen auf den Finanzmärkten erheblich erhöht. Damit einher geht ein massiver Wettbewerbsdruck, der schon lange nicht mehr an den Grenzen einzelner Nationalstaaten Halt macht. In dieser stürmischen See gilt umso mehr: Banken und Finanzdienstleister können nur dann ihre Risiko-/Chancen-Profile optimieren und dadurch ihre Existenz langfristig sichern, wenn sie über geeignete Risikomanagementinstrumente verfügen. Tun sie das nicht, werden sie über kurz oder lang aus dem Wettbewerb ausscheiden müssen.

Für die Bankenaufsicht kann im Grunde genommen nichts anderes gelten. Sie muss ihren Kurs ändern und der Bedeutung des Risikomanagements Rechnung tragen. Auch deshalb, weil nicht wenige Institute, und zwar selbstverschuldet, in der aufgewühlten See gekentert sind. Die Gründe für Schieflagen, Beinahezusammenbrüche oder Pleiten sind vielfältig. Im Endeffekt sind sie jedoch immer das Ergebnis eines mangelhaften Risikomanagements³. Die dabei entstehenden Kosten verbleiben regelmäßig nicht nur bei dem in Schieflage geratenen Institut. Sie werden häufig auch auf Dritte übergewälzt. So müssen z. B. andere Institute Sanierungsleistungen für die in Schieflage geratenen Institute erbringen, die Sicherungssysteme Einleger entschädigen oder im Extremfall die Steuerzahler für das Missmanagement in den Instituten aufkommen. Sind große Institute oder ganze Institutsgruppen betroffen, können sogar systemische Risiken schlagend werden, was zu einer nachhaltigen Destabilisierung der Finanzmärkte führen kann. Bankenaufsicht bleibt daher nach wie vor ein wichtiger ordnungspolitischer Faktor. Moderne Regulierung muss allerdings verstärkt am Risikomanagement der Institute ansetzen.

Aber wie genau sollte eine am Risikomanagement ausgerichtete Regulierung gestaltet werden? Das klassische – quantitativ geprägte – aufsichtsrechtliche Instrumentarium hat sich in dieser Hinsicht jedenfalls als unvollkommen erwiesen. Die Einhaltung bestimmter Kennziffern – z. B. des Solvabilitätskoeffizienten oder der Großkreditgrenzen – sagt im Grunde genommen sehr wenig über die Qualität des Risikomanagements in den Instituten aus. Bei vielen Schieflagen waren folglich auch keine nennenswerten Abweichungen bei den quantitativen Kennziffern zu verzeichnen⁴. Moderne Regelsetzung darf sich daher nicht nur auf quantitative Kennziffern verlassen. Sie muss ihr Instrumentarium um Regelungen erweitern, die eine Beurteilung der Qualität des Risikomanagements in den Instituten zulassen⁵. Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin)⁶ hat dieser Notwendigkeit nach und nach Rechnung getragen, indem sie eine ganze Reihe qualitativer Regelwerke veröffentli-

3 Vgl. Basel Committee on Banking Supervision, Supervisory Guidance on Dealing with Weak Banks, März 2002, S. 8; Dziolk, Claudia/Pazarbasioglu, Ceyla, Lessons from Systemic Bank Restructuring: A Survey of 24 Countries, IMF-Working Paper, Dezember 1999, S. 3.

4 Vgl. Artopoulos, Wolfgang, Kreditrisiko: Erfahrungen und Ansichten eines Aufsehers, in: Herausforderung Kreditrisiko – The Challenge of Credit Risk, Zusammenstellung der Redebeiträge des Symposiums der Deutschen Bundesbank am 24. November 1998, Frankfurt a. M., 1998, S. 9f.; Groupe de Contact, The Causes of Banking Difficulties in the EEA 1988–1998, August 1999, S. 1f.

5 Vgl. Sanio, Jochen, Die MaRisk und die neue Aufsicht, in: Sparkassenzeitung vom 23. Juni 2006, S. 3.

6 Der BaFin ist nach Maßgabe des § 6 Abs. 2 KWG vom Gesetzgeber die Aufgabe übertragen worden, »Missständen im Kredit- und Finanzdienstleistungswesen entgegenzuwirken, welche die Sicherheit der den Instituten anvertrauten Vermögenswerte gefährden, die ordnungsgemäße Durchführung

chte. Diese Regelwerke zielten auf die Verbesserung des Risikomanagements in den Instituten ab. Sie blieben jedoch unvollständig, da sie sich immer nur auf bestimmte Geschäftsaktivitäten (Kreditgeschäft, Handelsgeschäft) oder Funktionen (Interne Revision) innerhalb der Institute bezogen. Ein Beispiel hierfür sind die im Dezember 2002 veröffentlichten »Mindestanforderungen an das Kreditgeschäft« (MaK). Basel II und korrespondierende EU-Richtlinien gaben schließlich den Anstoß für die Entwicklung eines umfassenden Regelwerkes, das auf der Basis einer ganzheitlichen Risikobetrachtung einen Rahmen für das Management der wesentlichen Risiken vorgibt. Ergebnis sind die »Mindestanforderungen an das Risikomanagement« (MaRisk), die die BaFin am 20. Dezember 2005 nach intensiven Diskussionen mit der Praxis veröffentlichte. Bereits bestehende qualitative Regelwerke wurden in modernisierter Form in die MaRisk überführt. Ergänzend hierzu wurden neue Elemente in die MaRisk eingefügt, die in maßgeblichen Baseler und Brüsseler Dokumenten betont werden und für die bis zu diesem Zeitpunkt noch keine oder nur fragmentarische qualitative Regelungen in Deutschland existierten.

Mit den MaRisk legt die BaFin ein Regelwerk zum Risikomanagement vor, das flexibel und praxisnah ausgestaltet ist. Komplexe Detailregelungen oder Festschreibungen, wie sie für andere aufsichtsrechtliche Regelwerke prägend waren, wurden bewusst vermieden. An deren Stelle treten Öffnungsklauseln, die den Instituten große Gestaltungsspielräume einräumen. Der Weg in die »qualitative Bankenaufsicht« bedeutet damit auch eine fortschreitende Abkehr von der traditionell regelbasierten Aufsicht hin zu einer prinzipienorientierten Aufsicht. Insoweit geht es bei den MaRisk nicht allein um die Ausarbeitung eines neuen, qualitativ ausgerichteten Regelwerkes. Im Vordergrund steht vielmehr die Entwicklung eines neuen Programms, das sich auf nahezu alle Bereiche der Bankenaufsicht in Deutschland auswirken und die aufsichtsrechtliche Praxis nachhaltig verändern wird⁷.

der Bankgeschäfte oder Finanzdienstleistungen beeinträchtigen oder erhebliche Nachteile für die Gesamtwirtschaft herbeiführen können«.

7 Vgl. Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, Übermittlungsschreiben zum Rundschreiben 18/2005 vom 20. Dezember 2005, S. 8.

2 Beweggründe und Historie

Anstoß für die Entwicklung der MaRisk gaben zunächst verschiedene Initiativen, die auf Baseler und Brüsseler Ebene vorangetrieben wurden. Besondere Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang der im Herbst 2005 vom Europäischen Parlament verabschiedeten Capital Requirements Directive (CRD) zu. Mit deren Hilfe wurde Basel II durch Neufassung der Bankenrichtlinie⁸ sowie Änderung der Kapitaladäquanzrichtlinie⁹ europaweit umgesetzt. Die Notwendigkeit der Konsolidierung bestehender aufsichtsrechtlicher Regelwerke ergab sich allerdings auch aus dem nicht vollständig überschneidungsfreien Zusammenspiel der bereits existierenden Mindestanforderungen in Deutschland, also

- der 1995 veröffentlichten Mindestanforderungen an das Betreiben von Handelsgeschäften (MaH),
- der Mindestanforderungen an die Ausgestaltung der Internen Revision (MaIR) aus dem Jahre 2000 sowie
- der Mindestanforderungen an das Kreditgeschäft (MaK), die am 20. Dezember 2002 von der BaFin veröffentlicht wurden.

Auslöser für die Ausarbeitung der MaRisk waren demzufolge sowohl internationale Entwicklungen als auch Aspekte auf nationaler Ebene.

2.1 Internationale Ebene: Umsetzung von Basel II

Basel II im Überblick

Basel II stellt ohne Zweifel die bedeutendste regulatorische Änderung im Bereich der Bankenaufsicht seit den achtziger Jahren dar. Am 26. Juni 2004 haben die Notenbankgouverneure der G 10-Staaten und die Präsidenten der Aufsichtsbehörden dieser Staaten der vom Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht überarbeiteten Rahmenvereinbarung zur internationalen Konvergenz der Kapitalmessung und Eigenkapitalanforderungen (Basel II) zugestimmt. Damit konnten die Verhandlungen nach über fünfjährigen Beratungen zum Abschluss gebracht werden. Durch Basel II sollen Schwächen der geltenden Eigenkapitalregelungen (Basel I) beseitigt werden. Darüber hinaus sollen Anreize für den Einsatz risikosensitiver Verfahren in den Banken geschaffen werden. Wie schon bei Basel I steht zudem die Schaffung eines »Level Playing Field« im Fokus der Bemühungen. Basel II setzt auf einer Drei-Säulen-Architektur auf:

- Neue Regelungen hinsichtlich der Berechnung der aufsichtsrechtlich erforderlichen Eigenmittel sind Gegenstand der ersten Säule von Basel II (»Minimum Capital Requirements«) und betreffen die Kreditrisiken sowie die operationellen Risiken.

8 Richtlinie 2006/48/EG (Bankenrichtlinie) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2006 über die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Kreditinstitute (Neufassung), Amtsblatt der Europäischen Union vom 30. Juni 2006, L177/1–200.

9 Richtlinie 2006/49/EG (Kapitaladäquanzrichtlinie) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2006 über die angemessene Eigenkapitalausstattung von Wertpapierfirmen und Kreditinstituten (Neufassung), Amtsblatt der Europäischen Union vom 30. Juni 2006, L177/201–255.

- Im Vordergrund der zweiten Säule, die das eigentlich innovative Element von Basel II darstellt, steht der so genannte »Supervisory Review Process« (SRP). Im Rahmen des SRP sollen sich die Bankenaufseher verstärkt aus eigener Anschauung einen Eindruck über die Qualität des Risikomanagements in den Instituten verschaffen.
- Die dritte Säule (»Market Discipline«) enthält diverse Offenlegungsvorschriften, die eine Verbesserung der Transparenz auf den Finanzmärkten bewirken sollen.

Parallel zu den Arbeiten des Baseler Ausschusses hat die EU-Kommission ihre Tätigkeit zur Umsetzung der Baseler Vorschläge aufgenommen. Diese Arbeiten wurden mit der Veröffentlichung der Bankenrichtlinie sowie der Kapitaladäquanzrichtlinie abgeschlossen.

Umsetzung von Basel II auf EU-Ebene

Für die Umsetzung von Basel II in europäisches Recht wird die Baseler Drei-Säulen-Architektur in die so genannte »Lamfalussy-Struktur« überführt. Mit deren Hilfe soll das EU-Rechtsetzungsverfahren flexibler, transparenter und straffer ausgestaltet werden. Die Lamfalussy-Struktur setzt auf drei Ebenen an, die von unterschiedlichen Akteuren dominiert werden:

- Unter der Ägide des Europäischen Parlamentes sowie des ECOFIN-Rates wird der legislative Rahmen für die gesamte Basel II-Umsetzung entwickelt, der prinzipienbasiert ausgestaltet ist. Ergebnis sind die Bankenrichtlinie und die Kapitaladäquanzrichtlinie (Level 1).
- Für Implementierungsdetails der Richtlinien sind die EU-Kommission sowie der Europäische Bankenausschuss zuständig. Resultat sind die technischen Anhänge der Richtlinien (Level 2).
- Maßgeblicher Akteur auf Level 3 ist das im November 2003 von der EU-Kommission ins Leben gerufene Committee of European Banking Supervisors (CEBS), dem im Wesentlichen Bankenaufseher aus allen Mitgliedsstaaten der EU angehören. Die Aktivitäten von CEBS zielen vor allem auf eine konvergente Anwendung der EU-Richtlinien in den einzelnen Mitgliedsstaaten ab. Hierzu werden Standards und Empfehlungen ausgearbeitet, die sich in erster Linie an die nationalen Aufsichtsbehörden richten¹⁰.

Umsetzung der EU-Richtlinien auf nationaler Ebene

Die Lamfalussy-Struktur spiegelt sich in der nationalen Rechtsetzung weitgehend wieder. Auch hier werden mit der Basel II-Umsetzung drei Ebenen angesprochen:

- Der deutsche Bundestag hat Änderungen des KWG beschlossen, auf dessen Basis die Bankenrichtlinie und die Kapitaladäquanzrichtlinie in deutsches Recht umgesetzt werden¹¹. Anpassungen waren z. B. im Hinblick auf die Zusammenarbeit der Aufsichtsbehörden untereinander (§§ 8 ff. KWG), die neuen Offenlegungspflichten

10 Vgl. Committee of European Banking Supervisors, CEBS – Role, Programme and Challenges, Juni 2005.

11 Die Kommentierung bezieht sich durchgängig auf jene Fassung des KWG, die vom Deutschen Bundestag am 29.6.2006 in dritter Lesung verabschiedet wurde.

(§ 26b KWG) sowie im Bereich der Festlegung von institutsspezifischen Kapitalaufschlägen (§ 45b KWG) erforderlich. Die Festlegung von Kapitalaufschlägen (so genannte »Capital Add-ons«) soll allerdings in der aufsichtsrechtlichen Praxis in Deutschland nur im Ausnahmefall zur Anwendung kommen¹². Auch § 25a Abs. 1 KWG, der die Grundlage für die MaRisk darstellt, wurde im Zuge der Umsetzung der Bankenrichtlinie präzisiert (→ Teil I Kapitel 3 und AT 1 Tz. 1).

- Für technische Details ist der Verordnungsgeber, also das Bundesministerium der Finanzen, zuständig. Hierzu zählen die Zulassungsvoraussetzungen für die neuen Methoden zur Eigenmittelberechnung (z. B. für den Internal Ratings Based Approach – IRBA), die Gegenstand der noch im Entwurfsstadium befindlichen Solvabilitätsverordnung (SolvV) sind¹³. Darüber hinaus sind Anpassungen der Groß- und Millionenkreditverordnung (GroMiKV) erforderlich.
- Auf der »untergesetzlichen Ebene« wurden Anforderungen an ein gesamtbankbezogenes holistisches Risikomanagement entwickelt. Ergebnis sind die MaRisk, die auf der Basis des § 25a Abs. 1 KWG einen qualitativen Rahmen für die Ausgestaltung des Risikomanagements in den Instituten vorgeben. Zuständig ist die BaFin, die bei der Entwicklung der MaRisk eng mit der Deutschen Bundesbank zusammengearbeitet hat. Dabei wurden sie tatkräftig von einem Fachgremium unterstützt, dem Experten aus den Instituten, Prüfer und Verbandsvertreter angehören.

Supervisory Review Process

Der SRP stellt als neue Strategie einer verstärkt qualitativ ausgerichteten Bankenaufsicht insbesondere auf die Qualität des institutsinternen Risikomanagements ab. Die nationalen Aufsichtsbehörden sollen sich dabei, mehr als bisher, aus eigener Anschauung einen Eindruck über die Qualität des Risikomanagements in den Instituten verschaffen. Nach der Bankenrichtlinie sowie ergänzenden Dokumenten von CEBS¹⁴ besteht der SRP im Wesentlichen aus zwei Elementen, deren Anforderungen zum einen an die Institute und zum anderen unmittelbar an die Aufsicht gerichtet sind: dem »Internal Capital Adequacy Assessment Process« (ICAAP) und dem »Supervisory Review and Evaluation Process« (SREP).

Die Institute müssen gemäß Art. 123 der Bankenrichtlinie im Rahmen des ICAAP gewährleisten, dass sie entsprechend ihrem individuellen Risikoprofil über genügend »internes Kapital« zur Abdeckung aller wesentlichen Risiken verfügen. Für diese Zwecke sind geeignete Strategien und Verfahren zur Steuerung und Überwachung der Risiken zu implementieren. Die Institute sind gemäß Art. 22 der Bankenrichtlinie ferner dazu verpflichtet, angemessene interne »Governance«-Strukturen einzurichten

12 Vgl. Sanio, Jochen, »The times, they are a-changing«, in: Genossenschaftsblatt für Rheinland und Westfalen, Heft 3/2006, S. 6f.; Bauer, Helmut/Schneider, Andreas, Bankenaufsicht im 21. Jahrhundert: Von der Quantität zur Qualität, in: Rolfes, Bernd (Hrsg.), Herausforderung Bankmanagement – Entwicklungslinien und Steuerungsansätze, Festschrift zum 60. Geburtstag von Henner Schierenbeck, Frankfurt a. M., 2006, S. 717; Schmitz-Lippert, Thomas/Schneider, Andreas, Die qualitative Aufsicht der Zukunft: ein weiterer Schritt – Der zweite Entwurf der BaFin zu den Mindestanforderungen an das Risikomanagement vom 22.9.2005, in: Die Wirtschaftsprüfung, Heft 24/2005, S. 1356.

13 Bundesministerium der Finanzen, Entwurf einer Verordnung über die angemessene Eigenmittelausstattung (Solvabilität) von Instituten – Solvabilitätsverordnung (SolvV) vom 31. März 2006.

14 Committee of European Banking Supervisors, Guidelines on the Application of the Supervisory Review Process under Pillar 2, 25. Januar 2006.

(»Robust Governance Arrangements«). Diese Strukturen umfassen klare aufbau- und ablauforganisatorische Vorgaben, Prozesse zur Identifizierung, Beurteilung, Steuerung, Überwachung und Kommunikation der Risiken sowie angemessene interne Kontrollmechanismen (»Internal Control Mechanisms«). Hierzu gehört auch die Einrichtung einer Internen Revision. Die Artikel 22 und 123 der Bankenrichtlinie wurden in Deutschland durch eine Präzisierung des § 25a Abs. 1 KWG umgesetzt.

Den nationalen Aufsichtsbehörden wird gemäß Art. 124 der Bankenrichtlinie im Rahmen des SREP abverlangt, u. a. die Qualität des ICAAP und der internen »Governance«-Strukturen in den Instituten zu beurteilen. Die Anforderungen der Bankenrichtlinie sind damit – wie es bei aufsichtsrechtlichen Reglementierungen normalerweise der Fall ist – nicht einseitig an die Institute adressiert. Den nationalen Aufsichtsbehörden wird mit dem SREP ein klarer Auftrag erteilt, den sie zu erfüllen haben.

Prinzip der doppelten Proportionalität

Sowohl im Hinblick auf den ICAAP als auch auf den SREP ist das »Prinzip der doppelten Proportionalität« zu beachten. Zum einen muss die konkrete, institutspezifische Ausgestaltung des Risikomanagements der Größe und der Art der betriebenen Geschäfte sowie dem spezifischen Risikoprofil des Institutes angemessen sein. Zum anderen muss die Intensität der aufsichtsrechtlichen Überwachung den institutsspezifischen Gegebenheiten, insbesondere der systemischen Relevanz des Institutes, entsprechen. Dieses Prinzip, das auf Initiative der deutschen Aufsicht in die Richtlinie aufgenommen wurde, unterstreicht die Notwendigkeit einer differenzierten Betrachtungsweise.

Der enge Zusammenhang zwischen ICAAP und SREP wird zu einem intensiveren Dialog zwischen Instituten und Aufsicht führen. Dabei rückt die Qualität des institutsinternen Risikomanagements auf der Basis der geforderten ganzheitlichen Risikobetrachtung in den Vordergrund. In Frage kommen neben Vor-Ort-Prüfungen vor allem Besuche der Aufsicht bei den Instituten, um Gespräche mit der Geschäftsleitung oder anderen leitenden Mitarbeitern des Institutes zu führen (so genannte »Aufsichtsgespräche«). Die MaRisk stellen in diesem Zusammenhang eine wichtige Benchmark dar, an der sich Institute und Aufseher bei der Beurteilung der Qualität des Risikomanagements orientieren können.

2.2 Nationale Ebene: Konsolidierung qualitativer Regelwerke

Die »alten« Mindestanforderungen im Überblick

Die Bankenaufsicht hat bereits vor der Bekanntmachung der MaRisk mehrere qualitative Regelwerke veröffentlicht. Diese bezogen sich allerdings nur auf bestimmte Teilbereiche. So gaben die MaK und MaH vor allem einen Rahmen für die Ausgestaltung des internen Kontrollsystems im Kreditgeschäft bzw. im Handelsgeschäft vor. Die MaIR enthielten Anforderungen an die Ausgestaltung der Internen Revision. Die genannten Regelwerke wurden in das neue, umfassende Rahmenwerk integriert und somit durch die MaRisk abgelöst.

a) Mindestanforderungen an das Betreiben von Handelsgeschäften (1995)

Bei den MaH handelt es sich um das erste qualitative Rahmenwerk der Bankenaufsicht, das sich auf einen kompletten Geschäftsbereich bezieht. Allerdings hatte auch die am 23. Oktober 1995 veröffentlichte Verlautbarung über die Mindestanforderungen an das Betreiben von Handelsgeschäften ihre Vorläufer. Dazu zählen die »Mindestanforderungen für bankinterne Kontrollmaßnahmen bei Devisengeschäften – Kassa und Termin« aus dem Jahre 1975 und die »Anforderungen an das Wertpapierhandelsgeschäft der Kreditinstitute« aus dem Jahre 1980. Diese Regelwerke wurden durch die MaH zusammengefasst und darüber hinaus auf alle Handelsgeschäfte ausgedehnt (Geldmarktgeschäft, Edelmetallgeschäft und Geschäft in Derivaten). Bedeutung kommt ferner einem Dokument des Baseler Ausschusses zu¹⁵, an dem sich die Deutsche Bundesbank, von der die MaH federführend ausgearbeitet wurden, orientierte¹⁶.

Anlass für die Entwicklung der MaH und ihre Vorläufer waren vor allem diverse Schieflagen von Kreditinstituten, die in erster Linie auf Schwachstellen in den internen Kontrollsystemen zurückzuführen waren. Beim Kölner Bankhaus Herstatt führten Devisenfehlspekulationen sowie mangelhafte interne Kontrollen im Jahre 1974 zu Verlusten, die ungefähr das Zehnfache des haftenden Eigenkapitals betragen. Daraufhin musste Herstatt von der Bankenaufsicht die Lizenz entzogen werden. Die so genannte »Herstatt-Krise« hatte sogar kurzfristige Auswirkungen auf die Abwicklung des internationalen Zahlungsverkehrs, da sich aufgrund der Zahlungsunfähigkeit des Bankhauses offene Positionen bei Kontrahentenbanken im Ausland ergaben. Rund zwanzig Jahre später führten mangelhafte Kontrollen im Handelsbereich bei der Barings Bank zu einem ähnlich spektakulären Fall. Die Aktivitäten von Nick Leeson veranschaulichten drastisch, welche Konsequenzen unkontrollierte Handlungen einzelner Mitarbeiter in verantwortlicher Stellung und die Konzentration zentraler Zuständigkeiten bei wenigen oder sogar nur einer Person im Handel haben können. Zum Sprengsatz werden solche Handlungen, wenn – wie im Fall Barings geschehen – gleichzeitig noch erfolgsabhängige Vergütungen an denselben Mitarbeiter ausgezahlt werden¹⁷. Die Notwendigkeit geeigneter organisatorischer Vorkehrungen im Handelsbereich wird auch durch die Fälle bei Daiwa, Orange County, Metallgesellschaft, Sumitomo sowie NatWest unterstrichen.

Zu den Kernelementen der MaH gehörten

- aufbauorganisatorische Vorgaben, die zwecks Vermeidung von Interessenkollisionen die Trennung zwischen Handelsbereichen und handelsunabhängigen Bereichen (Abwicklung und Kontrolle, Rechnungswesen, Risikocontrolling) forderten,

15 Basel Committee on Banking Supervision, Risk Management Guidelines for Derivatives, Juli 1994.

16 Zur Entstehungsgeschichte und zum Inhalt der MaH vgl. Stützle, Wolfgang, Zehn Jahre MaH, in: Eler, Roland (Hrsg.), Gesamtbanksteuerung und qualitatives Aufsichtsrecht, Stuttgart, 2005, S. 13–32; Stützle, Wolfgang, Prozess der Weiterentwicklung der Mindestanforderungen (MaH, MaIR, MaK) zu den Mindestanforderungen an das Risikomanagement (MaRisk), in: Becker, Axel/Gruber, Walter/Wohlert, Dirk (Hrsg.), Handbuch MaRisk, Frankfurt a.M., 2006, S. 9–28; Hanenberg, Ludger, Zur Verlautbarung über Mindestanforderungen an das Betreiben von Handelsgeschäften, in: Die Wirtschaftsprüfung, Heft 18/1996, S. 637–648; Haake, Manfred/Leitschuh, Gerhard/Gorsulowsky, Hans-Joachim, Mindestanforderungen an die Interne Revision, in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, Heft 5/2000, S. 812–818.

17 Vgl. Tschögl, Adrian E., The Key to Risk Management: Management, Wharton Financial Institutions Center, 1999, S. 12.