

SCHÄFFER
POESCHEL

1 Warum ist Risikomanagement so wichtig?

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. Je offener sie zutage treten, desto größer wird das Bedürfnis nach Sicherheit. Risiken werden daher administriert, akzeptiert, nicht akzeptiert, versichert oder debattiert. Wir leben in einer »Risikogesellschaft«¹ und sind auf dem besten Weg 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 unkalkulierbaren 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, die Gefährdungs- und Chancenpotenziale ihrer eigenen Entscheidungen durch bewusste Einflussnahme, Eigeninitiative und Verantwortungsbereitschaft aktiv zu gestalten. Als konkretes Werkzeug zur Optimierung der Risiko-/Chancen-Profile setzte der Seehandel in 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 umschieben. 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 sich alle Extreme, die negativen

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.

wie die positiven, aufgrund der ausgeprägten Vernetzungen zwischen den Märkten stärker auswirken. Die Nutzung und der Ausbau neuer Informations- und Kommunikationstechnologien haben die Schlagzahl der Innovationen auf den Finanzmärkten deutlich erhöht. Damit einher geht ein massiver Wettbewerbsdruck, der schon lange nicht mehr an den Grenzen einzelner Nationalstaaten Halt macht. Umfassende Deregulierungsmaßnahmen taten ihr Übriges, um das Entwicklungstempo weiter zu beschleunigen. Der erzielte Fortschritt auf den Finanzmärkten leistete auf der einen Seite mit Sicherheit einen großen Beitrag dazu, dass der Wohlstand in den westlichen Industriestaaten und in vielen anderen Regionen der Welt sukzessive vermehrt wurde. Auf der anderen Seite erhöhte sich die Anfälligkeit des Gesamtsystems, da sich Einzelrisiken aufgrund der Vernetzung der Marktteilnehmer zu einer systemischen Destabilisierung aufschaukeln können³.

Die ersten Destabilisierungstendenzen zeigten sich bereits in den siebziger Jahren des letzten Jahrhunderts, als das erst nach dem Zweiten Weltkrieg neu geordnete internationale Währungssystem von festen Wechselkursen (»Bretton-Woods-System«) zugunsten eines Systems freier Wechselkurse abgeschafft wurde. Die Marktteilnehmer mussten sich seitdem auf Volatilitäten einstellen, denen einige Institute nicht gewachsen waren. Prominentes Beispiel ist der Konkurs des deutschen Bankhauses Herstatt, das sich mit Devisengeschäften verspekulierte und dadurch sogar kurzfristige Störungen des internationalen Zahlungsverkehrs verursachte. Die Finanzindustrie reagierte auf die zunehmenden Volatilitäten mit der Konstruktion vielfältiger derivativer Absicherungsinstrumente, die die Marktteilnehmer vor den Schwankungen ihrer Marktpreisrisikopositionen schützen sollten. Die zunehmende Globalisierung des Finanzgeschäfts und die daran geknüpfte Vernetzung der Marktteilnehmer machten den Weg frei für den Vorstoß in neue Unsicherheitszonen. Im Zeitablauf entwickelte sich der Markt für derivative Sicherungsinstrumente explosionsartig. Dabei wurden Derivate nicht nur über die Börse, sondern auch außerbörslich (»Over the Counter«) gehandelt.

Die Entwicklung innovativer Finanzinstrumente blieb jedoch nicht bei der Absicherung gegen Marktpreisrisiken stehen. Die Handelbarkeit der Risiken erreichte im nächsten Schritt auch die Welt der Kreditrisiken mit weitreichenden geschäfts- und risikostrategischen Konsequenzen. Viele Institute verabschiedeten sich von der traditionellen »Buy and Hold«-Strategie, bei der die vergebenen Kredite vom Institut selbst bis zur Endfälligkeit gehalten werden, und gingen zu einer »Originate to Distribute«-Strategie über. Mit dem Ziel, Risiken zu diversifizieren, wurde das eigene Kreditportfolio in handgerechte Pakete verpackt und mit Unterstützung von Investmentbanken und Ratingagenturen an Investoren in der ganzen Welt verkauft. Die Kompositionsgabe der Erfinder dieser Produkte kannte im Weiteren jedoch keine Grenzen: Durch »Verbriefungen von Verbriefungen«, so genannte »Collateralized Debt Obligations of Asset-Backed Securities«, wurden Teile einzelner Verbriefungen gebündelt, dann strukturiert und schließlich erneut an Investoren verkauft (»Wiederverbriefungen«). Die exakte Position einer Tranche in der Kapitalstruktur, die im Wesentlichen von den angenommenen Ausfallkorrelationen determiniert wird, entschied nunmehr über die

3 Vgl. Willke, Helmut, *Dystopia – Studien zur Krisis des Wissens in der modernen Gesellschaft*, Frankfurt a. M., 2002, S. 30.

Höhe des Risikos⁴. Das Verhängnis nahm seinen Lauf, als sich herausstellte, dass die Bonität der zugrunde liegenden Underlyings in vielen Fällen schlechter war als angenommen. Laxe Kreditstandards führten im Boom steigender Häuserpreise zu einer beispiellosen Expansion der Kreditvolumina in den USA. Das Wachstum wurde vor allem durch eine große Schar von Kreditvermittlern, die mit ihren abschlussorientierten Vergütungen einen Anreiz hatten, auch bonitätsschwache Kaufinteressenten zu einer Kreditaufnahme und zum Kauf einer Wohnimmobilie zu bewegen, weiter angefeuert⁵. In der Gesamtschau führten diese Entwicklungen dazu, dass der Großteil der Kreditnehmer im amerikanischen Subprime segment zum Zeitpunkt der Kreditvergabe nicht kreditwürdig war. Die hinter dem »Originate to Distribute«-Ansatz stehende Logik sorgte dafür, dass sich der »Toxic Stuff« auf der ganzen Weltkugel verteilte. Die dadurch ab Mitte 2007 einsetzende Vertrauenskrise auf den globalen Finanzmärkten war der Auslöser dafür, dass die gesamte Finanzwelt nach der Insolvenz der US-amerikanischen Investmentbank Lehman Brothers in den tiefen Abgrund der Systemkrise blickte. Diese immer noch nicht vollständig abgeklungene Krise hatte auch erhebliche Auswirkungen auf die Realwirtschaft.

Die Finanzmarktkrise ist auf vielfältige Ursachen zurückzuführen. Sie ist das Ergebnis einer Kette von Fehleinschätzungen, denen zunächst einmal Bankmanager, aber auch Ratingagenturen, Politiker, Zentralbanken und Aufsichtsbehörden aufgesessen sind. Deutlich wurde zudem, wie wichtig angemessene und wirksame Risikomanagementstrukturen für die Unternehmen der Finanzbranche sind: Banken und Finanzdienstleister können nur dann ihre Risiko-/Chancen-Profile optimieren und dadurch ihre Existenz nachhaltig sichern, wenn sie über geeignete Risikomanagementinstrumente verfügen. Tun sie das nicht, werden sie über kurz oder lang aus dem Wettbewerb ausscheiden müssen. Auch die internationale Interessenvertretung der Finanzindustrie, das Institute of International Finance (IIF), mahnt vor dem Hintergrund der Finanzmarktkrise eine Verbesserung des Risikomanagements an⁶.

4 Vgl. Gisdakis, Philip, Kreditportfolio-Tranchierung: Einfache Einsichten in ein komplexes Problem, in: Risiko-Manager, Heft 11/2008, S. 6.

5 Vgl. Rudolph, Bernd, Die internationale Finanzkrise: Ursachen, Treiber, Veränderungsbedarf und Reformansätze, Fakultät für Betriebswirtschaft der Ludwig-Maximilians-Universität München, Diskussionspapier, August 2009, S. 9.

6 »Failures in risk management policies, procedures, and techniques were evident at a number of firms – in particular, the lack of a comprehensive approach to firm-wide risk management often meant that key risks were not identified or effectively managed.« – Institute of International Finance, Final Report of the IIF Committee on Market Best Practices, Principles of Conduct and Best Practices Recommendations, 2008, S. 9.

2 MaRisk: Beweggründe und Historie

Natürlich muss die Bankenaufsicht ebenfalls ihre Lehren aus der Finanzmarktkrise ziehen. Um den grenzüberschreitenden Aktivitäten vieler Institute gerecht zu werden, muss die Zusammenarbeit der Aufsichtsbehörden weiter vorangetrieben werden. Ferner müssen makroökonomische Entwicklungen bei der Beaufsichtigung der Institute stärker berücksichtigt werden. Deutlich wurde außerdem, dass den geschäftspolitischen Zielen und den zur Umsetzung dieser Ziele eingerichteten Risikomanagementstrukturen ein noch größerer Stellenwert von Seiten der Aufsicht eingeräumt werden muss⁷. Das setzt zunächst voraus, dass die Bankenaufsicht über genügend personelle und technisch-organisatorische Kapazitäten verfügt, um das vor Ort in den Instituten betriebene Risikomanagement verstehen zu können.

In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage nach dem Regulierungsansatz: Wie sollte eine am Risikomanagement ausgerichtete Regulierung gestaltet werden? Das klassische – quantitativ geprägte – aufsichtsrechtliche Instrumentarium hat sich in dieser Hinsicht 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 hinsichtlich der quantitativen Kennziffern zu verzeichnen⁸. Moderne Regelsetzung darf sich daher nicht nur auf quantitative Kennziffern verlassen. Sie muss ihr Instrumentarium um Anforderungen erweitern, die eine Beurteilung der Qualität des Risikomanagements in den Instituten zulassen⁹. Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin)¹⁰ trägt dieser Notwendigkeit bereits seit längerem Rechnung, indem sie nach und nach eine ganze Reihe qualitativer Regelwerke veröffentlichte, die auf die Verbesserung des Risikomanagements in den Instituten abzielen. Ein besonders prägnantes 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 aller wesentlichen Risiken vorgibt. Ergebnis sind die »Mindestanforderungen an das Risikomanagement« (MaRisk),

-
- 7 Vgl. Sanio, Jochen, Bankenaufsicht und Systemrisiko, in: Burghof, Hans-Peter/Johanning, Lutz/Schäfer, Klaus/Wagner, Hannes/Rodt, Sabine (Hrsg.), Risikomanagement und kapitalmarktorientierte Finanzierung, Festschrift zum 65. Geburtstag von Bernd Rudolph, Frankfurt a. M., 2009, S. 24 ff.
- 8 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. 1 f.
- 9 Vgl. Sanio, Jochen, Die MaRisk und die neue Aufsicht, in: Die SparkassenZeitung vom 23. Juni 2006, S. 3.
- 10 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 der Bankgeschäfte oder Finanzdienstleistungen beeinträchtigen oder erhebliche Nachteile für die Gesamtwirtschaft herbeiführen können«.

die von der BaFin im Dezember 2005 nach intensiven Diskussionen mit der Praxis veröffentlicht wurden. Bereits bestehende qualitative Regelwerke – wie etwa die erwähnten MaK – hat die BaFin in modernisierter Form in die MaRisk überführt. Ergänzend hierzu wurden neue Elemente in die MaRisk eingefügt, die in maßgeblichen Baseler und Brüsseler Dokumenten enthalten sind und für die bis zu diesem Zeitpunkt noch keine oder nur fragmentarische qualitative Regelungen in Deutschland existierten (z. B. Anforderungen an das Management von Zinsänderungsrisiken im Anlagebuch).

Der Konsolidierungsprozess war damit jedoch noch nicht abgeschlossen. Im Rahmen einer ersten, groß angelegten Anpassungsaktion wurden die MaRisk auf der Basis von europäischen Richtlinienvorgaben vor allem um modernisierte Outsourcing-Regelungen ergänzt (»erste MaRisk-Novelle«). Vor dem Hintergrund der Finanzmarktkrise in Angriff genommene internationale Regulierungsinitiativen führten schließlich zu einer weiteren umfangreichen Ergänzung (»zweite MaRisk-Novelle«). Die Fassung der MaRisk vom 14. August 2009 sah vor allem Erweiterungen in den Bereichen Risikokonzentrationen, Stresstests, Liquiditätsrisiken und Risikomanagement auf Gruppenebene vor. Außerdem wurden bestehende Pflichten der Geschäftsleitung gegenüber dem Aufsichtsorgan ausgebaut. Die in dieser Fassung zunächst berücksichtigten Anforderungen an Vergütungssysteme wurden aufgrund neuer regulatorischer Vorgaben kurzfristig in ein gesondertes Rundschreiben¹¹ und anschließend in eine neue Verordnung¹² überführt, die ebenfalls Gegenstand dieser Kommentierung ist (→ Teil III). Auch die aktuell geltende Fassung der MaRisk vom 15. Dezember 2010 ist ein Produkt der Finanzmarktkrise (»dritte MaRisk-Novelle«). Obwohl es sich also bei den MaRisk um ein relativ junges Regelwerk handelt, kann es bereits auf eine bewegte Historie zurückblicken. Im Folgenden werden die Etappen der MaRisk-Entwicklung sowie die maßgeblichen Beweggründe ausführlich dargestellt.

2.1 Erstmalige Veröffentlichung der MaRisk: Fassung vom 20. Dezember 2005

a) Basel II und EU-Richtlinienvorgaben

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)¹³ zu. Mit deren Hilfe wurde

11 Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, Aufsichtsrechtliche Anforderungen an die Vergütungssysteme von Instituten, Rundschreiben 22/2009 (BA) vom 21. Dezember 2009.

12 Verordnung über die aufsichtsrechtlichen Anforderungen an Vergütungssysteme von Instituten (Instituts-Vergütungsverordnung – InstitutsVergV) in der Fassung vom 6. Oktober 2010 (BGBl. I Nr. 50, S. 1374), veröffentlicht am 12. Oktober 2010.

13 Vorschlag für Richtlinien des Europäischen Parlaments und des Rates zur Neufassung der Richtlinie 2000/12/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. März 2000 über die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Kreditinstitute und der Richtlinie 93/6/EWG des Rates vom 15. März 1993 über die angemessene Eigenkapitalausstattung von Wertpapierfirmen und Kreditinstituten, 14. Juli 2004.

Basel II¹⁴ durch die Neufassung der Bankenrichtlinie¹⁵ sowie die Änderung der Kapitaladäquanzrichtlinie¹⁶ europaweit umgesetzt. Basel II stellt ohne Zweifel die bedeutendste regulatorische Änderung im Bereich der Bankenaufsicht seit den achtziger Jahren dar. Am 26. Juni 2004 hatten 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 sollten Schwächen der damals geltenden Eigenkapitalregelungen (Basel I) beseitigt werden. Darüber hinaus sollten Anreize für den Einsatz risikosensitiver Verfahren in den Banken geschaffen werden. Wie schon bei Basel I stand zudem die Schaffung eines »Level Playing Field« im Fokus der Bemühungen. Basel II setzt auf einer Drei-Säulen-Architektur auf¹⁷:

- Regelungen hinsichtlich der Berechnung der aufsichtsrechtlich erforderlichen Eigenmittel sind Gegenstand der ersten Säule von Basel II (»Minimum Capital Requirements«) und betreffen die Kreditrisiken, die operationellen Risiken sowie die Marktpreisrisiken des Handelsbuches.
- 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 hatte die EU-Kommission ihre Tätigkeit zur Umsetzung der Baseler Vorschläge aufgenommen. Diese Arbeiten wurden mit der Veröffentlichung der Bankenrichtlinie sowie der Kapitaladäquanzrichtlinie abgeschlossen. Von besonderer Relevanz für die MaRisk sind dabei die Richtlinienvorgaben zum SRP.

14 Basel Committee on Banking Supervision, International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards – A Revised Framework (Basel II), 26. Juni 2004.

15 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.

16 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.

17 Es sei darauf hingewiesen, dass Basel II vom Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht auf Veranlassung der G-20 mittlerweile nochmals überarbeitet wurde (Basel III) und die neuen Vorschläge im Rahmen der nunmehr dritten Überarbeitung der Capital Requirements Directive (CRD IV) im Jahre 2011 in europäisches und anschließend in deutsches Recht überführt werden. Vgl. Basel Committee on Banking Supervision, Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems, 16. Dezember 2010; Basel Committee on Banking Supervision, Basel III: International framework for liquidity risk measurement, standards and monitoring, 16. Dezember 2010.

Supervisory Review Process

Der »Supervisory Review Process« (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 einem ergänzenden Dokument von CEBS¹⁸ 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 (»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. Auf der »untergesetzlichen Ebene« wurden ferner Anforderungen an ein gesamtbankbezogenes holistisches Risikomanagement entwickelt. Ergebnis sind die MaRisk in der Fassung vom 20. Dezember 2005, die auf der Basis des § 25a KWG einen qualitativen Rahmen für die Ausgestaltung des Risikomanagements in den Instituten vorgeben.

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.

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 Bankenrichtlinie aufgenommen wurde, unterstreicht die Notwendigkeit einer differenzierten Betrachtungsweise. Im deutschen Verwaltungsrecht findet es sein Pendant im »Grundsatz der Verhältnismäßigkeit«.

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

b) Nationale Ebene: Konsolidierung qualitativer Regelwerke

Die Bankenaufsicht hatte bereits vor der Bekanntmachung der MaRisk mehrere qualitative Regelwerke veröffentlicht¹⁹. Diese bezogen sich allerdings nur auf bestimmte Teilbereiche. So gaben die MaK und die 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. Durch die MaRisk wurden die genannten Verlautbarungen der Bankenaufsicht unter Berücksichtigung von zusätzlichen Vorgaben, die sich aus der Richtlinie ergaben, zu einem umfassenden Rahmenwerk konsolidiert. Auf Basis der terminologisch abgestimmten MaRisk können sich alle betroffenen Gruppen (Institute, Prüfer, Verbände, aber auch die Aufsicht selbst) einen wesentlich besseren Überblick über die qualitativen Anforderungen der Bankenaufsicht verschaffen. Redundanzen, Schnittstellenprobleme und Wertungswidersprüche, die naturgemäß bei konkurrierenden Einzelregelungen anfallen, konnten durch die Konsolidierung nach und nach beseitigt werden. Neben den genannten Verlautbarungen der Aufsicht wurde gleichzeitig eine ganze Reihe weiterer Auslegungsschreiben aufgehoben (→ Anlagen 8 und 15).

Mindestanforderungen an das Betreiben von Handelsgeschäften (1995)

Bei den MaH handelte es sich um das erste qualitative Rahmenwerk der Bankenaufsicht, das sich mit dem »Handelsgeschäft« auf einen kompletten Geschäftsbereich bezog. Allerdings hatte auch die am 23. Oktober 1995 veröffentlichte Verlautbarung über die Mindestanforderungen an das Betreiben von Handelsgeschäften ihre Vorläufer. Dazu zählten die »Mindestanforderungen für bankinterne Kontrollmaßnahmen bei Devisengeschäften – Kassa und Termin« aus dem Jahre 1975 und die »Anforderungen an das Wertpapierhandelsgeschäft der Institute« 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 für Bankenaufsicht zu²⁰, an dem sich die Deutsche Bundesbank, von der die MaH federführend ausgearbeitet wurden, orientierte²¹.

Anlass für die Entwicklung der MaH und ihre Vorläufer waren vor allem diverse Schief lagen von Instituten, die in erster Linie auf Schwachstellen in den internen

19 Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen, Mindestanforderungen an das Betreiben von Handelsgeschäften der Kreditinstitute (MaH), Verlautbarung vom 23. Oktober 1995; Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen, Mindestanforderungen an die Ausgestaltung der Internen Revision der Kreditinstitute (MaIR), Rundschreiben 1/2000 vom 17. Januar 2000; Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, Mindestanforderungen an das Kreditgeschäft der Kreditinstitute (MaK), Rundschreiben 34/2002 (BA) vom 20. Dezember 2002.

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

21 Zur Entstehungsgeschichte und zum Inhalt der MaH vgl. Stützle, Wolfgang, Zehn Jahre MaH, in: Eller, 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.

Kontrollsystemen beruhen. 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 Mitarbeitern 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 werden²². Die Notwendigkeit geeigneter organisatorischer Vorkehrungen im Handelsbereich wird auch durch die Fälle bei Daiwa, Orange County, Metallgesellschaft, Sumitomo, NatWest und Société Générale 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,
- prozessuale Anforderungen, wie z. B. Marktgerechtigkeitskontrolle, Bestätigungsverfahren, Neu-Produkt-Prüfung, sowie
- Anforderungen, die insbesondere auf die Überwachung der Risiken im Handelsgeschäft abzielten, wie z. B. regelmäßige Bewertung und Reporting.

Diese Kernelemente finden sich auch in den MaRisk wieder, da sie unverzichtbarer Bestandteil einer ordnungsgemäßen Geschäftsorganisation im Handelsgeschäft der Institute sind. Allerdings sind die Anforderungen durch den Einbau von Öffnungsklauseln wesentlich flexibler ausgestaltet worden, um vor allem den Instituten mit überschaubaren Handelsaktivitäten mehr Gestaltungsspielräume zu belassen. Es ist zwar zutreffend, dass auch die MaH solche Öffnungsklauseln enthielten. So waren die Anforderungen unter Berücksichtigung von Art und Umfang der betriebenen Geschäfte sowie der Größe der Institute umzusetzen²³. Das darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich bei den MaH eine Auslegungs- und Prüfungspraxis herausbildete, die viele dieser Spielräume nach und nach einengte.

Mindestanforderungen an die Ausgestaltung der Internen Revision (2000)

Die am 17. Januar 2000 veröffentlichten MaIR legten – im Unterschied zu den MaK und den MaH – ihren Schwerpunkt auf den prozessunabhängigen Bestandteil der internen Kontrollverfahren, also auf die Interne Revision. Mit der Entwicklung der

22 Vgl. Tschoegl, Adrian E., *The Key to Risk Management: Management*, Wharton Financial Institutions Center, 1999, S. 12.

23 Vgl. Stützle, Wolfgang, *Zehn Jahre MaH*, in: Eller, Roland (Hrsg.), *Gesamtbanksteuerung und qualitatives Aufsichtsrecht*, Stuttgart, 2005, S. 19.

MaIR und der Modernisierung der bis dahin geltenden Anforderungen²⁴ trug die Aufsicht der wachsenden Bedeutung der Internen Revision in einem immer komplexer werdenden Umfeld der Institute Rechnung. Daran hat sich bis heute grundsätzlich nichts geändert. So kann die Interne Revision i. d. R. schneller auf Fehlentwicklungen innerhalb der Institute hinweisen als externe Prüfer oder die Aufsicht. Da sie frühzeitig zur Beseitigung solcher Fehlentwicklungen beitragen kann, besteht nicht nur aus Sicht der Institute und der Aufsicht ein erhebliches Interesse an einer funktionsfähigen Revision. Auch der Gesetzgeber hat durch ihre explizite Verankerung in § 25a Abs. 1 KWG im Rahmen der Novellierung vom Dezember 2004 ihre Bedeutung herausgestellt. Darüber hinaus existieren auf internationaler Ebene mehrere Dokumente, die sich mittelbar oder unmittelbar mit der Internen Revision befassen (→ AT 4.4 Tz. 1).

In den MaIR wurde dem Postulat der Unabhängigkeit der Internen Revision ein besonderer Stellenwert eingeräumt. Sie sollte im Auftrag der Geschäftsleitung alle Aktivitäten innerhalb der Organisation einschließlich der prozessabhängigen Überwachungsmechanismen, also des internen Kontrollsystems, prüfen und beurteilen. Die Interne Revision durfte daher im Rahmen ihrer Aufgaben weder für die zu prüfenden Bereiche noch für die wirtschaftlichen Ergebnisse dieser Bereiche verantwortlich sein. Unabhängigkeit ist nach wie vor eine zentrale Voraussetzung für eine funktionsfähige Interne Revision. Weitere wichtige Aspekte der MaIR betrafen Informationsrechte der Internen Revision, die Prüfungsplanung sowie die Revisionsberichte. Sie spielen auch in den MaRisk eine wichtige Rolle.

Die MaIR waren aber auch in anderer Hinsicht bemerkenswert. In ihnen wurde erstmals systematisch zwischen den prozessabhängigen und den prozessunabhängigen Überwachungsmechanismen separiert. Diese Begriffssystematik ist später im Rahmen der Novellierung des § 25a Abs. 1 KWG berücksichtigt worden. Sie liegt auch den MaRisk zugrunde.

Mindestanforderungen an das Kreditgeschäft (2002)

Die MaK waren ein Meilenstein der qualitativen Aufsicht in Deutschland. Durch ihre Bezugnahme auf das Kreditgeschäft formulierten sie zum einen Anforderungen an das Kerngeschäft der Banken. Zum anderen hatten sie aufgrund ihrer flexiblen und praxisnahen Grundausrichtung Vorbildfunktion für die MaRisk.

Ausschlaggebend für die am 20. Dezember 2002 veröffentlichten MaK waren erhebliche Verluste, die diverse Banken wegen organisatorischer Defizite im Kreditgeschäft hinnehmen mussten. Die Schwachstellen reichten von Phantasiestrategien, mangelhaften Kreditprozessen bis hin zu unzureichendem Reporting über die Risiken im Kreditgeschäft. In zahlreichen Fällen führten diese Defizite zu Schiefagen oder sogar zu Bankeninsolvenzen²⁵. Die MaK waren daher eine unmittelbare Reaktion der Bankenaufsicht auf konkrete Missstände im Kreditgeschäft der Institute.

Bei der Entwicklung der MaK orientierte sich die Bankenaufsicht u. a. an den »Principles for the Management of Credit Risk«, die im September 2000 vom Baseler

24 Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen, Anforderungen an die Ausgestaltung der Innenrevision, Schreiben vom 28. Mai 1976.

25 Vgl. Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, Übermittlungsschreiben zum zweiten Entwurf der Mindestanforderungen an das Kreditgeschäft vom 2. Oktober 2002, S. 3.

Ausschuss für Bankenaufsicht veröffentlicht wurden²⁶. Eine wesentlich wichtigere Rolle spielten jedoch Erkenntnisse aus der Praxis. Die Bankenaufsicht kooperierte bei der Entwicklung der MaK in einer bis dahin einmaligen Intensität mit der Kreditwirtschaft. Intensive Gespräche wurden mit rund 20 Banken aus allen Institutsgruppen aber auch mit Prüfern und den Verbänden der Kreditwirtschaft geführt. Nach der Veröffentlichung der MaK wurde darüber hinaus ein MaK-Fachgremium eingerichtet, in dem Auslegungsfragen von grundsätzlicher Bedeutung diskutiert und prüfungsrelevante Sachverhalte erörtert wurden.

Zu den zentralen Elementen der MaK gehörten:

- die Festlegung einer Strategie für das Kreditgeschäft (Kreditrisikostategie),
- aufbauorganisatorische Anforderungen, die bei risikorelevanten Engagements im Rahmen der Kreditentscheidung zu beachten waren (Funktionstrennung und Votierung),
- ablauforganisatorische Anforderungen, die sich auf alle Prozesse im Kreditgeschäft bezogen,
- die Implementierung eines Verfahrens zur systematischen Beurteilung von Adressenausfallrisiken (Risikoklassifizierungsverfahren),
- ein Verfahren zur Früherkennung von Risiken im Kreditgeschäft sowie
- Verfahren zur Identifizierung, Steuerung und Überwachung sowie zum Reporting der Risiken im Kreditgeschäft.

Kennzeichnend für die MaK war das Vorhandensein einer Vielzahl von Öffnungsklauseln, die den Instituten abhängig von ihrer Größe, ihren Geschäftsschwerpunkten sowie ihrer Risikosituation angemessene Spielräume für individuelle Umsetzungslösungen ließen. Dem Konzept der Öffnungsklauseln wird auch in den MaRisk ein zentraler Stellenwert eingeräumt.

2.2 Die »erste MaRisk-Novelle«: Fassung vom 30. Oktober 2007

Umsetzung der MiFID

Als das »Finanzmarktrichtlinie-Umsetzungsgesetz« (FRUG)²⁷ am 11. Mai 2007 die letzte parlamentarische Hürde nahm, war der Weg frei für die Umsetzung der Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente – oder kurz »Finanzmarktrichtlinie« – in nationales Recht. Die Finanzmarktrichtlinie, besser bekannt unter der Bezeichnung »MiFID« (Markets in Financial Instruments Directive)²⁸ sowie deren Durchführungsrichtlinie²⁹, ist für die Regulierung des Kapitalmarktes von erheblicher Bedeutung.

26 Basel Committee on Banking Supervision, Principles for the Management of Credit Risk, September 2000.

27 Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente und der Durchführungsrichtlinie der Kommission (Finanzmarktrichtlinie-Umsetzungsgesetz) vom 16. Juli 2007 (BGBl. I Nr. 31, S. 1330), veröffentlicht am 19. Juli 2007.

28 Richtlinie 2004/39/EG (MiFID) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. April 2004 über Märkte für Finanzinstrumente, Amtsblatt der Europäischen Union vom 30. April 2004, L145/1–44.

29 Richtlinie 2006/73/EG (MiFID-Durchführungsrichtlinie) der Europäischen Kommission vom 10. August 2006 zur Durchführung der Richtlinie 2004/39/EG des Europäischen Parlaments und des Rates