

ZENTRALER KREDITAUSSCHUSS

MITGLIEDER: BUNDESVERBAND DER DEUTSCHEN VOLKSBANKEN UND RAIFFEISENBANKEN E.V. BERLIN · BUNDESVERBAND DEUTSCHER BANKEN E.V. BERLIN
BUNDESVERBAND ÖFFENTLICHER BANKEN DEUTSCHLANDS E.V. BERLIN · DEUTSCHER SPARKASSEN- UND GIROVERBAND E.V. BERLIN-BONN
VERBAND DEUTSCHER PFANDBRIEFBANKEN E.V. BERLIN

Leiter der Abteilung BA 1
Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht
Graurheindorfer Straße 108
53117 Bonn

nachrichtlich:

Referat VII B 3
Bundesministerium der Finanzen
Wilhelmstraße 97
10117 Berlin

Banken und Finanzaufsicht
Deutsche Bundesbank
Wilhelm-Epstein-Str. 14
60431 Frankfurt am Main

10178 Berlin, den 19. August 2005
Burgstraße 28
AZ ZKA: KWG-MaRisk
AZ BdB: C 16.2 - Za/Ha

Mindestanforderungen an das Risikomanagement (MaRisk)

hier: Stellungnahme zum Thema Geschäftsstrategie/Risikostrategie und zur geplanten Änderung des § 25a Abs. 1 KWG

Sehr geehrter Herr ,

bekanntlich hat sich das Fachgremium „MaRisk“ seit mehreren Monaten intensiv mit dem von der Deutschen Bundesbank und Ihrem Haus erarbeiteten MaRisk-Entwurf vom 2. Februar befasst. Im Laufe der drei Fachgremiumssitzungen konnten in vielen grundlegenden Punkten wie auch in zahlreichen, in der Praxis zum Teil sehr bedeutsamen Detailfragen Verbesserungen im Regelwerk erreicht werden. Nach wie vor deutliche Meinungsverschiedenheiten bestehen jedoch bezüglich des Themas Geschäftsstrategie/Risikostrategie, das eng mit der aktuellen KWG-Diskussion verknüpft ist. Der Aufforderung, uns zu der überarbeiteten MaRisk-Fassung vom 8. Juli bis zum 19. August zu äußern, kommen wir gerne nach und nehmen wegen der besonderen Bedeutung des Themas Geschäftsstrategie/Risikostrategie hierzu als deutsche Kreditwirtschaft gemeinsam gesondert Stellung.

In den bisherigen Diskussionen innerhalb des Fachgremiums wurde stets auf § 25a Abs. 1 KWG als – fixer – Ausgangspunkt verwiesen. Dies ist insofern sachgerecht, als die MaRisk ihre gesetzliche Grundlage im KWG haben und eine Konkretisierung wesentlicher Teile des § 25a Abs. 1 KWG darstellen. Mit Schreiben des BMF vom 16. Juni 2005 wurde jedoch auch ein Entwurf zur Änderung des KWG zwecks Umsetzung von Basel II in nationales Recht vorgelegt. Dieser Entwurf wird in der deutschen Kreditwirtschaft derzeit intensiv diskutiert, d. h. das KWG befindet sich selbst „im Fluss“. Daher gehen unsere Anmerkungen über die MaRisk hinaus und umfassen die grundlegende Position der Kreditwirtschaft zum Thema Strategie, inkl. der Vorschläge zur Anpassung des KWG. Wir verweisen in diesem Zusammenhang auch auf die in Auszügen beigefügte Stellungnahme des ZKA zum Vorschlag zur Änderung des KWG, die sich inhaltlich mit den hier vorgetragenen Petita deckt. Wegen der verschiedenen regeltechnischen Anknüpfungspunkte bitten wir Sie, diese Stellungnahme an die beiden für die KWG-Gesetzgebung sowie das Risikomanagement bzw. die MaRisk zuständigen Referate Ihrer Abteilung weiterzuleiten.

a) Evtl. Regelungen zur Geschäftsstrategie sind in § 25a KWG falsch angesiedelt

Der derzeitige KWG-Wortlaut, demzufolge Institute über eine „angemessene Strategie“ verfügen müssen, legt nahe, dass dabei an eine Geschäftsstrategie gedacht ist, da diese Strategie „auch“ die Risiken und Eigenmittel des Instituts berücksichtigen soll. Als Risikostrategie ließe sich die „Strategie“ lediglich dann interpretieren, wenn sie „ausschließlich“ oder „vor allem“ die Risiken und Eigenmittel zu berücksichtigen hätte. Unabhängig davon, ob das explizite gesetzliche Erfordernis einer Geschäftsstrategie überhaupt zwingend notwendig oder sinnvoll ist (dazu weiter unten), ist unter dem Blickwinkel der Gesetzssystematik festzustellen, dass das Geschäftsstrategieerfordernis in § 25a KWG, auf das allein sich die MaRisk bezieht, an der falschen Stelle verankert ist.

Bereits aus der Bezeichnung des § 25a KWG („besondere organisatorische Pflichten von Instituten“) wird deutlich, dass es sich bei den Vorschriften des § 25a KWG nicht um allgemeine Anforderungen an eine ordnungsgemäße Geschäftsorganisation, auf die z. B. § 6 Abs. 2 KWG Bezug nimmt, handelt, sondern um spezielle Anforderungen. Allgemeine Anforderungen an die Geschäftsorganisation sind insbesondere in den §§ 32 und 33 KWG enthalten. Die Ausrichtung des § 25a KWG auf ganz spezielle Anforderungen – und zwar solche zur Begrenzung und Kontrolle von Risiken – ergibt sich klar aus seinem bisherigen Regelungsinhalt: Risikokontrollsysteme, Compliance-Regelungen, Liquiditätsinformationssysteme, Internes Kontrollverfahren/Überwachungssystem, Sicherheit der Datenverarbeitung, Geldwäschepräventionssysteme, Geldwäschemonitoring, Betrugspräventionssysteme, Aufzeichnungs- und Aufbewahrungspflichten. Die Geschäftsstrategie stellt in diesem Anforderungskatalog offensichtlich einen „Fremdkörper“ dar. Eine umfassende Regelung zur Geschäftsstrategie wollte der Gesetzgeber im KWG offensichtlich nicht vornehmen. Konsequenterweise beinhaltet der neu gefasste § 25a KWG auch keine weitere Konkretisierung des Begriffs „Strategie“.

b) Geschäftsstrategie-Erfordernis im KWG hat keine Grundlage in internationalen Rechtsvorgaben

Aus unserer Sicht ist kritisch zu hinterfragen, ob internationale Vorgaben tatsächlich Regelungen zur Geschäftsstrategie im KWG erfordern. Zuweilen herrschte in den MaRisk-Diskussionen der Eindruck, dass mit dem Geschäftsstrategie-Erfordernis vermeintlich bindenden, internationalen Vorgaben gefolgt werde. Tatsächlich fehlen derartige Vorgaben jedoch, insbesondere im Entwurf der Capital Requirements Directive (CRD) zur Umsetzung von Basel II in Gemeinschaftsrecht. So fordert Art. 123 CRD, dass Kreditinstitute *„über solide, wirksame und umfassende Strategien und Verfahren verfügen [müssen], mit denen sie die Höhe, die Zusammensetzung und die Verteilung des internen Eigenkapitals, das sie zur quantitativen und qualitativen Absicherung ihrer aktuellen und etwaigen künftigen Risiken für angemessen halten, kontinuierlich bewerten und auf einem ausreichend hohen Stand halten können“*. Diese Anforderung zielt also lediglich auf das Vorhandensein einer Risikostrategie und nicht einer Geschäftsstrategie. Gleiches gilt für Art. 22 des CRD-Entwurfs, der von den Instituten eine *„klare Organisationsstruktur mit genau abgegrenzten, transparenten und kohärenten Verantwortungsbereichen, wirksame Verfahren zur Ermittlung, Steuerung, Überwachung und Meldung seiner aktuellen und etwaigen künftigen Risiken und angemessene interne Kontrollmechanismen, einschließlich solider Verwaltungs- und Rechnungslegungsverfahren“* verlangt. Hier ist ebenfalls nicht die Rede von einer (Geschäfts-)Strategie.

Aus internationalen Vorgaben kann aus unserer Sicht somit keinesfalls das gesetzliche Erfordernis einer Geschäftsstrategie abgeleitet werden. Vielmehr wäre es angezeigt, sich auf die Umsetzung der durch Gemeinschaftsrecht zwingenden Vorgaben zu beschränken und deutsche Institute im internationalen Wettbewerb nicht durch eine darüber hinausgehende Regulierung zu benachteiligen.

c) Geschäftsstrategie-Erfordernis im KWG würde deutliche Nachteile für die Institute und die Aufsicht bringen

Auch wenn im Fachgremium zum Teil ein anderer Eindruck erweckt wurde, handelt es sich bei der Geschäftsstrategie und der Risikostrategie in der Bankpraxis um zwei im Wesentlichen voneinander unabhängige Strategien. Sie sind noch nicht einmal, wie teilweise suggeriert wurde, „zwei Seiten derselben Medaille“, sondern werden in getrennten Prozessen erarbeitet und (erst) auf hohem Niveau miteinander abgestimmt und ggf. aneinander angepasst. Gerade die Trennung dieser Prozesse, in der sich auch die Unabhängigkeit des Risikocontrollings ausdrückt, stellt einen hohen Wert dar. Würde fortan das Risikomanagement sehr weit definiert und der Begriff der (Geschäfts-)Strategie darunter subsumiert, so ist stark zu befürchten, dass mittelfristig das Risikocontrolling der Banken geschwächt würde, da operative, für die Geschäftsstrategie verantwortliche Einheiten

zunehmend Mitspracherechte im Bereich des Risikocontrollings bzw. der Risikostrategie für sich reklamieren könnten.

Sehr deutlich wird diese Gefahr bei der Prüfung, „*ob die organisatorischen Vorkehrungen [des Instituts] vor dem Hintergrund der gewählten Strategie angemessen sind.*“ Je nachdem, wie diese Vorgabe, die in den MaRisk als erleichternde Einschränkung intendiert ist, ausgelegt wird, dürften auf die (operativen Geschäftseinheiten der) Bank sehr weitgehende und in Geschäftsabläufe eingreifende Prüfungshandlungen im Rahmen von MaRisk-Prüfungen zukommen.

Im Übrigen ist davon auszugehen, dass sich Prüfungen auf Dauer nicht auf die Angemessenheit der organisatorischen Vorkehrungen beschränken, sondern zunehmend auch die Geschäftsstrategie selber Gegenstand der Prüfungserörterungen wird. Sollte sich nämlich herausstellen, dass eine Strategie organisatorisch zwar umsetzbar, unter Marktakzeptanzgesichtspunkten jedoch sehr risikant ist und sich somit ex post als „falsch“ erweisen könnte, dürften Abschlussprüfer wie Prüfer der Aufsicht kaum auf eine Erörterung der Strategie selber verzichten. Damit würde aber erheblich in die Eigenverantwortung der Geschäftsleitung eingegriffen, auf die gerade die Aufsichtsbehörde, in letzter Zeit sogar verstärkt, Wert gelegt hat. Außerdem entstünde das Risiko, dass die Aufsicht zunehmend in die Mitverantwortung für Schieflagen von Instituten genommen wird, wenn trotz bzw. nach Erörterung der Strategie mit der Aufsicht eine Strategie nicht aufgeht und dadurch Institute in ernsthafte Schwierigkeiten geraten.

Wir möchten in diesem Zusammenhang auch darauf hinweisen, dass bei der Verabschiedung des Bilanzrechtsreformgesetzes, durch das die jüngste EU-Bilanzrichtlinie umgesetzt wird, die anfänglich diskutierte und über die EU-Vorgaben hinausgehende Anforderung, im Lagebericht auch die Unternehmensstrategie darzulegen, vom Deutschen Bundestag gestrichen wurde. An diesem Kurs sollte sich auch die Aufsicht orientieren.

Schließlich steht der Ausweitung des MaRisk-Prüfungsumfanges auf die Geschäftsstrategie noch ein bedeutsamer praktischer Aspekt entgegen. Gerade kleinere bzw. stark spezialisierte Institute oder Geschäftseinheiten können sich am Markt vor allem deswegen behaupten, weil sie in der Lage sind, sehr flexibel sich ergebende Marktchancen zu nutzen und die dafür benötigten Ressourcen schnell heranzuziehen. Diese Chancen lassen sich jedoch weder in einer Strategie fest niederschreiben noch sind sie linear planbar. Verstärkte formale Anforderungen an die Geschäftsstrategie dürften vielmehr dazu führen, dass die Flexibilität der Institute vermindert wird und diese somit nicht mehr in optimalem Maße in der Lage sein werden, sich ergebende Chancen wahrzunehmen, von denen ihre Existenz abhängt.

Abschließend sei darauf hingewiesen, dass das nicht mit dem Fachgremium selbst abgestimmte Protokoll der dritten Sitzung des MaRisk-Fachgremiums die dort geführte Diskussion nicht zutreffend wiedergibt. So werden in dem Protokoll – entgegen den Usancen bei Verlaufsprotokollen – nur die Argumente der Aufsicht zusammengefasst, nicht jedoch auch die Einwände und Bedenken der Kreditwirtschaft dargestellt. Außerdem ist die Aussage, „die Mehrheit der Teilnehmer“ habe sich dem Vorschlag der Aufsicht angeschlossen, irreführend, berücksichtigt man, dass die Aufsicht genau 50 % und damit fast die Mehrheit der Fachgremiumsteilnehmer stellt. Die Vertreter der Kreditwirtschaft und Abschlussprüfer haben sich auch schon in der Sitzung ganz überwiegend und zum Teil sehr dezidiert gegen den Vorschlag der Aufsicht ausgesprochen.

Vor dem Hintergrund der hier angeführten Erwägungen plädieren wir nachdrücklich dafür, den bisherigen § 25a Abs. 1 Nr. 1 KWG durch folgenden, präzisierenden Wortlaut zu ersetzen: „... eine angemessene *Risikostrategie*, die die Risiken und Eigenmittel des Instituts berücksichtigt;“. Solange die Diskussion, wie mit dem Thema Geschäftsstrategie grundsätzlich umgegangen werden und welche Gestalt das KWG diesbezüglich künftig haben soll, nicht geführt bzw. abgeschlossen wurde, sollte dem Ergebnis dieser Diskussion nicht durch eine Festlegung in den MaRisk vorgegriffen werden. D. h. die MaRisk sollten auf den Bereich der Risikostrategie beschränkt werden. Zur Anpassung der Textziffern sind von einigen Mitgliedern des Fachgremiums bereits detaillierte Vorschläge gemacht worden, die als Grundlage für die Weiterentwicklung der MaRisk dienen könnten.

Für eine weitere Erörterung der Thematik stehen wir gerne zur Verfügung und verbleiben

mit freundlichen Grüßen

Für den Zentralen Kreditausschuss

Bundesverband deutscher Banken

von Kenne

Zattler