

Geschäftsstelle

Wallstrasse 8
Postfach
CH-4002 Basel

Telefon 061 206 66 66
Telefax 061 206 66 67
E-Mail vskb@vskb.ch



Verband Schweizerischer Kantonalbanken
Union des Banques Cantionales Suisses
Unione delle Banche Cantionali Svizzere

Eidgenössische Finanzmarktaufsicht
FINMA
Herr Uwe Steinhauser
Laupenstrasse 27
CH-3003 Bern

Datum 31. August 2015
Kontaktperson **Jacopo Buss**
Direktwahl 061 206 66 26
E-Mail j.buss@vskb.ch

Stellungnahme der Kantonalbanken zur Totalrevision des FINMA-Rundschreibens „Offenlegung Banken“

Sehr geehrter Herr Steinhauser

Am 7. Juli 2015 hat die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA) die öffentliche Anhörung zur Totalrevision des FINMA-Rundschreibens „Offenlegung – Banken“ eröffnet und interessierte Kreise eingeladen, zum Revisionsentwurf Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für die uns gebotene Gelegenheit, uns einbringen zu können. Ebenso danken wir der FINMA für die Vorbereitung bzw. Erarbeitung des Rundschreibens im Rahmen der nationalen Arbeitsgruppe „Eigenmittel“, in der Vertreter aller Bankengruppen sich bereits im Vorfeld zum Thema austauschen und einbringen konnten.

Grundsätzlich begrüsst der VSKB das Bestreben der FINMA, die Informations- und Entscheidungsgrundlagen für Marktteilnehmer sowie die Vergleichbarkeit der Institute zu verbessern. Wir sind jedoch der Meinung, dass die Totalrevision in dieser Form und in diesem Umfang nicht zielführend ist und insbesondere das Kosten/Nutzen-Verhältnis schlecht ausfällt. Darüber hinaus erscheint der Entwurf zum Teil unausgereift und zu wenig koordiniert mit anderen regulatorischen Projekten.

Aufgrund der Finanzmarktkrise im Jahr 2008 haben die Änderungen und Neuerungen im Bereich der Bankenregulierung massiv zugenommen. Der VSKB steht dieser Entwicklung insgesamt sehr kritisch gegenüber, weil einerseits eine zweifelhafte Sicherheit – zu einem hohen Preis – suggeriert wird und andererseits kleine und mittlere Banken überproportional belastet werden, obwohl gerade diese Banken wesentlich zum Funktionieren des Finanzmarkts während der Krise beigetragen haben.

1 Generelle Bemerkungen

Proportionalitätsprinzip

Das angepasste Rundschreiben sieht weiterhin das Proportionalitätsprinzip vor. Die konsequente Anwendung des Proportionalitätsprinzips ist ein Kernanliegen der Kantonalbanken, daher begrüssen wir dieses Bekenntnis ausdrücklich. Die vorgeschlagene Ausrichtung auf die Aufsichtskategorien führt jedoch dazu, dass insbesondere die mittelgrossen Banken der Aufsichtskategorie 3 zukünftig auch halbjährlich die umfassenden Offenlegungspflichten zu erfüllen haben. Dies ist gegenüber dem bisherigen Rundschreiben, neben den zusätzlichen erweiterten Offenlegungspflichten, eine unverhältnismässige Ausdehnung. Damit wird dem Proportionalitätsprinzip nicht angemessen Rechnung getragen.

Hinzu kommt, dass sich die Aufsichtskategorien anhand fixer Schwellenwerte unterscheiden. Die Bilanzsumme der Schweizer Banken hat sich (gemäss SNB-Statistik, exkl. Grossbanken) in den letzten 15 Jahren verdoppelt. Das bedeutet, dass immer mehr kleine und mittlere Banken vollständig offenlegen müssen resp. neu unter die erweiterte partielle Offenlegung fallen. Der grösste Teil der Kategorie-3-Banken sind jedoch nach wie vor regional oder höchstens national tätige Institute (darunter zahlreiche Kantonalbanken), die ein vergleichsweise risikoarmes Geschäftsmodell verfolgen. Sie weisen nicht das Risiko oder die Komplexität der Geschäftstätigkeit der Grossbanken auf, die letztlich der Grund für einen neuen Offenlegungsstandard sind. Eine Umsetzung des Proportionalitätsprinzips nur anhand der Aufsichtskategorien ist daher im vorliegenden Zusammenhang nicht zweckmässig. Sinnvoll und nötig sind zusätzliche Differenzierungen, welche Kriterien wie Grösse, Internationalität und Komplexität / Risikohaftigkeit des Geschäftsmodells berücksichtigen. Ebenso wären Erleichterungen für Banken mit grosszügigen Eigenkapitalpolstern sinnvoll, sofern das Geschäftsmodell keine besonderen Risiken birgt. Im vorliegenden Entwurf stehen der Aufwand und die resultierenden Kosten für die halbjährliche Erhebung, Kommentierung, ggf. Revision usw. nicht in einem angemessenen Verhältnis zum Nutzen für die Marktteilnehmer.

Wir schlagen deshalb vor, wie bis anhin bei Instituten, welche eine bestimmte quantitative Grenze nicht überschreiten oder bestimmte qualitative Kriterien einhalten, auf eine halbjährliche Offenlegungspflicht zu verzichten. Diese quantitative Grenze sollte regelmässig geprüft werden und dem allgemeinen Wirtschaftswachstum Rechnung tragen. Zusätzlich fordern wir, dass Kategorie-3-Banken mit regionalem bzw. nationalem Fokus und einem risikoarmen Geschäftsmodell von weiteren Erleichterungen bezüglich der Informationspflichten profitieren können.

Umfang

Im Erläuterungsbericht wird u.a. folgende Zielsetzung geltend gemacht: „Die verbesserten und unter der Leitung der FINMA im Basler Ausschuss erarbeiteten Offenlegungsvorschriften sollen die vom Ausschuss beabsichtigte Marktdisziplin und Transparenz weiter erhöhen und damit die Glaubwürdigkeit von Basel III weiter steigern“ (siehe Erläuterungsbericht, S. 5).

Eine wesentliche Bedingung für Transparenz ist die Übersichtlichkeit. Diese geht jedoch mit der Umsetzung der vorliegenden Totalrevision verloren. Investoren und Analysten können die Fülle der Informationen kaum bearbeiten bzw. verarbeiten. Bei den meisten Banken werden die Marktteilnehmer nie den gesamten Anhang im Detail studieren. Es ist offensichtlich, dass der Vorschlag hier deutlich zu weit geht. Der erhebliche Aufwand für die Umsetzung des Rundschreibens ist so nicht nur nutzlos, sondern sogar schädlich, da die meisten Marktteilnehmer überfordert werden. Anstelle der 48 Tabellen wäre ein Ausbau des heutigen Eigenmittel- und Liquiditätsausweises sowohl für die Bank, die Marktteilnehmer als auch für die FINMA deutlich einfacher und kostengünstiger zu realisieren. Insbesondere die mittleren und kleinen Institute werden durch diesen erheblichen und teilweise nutzlosen administrativen Aufwand massiv belastet, ohne dass dafür ein angemessener Gegenwert geschaffen wird.

Wir fordern grundsätzlich eine Überarbeitung der offenzulegenden Informationen, um ein ausgewogenes Kosten/Nutzen-Verhältnis zu schaffen. In diesem Zusammenhang begrüssen wir das Materialitätsprinzip, bei dem Informationen weggelassen werden können, wenn sie unwesentlich sind. Dies ist angesichts des enormen Gesamtaufwands jedoch bei weitem nicht ausreichend – das Prinzip entspricht eher dem sprichwörtlichen Tropfen auf den heissen Stein. Notwendig ist deshalb eine massive Kürzung des Umfangs der Offenlegung.

Umsetzungsfristen und Koordination

Wie im Erläuterungsbericht erwähnt, werden die revidierten Offenlegungsanforderungen einen wesentlichen Umsetzungsaufwand seitens der Banken und der IT-Entwickler verursachen. Notwendig sind Abklärungen hinsichtlich Auslegung, Datenverfügbarkeit, interner Zuständigkeiten sowie technischer Umsetzung. Eine vollständige Umsetzung der neuen Anforderungen bis Ende 2016 erachten wir als zu ambitiös bzw. als unrealistisch.

Wir fordern deshalb längere Übergangsbestimmungen (z.B. bis Ende 2017) als im Entwurf vorgesehen, dies zumal auch kein entsprechender Zeitdruck besteht.

Äusserst kritisch erscheint uns, bereits die 2017 bzw. 2018 in Kraft tretenden Revisionen im Kreditrisikobereich zu berücksichtigen. Die einschlägigen Informationen wären damit vor Inkrafttreten, erstmals Ende April 2017, für das per 31. Dezember 2016 endende Geschäftsjahr offenzulegen. Zudem sollen die entsprechenden Anpassungen zum FINMA-RS 08/19 „Kreditrisiken Banken“ erst im November 2015 in die Anhörung gegeben werden. Eine abschliessende Beurteilung der davon betroffenen Offenlegungen ist zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht möglich.

Bestimmungen aus anderen Regulierungen sind auch im vorliegenden Rundschreiben zu respektieren. Für die betroffenen Offenlegungspflichten ist eine spätere Ergänzung vorzusehen oder es sollen entsprechende Übergangsbestimmungen definiert werden.

Weiter sind wir der Ansicht, dass bereits angekündigte oder beschlossene regulatorische Projekte wie z. B. „Marktrisiko: Review Handelsbuch“, „Marktrisiko: neu im Bankenbuch“, „Kreditrisiko: neuer Standardansatz für die Eigenmittelunterlegung“, „FIDLEG“ und „FinfraG“ erhebliche Auswirkungen auf die Offenlegungspflichten haben werden.

Wir fordern deshalb, dass die Inkraftsetzung des gesamten totalrevidierten Rundschreibens zeitlich nach hinten verschoben wird, ansonsten besteht die Gefahr, dass die Offenlegung innert weniger Jahre erneut in grossem Stil umgebaut werden muss.

Schliesslich ist aus unserer Sicht grundsätzlich fragwürdig, dass die Schweiz erneut in voreuseilendem Gehorsam vor den wichtigen EU-Ländern teure administrative Massnahmen umsetzt. Gerne erinnern wir an dieser Stelle daran, dass US-Banken bis anhin noch immer nach Basel I rapportieren.

2 Spezifische Bemerkungen

Erläuterungsbericht 3.3: Prinzip der Materialität

Der Erläuterungsbericht bietet einen nützlichen Einblick, wie die FINMA die Materialität einstuft bzw. beurteilt. Wir schlagen vor, diese Präzisierung ins Rundschreiben zu integrieren, wie es auch z. B. im Rundschreiben 2015/1 „Rechnungslegung Banken“ unter Rz 255 gemacht wird.

Erläuterungsbericht 5: Glossar

Das Rundschreiben führt die Begriffe „Kreditrisiko“ und „Gegenparteiisiko“ ein. Unseres Erachtens entsteht dadurch jedoch eine Diskrepanz zwischen der ERV und dem vorliegenden Rundschreiben. Es wäre daher sinnvoll, die Definition der Begrifflichkeiten in das Rundschreiben aufzunehmen, mit Referenz auf die einschlägigen ERV-Artikel (z. B. Art. 69 ERV, Art. 70 ERV oder Art. 76 ERV).

Rz 15 ff: Ausnahmen von den Offenlegungspflichten

Der Schwellenwert von CHF 200 Mio. bzw. 40 Mio. stammt aus dem Jahr 2006 und sollte den aktuellen Gegebenheiten angepasst werden. Die ursprünglichen Werte basieren auf deutlich tieferen Basler-Eigenmittelanforderungen und berücksichtigen auch das allgemeine Wachstum nicht. In Rz 18 werden die ausgeübten Tätigkeiten und deren Materialität von Banken der Kategorien 1 bis 3 berücksichtigt. Banken der Kategorien 4 und 5 werden in diesem Zusammenhang aber nicht erwähnt.

Antrag: Es sollte präzisiert werden, dass auch Banken der Kategorien 4 und 5 das Materialitätsprinzip auf die Offenlegungspflichten anwenden können. Der Schwellenwert von CHF 200 Mio. bzw. 40 Mio. sollte der allgemeinen Entwicklung der Banken angepasst und auf ca. 350-400 Mio. resp. 70-80 Mio. erhöht werden.

In der französischen Version des Rundschreibens sollte das Wort „minimale“ hinzugefügt werden: « Publication des tableaux 26 et 28 lorsque les exigences **minimales** de fonds propres relatives aux risques de crédit de contrepartie excèdent 40 millions de CHF. »

Rz 19: Genehmigung

Im ersten Satz wird der Verwaltungsrat verpflichtet, einen Rahmen zu erlassen. Das macht keinen Sinn: Wenn ein Rundschreiben vorliegt, braucht es kein Reglement resp. keinen Rahmen.

Im zweiten Satz wird vorgeschrieben, dass und in welchem Umfang eine interne Kontrolle der Offenlegung zu erfolgen hat. Zum einen ist es nicht Aufgabe der FINMA, in einem RS zur Offenlegung festzulegen, wie ein Institut sein internes Kontrollsystem auszugestalten hat. Zum anderen wird die Kontrolle in Rz 47f unter dem Titel „Prüfung“ explizit der externen Prüfgesellschaft zugewiesen. Rz 19 wäre in diesem Sinn eine Verdoppelung der Prüfung, wofür es keinen Grund gibt. Es ist zudem darauf hinzuweisen, dass eine Prüfung durch die externe Prüfgesellschaft aufgrund des Umfangs der Offenlegung bedeutende Zusatzkosten verursachen wird.

Antrag: Randziffer 19 ist wie folgt zu ändern: „Das Organ für die Oberleitung, Aufsicht und Kontrolle genehmigt die jährliche Offenlegung. Die Offenlegungen der Zwischenperioden müssen einer den Zwischenabschlüssen (Rechnungsabschlüsse) vergleichbaren internen Kontrolle unterliegen“.

Rz 23: Zweckmässigkeit

Wie bereits bei den generellen Bemerkungen (siehe S. 2f.) erwähnt, erfüllt das RS unserer Meinung nach den Grundsatz der Zweckmässigkeit nicht, da Dritte die Risiken und die Bewirtschaftung der Risiken mit Hilfe der hier skizzierten Offenlegung kaum besser verstehen werden.

Antrag: Komplexität und Umfang des Rundschreibens sind massiv zu reduzieren, das Proportionalitätsprinzip ist grosszügiger auszulegen.

Rz 24 / Anhang 2: Zusatzinformationen

Bei praktisch jeder Tabelle wird – basierend auf Rz 24 – eine Mindestkommentierung verlangt, die jegliche Veränderung erläutert. Damit wäre ein nicht abzuschätzender Zusatzaufwand verbunden. Gleichzeitig bleibt äusserst fraglich, wie ein Aussenstehender die dadurch entstehende Informationsflut überhaupt sinnvoll verarbeiten und vergleichen kann. Kohärenz und Stetigkeit werden durch eine sachgerechte Verwendung von Tabellen erreicht und nicht durch Zusatzinformationen. Es sollten höchstens „wesentliche“ und nicht „jegliche Veränderungen“ kommentiert werden müssen.

Antrag: Die Randziffer ist entsprechend anzupassen.

Rz 33 bis 34 / Anhang 1: Zeitpunkt und Fristen der Offenlegung

Prinzipiell folgen regulatorische Offenlegungen in allen Bereichen dem Grundsatz der jährlichen Offenlegung. Dies reflektiert die grundsätzlich jährliche Rechenschaftsablage der Unternehmensführung gegenüber den Eigentümern und den Aufsichtsbehörden. Mit Rz 34 gibt die FINMA diesen Grundsatz auf und postuliert im Anhang 1 für die volle Offenlegung grundsätzlich den halbjährlichen Rhythmus.

Unserer Meinung nach handelt es sich dabei um eine Verschärfung, der keine materielle Notwendigkeit zugrunde liegt: Ein Finanzplatz wird nicht sicherer, wenn die Periodizität der Offenlegung verkürzt wird. Dazu kommt, dass das Geschäft der Nicht-Grossbanken in aller Regel stabil und ohne grössere Veränderungen erfolgt. Eine verkürzte Periodizität der Offenlegung ist für diese Banken nicht zu rechtfertigen. Speziell in diesem Bereich muss das Proportionalitätsprinzip zielführender ausgelegt werden.

Der Umfang und die Komplexität der quartalsweise resp. halbjährlich zu publizierenden Informationen haben signifikant zugenommen. Aus diesem Grund ist die gegenüber RS 08/22 unveränderte Publikationsfrist von zwei Monaten im Halbjahr oder im Quartal zu ambitioniert. Nur die auf der Grundlage des Jahresabschlusses basierende Frist für die Offenlegung beträgt vier Monate.

Antrag: Die Randziffer und die Tabelle sind entsprechend anzupassen. Die Publikationsfristen der quartalsweisen und halbjährlichen Offenlegungen sind auf drei Monate zu verlängern.

In Anhang 1 werden Abkürzungen aus den Basler Mindeststandards verwendet. Wir schlagen vor, die Definition der Abkürzungen direkt in den Anhang 1 des Rundschreibens zu integrieren.

Anhang 2

Die Tabellen zu den Kreditrisiken (vgl. Tabellen 5, 6, 7, 10, 11 und 24) gehen sehr weit. Derart weitreichende Offenlegungen sollten nicht pauschal allen Kategorie-3-Banken zugemutet werden (siehe S. 2 „Proportionalitätsprinzip“).

Tabellen 8, 11, 12 und 14: Aus Praktikabilitätsgründen und um allfällige Redundanzen zu vermeiden, wäre es empfehlenswert, die qualitativen Angaben zum Kreditrisiko in **einer** Tabelle zusammenzufassen. Ferner sollte die Möglichkeit eines Verweises auf qualitative Angaben im Geschäftsbericht einheitlich gehandhabt werden.

Antrag: Die Tabellen sind entsprechend anzupassen, das Proportionalitätsprinzip ist zielführender auszulegen.

Tabelle 4 / Anhang 2

Positionen 8 bis 10: Was ist mit „Look-through-Ansatz“, „Mandatsbasierter Ansatz“ und „Fallback Ansatz“ gemeint? Entsprechende Rundschreiben (equity investments in funds) sind zur Zeit oder auch per 31.12.2016 gar noch nicht in Kraft!

Antrag: Die Begrifflichkeiten müssen entweder klar definiert sein oder es sind entsprechende Hinweise auf später in Kraft tretende Rundschreiben mit entsprechenden Übergangsfristen zu machen.

Tabelle 5 / Anhang 2

- Es ist davon auszugehen, dass die Zusammenstellung der auszuweisenden Informationen einen grossen bis sehr grossen Aufwand verursacht (insbesondere im Fall von Mehrfachnennungen).
- Der Mehrwert dieser Tabelle ist unseres Erachtens auf diejenigen Institute zu beschränken, bei denen **wesentliche** Unterschiede zwischen dem buchhalterischen und dem aufsichtsrechtlichen Konsolidierungskreis bestehen. Nur für diese Institute ist die Tabelle zur Anwendung zu bringen
- Spalte „g“ ist unseres Erachtens aufzuteilen, da es einen Unterschied macht, ob Positionen ohne Eigenmittelanforderungen oder mittels Kapitalabzug behandelt werden müssen.
- Bei den im Zusammenhang mit den auszuweisenden Buchwerten referenzierten Tabellen handelt es sich nicht immer um Buchwerte im buchhalterischen Sinne (beim Handelsgeschäft sind die „Buchwerte“ eigentlich Marktwerte). Dies müsste sinnvollerweise angemerkt werden.
- In welchem Zusammenhang ist die Verpflichtungsseite auf die einzelnen Kategorien zuzuweisen? Die Verpflichtungsseite hat grundsätzlich keine Eigenmittelanforderungen und entspricht den Buchhaltungswerten.

Antrag: Die Tabelle ist entsprechend anzupassen.

Tabelle 6 / Anhang 2

Die Tabelle ist nicht verständlich. Es ist nicht klar, ob der Nettobetrag auf Stufe des aufsichtsrechtlichen Konsolidierungskreises gemäss Zeile 3 dem Resultat der Eingaben der Zeilen 1 bis 2 entspricht.

Antrag: Entsprechende Hinweise in Fussnoten oder eine bessere Beschriftung der Tabelle sollten diesen Punkt klarstellen.

Tabellen 9 und 10 / Anhang 2

In den Tabellen ist die Rede von ausgefallenen bzw. nicht ausgefallenen Positionen nach aufsichtsrechtlicher Definition. Eine präzise Referenz fehlt. Sind ausgefallene Positionen im Sinne der Tabelle „Darstellung der Deckungen von Forderungen und Ausserbilanzgeschäften sowie der **gefährdeten Forderungen**“ (siehe S. 100, Anhang 5 zum FINMA-RS 15/1

„Rechnungslegung Banken“) oder im Sinne der Definition von „überfälligen Forderungen“ (siehe S. 183, Anhang 7 zum FINMA-RS 15/1) zu verstehen? Darüber hinaus erachten wir diese Tabellen als redundant zu den Informationen im Anhang der Jahresabschlüsse.

Tabelle 11 (CRB) / Anhang 2

Basierend auf den Vorgaben müssen im Zusammenhang mit der Kreditqualität der Aktiven Aufteilungen nach a) geografischen Gebieten, b) Branchen und c) Restlaufzeiten gemacht werden. In diesem Zusammenhang stellen sich folgende Fragen:

- Handelt es sich bei den aufzuteilenden Positionen um dieselben wie unter Tabelle 9?
- Ist eine geografische Aufteilung nach denselben Kriterien wie in der Jahresrechnung (Anhang 25 – Aktiven/Passiven/Ausserbilanz nach Länder/Ländergruppen) korrekt bzw. sinnvoll?
- Wir empfehlen (analog zum Kreditrisiko), die Möglichkeit eines Verweises auf qualitative Angaben im Geschäftsbericht vorzusehen.
- Bezüglich der Aufteilung der Branchen ergeben sich spätestens bei der Umsetzung unterschiedliche Interpretationen oder Fragen:
 - a) Wie sind die Branchen definiert? Nach NOGA-Code? Ist mit Branchen und Aktivitätsbereichen das gleiche gemeint? Falls keine unterschiedlichen Umsetzungen von der FINMA zugelassen werden, müssten diese Punkte präzisiert und definiert werden.
 - b) Wieviele verschiedene Branchen sollen aufgeführt werden (Granularität)?
 - c) Sind Forderungen gegenüber Privatpersonen, welche entsprechend keiner Branche zuteilbar sind, in die Aufstellung mit einzubeziehen und, falls ja, wie sind diese zu berücksichtigen?

Antrag: Die Tabelle ist entsprechend anzupassen und zu präzisieren.

Tabellen 15 und 16 / Anhang 2

Sind die Positionen 8 (durch Wohnliegenschaften besicherte Forderungen) und 9 (durch übrige Liegenschaften und Objekte besicherte Forderungen) eine „davon-Position“ von Position 7 oder von den Positionen 1 bis 7.

Konkretes Beispiel: Unter welcher Position ist eine besicherte Geschäftsliegenschaft oder eine besicherte Geschäfts-/Wohnliegenschaft aufzuführen?

Antrag: Die Tabellen sind entsprechend zu präzisieren.

Tabellen 37, 43 und 44 / Anhang 2

Wir empfehlen (analog zum Kreditrisiko), die Möglichkeit eines Verweises auf qualitative Angaben im Geschäftsbericht vorzusehen.

Tabelle 42 (MR4) / Anhang 2

Im Basler Papier ist die Rede von „comparison of VaR estimates with gains/losses“. In Tabelle 42 kommt dies jedoch nicht zum Ausdruck. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass die „Basler Anforderungen“ zu hypothetischen P/L eine Herausforderung darstellen, die ein Grossteil der Banken nicht erfüllen kann.

Antrag: Tabelle 42 ist ersatzlos zu streichen.

Anhang 3

Hat diese Tabelle Anspruch auf Vollständigkeit der Beziehungen zwischen den Tabellen? Die Aussage und Funktion dieses Anhangs ist unklar.

Antrag: Anhang 3 ist entsprechend anzupassen bzw. zu präzisieren.


Wir bedanken uns für die wohlwollende Prüfung unserer Kommentare und Anliegen. Für allfällige Rückfragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Verband Schweizerischer Kantonalbanken



Hanspeter Hess
Direktor



Dr. Thomas Hodel
Vizedirektor