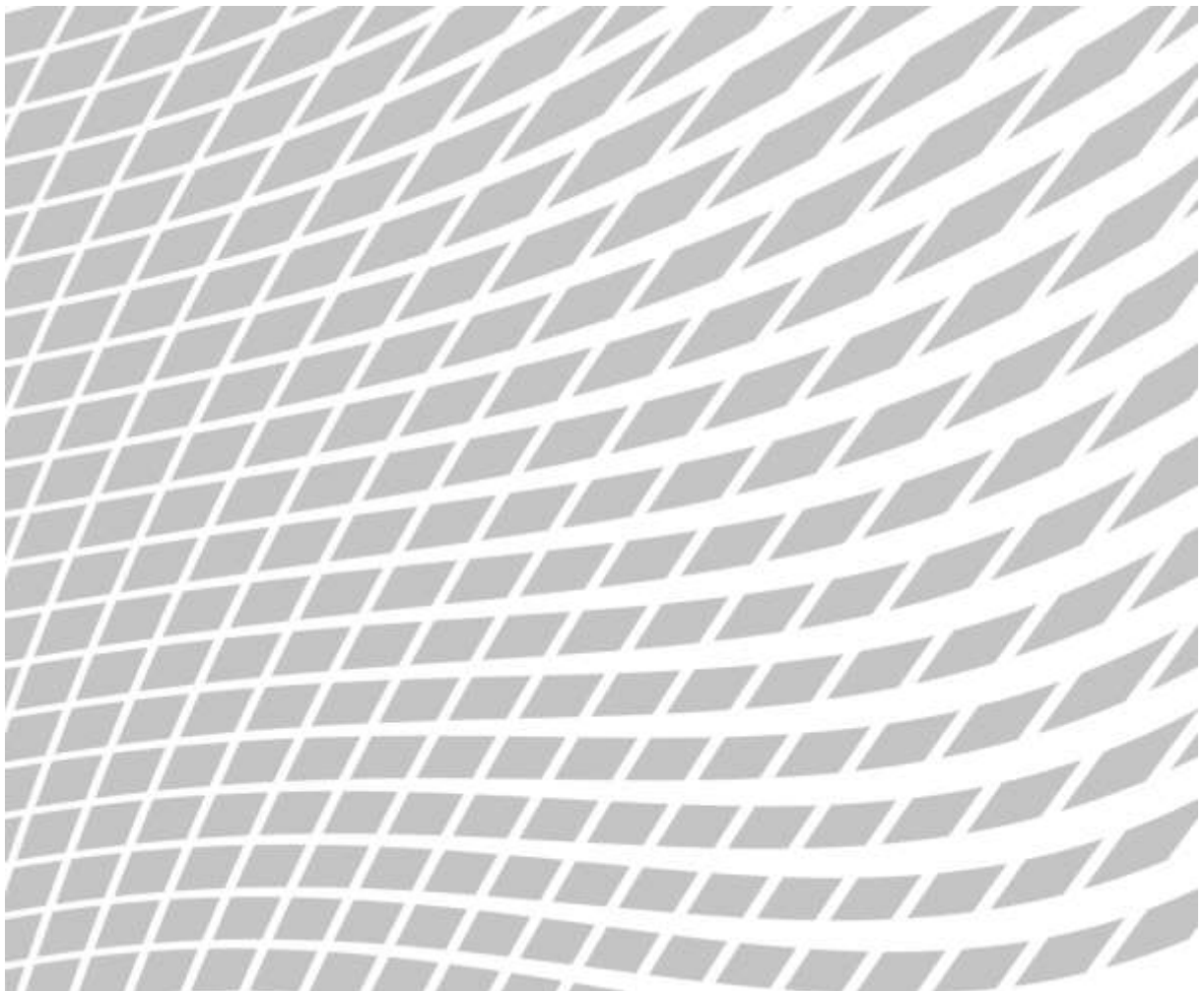


7. Dezember 2016

FINMA-Rundschreiben 2016/1 „Offenlegung – Banken“

Bericht über die Anhörung vom 26. September bis 7. November 2016 zum Entwurf des teilrevidierten FINMA-RS 16/1 „Offenlegung – Banken“



Inhaltsverzeichnis

Kernpunkte.....	3
1 Einleitung.....	4
2 Eingegangene Stellungnahmen	4
3 Ergebnisse der Anhörung und Beurteilung durch die FINMA	4
3.1 Doppelspurigkeiten für systemrelevante Banken (Anhänge 4 und 5).....	5
3.2 Darstellung der bisherigen TBTF-Anforderungen für inländisch systemrelevante Banken in den Tabellen 1 und 2 des Anhangs 5	6
3.3 Quartalsweise Publikation für ausländische Banktochtergesellschaften grosser Banken (Rz 42 sowie Anhang 4, Bemerkung 3)	7
3.4 Redundante Zeilen in Tabelle 2 des Anhangs 2	7
3.5 Kernkapital und Tier 2 Kapital in Anhang 5.....	8
3.6 Mindestoffenlegungsvorgaben nach den Randziffern 13 und 21	9
3.7 Zulässige Anpassungen der Tabellen der Anhänge 4 und 5	9
4 Weiteres Vorgehen.....	10

Kernpunkte

1. Vom 26. September bis 7. November 2016 führte die FINMA eine öffentliche Anhörung zum Entwurf des FINMA-Rundschreibens 2016/1 „Offenlegung – Banken“ durch. Ziel des Revisionsvorhabens war insbesondere, die Offenlegungsvorgaben für systemrelevante Banken an die am 1. Juli 2016 in Kraft getretenen revidierten *Too-big-to-fail* (TBTF) Eigenmittelvorschriften anzupassen. Daneben umfasste die Teilrevision kleinere Anpassungen und Präzisierungen, deren Bedarf sich in der Praxis ergeben hatte.
2. Erwartungsgemäss wurde in der Anhörung das Revisionsvorhaben per se nicht in Frage gestellt. Materiell kritisiert wurden zwei Aspekte:
 - Für systemrelevante Banken generiere die Offenlegung Doppelspurigkeiten, wenn sie neben den wesentlichen Kennzahlen des TBTF-Regimes nach Anhang 5 zusätzlich auch die wesentlichen Kennzahlen gemäss den Mindestoffenlegungsvorgaben nach Anhang 4 publizieren müssen.
 - Für inländisch systemrelevante Banken, für die gemäss FINMA-Verfügungen derzeit noch die bisherigen TBTF-Anforderungen gelten, sei eine Offenlegung unter Verwendung der neuen TBTF-Offenlegungsvorgaben für die *Going-concern*-Anforderungen inhaltlich nicht korrekt und nicht verständlich. Bis zur Festlegung der *Gone-concern*-Anforderungen für diese Banken solle daher auf eine Offenlegung nach Anhang 5 verzichtet werden.

Die geringfügigen Doppelspurigkeiten für systemrelevante Banken sind eine direkte Folge des TBTF-Regimes als Parallelregime zu den für alle Banken geltenden Offenlegungsregeln. Auch können die bisherigen TBTF-Anforderungen seitens der inländisch systemrelevanten Banken hinreichend verständlich in den neuen Offenlegungstabellen nach Anhang 5 dargestellt werden.

3. Die übrigen in den Stellungnahmen vorgebrachten Anliegen konnten weitgehend berücksichtigt werden, so bspw. zur Mindestoffenlegung, zur Klarstellung gewisser Begriffe sowie zu sinnvollen Detailpräzisierungen in den Offenlegungstabellen der Anhänge 4 und 5.

1 Einleitung

Vom 26. September bis 7. November 2016 führte die FINMA eine öffentliche Anhörung zum Entwurf einer Teilrevision des FINMA-Rundschreibens 2016/1 „Offenlegung – Banken“ durch. Die Information über die Anhörung erfolgte über die Webseite der FINMA und wandte sich an alle interessierten Kreise.

Ziel des Revisionsvorhabens war insbesondere, die Offenlegungsvorgaben für systemrelevante Banken an die am 1. Juli 2016 in Kraft getretenen revidierten *Too-big-to-fail* (TBTF) Eigenmittelvorschriften anzupassen. Daneben umfasste die Teilrevision kleinere Anpassungen und Präzisierungen, deren Bedarf sich in der Praxis ergeben hatte.

Der vorliegende Bericht geht in allgemeiner und zusammengefasster Form auf die eingegangenen Stellungnahmen der Anhörungsteilnehmer zum Anhörungsentwurf des Rundschreibens ein.¹

2 Eingegangene Stellungnahmen

Folgende Parteien haben an der Anhörung teilgenommen und der FINMA eine Stellungnahme eingereicht (in alphabetischer Reihenfolge):

- EXPERTsuisse
- Raiffeisen Schweiz
- Schweizerische Bankiervereinigung (Swissbanking; SBVg)

3 Ergebnisse der Anhörung und Beurteilung durch die FINMA

Die Ergebnisse der Anhörung und die Beurteilung durch die FINMA werden nachfolgend nach Themengebieten gegliedert dargestellt. Die Verweise auf Randziffern beziehen sich ohne weitere Angabe auf die endgültige Fassung des FINMA-RS 16/1. Sofern sich die Verweise auf die Anhörungsversion des Rundschreibens beziehen, ist dies explizit so vermerkt.

¹ Zu den Offenlegungsanforderungen zur *Corporate Governance* in Anhang 7: vgl. Anhörungsbericht vom 22. September 2016 zum FINMA-Rundschreiben 2017/1 "*Corporate Governance* – Banken", Abschnitt 2.1.10 (www.finma.ch > Dokumentation > Anhörungen > abgeschlossene Anhörungen > 2016 > Rundschreiben zur Corporate Governance bei Banken)

3.1 Doppelspurigkeiten für systemrelevante Banken (Anhänge 4 und 5)

Stellungnahmen

Für systemrelevante Banken seien in den Offenlegungen nach Anhängen 4 und 5 sehr ähnliche Informationen in zwei Tabellen auf unterschiedliche Arten zu publizieren. Dies generiere Doppelspurigkeiten und könne zu Verwirrung führen. Es wurde daher vorgeschlagen, dass systemrelevante Banken die Angaben nach Anhang 4 Zeilen 1–14 nicht publizieren müssen.

Für systemrelevante Banken solle zudem die Publikationsfrist für die Veröffentlichung der Informationen des Anhangs 5 bzgl. des vierten Quartals (d.h. des Geschäftsjahresabschlusses) wie üblich nicht zwei, sondern vier Monate nach Quartalsende betragen.

Schliesslich wurde eine separate Erwähnung von "Einzelinstitut" und "bedeutende inländische Banktochtergesellschaft" in Rz 49 der Anhörungsversion als wenig verständlich erachtet und eine Neuformulierung vorgeschlagen.

Würdigung

Die thematisierten Doppelspurigkeiten für systemrelevante Banken sind die prinzipiell unvermeidbare Konsequenz zweier parallel zu erfüllender Regime für alle Banken einerseits und für systemrelevante Banken andererseits. Hinsichtlich bestimmter Informationen wie etwa die risikogewichteten Positionen oder das CET1-Kapital unterscheiden sich diese beiden Regime in der Tat nicht, es gibt jedoch relevante Unterschiede wie etwa in der *Leverage Ratio* nach Basel III und der *Leverage Ratio* nach den Regeln für systemrelevante Banken. Die FINMA erachtet es als transparenter, wenn die unter dem jeweiligen Regime geltenden grundlegenden Kennzahlen (sogenannte *Key Metrics*) separat in eigens dafür vorgesehenen Tabellen ausgewiesen werden. Nur so ist ein Vergleich mit allen anderen Banken einerseits wie auch allen anderen systemrelevanten Banken andererseits effizient und transparent möglich. Der dafür in Kauf zu nehmende Aufwand erscheint im Vergleich zum erzielten Mehrwert als verhältnismässig. Da für systemrelevanten Banken der Anhang 8 der Eigenmittelverordnung (ERV; SR 952.03) nicht anwendbar ist, sind diese Banken jedoch von der Publikation der Inhalte der Zeilen 10–12 der Tabelle nach Anhang 4 sowie der Zeilen 68a–f der Tabelle 2 nach Anhang 2 befreit.

Eine Publikationsfrist von zwei statt vier Monaten für die Angaben zum vierten Quartal nach Anhang 5 ist inkonsistent. Auch kann die angesprochene Verständlichkeit unter Verwendung des in der Stellungnahme eingebrachten alternativen Formulierungsvorschlags verbessert werden.

Fazit

An der parallelen Offenlegung nach Anhängen 4 und 5 für systemrelevante Banken wird festgehalten.

Die Inkonsistenz der Publikationsfristen wird bereinigt und die Verständlichkeit wird durch Übernahme der vorgeschlagenen Neuformulierung in Rz 49 erhöht.

3.2 Darstellung der bisherigen TBTF-Anforderungen für inländisch systemrelevante Banken in den Tabellen 1 und 2 des Anhangs 5

Stellungnahmen

Gemäss Anhang 5, Bemerkung 2 (S. 99 der Anhörungsversion), entfalle der Tabellenabschnitt zu *Gone-concern*-Aspekten, solange für die inländisch systemrelevanten Banken die *Gone-concern*-Anforderungen noch nicht definiert seien. Hingegen seien die neuen erhöhten *Going-concern*-Anforderungen (vgl. Revision ERV vom 1.7.2016) gemäss institutsspezifischen FINMA-Vorgaben von den betroffenen Instituten auszuweisen. Diese Vorgabe sei inhaltlich nicht korrekt und deshalb anzupassen. Die bisherigen Gesamtkapitalanforderungen (vgl. TBTF-Anforderungen vor dem 1. Juli 2016) seien nicht automatisch als *Going-concern*-Anforderung unter dem neuen Regime zu betrachten. Eher sei der, über die neuen *Going-concern*-Anforderungen hinausgehende, zusätzlich geforderte Wert als *Gone-concern*-Komponente zu verstehen, bis das TLAC-Regime für die national systemrelevanten Banken abschliessend geregelt ist.

Auf eine Darstellung dieser Anforderungen unter dem alten TBTF-Regime innerhalb der neuen Offenlegungstabellen des Anhangs 5 solle verzichtet werden, da eine inhaltlich korrekte und verständliche Darstellung nicht möglich sei. Alternativ könne durch die betroffenen Banken nachfolgender Text publiziert werden: „Bis zur definitiven Festlegung des TLAC-Regimes für die national systemrelevanten Banken ist gemäss FINMA-Vorgaben parallel auch die Erfüllung einer Gesamtkapitalquote von xx % gemäss altem TBTF-Regime erforderlich. Diese Anforderung wurde per xx.xx.xxxx mit einer Gesamtkapitalquote von xx.x % erfüllt.“

Würdigung

Bis für inländisch systemrelevante Banken die *Gone-concern*-Anforderungen definiert sind, hat die FINMA auf Basis von Art. 131b ERV die bisherigen TBTF-Anforderungen als weiterhin anwendbar erklärt. Diese Anforderungen können im Rahmen des neuen TBTF-Regimes als erhöhte *Going-concern*-Anforderungen aufgefasst werden. Hierfür spricht, dass die bisherigen TBTF-Anforderungen dieser Banken quasi vollumfänglich durch *Going-concern*-Kapitalinstrumente zu erfüllen sind. Auch sind die von der FINMA auf Basis von Art. 131b ERV aufgrund der Systemrelevanz verlangten zusätzlichen erforderlichen Eigenmittel den *Going-concern*-Anforderungen zuzuordnen. Auf der anderen Seite können die Anforderungen der bisherigen progressiven Komponente als *Gone-concern*-Anforderungen aufgefasst werden, bis das TLAC-Regime für die inländisch systemrelevanten Banken abschliessend geregelt ist. Die Darstellung der bisherigen TBTF-Anforderungen innerhalb der neuen Offenlegungstabellen nach Anhang 5 ist hinreichend verständlich und korrekt möglich. Im Sinne der Stellungnahme wird hierzu die Darstellung innerhalb der Tabellenwerte auf die *Going-concern*-Anforderungen beschränkt und präzisiert, dass die bisherigen Anforderungen der progressiven Komponente zusätzlich in einer Fussnote anzugeben sind.

Fazit

An der Darstellung der alten TBTF-Anforderungen nach den Tabellen 1 und 2 von Anhang 5 wird für inländisch systemrelevante Banken grundsätzlich festgehalten. Die neben den *Going-concern*-Anfor-

derungen bestehenden Anforderungen der bisherigen progressiven Komponente sind in einer Fussnote als *Gone-concern*-Anforderungen zu erwähnen.

3.3 Quartalsweise Publikation für ausländische Banktochtergesellschaften grosser Banken (Rz 42 sowie Anhang 4, Bemerkung 3)

Stellungnahmen

Banken sollten nicht zu einer quartalsweisen Veröffentlichung gezwungen werden, wenn beispielsweise lokale Vorschriften nur eine halbjährliche Publikation verlangen. Die Vorgabe in Anhang 4, Bemerkung 3 sollte daher wie folgt angepasst werden: „Für grosse Banken mit quartalsweiser Publikation nach Rz 42 gilt: Für die ausländischen Banktochtergesellschaften können die Werte, die gemäss lokalen Vorschriften veröffentlicht wurden, verwendet werden [...]“.

Würdigung

Das Anliegen, gewisse Kennzahlen ausländischer Banktochtergesellschaften nicht häufiger als nach örtlich geltenden Regeln publizieren zu müssen, ist grundsätzlich nachvollziehbar. Die Anforderung der quartalsweisen Offenlegung der grundlegenden Kennzahlen (*Key Metrics*) für bedeutende (in- und) ausländische Banktochtergesellschaften ist hingegen nicht neu. Die FINMA erachtet es im Sinne der Transparenz weiterhin für wichtig und zumutbar, dass die in Anhang 4 aufgeführten wenigen *Key Metrics* Informationen für bedeutende ausländische Banktochtergesellschaften weiterhin quartalsweise publiziert werden.

Fazit

Die vierteljährliche Publikation von *Key Metrics* für bedeutende ausländische Banktochtergesellschaften wird nicht angepasst.

3.4 Redundante Zeilen in Tabelle 2 des Anhangs 2

Stellungnahmen

Die Zeilen 68a bis 68f der Tabelle 2 existieren im Basler Standard nicht. Aufgrund der neuen Anhänge 4 und 5 seien diese Zeilen auch nicht mehr erforderlich, weil redundant, und sollten daher ersatzlos gestrichen werden. Falls die Informationen beibehalten werden sollten, müssten sie durch Einfügung der gegenwärtig im FINMA-Formular der Tabelle 2 fehlenden Zeilen 69 bis 71 erzeugt werden.

Würdigung

Nicht systemrelevante Banken, die einer vollen oder partiellen Offenlegung unterliegen und auch keine grossen Banken nach Rz 42 sind, müssen die Angaben nach Anhang 4 gemäss Anhörungsvorlage nicht publizieren. Für systemrelevante Banken ist der Anhang 8 der ERV nicht anwendbar, so dass auch die Zeilen 68a bis 68f nicht publiziert werden können. Dies wird in der Endfassung des Rund-

schreibens noch präzisiert. Bei den *Key Metrics* nach Anhang 4 bzw. 5 handelt es sich allerdings um einen Zusammenzug von als zentral erachteten Kennzahlen aus mehreren weiteren Tabellen. Eine Tabelle mit *Key Metrics* mit entsprechenden kleinen Redundanzen ist auch seitens des Basler Ausschusses für künftige Offenlegungen vorgesehen. Zur Umsetzung der künftigen *Key Metrics*-Tabelle gemäss Basel III-Standards soll die Tabelle nach Anhang 4 sodann auch für die Banken mit voller oder partieller Offenlegung anwendbar sein. Gewisse Redundanzen der *Key Metrics*-Tabellen (Anhang 4 bzw. Anhang 5) mit den detaillierteren weiteren Tabellen wie etwa den Zeilen 68a bis 68f der Tabelle 2 werden daher künftig nicht zu vermeiden sein.

Der in einer Stellungnahme eingebrachte Vorschlag, statt der Zeilen 68a bis 68f die in den Basler Standards optional vorgesehenen Zeilen 69 bis 71 neu in die Tabelle 2 aufzunehmen, ist nicht zielführend. In der Schweizer Basel III Umsetzung gibt es keine national erhöhten, d.h. über die Basler Standards hinausgehenden Mindestwerte für die Kapitalquoten, wie z.B. die 8% Minimum für die Gesamtkapitalquote. Solche wären in den optional vorgesehenen Zeilen 69 bis 71 einzutragen. Vielmehr gibt es für die nicht systemrelevanten Banken in den Kategorien 1 bis 4 über die Basler Standards hinausgehende Pufferanforderungen.

Fazit

Die Tabelle 2 der Anhörungsversion wird nicht angepasst.

3.5 Kernkapital und Tier 2 Kapital in Anhang 5

Stellungnahmen

In Anhang 5 Tabelle 1 ist die Darstellung von Tier 2 Kapital als Bestandteil des Kernkapitals vorgesehen, was nicht mit den Basler Standards vereinbar sei. Da es sich bei Tier 2 Kapital nicht um Kernkapital handelt, sollte eine zusätzliche Zeile „Tier 2 Kapital“ in die Tabelle eingefügt werden.

Gemäss ERV gelten Additional Tier 1 Low-Trigger-CoCos nicht als Additional Tier 1 High-Trigger-CoCos, sondern sind wie Additional High-Trigger-CoCos anrechenbar (Art. 148b ERV). Auch gelten gemäss ERV Tier 2 Low- und High-Trigger-CoCos nicht als Additional Tier 1 High-Trigger-CoCos, sondern sind wie Additional High-Trigger-CoCos anrechenbar (Art. 148b ERV). Die Fussnoten 3 und 4 sollten deshalb angepasst werden, um diese Anrechenbarkeit klarzustellen.

Da Abzüge vom Kapital eine wichtige Rolle spielen, sollten Banken freiwillig eine zusätzliche Zeile „Davon Abzüge vom Kernkapital“ einfügen können, um die Klarheit der Darstellung zu erhöhen.

Würdigung

Der Anhörungsentwurf kann in der Tat das Missverständnis erzeugen, dass Tier 2 Kapital ein Bestandteil des Kernkapitals sei – anstelle der Aussage, dass Tier 2 CoCos übergangsweise wie Additional Tier 1 CoCos und damit auch an das Kernkapital anrechenbar sind. Der Vorschlag, einen Zwischentitel „Tier 2 Kapital“ einzufügen, würde dies vermeiden, erfordert in der Folge jedoch das Einfügen einer weiteren Zeile, um das Total von Kernkapital und Tier 2 Kapital darzustellen. Das Anliegen

wird dadurch aufgenommen, indem statt „Kernkapital“ eine Präzisierung in „Kernkapital und wie Additional Tier 1 High-Trigger-CoCos anrechenbare CoCos“ vorgenommen wird.

Die vorgeschlagenen Anpassungen der Fussnoten 3 und 4 der Tabelle 1 des Anhangs 5 stellen ebenfalls eine Verbesserung der Anhörungsvorlage dar und werden angebracht.

Da es sich um bei den Tabellen von Anhang 5 um Mustertabellen handelt, ist es den Banken freigestellt, zusätzliche Zeilen zur Darstellung von Kapitalabzügen einzufügen. Die Definition von Mustertabellen ist hierzu in Rz 49 klargestellt.

Fazit

Der Anhang 5 wird bezüglich der zur Erfüllung der *Going-concern*-Anforderungen anrechenbaren Eigenmittel im Sinne der Stellungnahme angepasst, ebenso die Fussnoten 3 und 4 der Tabelle 1 des Anhangs 5.

3.6 Mindestoffenlegungsvorgaben nach den Randziffern 13 und 21

Stellungnahmen

Es wird vorgebracht, dass Unsicherheit bestünde, ob für Institute mit Mindestoffenlegungsvorgaben nach der bereits Ende 2015 eingeführten Rz 13 auch die nach Rz 21 vorgesehene Genehmigung der Offenlegungsgrundsätze bzw. die Kontrolle der Offenlegung umzusetzen sei.

Würdigung

Es ist sinnvoll, dass die Inhalte von Rz 21 auch von Instituten mit Mindestoffenlegungsvorgaben nach Rz 13 umgesetzt werden. Sofern nicht bereits der Fall, hat diese Umsetzung für die Offenlegung 2016 zu erfolgen (d.h. vor der Offenlegung selbst).

Fazit

Rz 13 wird um den Verweis „und die Vorgaben nach Rz 21 erfüllen“ ergänzt.

3.7 Zulässige Anpassungen der Tabellen der Anhänge 4 und 5

Stellungnahmen

Es solle klargestellt werden, ob die Offenlegung der Tabellen nach Anhängen 4 und 5 in der vordefinierten Form vorzunehmen sei (wie in Rz 28 für die Tabellen des Anhangs 1 bestimmt), oder ob in der konkreten Darstellung Raum für Anpassungen besteht.

Würdigung

Die Frage nach Klärung ist berechtigt. Bei der Tabelle nach Anhang 4 handelt es sich um eine Tabelle in vordefinierter Form (fixe Tabelle), die im Rahmen der Vorgaben von Rz 30 angepasst werden kann.

Bei den Tabellen von Anhang 5 handelt es sich gemäss Anhörungsentwurf dagegen um Mustertabellen. Diese Tabellen können angepasst werden, unter der Bedingung, dass aller vorgegebenen Mindestinformationen publiziert werden. Denkbare Anpassungen sind also etwa das Hinzufügen weiterer Zeilen oder das Verschieben bestimmter Tabelleninhalte, so dass Informationen nicht untereinander, sondern in mehreren Spalten nebeneinander gezeigt werden.

Fazit

Die Tabelle nach Anhang 4 wird als fixe Tabelle definiert.

4 Weiteres Vorgehen

Die Änderungen des FINMA-Rundschreibens 2016/1 „Offenlegung – Banken“ treten am 1. Januar 2017 und sind für die Offenlegung der Daten per Stichtag 31. Dezember 2016 anzuwenden.