

Die aufsichtliche Offenlegung nach Säule 3 im Basel II-Ansatz

Eine umfassende und zeitnahe Transparenz über alle relevanten Aktivitäten der Finanzmarktteilnehmer gilt als Grundvoraussetzung zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte. Nachdem die aufsichtliche Offenlegung nach Säule 3 von Basel II erstmals im Geschäftsjahr 2008 anzuwenden war, konnten die mit ihr verfolgten marktdisziplinierenden Effekte weder im Vorfeld noch bei Ausbruch der Finanzkrise greifen. So ist es nicht verwunderlich, dass die G20-Staaten im Rahmen ihrer Maßnahmen zur Krisenbewältigung den Fokus auch auf das Thema Offenlegung gelegt haben. Die Aufseher sind mit dem verbindlichen Inkrafttreten von Basel II ab dem Jahr 2008 zudem gefordert, die Einhaltung der neuen Offenlegungsanforderungen nach Säule 3 zu überprüfen.

Eine repräsentative Analyse der Säule 3-Offenlegungsberichte führt zu dem Ergebnis, dass die Institute den neuen aufsichtlichen Anforderungen zwar im Großen und Ganzen gerecht werden. Gleichwohl besteht im Einzelfall noch Verbesserungspotenzial. Wünschenswert wäre einerseits – trotz des ausdrücklichen Verzichts des Baseler Ausschusses für Bankenaufsicht auf konkrete Offenlegungsformate – ein stärkerer formeller Gleichlauf in der Informationsdarstellung. Die auf nationaler Ebene entwickelten unverbindlichen Formate sind zwar grundsätzlich geeignet, die Vergleichbarkeit der Informationen zu erhöhen. Die Institute beziehungsweise einzelne Institutsgruppen wenden diese Anwendungsbeispiele allerdings unterschiedlich an. Das Bestreben seitens der Aufsicht nach einem stärkeren Gleichlauf in der Berichterstattung ergibt sich auch aus den Aktivitäten auf europäischer Ebene. So hat der Europäische Ausschuss der Bankenaufseher (CEBS) im Rahmen eines länderübergreifenden Vergleichs der Offenlegungsberichte gewisse vorzugswürdige Verfahren („best practice“) für eine adäquate Offenlegung nach Säule 3 identifiziert. Eine Verbesserung der Situation dürfte sich aus Sicht der Bundesbank letztlich nur durch eine verbindliche Vorgabe von Offenlegungsformaten für die quantitativen Informationen erreichen lassen, die von den Instituten jeweils mit den erforderlichen qualitativen Erläuterungen versehen werden.

Effizienzgewinne lassen sich auch bei der Datenbereitstellung erzielen. Die Institute sollten den Anforderungen der Säule 3 dadurch nachkommen, dass sie ihren gesamten Datenhaushalt so strukturieren, dass aus einer einheitlichen technischen Plattform die verschiedenen Offenlegungsanforderungen seitens der Rechnungslegung, des Kapitalmarktrechts und der Aufsicht erfüllt werden können. Damit bietet sich die Chance einer konsistenten und widerspruchsfreien Informationsvermittlung. Der Aussagegehalt der Risikoinformationen nach Säule 3 lässt sich zudem erhöhen, wenn ein weitestgehender Gleichklang mit der internen Risikoberichterstattung gewahrt ist.

Offenlegung als neue aufsichtsrechtliche Anforderung

Baseler Verlautbarungen zur Offenlegung

Mit der Säule 3 der Rahmenvereinbarung des Baseler Ausschusses für Bankenaufsicht vom 26. Juni 2004 wurden für Institute und Institutgruppen erstmals aufsichtliche Offenlegungsanforderungen formuliert.¹⁾ Diese stehen im Einklang mit den vom Baseler Ausschuss bereits im September 1997 in seinen „Core Principles“ ganz grundsätzlich formulierten Überlegungen, die Marktmechanismen als Ergänzung zur traditionellen Bankenaufsicht zu nutzen.²⁾ Darin wurde die zutreffende, umfassende, zeitnahe und nicht irreführende Offenlegung von Informationen, welche eine externe Einschätzung der Risikolage eines Instituts erlauben, als ein wesentliches Merkmal für eine wirksame Bankenaufsicht identifiziert. Die Marktteilnehmer benötigen derartige Informationen, damit die Marktkräfte disziplinierend wirken können sowie stabile und effiziente Finanzmärkte gefördert werden.

Die bankaufsichtlichen Offenlegungsanforderungen sind ausgelegt auf die Bereitstellung von Informationen über die eingegangenen Risiken (Adressenausfallrisiko, Marktrisiko und operationelles Risiko) sowie über die Risikotragfähigkeit der Institute (Struktur der Eigenmittel und Eigenmitteladäquanz).

Offenlegungsanforderungen der externen Rechnungslegung

Derartige Aspekte haben auch in die externe Rechnungslegung Eingang gefunden. Die für kapitalmarktorientierte Unternehmen der EU im Rahmen ihrer Konzernbilanzierung verbindlich anzuwendenden internationalen Rechnungslegungsstandards³⁾ sehen auch Anga-

ben über die unternehmensspezifische Risikosituation vor, um den im Mittelpunkt des Investoreninteresses stehenden zukünftig zu erwartenden Gewinn speziell unter Risikogesichtspunkten würdigen zu können. Demzufolge schreibt der für Banken aufgrund ihrer Geschäftsstruktur besonders bedeutsame IFRS 7 „Financial Instruments: Disclosures“ die Offenlegung von Informationen über die Bedeutung von Finanzinstrumenten für das Unternehmen sowie über Art und Größenordnung der mit ihnen verbundenen Risiken wie Kreditrisiko, Liquiditätsrisiko und Marktrisiko vor. Ähnliche Regelungen finden sich in dem vom Deutschen Rechnungslegungs Standards Committee e.V. (DRSC) im August 2000 verabschiedeten Deutschen Rechnungslegungs Standard (DRS) Nr. 5-10 „Risikoberichterstattung von Kredit- und Finanzdienstleistungsinstituten“⁴⁾, der als Blaupause für die Entwicklung des IFRS 7 gedient hat.⁵⁾

1 Am 4. Juli 2006 hat der Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht eine umfassende Version der neuen Rahmenvereinbarung veröffentlicht, in welche die unveränderten Dokumente des Ausschusses zur Rahmenvereinbarung vom Juni 2004, zur Änderung des Baseler Akkords zur Berücksichtigung der Marktrisiken von 1996 und zur Anwendung von BaselII auf Handelsaktivitäten und die Behandlung von Double-Default-Effekten eingegangen sind.

2 Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht, Core Principles for Effective Banking Supervision, September 1997, Disclosure. Im Oktober 2006 hat der Baseler Ausschuss eine überarbeitete Version seiner „Core Principles“ veröffentlicht, die – weitgehend in Übereinstimmung mit der Vorgängerversion – im Grundsatz 22 eine regelmäßige Finanzberichterstattung auf der Grundlage international akzeptierter Rechnungslegungsstandards mit zutreffender Darstellung der Vermögens- und Ertragslage fordern. Konkretisiert wird dieser Grundsatz noch in dem Dokument „Core Principles Methodology“, Oktober 2006.

3 ABl. EG Nr. L 243 vom 11. September 2002, S. 1.

4 Seit Januar 2010 ist die Risikoberichterstattung in Bezug auf die Verwendung von Finanzinstrumenten in DRS 15 geregelt.

5 Vgl.: Deutsche Bundesbank, Neue Transparenzregeln für Kreditinstitute, Monatsbericht, Oktober 2005, S. 73–89.

*Kompatibilität
und Unter-
schiedlichkeit*

Die bankaufsichtlichen Offenlegungsanforderungen befinden sich grundsätzlich im Einklang mit den Transparenzanforderungen der externen Rechnungslegung. Es sollte daher möglich sein, mit den aufsichtlich offenzulegenden Informationen über die eingegangenen Risiken auch die jeweiligen Anforderungen der externen Rechnungslegung weitgehend zu erfüllen. Hingegen werden mit einer Offenlegung nach IFRS 7 oder nach dem DRS 5-10 nicht automatisch auch die bankaufsichtlichen Anforderungen erfüllt, da diese detaillierter sind und bei der Definition der offenzulegenden Informationen auf die international harmonisierte bankaufsichtliche Praxis zurückgreifen. Beide Regelungssysteme orientieren sich an den internen Steuerungsverfahren, die bei den Banken durch die Mindestanforderungen an das Risikomanagement⁶⁾ geprägt sind. Es sollte damit auf eine einheitliche Datengrundlage zurückgegriffen werden können.

*Management
approach*

Stellt man die unterschiedlichen Risikoberichtspflichten zudem auf eine einheitliche konzeptionelle Basis, wird nicht zuletzt im Interesse einer konsistenten Kapitalmarktkommunikation gewährleistet, dass sich die interne wie auch die externe Unternehmenskommunikation insoweit im Gleichlauf befinden (Management approach).

Nationale Umsetzung im Kreditwesengesetz*Grundsätzliche
Anforderungen*

Die grundsätzlichen Regelungen zur Offenlegung finden sich in § 26a KWG. Diese Regelung wurde Anfang 2007 mit verbindlicher

Anwendung ab dem Geschäftsjahr 2008 in das Kreditwesengesetz (KWG) eingefügt. Sie setzt Kapitel 5 (Informationspflichten der Kreditinstitute) der neu gefassten Bankenrichtlinie 2006/48/EG in nationales Recht um. § 26a KWG beinhaltet die generelle Verpflichtung zur regelmäßigen Offenlegung quantitativer und qualitativer Informationen über das Eigenkapital, Risiko und Risikomanagementverfahren. Darüber hinaus werden formelle interne Regelungen zur Erfüllung der Offenlegungsanforderungen etwa in Form eines „Offenlegungshandbuchs“ einschließlich einer regelmäßigen Überprüfung der Offenlegungspraxis gefordert.

Die Institute werden bei berechtigtem Interesse von einer Offenlegungspflicht bestimmter Informationen befreit. Von einem berechtigten Interesse der Institute ist dann auszugehen, wenn es sich um unwesentliche, rechtlich geschützte oder vertrauliche Informationen handelt. In den Fällen rechtlich geschützter oder vertraulicher Informationen wird das Interesse der Adressaten an einer Offenlegung derartiger Informationen dem Interesse der Institute nachgeordnet. Auch unterliegen Einzelinstitute innerhalb einer Gruppe grundsätzlich keiner Offenlegungspflicht. Lediglich für wesentliche Töchter sind die Kernkapital- und Gesamtkapitalquoten offenzulegen.

*Grenzen der
Offenlegung*

Die Bankenaufsicht hat die Einhaltung der Offenlegungspflichten zu überwachen. In einem ersten Schritt erfolgt dies durch die

*Bankaufsichtliche
Sanktions-
möglichkeiten*

⁶ Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, Mindestanforderungen an das Risikomanagement, RS 15/2009 (BA) vom 14. August 2009.

Offenlegungsregeln im KWG

- Regelmäßige Offenlegung qualitativer und quantitativer Informationen über Eigenkapital, Risiko und -managementverfahren (§ 26a Abs. 1 S. 1 KWG)
- Vorhandensein von förmlichen Verfahren und Regelungen zur Erfüllung der Offenlegungspflichten (§ 26a Abs. 1 S. 1 KWG)
- Regelmäßige Überprüfung der Angemessenheit und Zweckmäßigkeit der Offenlegung (§ 26a Abs. 1 S. 2 KWG)
- Verzicht auf Offenlegung nicht wesentlicher, rechtlich geschützter oder vertraulicher Informationen (§ 26a Abs. 2 KWG)
- Offenlegung einer Gruppe nur auf der obersten Konsolidierungsebene (§ 26a Abs. 4 KWG)
- Aufsichtliche Sanktionsmöglichkeiten mit Bußgeldbelegung bis zu 150 000 € (§ 26a Abs. 3 i. V. m. § 56 Abs. 3 Nr. 5 und Abs. 5 KWG)
- Prüfungserfordernis hinsichtlich formeller Erfüllung (§ 29 Abs. 1 S. 2 KWG i. V. m. § 18 PrüfbV)

Deutsche Bundesbank

Hauptverwaltungen der Deutschen Bundesbank. Kommt ein Institut seinen Offenlegungspflichten nicht ordnungsgemäß nach, kann die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) die Offenlegung durch geeignete Anordnung durchsetzen. Wird diese Anordnung vorsätzlich oder fahrlässig nicht befolgt, gilt dies als Ordnungswidrigkeit, die mit einer Geldbuße bis zu 150 000 € geahndet werden kann.

Die Einhaltung von § 26a KWG ist vom Jahresabschlussprüfer in formeller Hinsicht zu prüfen. Gemäß der Konkretisierung in § 18 der Prüfungsberichtsverordnung (PrüfbV) hat der Prüfer die Angemessenheit der Prozesse zur Ermittlung und Offenlegung der Informationen zu beurteilen. Daneben hat er im Prüfungsbericht explizit darauf einzugehen, ob

die Offenlegungspflichten vom Institut erfüllt werden.

Konkretisierung durch die Solvabilitätsverordnung

Die grundsätzlichen gesetzlichen Regelungen zur Offenlegung werden in Teil 5 der Solvabilitätsverordnung (SolV) konkretisiert. Der Offenlegungsteil umfasst die §§ 319 bis 337, die in drei Kapitel untergliedert sind. Kapitel 1 enthält grundsätzliche Vorschriften zum Anwendungsbereich (§ 319), Offenlegungsmedium (§ 320) und Offenlegungsintervall (§ 321).

In Kapitel 2 sind allgemeine Anforderungen zum Offenlegungsinhalt formuliert (§§ 322 bis 334). Erforderlich sind in der Regel sowohl qualitative als auch quantitative Angaben zu den beiden Themenbereichen Eigenmittel und Risikosituation. Hinsichtlich der Eigenmittel sind Angaben zur Eigenmittelstruktur sowie zur Angemessenheit der Eigenmittelausstattung erforderlich. Bezüglich der Risikosteuerung sind für jede Risikokategorie Ziel und Methode des jeweiligen Risikomanagements mit seiner Organisation, seinen Sicherungsstrategien sowie seinen internen Berichtslinien und Kontrollfunktionen darzustellen. All diese Hinweise sollen ergänzend helfen, die quantitativen Informationen zu verstehen und einzuordnen.

Kapitel 3 enthält zusätzliche inhaltliche Offenlegungsanforderungen bei der Nutzung besonderer bankaufsichtlich anerkannter Verfahren oder Instrumente (§§ 335 bis 337). Sie

*Allgemeine
Vorschriften*

*Offenlegungs-
inhalt*

*Ergänzende
Informationen*

*Prüfungs-
erfordernis*

kommen zum Tragen für Institute, die zur Messung ihrer Adressenausfallrisiken interne Ratingverfahren einsetzen, zur Reduzierung ihrer Risiken von der Möglichkeit des umfassenderen Einsatzes von Kreditrisikominde- rungstechniken Gebrauch machen oder zur Berechnung ihrer operationellen Risiken fort- geschrittene Messansätze verwenden.

Internationale Weiterentwicklung und Überwachung der Offenlegungsanforderungen

Bei Ausbruch der Finanzkrise im Jahr 2007 waren die Regelungen zur aufsichtlichen Offenlegung nach Säule 3 weltweit praktisch noch nicht in Kraft. Zudem stellte sich heraus, dass die Offenlegungsanforderungen, insbesondere zum Verbriefungsgeschäft, nicht detailliert genug gefasst waren, um alle die Finanzkrise auslösenden Transaktionen umfassend und vollständig aufzuzeigen. Letzteres gilt auch für die entsprechenden Offenlegungsregelungen der internationalen Rechnungslegung. Der Mangel an Transparenz beförderte wiederum das Misstrauen unter den Marktteilnehmern mit der Folge, dass der für die Refinanzierung der Institute essenzielle Interbankenmarkt mehr oder weniger zum Stillstand kam. Dies hatte wiederum einen krisenverstärkenden Effekt.

*Financial
Stability Forum*

Das damalige Financial Stability Forum (FSF)⁷⁾ hat deshalb in seinem Bericht an die G7-Finanzminister und -Zentralbankgouverneure vom April 2008 die Verbesserung der Transparenz insbesondere im Bereich der Verbrie- fungen als wesentliche Voraussetzung zur

Offenlegungsempfehlungen des Financial Stability Forum

Das FSF hat insgesamt drei Offenlegungsempfehlungen formuliert:

- Die FSF-Empfehlung III.1 ist als unmittelbar umzusetzende Maßnahme an die Institute adressiert. Darin wird – beginnend mit dem Halbjahresfinanzbericht 2008 – eine aussagekräftige Offenlegung von Risikoinformationen mit Hinweis auf den allgemein üblichen Standard (sog. „leading disclosure practices“) dringend empfohlen.
- Die FSF-Empfehlung III.2 beinhaltet die mittelfristig ausgelegte Aufforderung an Investoren, Bankenvertreter und Wirtschaftsprüfer zur koordinierten Weiterentwicklung der Offenlegungspraxis. Zu diesem Zweck sollen Leitlinien für eine adäquate Offenlegung erarbeitet werden. Zudem sollen in halbjährlichen Treffen die jeweiligen Hauptrisiken des Finanzsektors diskutiert und Möglichkeiten für eine adäquate und entscheidungsnützliche Offenlegung eruiert werden.
- Die FSF-Empfehlung III.3 ist an die Aufseher gerichtet. Sie fordert ebenfalls auf mittlere Sicht die Weiterentwicklung der Säule 3 durch den Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht zu explizit vorgegebenen Themen.

Deutsche Bundesbank

Wiederherstellung des Vertrauens der Markt- teilnehmer und damit auch zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit des weltweiten Finanz- systems identifiziert.⁸⁾

Als Kurzfristreaktion wurden die betroffenen Institute aufgefordert, beginnend mit der Halbjahresfinanzberichterstattung 2008 aus- sagekräftige Angaben zu den unter dem Aspekt der Finanzmarktkrise besonders rele- vanten bilanziellen und außerbilanziellen Risi- ken vorzunehmen. Hinsichtlich der konkre- ten Ausgestaltung dieser Offenlegungsanfor- derung verweist das FSF auf die von der

*Zusätzliche
Offenlegungs-
empfehlungen*

⁷⁾ Die G20-Staaten haben auf ihrem Londoner Gipfeltref- fen vom 2. April 2009 das Financial Stability Board (FSB) als Nachfolgeinstitution des FSF mit entsprechend erwei- tertem Teilnehmerkreis und erweitertem Mandat errich- tet.

⁸⁾ FSF, Report of the Financial Stability Forum on Enhanc- ing Market and Institutional Resilience, 7. April 2008.

Senior Supervisors Group identifizierten Offenlegungspraktiken.⁹⁾

Das FSF sieht seine Offenlegungsempfehlungen als Ergänzung und nicht als Alternative zu den bestehenden Offenlegungsanforderungen für Risikoinformationen einschließlich denen der Säule 3 von Basel III. Sie sollen solange im Rahmen der Finanzberichterstattung eingehalten werden, bis die parallel eingeforderte Weiterentwicklung der Säule 3 durch den Baseler Ausschuss rechtswirksam geworden ist.

Thematic peer review

Das nunmehrige FSF legt großen Wert auf eine strikte Umsetzung der FSF-Offenlegungsempfehlungen. Aus diesem Grund wird derzeit im Rahmen eines institutionalisierten Kontrollverfahrens (sog. „thematic peer review“) die Einhaltung durch die größeren Finanzinstitutionen weltweit überprüft. Schwerpunkt der Analyse ist die Offenlegung von Risikoinformationen im Verbriefungsbereich. Erbeten werden insbesondere Angaben zu Special Purpose Entities, Collateralised Debt Obligations, Other Subprime und Alt-A Exposures, Commercial Mortgage-Backed Securities und Leveraged Finance. Die für Deutschland in diese Untersuchung einbezogenen und für diese Geschäftsaktivitäten relevanten acht Institute repräsentieren gemessen an der Bilanzsumme des Jahres 2009 einen nationalen Marktanteil von 58 %.

In formeller Hinsicht ist eine Vielfalt an unterschiedlichen Darstellungsformen festzustellen. Die Angaben erfolgen sowohl im Jahresabschluss als auch in den Säule 3-Berichten. Darüber hinaus veröffentlichen einige Insti-

tute einen separaten FSB-Bericht. Die zentralen Aspekte werden inhaltlich im Wesentlichen von allen Instituten abgedeckt. Die FSB-Auswertungsanforderungen weisen allerdings eine sehr tiefe Untergliederung auf. Einzelne der geforderten Unterpunkte werden nur von einer geringen Anzahl der betrachteten Institute offengelegt. Dies erscheint jedoch im Hinblick auf die von den Instituten vorgenommene Fokussierung auf besonders bedeutsame Sachverhalte angemessen.

Auch das im Jahr 2004 institutionalisierte CEBS beschäftigt sich seit dem Ausbruch der Finanzkrise verstärkt mit Fragen der Offenlegung. Auf Bitten des Europäischen Rates der Wirtschafts- und Finanzminister hat es bereits mehrfach die Offenlegungspraxis europäischer Kreditinstitute im Rahmen der Finanzberichterstattung untersucht.¹⁰⁾

CEBS

In einer ersten Analyse wurden für europäische Banken auf Basis der Jahresabschlüsse 2007 als empfehlenswert einzustufende Offenlegungspraktiken identifiziert („good practices for disclosures“). Einerseits decken diese sich weitgehend mit den Offenlegungsempfehlungen des FSF. Andererseits fordert das CEBS darüber hinaus auch Angaben zum Geschäftsmodell sowie zur Bilanzierung und

Analyse der Jahresabschlüsse

⁹ Senior Supervisors Group, Leading Practice Disclosures for Selected Exposures, 11. April 2008.

¹⁰ CEBS report on banks' transparency on activities and products affected by the recent market turmoil (18. Juni 2008); Follow-up review of banks' transparency in 2008 half year results (9. Oktober 2008); Follow-up review of banks' transparency in their 2008 4th quarter and preliminary year-end results (24. März 2009); Follow-up review of banks' transparency in their 2008 audited annual reports (24. Juni 2009); Follow-up review of banks' transparency in their 2009 audited annual reports (30. Juni 2010).

Bewertung der im Blickpunkt stehenden Bilanzpositionen.

Die jüngste Auswertung der Jahresabschlüsse 2009 lässt erkennen, dass die CEBS-Offenlegungsempfehlungen in die Praxis der Finanzberichterstattung der europäischen Institute durchaus Eingang gefunden haben. Dies trifft insbesondere bei den Angaben zum Geschäftsmodell, zum Risikomanagement und zur geschäftlichen Involvierung in Subprime-Aktivitäten zu. Verbesserungsbedarf wird hingegen im Zusammenhang mit der Zeitwertbewertung, der Umklassifizierung von Finanzinstrumenten, der Bildung von Wertberichtigungen sowie der Ausbuchung von Positionen gesehen.

*Analyse der
Säule 3-
Offenlegung*

Darüber hinaus analysiert das CEBS auf europäischer Ebene auch die Praxis der aufsichtlich geforderten Offenlegung.¹¹⁾ Aufgrund der in der EU erstmalig verbindlichen Anwendung der Säule 3 für das Geschäftsjahr 2008 wurden bisher zwei Vergleichsuntersuchungen vorgenommen. Im Rahmen der ersten Auswertung wurden ebenfalls sogenannte „CEBS best practices“ identifiziert. Die Analyse für das Geschäftsjahr 2009 hat gezeigt, dass die Institute diese Empfehlungen ernst nehmen. Dies gilt insbesondere für die Angaben zur ökonomischen Kapitalermittlung, zum Kontrahentenrisiko wie auch zum operationellen Risiko. Verbesserungsbedürftig erscheinen dagegen die Darstellung der Zusammensetzung der Eigenmittel, die Back-testing-Angaben zum Kreditrisiko sowie die Angaben hinsichtlich des Einsatzes von Kreditrisikominderungsverfahren und Kreditderivaten.

Rein formal haben die Verlautbarungen des CEBS einen unverbindlichen Charakter. Durch die Veröffentlichung der Untersuchungsergebnisse entfalten die CEBS-Empfehlungen bei den Instituten jedoch eine nicht zu unterschätzende faktische Bindungswirkung.

Eine sachgerechte Offenlegung von Risikoinformationen, insbesondere in Krisenzeiten, lässt sich nicht anhand fixierter Offenlegungsvorgaben erzwingen. Zum einen haben Finanzkrisen immer unterschiedliche Ursachen. Zum anderen erfordert die Erarbeitung formeller Vorgaben einen gewissen temporären Vorlauf, sodass diese zumindest für eine zeitnahe erstmalige Offenlegung nicht zur Verfügung stehen. Zielführender erscheint dagegen die Schärfung des Bewusstseins für eine situationsbezogene adäquate Offenlegung von aktuellen Risikoinformationen. Aus dieser Erkenntnis heraus hat das CEBS zusätzlich noch generelle Leitlinien für eine adäquate Offenlegung von Risikoinformationen entwickelt.¹²⁾

Auch die europäische Kreditwirtschaft ist an einem gewissen Gleichlauf der Offenlegungsaktivitäten interessiert. Dazu wurden Verhandlungen unter der Federführung des Europäischen Bankenverbandes (European Banking Federation: EBF) geführt. Zwar konnte das ursprünglich gesteckte Ziel der Einigung auf eine harmonisierte Offenlegungspraxis für die gesamte Säule 3 nicht erreicht werden. Doch haben sich vier europäische Dachverbände (Europäischer Bankenverband, Vereini-

*Entwicklung von
Offenlegungs-
vorgaben*

*Europäische
Kreditwirtschaft*

¹¹ CEBS, Assessment of banks' pillar 3 disclosures (24. Juni 2009); CEBS, Follow-up review of banks' transparency in their 2009 pillar 3 reports (30. Juni 2010).

¹² CEBS, Principles for disclosures in times of stress – Lessons learned from the financial crisis (April 2010).

gung der Londoner Investmentbanken, Europäische Sparkassenvereinigung sowie Europäische Vereinigung öffentlicher Banken) auf Leitlinien für eine adäquate Offenlegung quantitativer und qualitativer Informationen zu den Verbriefungsaktivitäten verständigt.¹³⁾

Nationale Kontrollprozeduren

Umsetzung der FSF-Empfehlungen

Die nationalen Aufsichtsinstitutionen haben von Anfang an großen Wert auf eine adäquate Anwendung der FSF-Offenlegungsempfehlungen gelegt. Im Rahmen einer regelmäßigen Auswertung der Geschäftsberichte kann festgestellt werden, dass die deutschen Institute den zusätzlichen Offenlegungsanforderungen als Ausfluss der Finanzkrise inhaltlich durchaus gerecht werden. In Einzelfällen werden Verbesserungsmöglichkeiten in der Form der Darstellung gesehen.

Einhaltung der Säule 3

Die Einhaltung der Säule 3-Offenlegungsanforderungen im Jahr 2009 wurde exemplarisch anhand von 14 kapitalmarktorientierten Instituten untersucht. Diese repräsentieren mehr als 70 % des gesamten Bilanzvolumens der deutschen Kreditwirtschaft. Die Analyse der Offenlegungsberichte erfolgte gemäß den auf europäischer Ebene verwendeten Kriterien. Die Ergebnisse der Auswertung zeigen, dass die Einhaltung der Säule 3 von Basel III insgesamt adäquat erfolgt ist und einem europäischen Vergleich standhält.

Alle untersuchten Institute veröffentlichen separate Säule 3-Berichte auf ihrer Internetseite, wobei acht Institute auch die Möglichkeit des Querverweises auf Angaben aus dem

Risikobericht nutzen. Im Einzelfall wäre dabei allerdings eine klarere Angabe der Fundstelle wünschenswert. Die vollumfängliche Darbietung der bankaufsichtlich geforderten Offenlegung in einem eigenständigen Bericht ist auch im Vergleich mit der Offenlegungspraxis in anderen europäischen Ländern zu präferieren.

Die Offenlegung soll nach Maßgabe der Verfügbarkeit der Daten und zeitnah zur externen Rechnungslegung erfolgen. Die eingeräumte Flexibilität für den Offenlegungszeitpunkt wurde jedoch von einigen Instituten – auch im europäischen Vergleich – in bankaufsichtlich nicht akzeptabler Weise genutzt. Die „Leitlinien zur Bewertung der Erfüllung der Offenlegungsanforderungen nach § 26a KWG“ sehen deshalb die Veröffentlichung innerhalb von vier Wochen nach Feststellung des Jahresabschlusses vor.

Hinsichtlich der Häufigkeit der Veröffentlichung von Informationen zur Säule 3 ist in der Baseler Rahmenvereinbarung ein halbjährlicher Offenlegungsturnus genannt, wohingegen sich die EU-Richtlinie mit einem jährlichen Turnus begnügt. In Umsetzung der EU-Richtlinie gilt für die deutschen Institute folglich das jährliche Offenlegungsintervall. Auf freiwilliger Basis haben vier der untersuchten Banken zusätzlich einen Halbjahresbericht zur Säule 3 publiziert. Sollte diese Praxis international Eingang finden, werden die heimischen Institute sich ihr nicht entziehen können.

¹³ EBF, Industry good practice guidelines on pillar 3 disclosure requirements for securitisation (Januar 2010).

Bei der Darstellungsweise der einzelnen Offenlegungsbereiche hat eine gewisse Harmonisierung stattgefunden. Dazu haben sicherlich die von dem aus Vertretern der Aufsicht und der Bankenindustrie zusammengesetzten Fachgremium „Offenlegungsanforderungen“ entwickelten Anwendungsbeispiele beigetragen. Auch im Interesse der für die Marktteilnehmer wichtigen Vergleichbarkeit der Offenlegungen ist diese Entwicklung positiv zu bewerten.

Eine Pflicht zur externen Prüfung des Offenlegungsinhalts besteht nicht. Die Verifizierung der offengelegten Informationen und der tatsächlichen vollständigen Offenlegung ist vielmehr durch das Institut selbst zu gewährleisten. Zwar sind die formellen Verfahren und die Regelungen einer Einbindung der Offenlegungsanforderungen an das bankinterne Kontrollsystem selbst nicht zu veröffentlichen, doch werden – auch im europäischen Kontext – explizite Angaben zum Vorhandensein einer formalen Offenlegungspolitik erwartet. Nur drei der untersuchten Institute haben sich diesbezüglich geäußert.

Die Offenlegungsanforderungen zum Eigenkapital (Eigenmittelstruktur und Eigenmitteladäquanz) werden von gut drei Vierteln der Institute in angemessener Weise erfüllt. In Einzelfällen sind die qualitative Darstellung der wichtigsten Merkmale der Eigenkapitalkomponenten sowie die Beschreibung des ökonomischen Kapitals zu allgemein.

Während sich die meisten Offenlegungsanforderungen an den entsprechenden Regelungen der Säule 1 orientieren, sind die allge-

meinen Angaben zum Kreditrisiko eher rechnungslegungsorientiert. Sowohl die in diesem Bereich geforderten qualitativen Angaben als auch die quantitative Aufgliederung des Kreditvolumens nach unterschiedlichen Gesichtspunkten (z. B. geografische Aufteilung, Branchengliederung, Gliederung nach Restlaufzeiten, Angaben zur Risikovorsorge) werden von fast allen Instituten vollumfänglich erfüllt. Die Untersuchung der Offenlegungsanforderungen zum Adressenausfallrisiko bei Nutzung des IRB-Ansatzes kann zwar im Gesamtdurchschnitt ebenfalls als zufriedenstellend betrachtet werden, allerdings zeigt sich hier für die meisten Institute noch Verbesserungsbedarf sowohl hinsichtlich der Beschreibung des internen Ratingprozesses als auch bezüglich der quantitativen Darstellung. Bis einschließlich 2008 wird als Mindestanforderung ein Vergleich der eigenen Verlustschätzungen mit den tatsächlich eingetretenen Verlusten über eine Periode gefordert. Ab dem Jahresende 2009 sind diese Back-testing-Ergebnisse auch über einen längeren Zeitraum zu veröffentlichen.

Die Einhaltung der Offenlegungsanforderungen nach Säule 3 wird auch zukünftig von der Bankenaufsicht in formaler und materieller Hinsicht weiter überprüft werden. Bei einer Nichtoffenlegung einzelner Sachverhalte mangels Relevanz wird im Zweifelsfall eine Klarstellung durch die Angabe einer „Fehlanzeige“ gefordert.

Erklärungsbedarf hinsichtlich einer adäquaten Umsetzung der Säule 3 ergibt sich insbesondere bei nicht kapitalmarktorientierten, primär regional oder lokal ausgerichteten Instituten.

Leitlinien zur Bewertung der Erfüllung der Offenlegungsanforderungen

Allgemein

- Der vollständige Verzicht auf die Offenlegung nach § 26a KWG aus Gründen der Wesentlichkeit ist bankaufsichtlich zu beanstanden.
- Werden wichtige, grundsätzlich offenlegungspflichtige Informationen nicht oder nicht umfassend offengelegt, ist dies bankaufsichtlich zu beanstanden, es sei denn, das Institut kann die Nichtoffenlegung dieser Informationen plausibel und nachvollziehbar begründen. Im Interesse der Eindeutigkeit der Offenlegung sollten die Institute bei Nicht einschlägigkeit von Offenlegungsanforderungen im Zweifelsfall explizit „Fehlanzeige“ angeben.
- Festgestellte Fehler im Offenlegungsbericht sind zu bereinigen.

Bezugnahme auf § 26a Abs. 2 KWG

- Bei Rückgriff auf die Grundsätze der Wesentlichkeit und Vertraulichkeit zur Vermeidung einer Offenlegung müssen plausible und objektiv nachvollziehbare Gründe angegeben werden. Nicht tragfähige Begründungen sind:
 - Der Hinweis auf die handelsrechtliche Möglichkeit der Überkreuzkompensation nach § 340f Abs. 3 und 4 HGB;
 - der Verweis auf eine Normenhierarchie zum Beispiel im Zusammenhang mit § 340f HGB;
 - der alleinige Verweis auf die Ausnahmen von der Offenlegungspflicht nach § 26a Abs. 2 KWG oder
 - der pauschale Verweis auf eine mögliche Schwächung der Wettbewerbssituation.

Veröffentlichung

- Unterbleibt der nach § 320 Abs. 2 SolvV geforderte Hinweis im elektronischen Bundesanzeiger auf die Tatsache der Veröffentlichung sowie die entsprechende Unterrichtung der Bankenaufsicht, so ist dies bankaufsichtlich zu beanstanden.
- Die Veröffentlichung der Informationen nach Teil 5 der SolvV muss spätestens innerhalb von vier Wochen nach Feststellung des Jahresabschlusses erfolgen.
- Der Offenlegungsbericht muss bis zur Veröffentlichung des nächsten Offenlegungsberichts zugänglich sein.
- Sofern ein Institut zur Erfüllung der Offenlegungsanforderungen von der Möglichkeit Gebrauch

macht, auf andere Offenlegungsmedien zu verweisen (§ 320 Abs. 1 S. 2 SolvV), müssen diese Verweise einen eindeutigen Zugang zu den betreffenden Informationen beinhalten und gewährleisten.

- Ein elektronischer Zugang zu den Informationen nach Teil 5 der SolvV darf nicht durch eine zuvor erforderliche namentliche Registrierung gehemmt werden.
- Es muss gewährleistet sein, dass ein elektronisch zugänglicher Offenlegungsbericht ausgedruckt werden kann.

Spezielles

- Zentrale Definitionen wie zum Beispiel „notleidend“ und „in Verzug“ (§ 327 Abs. 1 Nr. 1 SolvV) sind einzufordern.
- Auf die Darstellung zum Risikomanagement nach § 322 SolvV kann nur verzichtet werden, wenn auf eine andere vergleichbare Offenlegung verwiesen wird.
- Ein vollständiger Verzicht auf die Offenlegung von Angaben zu den Bedingungen und Konditionen der wichtigsten Merkmale der Eigenmittelinstrumente nach § 324 Abs. 1 SolvV ist bankaufsichtlich zu beanstanden. Insbesondere im Hinblick auf hybride Kernkapitalinstrumente sind die entsprechenden Informationen zu gewähren.
- Für regional tätige Institute ist zur Erfüllung der Offenlegungsanforderungen nach § 327 Abs. 2 Nr. 2 SolvV (geographische Gliederung des Kreditvolumens) im Regelfall die geographische Aufteilung des Kreditvolumens in „Deutschland“, „EU“ und „Sonstige“ ausreichend.
- Hinsichtlich der nach § 327 Abs. 2 Nr. 3 SolvV geforderten Offenlegung der Kreditgewährung gegliedert nach Branchen oder Schuldnergruppen wird grundsätzlich eine Branchengliederung erwartet; eine Schuldnergruppengliederung in „Private“ und „Unternehmen“ ist unzureichend.
- Auf Angaben zur Risikovorsorge nach § 327 Abs. 2 Nrn. 5 und 6 SolvV kann nicht verzichtet werden.
- Sofern die Offenlegung von Beteiligungsinstrumenten im Anlagebuch nach § 332 Abs. 2 SolvV nur mit ihrem Buchwert erfolgt, ist die Nichtoffenlegung der Zeit- beziehungsweise Börsenwerte plausibel und objektiv nachvollziehbar zu begründen.

Die überwiegende Mehrheit dieser Institute kommt der Säule 3-Offenlegung in dem gebotenen Umfang und der gebotenen Form zwar nach. Bei einer kleineren Anzahl von Instituten gibt es jedoch weiterhin gewisse Interpretationsprobleme. Im Einzelfall wird die Offenlegung mit Hinweis auf die fehlende Relevanz gänzlich verweigert. Teilweise werden erforderliche Risikoinformationen unter Hinweis auf Vertraulichkeitsaspekte nur eingeschränkt offengelegt. Im Lichte dieser Schwachstellen hat die Aufsicht konkrete Leitlinien für eine adäquate Offenlegung formuliert. Diese sollen Maßstab für die interne Überprüfung einer adäquaten Offenlegung durch die Hauptverwaltungen der Deutschen Bundesbank sein. Darüber hinaus sind sie aber auch als Anknüpfungspunkt für eventuell erforderliche aufsichtliche Maßnahmen konzipiert.

Absehbare Neuerungen

Basel

Die auf Empfehlung des FSF vom Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht als Reaktion auf die „Subprime“-Krise in Angriff genommenen Regulierungspakete greifen auch Aspekte der Offenlegung auf. Die drei im Juli 2009 veröffentlichten Papiere beinhalten Änderungen des Baseler Rahmenwerks, insbesondere im Bereich der Verbriefungen und der Marktrisikoregelungen (sog. Enhancement-Projekt). Hieraus ergeben sich zum einen deutlich erweiterte Offenlegungsanforderungen für Verbriefungspositionen im Handelsbuch, zum Sponsoring von Verbriefungsgesellschaften, zu Wiederverbriefungen im Anlagebuch, zur Zeitwertbewertung von Verbriefungspositionen sowie zum sogenann-

Enhancement-Projekt

ten Pipeline- und Warehousing-Risk im Zusammenhang mit Verbriefungstransaktionen. Zum anderen sind künftig bei der Nutzung interner Marktpreisrisikomodelle auch Angaben zum sogenannten „Stress-Value-at-Risk“, zur „Incremental Risk Charge“ sowie zum „Comprehensive Risk Measure“ erforderlich.

Die im Rahmen einer mittelfristigen Überarbeitung beziehungsweise Erweiterung des Baseler Aufsichtsansatzes im Dezember 2009 zusätzlich zur Konsultation gestellten zwei Papiere zur Stärkung des Bankensektors und zur Regulierung des Liquiditätsrisikos (sog. Resilience-Projekt) nehmen ebenfalls Bezug auf die Offenlegung. So werden künftig detaillierte Beschreibungen der neu zu definierenden regulatorischen Eigenmittel sowie der Überleitungsrechnung vom regulatorischen zum bilanziellen Eigenkapital gefordert. Daneben ist die Bekanntgabe der zusätzlich zu ermittelnden Leverage Ratio und ihrer Komponenten vorgesehen. Zudem sehen die Vorschläge zur regulatorischen Überwachung des Liquiditätsrisikos eine Offenlegung qualitativer und quantitativer Informationen zur kurzfristigen Stresstest-Kennziffer sowie zur mittelfristigen Strukturkennziffer vor.

Resilience-Projekt

Darüber hinaus zeichnet sich ab, dass in Säule 3 künftig auch die vom FSF eingeforderten Vergütungsregelungen¹⁴⁾ insbesondere bezüglich der Mitarbeiter einfließen sollen, deren Tätigkeiten einen wesentlichen Einfluss auf das Gesamtrisikoprofil einer Bank

Remuneration-Projekt

¹⁴ FSF Principles for Sound Compensation Practices vom 2. April 2009 und FSB Principles for Sound Compensation Practices – Implementation Standards vom 25. September 2009.

Regulatorische Neuerungen zur Offenlegung im Überblick

Basel	EU	Nationale Umsetzung
<p>Juli 2009: Enhancements to the Basel II framework</p> <p>Verbriefung:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Verbriefungspositionen im Handelsbuch – Sponsoring von Verbriefungs-Zweckgesellschaften – Wiederverbriefungen im Anlagebuch – Bewertung von Verbriefungspositionen – Pipeline- und Warehousing-Risk im Zusammenhang mit Verbriefungstransaktionen <p>Juli 2009: Revisions to the Basel II market risk framework</p> <p>Juli 2009: Guidelines for computing capital for incremental risk in the trading book</p> <p>Marktpreisrisiko:</p> <p>Qualitative und quantitative Angaben zum Stressed-VaR, zur Incremental Risk Charge und zum Comprehensive Risk Measure</p>	<p>RL 2009/27/EG vom 7. April 2009 RL 2009/83/EG vom 27. Juli 2009 RL 2009/111/EG vom 16. September 2009 (CRD II)</p> <ul style="list-style-type: none"> – Qualität der Eigenmittel (hybride Eigenkapitalinstrumente) – Markt- und operationales Risiko <p>Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinien 2006/48/EG und 2006/49/EG (CRD III) – Juli 2009</p> <ul style="list-style-type: none"> – Marktpreisrisiken – Verbriefungen – Vergütungsregelungen 	<ul style="list-style-type: none"> – Kreditwesengesetz – Verordnung über die angemessene Eigenmittelausstattung von Instituten, Institutsgruppen und Finanzholding-Gruppen (SolvV) – Verordnung über die aufsichtsrechtlichen Anforderungen an Vergütungssysteme von Instituten (Instituts-Vergütungsverordnung: InstitutsVergV)
<p>Dezember 2009: Consultative Document – Strengthening the resilience of the banking sector</p> <ul style="list-style-type: none"> – Detaillierte Beschreibung der regulatorischen Eigenmittel – Überleitung vom regulatorischen zum bilanziellen Eigenkapital – Offenlegung der Leverage Ratio und ihrer Komponenten <p>Dezember 2009: Consultative Document – International framework for liquidity risk measurement, standards and monitoring</p> <p>Liquiditätsrisiko: qualitative und quantitative Informationen zur kurzfristigen Stresstest-Kennziffer und zur mittelfristigen Strukturkennziffer</p>	<p>Konsultationspapier zur „Revision of the Capital Requirements Directive“ (CRD IV) – Konsultationsfrist im April 2010 abgelaufen</p> <ul style="list-style-type: none"> – Berechnung der Eigenmittellquote – Eigenmittelbestandteile – Leverage Ratio – Liquiditätskennzahlen 	
<p>Juli 2010: Draft Document Basel SIGR – Pillar 3 disclosure requirements for remuneration</p> <p>Offenlegung zu den Vergütungsregelungen insbesondere für Mitarbeiter, deren Tätigkeiten einen wesentlichen Einfluss auf das Gesamtrisikoprofil einer Bank haben</p>		

haben. Zurzeit sind die hieraus resultierenden Offenlegungsanforderungen sowohl gegenüber der Aufsicht als auch gegenüber den sonstigen Anspruchsgruppen eines Instituts noch in der Säule 2 geregelt. Als Erkenntnis aus der weltweiten Überprüfung der Umsetzung der Vergütungsregelungen im Rahmen eines „Thematic Peer Review on Compensation“¹⁵⁾ regt das FSB an, diese Offenlegungsanforderung künftig in die Säule 3 zu implementieren. Letztlich erwartet man daraus einen wirksamkeitssteigernden Effekt für die neue Regulierungsmaßnahme.

Europäische
Union

Die Übernahme der vielfältigen Baseler Aktivitäten in der Europäischen Union wird in mehreren Etappen erfolgen. Von den Mitgliedstaaten und dem Europäischen Parlament wurde im September 2009 eine Änderungsrichtlinie¹⁶⁾ zur Capital Requirements Directive (CRD), die unter anderem eine Verschärfung der Offenlegung für hybride Eigenmittelinstrumente, Nachbesserungen der Offenlegung zum Marktrisiko sowie Ergänzungen der Offenlegung zum operationellen Risiko beinhaltet. Des Weiteren wurde eine Richtlinie der Kommission verabschiedet, die technische Änderungen der Bankenrichtlinie enthält.¹⁷⁾ Mit einer weiteren Kommissions-Richtlinie wurden technische Änderungen an der Capital Adequacy Directive (CAD) vorgenommen.¹⁸⁾ Diese drei Richtlinien beinhalten die Änderungen, die kurz mit CRD II bezeichnet werden. Kurz vor dem Abschluss steht die Verabschiedung einer weiteren Änderungsrichtlinie (CRD III), in der auch die Offenlegung besonderer Kursrisiken im Handelsbuch, von Verbriefungen im Handelsbuch sowie von erfolgsabhängigen Vergütungs-

strukturen behandelt wird. Schließlich steht nach Verabschiedung des Baseler Resilience-Projekts eine weitere Richtlinienänderung (CRD IV) zur europäischen Übernahme der Offenlegungsanforderungen aus der Regulierung des Liquiditätsrisikos, aus der Neudefinition der aufsichtlichen Eigenmittel sowie aus der Implementierung einer Leverage Ratio an.

Die nationale Implementierung der zusätzlichen Offenlegungsanforderungen wird zeitnah und ebenfalls etappenweise vollzogen. Die Transformation der CRD II in das KWG und die SolV hat bis spätestens 31. Oktober 2010 zu erfolgen. Für die Umsetzung der CRD III sind zwei Schritte angedacht: Die Offenlegungsanforderungen hinsichtlich der Vergütungssysteme sollen kurzfristig im Rahmen der Instituts-Vergütungsverordnung umgesetzt werden, während nationale Umsetzung und Inkrafttreten der übrigen Offenlegungsanforderungen der CRD III spätestens zum 31. Dezember 2011 erfolgen müssen. Der Zeitplan für die Umsetzung der aus der CRD IV resultierenden Offenlegungsanforderungen in nationales Recht ist dagegen noch offen.

National

15 FSB, Banking compensation reform – Summary report of progress and challenges commissioned by the Financial Stability Board (März 2010).

16 Richtlinie 2009/111/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. September 2009 zur Änderung der Richtlinien 2006/48/EG, 2006/49/EG und 2007/64/EG hinsichtlich Zentralorganisationen zugeordneter Banken, bestimmter Eigenmittelbestandteile, Großkredite, Aufsichtsregelungen und Krisenmanagement.

17 Richtlinie 2009/83/EG der Kommission vom 27. Juli 2009 zur Änderung bestimmter Anhänge der Richtlinie 2006/48/EG des Europäischen Parlaments und des Rates mit technischen Bestimmungen über das Risikomanagement.

18 Richtlinie 2009/27/EG der Kommission vom 7. April 2009 zur Änderung bestimmter Anhänge der Richtlinie 2006/49/EG des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich technischer Vorschriften für das Risikomanagement.