

Analyse

Bankensystem und Bankenaufsicht in Russland.

Stand und Perspektiven fünf Jahre nach der Finanzkrise

Michaela Hinner, Moskau

Seit der Finanzkrise 1998 werden Bankensystem und Bankaufsicht in Russland reformiert. Grundlage der aktuellen Reformen ist die „Strategie zur Entwicklung des Bankensektors“ vom 30.12.2001, die von russischer Regierung und russischer Zentralbank ausgearbeitet worden ist.

Der Entwicklungsstand des russischen Bankensystems

Innerhalb der letzten fünf Jahre hat sich das russische Bankensystem enorm entwickelt. Es hat den Entwicklungsstand von 1998 vor der Finanzkrise nicht nur wieder erreicht, sondern sogar überschritten. Jedoch ist es im internationalen Vergleich weiterhin schwach entwickelt.

Eine der Hauptschwächen des russischen Bankensystems ist der niedrige Monetarisierungsgrad. Die Aktiva des russischen Bankensystems betragen im März 2004 nur 206 Mrd. US-Dollar. Im Vergleich macht dies nur 2,6% der deutschen Bankaktiva aus. Das Verhältnis der Aktiva zum BIP liegt damit in Russland bei 42%, während es in fortgeschrittenen Ländern Mittel- und Osteuropas rund 100% beträgt.

In Russland waren zum 1. März 2004 insgesamt 1.330 Banken als geschäftlich aktiv registriert. Das bestehende Ungleichgewicht von staatlichen und privaten Banken ist dabei problematisch. Dominant ist die staatliche Sberbank. Mit einem Aktivavolumen von 39,6 Mrd. US-Dollar im Juli 2003 kontrolliert sie 20% des russischen Bankenkapitals. Schon weit abgeschlagen folgt mit 6,7 Mrd. US-Dollar die ebenfalls staatliche Vneshtorgbank. Die Aktiva der Gazprombank als größter privater Geschäftsbank betragen mit 5,8 Mrd. US-Dollar dagegen nur 15% der Aktiva der Sberbank.

Die fünf größten Banken kontrollieren zusammen zum März 2004 über 40% des gesamten Bankenkapitals und die stärksten 200 Banken 88%. Wenn demzufolge die übrigen 1.130 Banken zusammen nur einen Anteil von 12% an den Gesamtaktiva haben, zeigt sich deutlich die Unterkapitalisierung des größten Teils der russischen Banken.

Das russische Bankensystem erfüllt nur teilweise seine volkswirtschaftliche Aufgabe als Finanzvermittler. Für russische Unternehmen sind Kreditlinien ab 10 Mio. US-Dollar interessant. Wegen der Unterkapitalisierung des russischen Bankensystems sind nur wenige Kreditinstitute in der Lage, Kredite dieser Größenordnung bereitzustellen, so dass sich die Unternehmen mit ausländischen

Krediten versorgen. Dementsprechend niedrig ist auch die Kreditvergabe an den privaten Sektor mit 78,2 Mrd. US-Dollar im Januar 2004. Mit einem Verhältnis von 17% im Verhältnis zum BIP liegt Russland damit deutlich unter dem Niveau anderer Transformationsländer.

Ausländische Banken spielen in Russland kaum eine Rolle. Sie sind mit 39 Töchtern unterrepräsentiert. Ihr Anteil an den Bankaktiva betrug im Januar 2003 nur 8,1%.

Organisation der Bankenaufsicht

Die Aufsicht über die Kreditinstitute wird von der russischen Zentralbank dezentral über ihre 59 Territorialverwaltungen in den Regionen durchgeführt. Schwierig stellt sich für den Zentralapparat die Angleichung der in den Regionen bestehenden unterschiedlichen Aufsichtspraxis dar. Selbst wenn in der Zentralbankspitze der Wille zu Reformen besteht, wie es zur Zeit der Fall ist, ist sie nur schwerlich in der Lage, die Leitlinien ihrer zentralen Aufsichtspolitik bis in die 59 Territorialverwaltungen durchzusetzen.

Zulassung ausländischer Banken auf dem russischen Markt

Auf dem russischen Bankenmarkt gibt es seit September 2003 keine einzige Filiale einer ausländischen Bank mehr. Zum einen ist der Status einer ausländischen Bank unwirtschaftlich, weil die Beschränkungen zu hoch sind. Zum anderen möchte die Zentralbank keine ausländischen Banken mehr zulassen. Will also eine ausländische Bank in Russland tätig werden, muss sie eine 100%-ige russische Tochtergesellschaft gründen, wie es auch die vier deutschen Großbanken getan haben. Als solche so genannte „Kreditinstitute mit ausländischer Kapitalbeteiligung“ können sie dieselben Bankgeschäfte wie jedes andere russische Kreditinstitut durchführen.

Obwohl die „Kreditinstitute mit ausländischer Kapitalbeteiligung“ russische Banken sind, sehen sie sich mit speziellen Beschränkungen bzw. höheren Anforderungen konfrontiert. Bei der Geschäftszulassung kann die Zentralbank die Lizenz auf bestimmte Bankgeschäfte beschränken, wenn russische Banken im Herkunftsstaat des ausländischen Kreditinstituts auch Beschränkungen unterliegen. Die Geschäftstätigkeit ist in den ersten zwei Jahren auf juristische Personen beschränkt. Des Weiteren kann die Zentralbank zusätzliche Anforderungen festle-

gen unter anderem bezüglich der Art und Weise der Rechenschaftslegung, der Bestimmung der Führungskräfte und der Mindestsumme des Satzungskapitals.

Laufende Aufsicht

Im Rahmen der operativen Aufsicht durch die Zentralbank bestehen einige Defizite. Von den Kreditinstituten ist eine Flut von Dokumenten, mehr als 90, täglich und monatlich zur Berichterstattung zu unterschreiben und bei der Zentralbank einzureichen. Die Zentralbank selbst hat eingeräumt, dass sie nicht in Lage sei, alle diese Dokumente zu überprüfen.

Ein weiteres Problem ist die mangelnde Qualifikation der Zentralbank-Mitarbeiter. Sie sind für die Auswertung der eingereichten Daten nicht genügend ausgebildet. Hierin liegt eine der Ursachen für das Unvermögen der Zentralbank zur Qualitätsaufsicht. Die eingereichten Daten werden zur Zeit nur danach ausgewertet, ob die formellen Anforderungen des Gesetzes erfüllt sind, nicht jedoch danach, was die Bilanzen eigentlich bedeuten, was hinter den Kennziffern steckt oder wie hoch das wirkliche Risiko eines Kredites ist. Für solche Auswertungen wären Analysten erforderlich, die der russischen Zentralbank fehlen.

Reformbemühungen

Im Rahmen der aktuellen Strategie zur Entwicklung des Bankensektors bemühen sich Regierung und Zentralbank um die Umsetzung der „grundlegenden Prinzipien für die Effektivität der Bankenaufsicht“ des Baseler Ausschusses für Bankenaufsicht. Danach soll der Übergang vom formalen Kontrollverfahren zu einer Qualitätsdiagnostik erfolgen, um auch Perspektiven eines Instituts einschätzen zu können.

Große Anstrengungen werden deshalb zur Weiterbildung der Zentralbank-Mitarbeiter unternommen. Hier besteht bereits seit 1991 eine ständige technische Zentralbankkooperation zwischen russischer Zentralbank und Bundesbank. In deren Rahmen werden Seminare, Fachaufenthalte in Deutschland für Mitarbeiter der russischen Zentralbank und Fachberatungen mit deutschen Experten in Russland durchgeführt.

Zur Verbesserung der Qualität der laufenden Aufsicht ist in der russischen Reformstrategie die Einführung der Internationalen Buchführungs- und Rechnungslegungsstandards (IAS-Standards) vorgesehen. Die ursprünglich vorgesehene Einführung bis zum 1. Januar 2004 konnte im Bankensektor nicht erreicht werden und wurde auf das Jahr 2007 verschoben.

Die Unterschiede zwischen den russischen und internationalen Standards auf dem Gebiet der Buchführung und Rechnungslegung sind erheblich. So kann eine Bank nach russischen Standards noch schwarze Zahlen schreiben, wenn sie nach den IAS-Standards bereits insolvent wäre. 180 russische Banken sind Ende letzten Jahres dazu übergegangen, ihre Bücher parallel nach russischen und IAS-Standards zu führen. Diese 180 Banken kontrollieren 80 % der Gesamtaktiva des russischen Bankensystems. Im Ergebnis waren die Eigenmittel von fast 1/3 der Banken geringer als das Grundkapital. Nach russischem Recht stellt dies einen Grund zum Entzug der Lizenz dar. Dass diese rund 60 Banken den Nachweis über die Erfüllung der IAS-Standards nicht erbringen konnten, ist jedoch kein Grund zur Beunruhigung. Wenn die 50 stärksten Banken einen Anteil von 74 % an den Gesamtaktiva tragen, dann ist der Anteil der letzten 60 dieser 180 Banken daran vernachlässigbar klein.

Ausblick

Trotz der genannten Schwächen ist im russischen Bankensystem eine ganz heterogene Entwicklung zu beobachten. Die Bankaktiva haben in den letzten vier Jahren um mehr als das dreifache zugenommen. Während sie im Jahre 2000 noch 56 Mrd. US-Dollar betragen, haben sie heute einen Stand von 206 Mrd. US-Dollar erreicht. Auch die Kreditvergabe in diesem Zeitraum hat ständig zugenommen und beträgt heute das Fünffache des Volumens von 2000. Die Einlagen der Bevölkerung als eine der wichtigsten Refinanzierungsquellen für Banken haben in den letzten zwei Jahren um das 2,5fache zugenommen. Das Vertrauen in das Bankensystem steigt daher wieder.

Es ist auch mit einem weiteren kontinuierlichen Wachstum zu rechnen. Eine neue Strategie zur Stabilisierung des Bankensektors für den Zeitraum bis 2008 wird zurzeit in enger Zusammenarbeit mit der Assoziation der russischen Banken ausgearbeitet. Sie wird sich mehr an der Förderung der Entwicklung der Bankwirtschaft orientieren als die bisherige Strategie.

Bei der Reform der Bankenaufsicht hat sich in den letzten zwei Jahren sehr viel getan. Die Aufsicht wurde durch die Gesetzesnovellen der einschlägigen Gesetze für die Bankenaufsicht im Jahre 2002 verstärkt. Zur Gewährleistung einer einheitlichen Aufsichtspolitik im Bereich der Finanzmärkte wurde im März dieses Jahres ein einheitliches Aufsichtsorgan, der „Föderale Dienst für Finanzmärkte“, geschaffen. Die neue Finanzmarktaufsicht umfasst damit die Aufsicht über die Aktien- und Wertpapiermärkte, die Rentenfonds sowie über die Börsen. Unberührt davon bleibt jedoch die Aufsicht über die

Banken, die weiterhin durch die Zentralbank ausgeübt wird.

Die jahrelangen Versäumnisse bei der Abschaffung der Formularflut werden endlich in Angriff genommen. Im Rahmen der Einführung der IAS-Standards im Jahre 2007 werden die Anforderungen an die Berichterstattung optimiert werden. Die Chancen für die Einführung bis 2007 stehen gut, denn die Zentralbank wird dabei im Rahmen eines TACIS-Projekts unterstützt. Mit der Einführung der IAS-Standards wird die dringend notwendige Konsolidierung auf dem russischen Bankenmarkt einhergehen. Die Banken werden entweder ihr Kapital aufstocken, fusionieren oder den Markt verlassen.

In nächster Zeit ist nicht mit einer Zulassung von Filialen ausländischer Banken zu rechnen. Vor allem aufgrund ihrer Unterkapitalisierung sind russische Banken nicht wettbewerbsfähig. Das Hauptaugenmerk der Bankenaufsicht wird daher weiter auf dem Schutz der einheimischen Banken vor Übernahme durch ausländische Banken liegen.

Mit der derzeitigen Zentralbankspitze und mit dem liberalen Makroökonom Oleg Wjugin, dem bisherigen ersten Vizepräsidenten der Zentralbank, als Leiter der neuen Finanzmarktaufsicht ist zu erwarten, dass die Aufsicht weiterhin verbessert und damit das russische Bankensystem stabilisiert wird.

Redaktion: Heiko Pleines

Über die Autorin:

Michaela Hinner ist Doktorandin zum Thema „Bankenaufsichtsrecht in der Russischen Föderation und der Bundesrepublik Deutschland“.

Institut für osteuropäisches Recht, Christian von Albrechts-Universität zu Kiel

Institut für Staat und Recht der Russischen Akademie der Wissenschaften, Moskau

Assoziation der Russischen Banken, Moskau

Lesetipps

Eine ausführlichere Analyse des russischen Bankensystems gibt:

Ognian N. Hishow: Das Bankensystem der Russischen Föderation. Stand und Probleme im Kontext der angestrebten Bankreform, SWP-Studie S 32, August 2003

(www.swp-berlin.org/produkte/swp_studie.php?id=1448&PHPSESSID=ec1e5f7f1b2df15e8e2eb5aeb575a47a)

Die russische „Strategie zur Entwicklung des Bankensektors“ vom 30.12.2001 findet sich in der russischen Originalfassung im Internet unter: http://www.cbr.ru/today/publications_reports/strat_2002.htm

Tabellen und Graphiken zum Text

Die 50 größten russischen Banken (Stand: 01.01.2004)

	Bank	Ort	Aktiva (in 1.000 Rubel)	Aktiva (in Mio. US-Dollar)	Eigenkapital (in Mio. US-Dollar)	Gewinn vor Steuern (in Mio. US-Dollar)
1	Sberbank Rossii	Moskau	1.502.456.913	51.017	5.018	1.340
2	Vneshtorgbank	Moskau	275.779.581	9.364	2.238	402
3	Gazprombank	Moskau	219.714.131	7.461	968	190
4	Alfa-bank	Moskau	195.973.985	6.654	789	10
5	Meshdunarodnyj promyschlennyj bank	Moskau	136.897.227	4.648	976	19
6	Rosbank	Moskau	114.723.666	3.896	390	37
7	MDM-bank	Moskau	114.045.828	3.873	303	23
8	Bank Moskvy	Moskau	111.046.980	3.771	373	67
9	Meshdunarodnyj Moskovskij bank	Moskau	80.960.462	2.749	195	103
10	Promyschlenco-stroitelnyj bank	Sankt-Petersburg	68.101.887	2.312	177	70
11	Uralssib	Ufa	65.378.993	2.220	383	35
12	Citibank	Moskau	62.494.658	2.122	279	86
13	Raiffaisenbank Österreich	Moskau	62.179.690	2.111	141	94