

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Vladimir Mamakin / Klaus Schröder

Die Reform des russischen Bankensektors und die Rolle der staatlichen Banken

S 22
Juni 2003
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2003

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

Problemstellung und Empfehlungen 5

Aktuelle Entwicklungen 7

Der Zustand des Bankensektors 7

Idealzustand in weiter Ferne 7

Strukturelle Besonderheiten 8

Besonderheiten der Entwicklung der staatlichen

Banken nach der Krise 10

Enorme Bedeutung der staatlichen Banken 10

Sberbank und Außenhandelsbank im Vergleich 11

Strategiewechsel der Außenhandelsbank 12

Die Bankenreform 13

Vielfalt der Programme 13

Das staatliche Programm 14

Einfluß der Reformen auf die Marktstrukturen 16

Vorteile und Herausforderungen 16

Das Einlagengarantiesystem 16

Expansion ausländischer Banken 17

Verkauf der Staatsbanken 18

Außenhandelsbank 19

Sberbank 19

Fazit 21

*Dr. Vladimir Mamakin, Gastwissenschaftler
der SWP aus Moskau, ist Stipendiat der
A.v.-Humboldt-Stiftung*

Die Reform des russischen Bankensektors und die Rolle der staatlichen Banken

Ungeachtet der stürmischen Entwicklung, die nach der Währungs- und Bankenkrise von 1998 in Rußland eingesetzt hat, ist der Zustand des russischen Bankensystems insgesamt nach wie vor als unausgereift zu bezeichnen. Da es an russischem Privatkapital mangelt und ausländische Banken sich bei der Ausweitung ihrer Geschäftstätigkeit zurückhalten, dominieren im heimischen Bankensektor die staatlichen Banken, und zwar die Sberbank Rußlands (Sberbank Rossii) und die Außenhandelsbank (Vneštorgbank). Gestützt auf historisch gewachsene Wettbewerbsvorteile und aufgrund der zurückgegangenen Bedeutung privater Banken konnten sie ihre führende Position auf dem russischen Finanzmarkt sogar ausbauen.

Unter dem Eindruck der von der Regierung in Moskau eingeleiteten Reformschritte zur Modernisierung des Bankensystems lassen sich folgende Schlüsse über die mittelfristig zu erwartenden Ergebnisse ableiten:

- ▶ Die für die Entwicklung des russischen Bankensystems notwendigen Reformen werden von vielen Beobachtern ausschließlich unter dem Gesichtspunkt der Möglichkeit betrachtet, die Rolle der staatlichen Banken rigoros zu beschneiden. Es werden sogar extreme Reformvarianten nach dem Motto »Erst zerstören, dann aufbauen« ins Spiel gebracht. Regierung und Zentralbank bevorzugen jedoch eindeutig den Weg einer schrittweisen Modernisierung des gesamten Sektors.
- ▶ Die Position der Regierung beruht auf der Annahme, daß die Reformen insgesamt zu einer erheblichen Zunahme des Wettbewerbs auf dem russischen Finanzmarkt beitragen werden. Der Bankensektor wird mit (1) der Einführung des Systems zur Sicherung der Spareinlagen, (2) dem Ausbau der Finanzmärkte durch die Zentralbank und (3) der Konkretisierung aller Bankgesetze zusätzliche Stabilitäts- und Entwicklungsimpulse erhalten. Gleichwohl werden die Wettbewerbsvorteile der staatlichen Banken auch nach der Durchführung der Reformen in abgeschwächter Form erhalten bleiben. Die einzige wirkliche Herausforderung für die staatlichen Banken wäre die Expansion ausländischer Banken in Rußland, aber daran sind diese momentan wegen unsicherer Gewinnchancen und der

Enge auf den regionalen Märkten nicht interessiert. Somit wird der evolutionäre Charakter der Reformen zur Folge haben, daß sich die Rolle der staatlichen Banken in der nächsten Zukunft nur geringfügig ändert.

- ▶ Dennoch unternimmt die Regierung der Russischen Föderation, wenn auch ohne die marktwirtschaftlichen Methoden in Frage zu stellen, zuweilen Schritte, die der Entwicklung des Wettbewerbs im Bankenwesen nicht nur nicht förderlich sind, sondern sogar zu einer unbegründeten Ressourcenkonzentration führen. So wurde Anfang 2003 die Bank für Außenwirtschaft per Regierungsverordnung zu einer zentralen staatlichen Institution (Rentenkasse) erklärt, der die treuhänderische Verwaltung der Rentenrücklagen obliegt. Solche Regierungsentscheidungen dürften die Bedeutung der russischen Bankenreform und die Wettbewerbsverhältnisse noch verschlechtern.
- ▶ Aus der Gesamtanalyse folgt zudem, daß sich die Eigentümer- und Verfügungsstrukturen auf dem russischen Bankenmarkt in absehbarer Zeit kaum ändern werden und Regierung und Zentralbank – wenn sie es wollen – weiterhin Einfluß auf die Geschäftspolitik der beiden großen Staatsbanken nehmen können. Offensichtlich genießt deren Privatisierung – wie übrigens auch in China – einen geringeren strategischen Stellenwert als in den osteuropäischen Transformationsländern. Das Management der russischen Staatsbanken bestimmt hingegen schon heute ziemlich selbständig die Richtlinien ihrer mittelfristigen Geschäftspolitik.

Aktuelle Entwicklungen

Der Zustand des Bankensektors

Gegenwärtig befindet sich das Bankensystem Rußlands dank positiver Entwicklung der Wirtschaft in einer Phase enormen Wachstums. Inflationsraten und Zinssätze gehen zurück, der Föderationshaushalt weist das zweite Jahr in Folge einen stabilen Überschuß aus, der Kapitalabfluß ins Ausland hat erheblich nachgelassen und das Einkommen der Bevölkerung steigt schnell. Diese Faktoren haben zur Stabilisierung der Finanzmärkte und zu einem raschen Anstieg der Preise auf dem russischen Wertpapiermarkt beigetragen. Das Wachstumstempo im Bankensektor ist inzwischen höher als in der Gesamtwirtschaft.

Das stürmische Wachstum macht sich in allen Teilbereichen des Bankenwesens bemerkbar. Im Jahr 2002¹ vergrößerte sich das Volumen der Spareinlagen der Bevölkerung um 52 Prozent. Der durchschnittliche monatliche Zuwachs stieg von 650 Millionen (2001) auf 950 Millionen US-Dollar. In raschem Tempo wächst die Kreditvergabe an Industrie und Unternehmen. Schon das zweite Jahr in Folge liegt die durchschnittliche monatliche Steigerung bei über 1,1 Milliarden US-Dollar. Die gesamte Kreditvergabe erhöhte sich 2002 um 35 Prozent. Noch schneller (50 Prozent) nehmen Kreditgeschäfte mit Privatpersonen zu. Pro Monat werden 130 Millionen US-Dollar an neuen Verbraucherkrediten vergeben.

Doch sind die Veränderungen im Bankensystem der Russischen Föderation nicht nur quantitativer, sondern auch qualitativer Art. Das Verhältnis der Aktiva der Banken zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) hat sich auf 38 Prozent verbessert und liegt damit um 6 Prozentpunkte über dem Niveau des Vorkrisenjahres 1997. Eine qualitative Veränderung hat auch die Struktur der Aktiva erfahren. Früher dominierten Wertpapiergeschäfte. Mittlerweile sind Kreditgeschäfte die wichtigste Form aktiver Operationen. Ihr Anteil an den Aktiva des gesamten Bankensektors hat die 50-Prozent-Marke überschritten. Das Verhältnis der der Wirtschaft zur Verfügung gestellten Kredite zum BIP

hat sich von 9 bis 10 Prozent im Vorkrisenjahr 1997 auf 15 Prozent im Jahr 2002 erhöht.

Positiv ist ebenfalls, daß die russischen Banken kapitalstärker geworden sind und sich ihr Anteil an der Bilanzsumme von der 12-Prozent-Marke nach der Krise 1998 auf 20 Prozent erhöht hat. Auch das Vertrauen der Kunden in das Bankensystem hat erheblich zugenommen. Die Bevölkerung hat begonnen, Geldmittel in sehr viel stärkerem Maße als bisher langfristig anzulegen. Ende 2002 betrug der Anteil der Einlagen mit einer vertraglichen Laufzeit von über einem Jahr etwa 38 Prozent gegenüber 21 Prozent Ende 2001 und 12 Prozent Ende 2000. Es ist besonders anzumerken, daß Einlagen mit so langen Laufzeiten vorher praktisch nicht existierten.

Idealzustand in weiter Ferne

Trotz des hohen Entwicklungstempos ist das russische Bankensystem noch bei weitem nicht vollkommen, und das führt zu ständigen Unmutsäußerungen seitens der Staatsorgane, der internationalen Finanzinstitutionen, der russischen Unternehmen sowie der Banken selbst. Drei Hauptkritikpunkte werden genannt:

- ▶ Das Bankensystem deckt nicht den Kreditbedarf der Wirtschaft für langfristige Investitionen; dies hemmt das Wachstum der gesamten Volkswirtschaft.
- ▶ Bei fortgesetztem Tempo der Kreditvergabe drohen die Kreditrisiken erheblich zuzunehmen. Während des Jahres 2002 lag der Anstieg nicht zurückgezahlter Kredite deutlich über dem Wachstum des Kreditportefeuilles (45,6 Prozent gegenüber 34,1 Prozent). Das Kreditvolumen stieg in den letzten zwei Jahren nominell um das Zweifache, real um 54 Prozent. Zwar ist das Volumen dieser faulen Kredite bislang noch gering (unter 2 Prozent) und konnte aus hohen Bankgewinnen kompensiert werden, dennoch ist für die Entwicklung des Bankensystems ein rascher Anstieg der Kapitalausstattung erforderlich. Dabei ist zu bedenken, daß die meisten russischen Banken keine externen Quellen für eine Kapitalerhöhung haben, diese also nur aus eigenen Gewinnen speisen können.

¹ Im weiteren wird, soweit nicht anders angegeben, auf die Zahlen für den 31.12.2002 Bezug genommen; s. www.cbr.ru.

- ▶ Der Umfang der Sparguthaben bei Banken ist extrem gering. Laut Beobachtungen der Weltbank kann ein niedriger Anteil von Sparguthaben am BIP (unter 20 Prozent) eine Gefahr für die Stabilität der Banken darstellen. In Rußland liegt dieses Verhältnis unter 10 Prozent. Laut Schätzungen der russischen Zentralbank befanden sich im Jahr 2002 über 36 Milliarden US-Dollar Bargeld in den Händen der Bevölkerung² – mehr als die Einlagen von Privatpersonen im russischen Bankensystem (umgerechnet 32 Milliarden US-Dollar).

Somit besteht ein erheblicher Rückstand nicht nur im Vergleich zu den entwickelten Ländern, sondern auch gegenüber den osteuropäischen Nachbarn, die sich ebenfalls in einer Transformationswirtschaft befinden. Tatsächlich erfüllt das Verhältnis der Aktiva der Banken zum BIP nicht nur nicht die Standards von Ländern mit einer entwickelten Wirtschaft (in Deutschland z.B. beträgt das Volumen der Bankaktiva das Dreifache des BIP), sondern es erreicht auch nicht die Werte der Nachbarn in Osteuropa. In Tschechien betragen die gesamten Bankaktiva Ende 2000 etwa 100 Prozent des BIP, in Slowenien 75 Prozent und in Polen und Ungarn über 50 Prozent. In Rußland hingegen erreichte dieses Verhältnis Ende 2002, wie schon erwähnt, 38 Prozent. Gemessen an der Höhe der Aktiva war Rußland unter den ersten 20 osteuropäischen Banken Anfang 2001 nur mit der Sberbank und der Außenhandelsbank vertreten, Polen dagegen mit zehn und Tschechien mit drei Banken.

Strukturelle Besonderheiten

Das russische Bankensystem weist institutionelle Besonderheiten auf, die vor allem in einer erheblichen Segmentierung des Bankenmarktes zum Ausdruck kommen. Sie hat folgende Grundmerkmale: Es existieren mehrere Gruppen von Banken, die praktisch ausschließlich die Akquisition und Disposition von Ressourcen immer der gleichen Wirtschaftssektoren betreiben, wodurch die Risiken des Systems insgesamt erheblich erhöht werden. Deswegen gibt es auch wesentliche Unterschiede in den Bilanzstrukturen der Banken-Gruppen; denn es fehlen ausreichend große und funktionsfähige Marktkanäle, die für eine Umverteilung der Finanzressourcen zwischen den Segmenten des Bankensystems sorgen würden. So ist der

² *Bank Rossii*, Bjulleten' bankovskoj statistiki [Zentralbank, Bulletin für Bankstatistik], 12 (2002), Tabelle 1.8.

Markt für Interbankkredite segmentiert und ein Markt für Bankobligationen praktisch nicht vorhanden. Obligationen machen gerade 0,2 Prozent der Passiva des gesamten Bankensystems aus.

Die bedeutendsten Teilbereiche des russischen Bankensektors unterscheiden sich hinsichtlich des Volumens der Aktiva, der wichtigsten Refinanzierungsquellen und des Charakters ihrer aktiven Geschäfte erheblich und lassen sich in folgende Gruppen einteilen:

- ▶ Private Großbanken, die nicht direkt an russische Rohstoff-Unternehmen gebunden sind. Diese Gruppe kontrolliert etwa 22 Prozent der Aktiva des russischen Bankensystems und betreibt Kreditgeschäfte intensiv mit Industrie und Unternehmen wie auch mit der Bevölkerung. Der Anteil des Kreditportefolles an der Bilanzsumme beträgt im Durchschnitt 50 Prozent.
- ▶ Banken, die zu den größten Rohstoff-Unternehmen gehören wie Gasprombank, Surgutneftegasbank, Treuhand- und Investitionsbank, Petrokommerzbank, Menatep SPb und Nationale Reservebank. Sie kontrollieren fast 10 Prozent der Aktiva des russischen Bankensektors, akquirieren und plazieren Gelder für die Geschäfte ihrer Muttergesellschaften – vor allem auch im Ausland – und vergeben weniger Kredite (33 Prozent der Aktiva) an Betriebe und Unternehmen sowie an Privatpersonen.
- ▶ Auf ausländische Banken entfallen 9 Prozent der Aktiva des russischen Bankensystems. Der Anteil von Ausländern am gesamten Bankenkapital ist mit insgesamt 5 Prozent noch niedriger. Gemessen an der Bilanzstruktur ähnelt diese Gruppe sehr den Banken der Rohstoffgruppe, aber der Anteil ihres Auslandsgeschäfts ist noch größer. Sie kontrollieren über ein Viertel der Auslandsaktiva russischer Banken und über ein Drittel der Auslandspassiva.
- ▶ Mittlere und kleine Banken – der Zahl nach die größte Gruppe. Sie vereinigen über 30 Prozent der Aktiva des Bankensystems auf sich. Kennzeichnend für sie ist eine hohe Kreditaktivität. Der Anteil des Kreditportefolles liegt über 50 Prozent der Aktiva. Zu ausländischem Geld haben sie praktisch keinen Zugang und besitzen daher auch praktisch keine Auslandsaktiva. Viele von ihnen sind eher interne Verrechnungszentren von Industriegruppen und weniger »richtige« Banken, die den Geld- und Finanzbedarf der Bevölkerung und der Wirtschaft decken.
- ▶ Die zwei staatlichen Banken: die Sberbank, deren Aktienmehrheit (63 Prozent) der Zentralbank

gehört, und die Außenhandelsbank, deren Eigentümer die Regierung der Russischen Föderation ist. Sie kontrollieren über ein Drittel der Aktiva des Bankensystems (29,1 bzw. 4,6 Prozent), wobei ihr Gesamtanteil auf dem Markt der Spareinlagen von Privatpersonen über 70 Prozent beträgt.

Besonderheiten der Entwicklung der staatlichen Banken nach der Krise

Enorme Bedeutung der staatlichen Banken

Die dominante Stellung der staatlichen Banken hat nicht immer bestanden. Sie hängt mit der Entwicklung des russischen Bankensektors nach der Krise von 1998 zusammen. Hier ist vor allem die gewaltige Stärkung der Rolle der Sberbank auf dem Markt privater Spareinlagen zu nennen, die in dem Maße stattfand, wie die Probleme der privaten Finanzinstitute zunahm. Die Stärkung der Rolle der Sberbank begann 1994, als sich ihr Anteil auf dem Markt der privaten Einlagen von 50 Prozent auf fast 60 Prozent erhöhte. Der Grund war das zunehmende Mißtrauen gegenüber den neu gegründeten, privaten Finanzgesellschaften wegen einer ganzen Reihe großangelegter, betrügerischer Geschäfte. Das Vertrauen der Bevölkerung in die Sberbank stieg mit der Zahl der Zusammenbrüche privater Banken, von denen die meisten auch wieder mit betrügerischen Operationen zu tun hatten. Während der Krise 1998 stieg der Anteil der Sberbank (aber auch anderer Banken wie Alfa-Bank, Außenhandelsbank, die damals ihre Zahlungsfähigkeit erhalten konnten) auf dem Markt privater Einlagen steil an und erreichte 75 Prozent. Die neue Entwicklung des Bankenmarktes nach 1998 und zunehmendes Vertrauen der Anleger in andere Banken trugen zum allmählichen Rückgang des Anteils der Sberbank bei. Ende 2002 betrug ihr Anteil am Gesamtvolumen privater Einlagen 68 Prozent. Dennoch wuchs das Einlagevolumen bei der Sberbank nominell mit einem Tempo von 40 Prozent im Jahr.

Ein weiterer Faktor, der nach der Krise zur massiven Stärkung der Sberbank beitrug, war das neue Programm zur Kreditversorgung der Wirtschaft. Dieses Programm ermöglichte es, den natürlichen Mechanismus der Transformation von Einlagen der Bevölkerung in Kredite für Wirtschaft und Industrie in Gang zu bringen. »Unter den Großbanken war es gerade die Sberbank, die bei der Reformierung der Struktur aktiver Operationen als Vorreiter auftrat.«³

³ *Centr razvitija, Modernizacija bankovskoj sistemy na etape ekonomičeskogo rosta* [Entwicklungszentrum, Die Modernisierung des Bankensystems in der wirtschaftlichen Wachstumsphase], Moskau 2002, S. 70; www.dcenter.ru.

Das führte dazu, daß viele Unternehmen, die adäquate Kreditmittel erhalten hatten, dauerhaft zu neuen Kunden der Sberbank wurden. Ein unbestreitbares Wettbewerbsvorteil – ein weites Filialnetz aus fast 20 000 Filialen, über das gesamte Territorium Russlands verteilt – sowie der gut gewählte Zeitpunkt für die Einführung des Kreditprogramms ermöglichten es der Sberbank, ihre Präsenz auf dem Kreditmarkt für Unternehmen und Betriebe stark zu vergrößern und im weiteren Verlauf auf einem Stand von 30 Prozent zu festigen.

Daß die Außenhandelsbank, die gleich zu Reformbeginn in den neunziger Jahren als Bank für die Bedienung Außenhandel treibender russischer Unternehmen gegründet wurde, eine führende Position einnimmt, hängt ebenfalls mit der Entwicklung des Bankensektors nach der Krise und mit der in den Jahren 1999 und 2000 erfolgten Rekapitalisierung der Bank durch die Zentralbank zusammen. Ihr Kapital wurde um 1,5 Milliarden US-Dollar (und damit fast um das 100fache) aufgestockt, so daß die Bank für kurze Zeit – im Hinblick auf die Kapitalhöhe – die erste Stelle unter den russischen Banken einnahm. Eine Rekapitalisierung der privaten kommerziellen Banken wäre für das normale Funktionieren des russischen Bankensystems notwendig gewesen. Jedoch wurde sie von den meisten Banken nur in geringem Umfang durchgeführt, während sich einige Aktionäre, darunter auch ausländische, ganz vom russischen Markt zurückgezogen haben.

Nach der Rekapitalisierung der Außenhandelsbank reduzierte die Zentralbank ihre Beteiligung an russischen Auslandsbanken und übertrug die entsprechenden Anteile an die Außenhandelsbank. Ihr verkaufte die Zentralbank 85 Prozent der Aktien der Donau-Bank (Wien) und der East-West-United Bank (Luxemburg) und behielt auf Anraten der jeweiligen Aufsichtsorgane der beiden Länder eine Beteiligung von 15 Prozent für sich. Ebenfalls verkauft wurden 30 Prozent der Aktien der Ost-West-Handelsbank (Frankfurt/M.). Außerdem fanden mit den Aufsichtsorganen Großbritanniens bzw. Frankreichs Vereinbarungen für den Verkauf der Aktienmehrheiten an der Moscow Narodny (London) und der Eurobank (Paris) statt. Die Außenhandelsbank wurde nicht nur

durch die Anteile russischer Auslandsbanken gestärkt, sondern im Jahr 2002 auch durch Erweiterung ihrer Geschäftsfelder. Auf Anordnung der Regierung wurde der gesamte kommerzielle Geschäftsbereich der Bank für Außenwirtschaft (Vnesheconombank) mit allen Privatkunden an die Außenhandelsbank übergeben, wodurch deren Marktpräsenz erheblich vergrößert wurde. Somit geht die massive Stärkung dieses Finanzinstituts nach der Krise von 1998 im wesentlichen auf Handlungen des Staates zurück.

Sberbank und Außenhandelsbank im Vergleich

Sowohl die Sberbank als auch die Außenhandelsbank positionieren sich heute auf dem Markt als Universalbanken. Um besser zu verstehen, wie sich die anstehenden Reformen auf beide Banken auswirken, ist kurz auf die Geschichte der Entwicklung beider Institute einzugehen. Die Entwicklung verlief in beiden Fällen völlig unterschiedlich, was auch bis in die jüngste Zeit zu ganz unterschiedlichen Verhaltensstrategien auf den Finanzmärkten führte.

Die Sberbank Rußlands wurde vor über 160 Jahren eigens für die Anlage privater Spargelder aller Bevölkerungsgruppen gegründet. Daher überrascht es nicht, daß die Basis ihres Geschäfts (über 60 Prozent per 1.7.2002) von Einlagen der Bevölkerung gebildet wird. Die Außenhandelsbank begann erst 2001 mit der aktiven Entwicklung ihres Privatkundenprogramms. Deshalb ist der Anteil privater Spargelder an ihren Passiva nur gering (6 Prozent Mitte 2002).

Beide Banken haben dank ihrer Wettbewerbsvorteile die Möglichkeit, Konten relativ kostengünstig zu führen. Durch ihr großes Filialnetz hat die Sberbank zudem einen Zahlungsverkehr im Lande aufbauen können, der dem Zahlungsverkehr der Zentralbank qualitativ und quantitativ nicht nachsteht und Zahlungen für Unternehmen und Geschäftsbanken landesweit bequem macht. So nimmt die Bank die führende Position bei Rubelkonten von Unternehmen ein. Zugleich wirkt sich das auch auf die Struktur der Sberbank-Bilanz aus: 83 Prozent aller Beträge auf laufenden und Verrechnungskonten von Unternehmen lauten auf Rubel.

Ein Wettbewerbsvorteil der Außenhandelsbank ist das entwickelte Auslandsnetz von Korrespondenzbanken. Die Außenhandelsbank wurde seinerzeit eigens zu dem Zweck gegründet, Unternehmen zu bedienen, die im Außenhandel engagiert sind. Das

hatte zur Folge, daß über 60 Prozent der auf Unternehmenskonten der Außenhandelsbank liegenden Mittel Devisen sind. Durch die schon erwähnte Rekapitalisierung im Jahre 2000 hat die Außenhandelsbank heute von allen russischen Großbanken den größten Anteil an Eigenmitteln (ca. 35 Prozent).

Beträchtliche Unterschiede gibt es hinsichtlich der Höhe der Verwaltungskosten. Während die Sberbank erhebliche Kosten für den Unterhalt ihres verzweigten Filialnetzes aufwenden muß (2001 ca. 4,6 Prozent der Aktiva), liegen die Kosten der Außenhandelsbank für den Verwaltungsapparat im Bereich der Weltstandards – bei 1,3 Prozent.

Die hier genannten Besonderheiten hinsichtlich der Bildung von Einlagen und der Höhe der Verwaltungskosten haben zur Folge, daß die Banken ungleiche Strategien zur Verwendung ihrer Aktiva gewählt haben und sich bis 2001 in unterschiedlicher Weise auf dem Bankenmarkt positionierten. Die Sberbank baute nach der Krise aktiv die Kreditgeschäfte für Unternehmens- und Privatkunden aus. Bei relativ hohen durchschnittlichen Kosten für die Akquirierung von Einlagen (die Zinsen für akquirierte Mittel aus der Bevölkerung liegen höher als für Einlagen von Unternehmen) sowie einem hohen Anteil an Verwaltungskosten für den Unterhalt des Filialnetzes könnte die Bank ohne einen Ausbau der Kreditgeschäfte diese Ausgaben nicht decken. Zugleich ermöglicht es das flächendeckende Filialnetz, einen großen Kundenkreis zu erreichen und das Kreditportefeuille zur Senkung des allgemeinen Kreditrisikos zu diversifizieren. So wurde die Sberbank Rußlands nach der Krise zum größten Rubel-Kreditgeber für die Wirtschaft wie auch für die Bevölkerung und deckte Mitte 2002 auf beiden Märkten mit 33 bzw. 45 Prozent einen bedeutenden Teil ab.

Die Außenhandelsbank verfügte über umfangreiche, kostengünstige Devisenressourcen des Unternehmens- und Bankensektors und über beträchtliche Eigenmittel. Dieses Kapital kostete sie faktisch nichts, weil die Zentralbank als Hauptaktionär weder an einer Steigerung des Aktienwertes noch an Dividendenzahlungen sonderlich interessiert war. Deswegen konnte die Außenhandelsbank billige Devisenressourcen in relativ risikoarme, wenn auch wenig ertragreiche Auslandsaktiva investieren. Die geringen Kosten für den Verwaltungsapparat ermöglichten einen ausreichenden Gewinn bei minimaler Zinsmarge.

Somit haben die beiden Banken verschiedene Einnahmequellen: Über 60 Prozent der Einnahmen der Außenhandelsbank entstanden aus Wertpapier-

geschäften, während über die Hälfte der Sberbank-Einnahmen aus Kreditgeschäften stammt.

Strategiewechsel der Außenhandelsbank

Die Außenhandelsbank hat in den letzten zwei Jahren viel getan, um ihre Geschäftsstruktur zu verändern, und hat den Rahmen des traditionellen Zahlungsverkehrs verlassen. Wesentlich ausgeweitet wurden das Kredit- sowie das Wertpapiergeschäft. Außerdem ließ die Bank Programme für neue Privatkunden (Eröffnung neuer Filialen, intensive Werbung, Ausgabe von Bank-Karten) anlaufen. Auch wenn die erreichten Resultate vorerst noch unbedeutend sind und die Bank einen deutlichen Rückstand auf die Geschäftsbanken hat – Alfa-Bank, Bank von Moskau und Gasprombank –, sind die Aussichten auf eine rasche Entwicklung dieses Geschäftsbereichs für die Außenhandelsbank recht gut.

Für den Wechsel ihrer Geschäftsstrategie gibt es mehrere Gründe:

- ▶ *Erstens* besteht ein Wettbewerb mit russischen und ausländischen Banken um russische Kunden. Um in diesem härter werdenden Markt zu bestehen, muß sie ihr Kreditgeschäft ausbauen.
- ▶ *Zweitens* hat sich 2002 der reale Bestand an Geldmitteln auf Unternehmenskonten nicht vergrößert, während die Entwicklung im Privatkundensektor einen weiteren Boom erlebte (32 Prozent). Die Außenhandelsbank benötigte, um das hohe Wachstumstempo beibehalten zu können, eine deutliche Diversifizierung ihrer Kundenstruktur.
- ▶ *Drittens* mußte die Außenhandelsbank 250 Millionen US-Dollar für die Übernahme von Kunden an die Außenwirtschaftsbank zahlen.⁴ Außerdem zog die russische Zentralbank 950 Millionen US-Dollar an Einlagen ab,⁵ die für die Außenhandelsbank eine bedeutende Ressource waren, da sie ungefähr ein Drittel ihrer Passiva ausmachten.

Aus diesen Gründen, vor allem wegen des Liquiditätsverlustes, stand die Außenhandelsbank vor der Notwendigkeit, ihre Einlagenbasis aufzufüllen, um das Geschäftsvolumen zu halten. Daher versuchte sie, andere, früher für sie nicht übliche Quellen aktiv auszuweiten, so durch

- ▶ die Akquirierung eines Konsortialkredits (240 Millionen US-Dollar),
- ▶ die Ausgabe neuer Aktien (500 Millionen US-Dollar; s. unten) und
- ▶ das Privatkundenprogramm, das allein im ersten Halbjahr 2002 über 100 Millionen US-Dollar einbrachte.

⁴ Disbalans v balanse [Bilanzungleichgewicht], in: Vedomosti, 30.1.2003.

⁵ Vneštorgbank opredelilsja s privatizaciej [Die Außenhandelsbank ist zur Privatisierung bestimmt], in: Kommersant, 15.1.2003.

Die Bankenreform

Vielfalt der Programme

Eine Analyse der russischen Bankenreform ist nicht möglich ohne eine Vorstellung vom Kern dieser Reformen und ihrer Wirkungen auf den Bankensektor. Es gibt so viele unterschiedliche Ansichten darüber, wie die Reformen verlaufen sollen, daß es zuweilen schwierig ist, alle ihre Aspekte und Prioritäten einzuschätzen.

Auf der einen Seite existiert die »Strategie zur Entwicklung des Bankensektors der Russischen Föderation«. ⁶ Sie wurde Ende 2001 gemeinsam von Regierung und Zentralbank bestätigt und ist auf fünf Jahre angelegt. Auf der anderen Seite entstanden parallel zum Regierungsprogramm mehrere unterschiedliche Gegenfassungen, die von prominenten Institutionen kamen (Verband der Arbeitgeber, Vereinigung russischer Banken, Internationaler Währungsfonds, Weltbank), die über ziemlich große politische oder ökonomische Einflußmöglichkeiten verfügen. In deren weniger ausgereiften Analysen wird ein Schwerpunkt auf die Tätigkeit der staatlichen Banken gelegt. Ein besonderes Augenmerk gilt der Position der Sberbank. In allen diesen Programmen werden extreme Vorschläge zur Veränderung der Wettbewerbslage auf den russischen Geld- und Finanzmärkten gemacht, und zwar im allgemeinen durch Begrenzung der Sberbank-Aktivitäten.

Folgende Vorschläge wurden gemacht:

- ▶ Zerschlagung der Sberbank in mehrere unabhängige Regional-Banken;
- ▶ gesetzliche Beschränkung ihrer Geschäftsfelder, ⁷ etwa durch das Verbot, für Unternehmen Konten zu führen und mit ihnen zusammenzuarbeiten;
- ▶ gesetzliche Verpflichtung der Sberbank, Teile ihrer Spareinlagen dauerhaft, langfristig und unter den Marktzinsen auf dem Interbankenmarkt anzulegen. Ziel sollte es sein, die Aktivitäten und die Wettbewerbschancen der übrigen russischen Banken zu stimulieren.

⁶ Vollständiger Text unter http://www.cbr.ru/today/publications_reports/print.asp?file=strat_2002.htm.

⁷ Geoffrey Barnard/Poul Thomsen, *Financial Sector Reform in Russia: Recent Experience, Priorities, and Impact on Economic Growth and Stability*, Washington: IMF, 2002.

Unserer Ansicht nach würden diese Programme eher zu einer Stagnation im Bankensystem führen als zu einer positiven Entwicklung. In der Tat könnte eine Zerschlagung der Sberbank zu einem landesweiten Vertrauensverlust bei der Bevölkerung und zu einer Flucht der Anleger (bank run) führen, mit der Folge eines Zusammenbruchs des Bankensystems, vergleichbar der Krise von 1998. Eine Beschränkung der Bankgeschäfte würde einen bedeutenden Akteur aus dem Markt nehmen und das würde eher zu weniger Wettbewerb, weniger Wirtschaftsleistung und Wohlstand führen. Eine Verpflichtung, Sberbank-Einlagen anderen Geschäftsbanken auf dem Interbankenmarkt zu übertragen, würde ihnen einen automatischen, gesetzlich legitimierten Kapitalzufluß verschaffen. Die Folge wären erhöhte Risiken bei der Sberbank und im ganzen Bankensystem, weil die anderen Banken diese Risiken wegen des automatischen Kapitalzuflusses nicht berücksichtigen müssen und mangels Erfahrung teilweise nicht berücksichtigen können. Dadurch erhöht sich nochmals das Problem des »moral hazard« für den russischen Staat.

Im Grunde genommen würden all diese Vorschläge eine Störung der bestehenden Marktmechanismen verursachen und könnten so das gesamte Bankensystem destabilisieren. Deswegen sind Zentralbank und Regierung den Vorschlägen nicht gefolgt. Bei einer weiteren Verbesserung der Marktmechanismen erledigen sich die Vorschläge von selbst, und dann sind beispielsweise gesetzliche Regeln für den Interbankenmarkt obsolet. Nach Ansicht von Andrej Koslow, erster stellvertretender Vorsitzender der Zentralbank und einer der geistigen Väter des Regierungsprogramms, sollte man »in Rußland die Gründung noch mehrerer Banken stimulieren, die hinsichtlich ihrer Macht mit der ›Sberbank‹ vergleichbar werden. Dann wird es auch normalen Wettbewerb geben.« ⁸

Trotz der derzeitigen offiziellen Position zur Bankenreform ist nicht auszuschließen, daß bei personellen Veränderungen in den obersten Etagen der politi-

⁸ In diesem Zusammenhang kann die erhebliche Stärkung der Außenhandelsbank als Versuch des Staates bewertet werden, den Wettbewerb auf dem Bankenmarkt zu erhöhen.

schen Macht diese ziemlich extremen Ansätze reaktiviert werden. Hinter jedem Programm steht eine interessierte Lobby.

Das staatliche Programm

Das staatliche Reformprogramm nennt folgende, ziemlich ehrgeizige Ziele:

- ▶ Stärkung des Bankensektors zur Verhinderung systemimmanenter Krisen;
- ▶ qualitative Verbesserung bei der Umwandlung von Spareinlagen in Kredite und Investitionen;
- ▶ Stärkung des Vertrauens der Bankkundschaft;
- ▶ verstärkter Spärschutz;
- ▶ Verbesserung der Bankenaufsicht (auch zur Vermeidung von Geldwäsche).

Dieses Reformprogramm wurde zum offiziellen Instrument für die Realisierung des von der Regierung gewählten Weges und zeichnet sich durch eine Reihe konkreter Gesetzesinitiativen⁹ in positiver Weise aus. Folgende Maßnahmen sind geplant:

- ▶ Einführung eines staatlichen Systems zum Schutz privater Einlagen; die Sberbank wird darin von Anfang an einbezogen;
- ▶ Schaffung von Auskunftsteilen und Kreditbüros (Schufa);
- ▶ Einführung internationaler Bilanzrichtlinien ab 2004;
- ▶ Ausbau der Tätigkeitsfelder ausländischer Banken;
- ▶ Ausbau des geldpolitischen Instrumentariums zur Refinanzierung der Geschäftsbanken durch die Zentralbank;
- ▶ Verkauf und Privatisierung staatlicher Bankaktien.

Einer der Ecksteine der Bankenreform ist das Gesetz über die Garantie privater Spareinlagen. Nach den Plänen des Gesetzgebers soll das System der Einlagensicherung zum 1. Januar 2005 voll funktionsfähig sein. Der Unterstützung durch die Zentralbank ist es nach Jahren kontroverser Diskussionen zu verdanken, daß dieser Gesetzentwurf von der Regierung gebilligt wurde und anschließend die erste Lesung in der Staatsduma passierte. Gleichwohl werden die Kernpunkte des Gesetzes weiterhin aktiv erörtert, und es ist nicht ausgeschlossen, daß es noch Veränderungen gibt.¹⁰ Besonders wichtig ist aber, daß das Depositen-

schutzsystem durch weitere Initiativen und Gesetze begleitet und untermauert wird:

- ▶ *Erstens* ist geplant, das Zivilgesetzbuch dahingehend zu ändern, daß es Anlegern verwehrt wird, ohne Einhaltung der vereinbarten Kündigungsfrist Einlagen abzuziehen. In Rußland können Anleger heute noch Geldanlagen, selbst Termineinlagen, jederzeit beenden. Dieses alte Regelwerk erhöht die Wahrscheinlichkeit unvorhersehbarer massenhafter Geldabhebungen von privaten Konten in Krisenzeiten (bank run).
- ▶ *Zweitens* ist vorgesehen, vorläufig die Staatsgarantien für private Spareinlagen bei den staatlichen Banken zu erhalten.¹¹ Dadurch soll die bestehende verlässliche Stabilitätsbasis für eine Übergangszeit nicht aufgegeben werden.
- ▶ *Drittens* werden Änderungen zum Gesetz »Über den Konkurs von Kreditinstituten« vorbereitet. Dieses Dokument soll das Konkursverfahren von insolventen Banken transparenter und die Abwicklung schneller machen, die Verantwortung der Leitung für den wirklichen Zustand der Bank stärken und weitere Maßnahmen zum Schutz der Gläubiger in die Wege leiten. Die Einführung dieser Gesetzesänderung wird zu einer raschen Liquidierung »toter« Banken beitragen und dementsprechend das Vertrauen der Bevölkerung in das Bankensystem erhöhen.

Das Schicksal der beiden bedeutendsten staatlichen Banken Rußlands – Sberbank und Außenhandelsbank – wird im Programm der Regierung ausdrücklich angesprochen. Darin wird es für zweckmäßig erachtet, daß die Sberbank dem System der Einlagengarantie als Beteiligte angehört und daß die Zentralbank vorläufig während der nächsten Jahre die Aktienmehrheit an der Sberbank behält. Der Verkauf (Privatisierung) dieser Aktien soll nach dem Beginn des Einlagensicherungsfonds geprüft werden.

strategii i mehanizmy [Entwicklungszentrum, Die Bankenreform: Strategien und Mechanismen], Moskau, November 2002, S. 22; auch unter www.dcenter.ru.

¹¹ Somit bleiben, ungeachtet des geplanten Beitritts der Sberbank zum allgemeinen Garantiesystem, die staatlichen Garantien für private Spareinlagen bei der Sberbank wohl mindestens bis 2007 bestehen (Erklärung des ersten stellvertretenden Finanzministers der Russischen Föderation, Alexej Uljukajew, vom 14. November 2002). Ein Teil der Einlagen wird wie bei den anderen Geschäftsbanken durch Mittel des Versicherungsfonds gedeckt und die übrigen Anteile durch direkte Staatsgarantien (wie bei der Gewährträgerhaftung in Deutschland).

⁹ Vgl. z.B. Bankovskaja reforma na jazyke zakonov [Die Bankenreform in der Sprache der Gesetze], in: Vremja MN, 18.7.2002, www.vremjamn.ru.

¹⁰ Zu einer eingehenden Analyse der laufenden Vorschläge der Regierung vgl. *Centr razvitija*, Bankovskaja reforma:

Zur Außenhandelsbank heißt es, die Zentralbank solle sich bis zum 1. Januar 2003 aus dem Kapital dieser Bank zurückziehen, was bereits durch Verkauf an die Regierung geschehen ist. Die Regierung wiederum beabsichtigt, für eine Staatsbeteiligung in einer Höhe zu sorgen, die es gestattet, auf die Politik der Außenhandelsbank Einfluß zu nehmen. Regierung und Zentralbank werden die Frage eines Anteilsverkaufs an internationale Finanzorganisationen und private Investoren prüfen.

Einfluß der Reformen auf die Marktstrukturen

Vorteile und Herausforderungen

Das staatliche Reformprogramm enthält eine Reihe von Maßnahmen zur Erhöhung der Effizienz des gesamten Bankensystems und wird die Tätigkeiten der beiden staatlichen Banken in zweifacher Weise beeinflussen.

Auf der einen Seite sollen sie und das Bankensystem insgesamt durch Erhöhung der Liquidität der Finanzmärkte, durch Einrichtung von Kreditbüros und durch Festigung der für das gesamte Bankensystem geltenden gesetzlichen Grundlagen auf ein stabileres Fundament gestellt werden. Die staatlichen Banken könnten als die wichtigsten Akteure auf diesen Märkten sogar die größten Vorteile gewinnen, da erstens der Finanzmarkt zum jetzigen Zeitpunkt für kleine und mittlere Banken völlig liquide, für die großen Banken hingegen völlig illiquide ist.¹²

Zweitens werden beide Banken ab 2004 durch die Übernahme internationaler Bilanzrichtlinien zusätzliche Vorteile erhalten, da sie ihre Bilanz schon seit Jahren sowohl nach russischen als auch nach internationalen Standards erstellen. Für sie nehmen die damit verbundenen Kosten bereits ab. Vorteilhaft ist drittens, daß beide Banken die Risiken ihrer Partnerbanken nach Einführung der internationalen Standards besser einschätzen können. Auf der anderen Seite kann im Hinblick darauf, daß Sberbank und Außenhandelsbank auf den verschiedenen Finanzmärkten eine dominierende Rolle spielen, die Stärkung des Wettbewerbs zu einem Verlust an Marktanteilen und damit zum Verlust der führenden Positionen insgesamt führen.

Für die Sberbank ist die Einführung des Einlagengarantiesystems im wesentlichen ein Kosten- und Wettbewerbsfaktor. Für die Außenhandelsbank kann auch die Expansion ausländischer Banken zu einer realen Herausforderung werden. Diese beiden Aspekte der Reformen sollen im folgenden eingehender

¹² Wenn eine mittlere Bank für einen Tag 1 Milliarde Rubel benötigt, ändern sich die Sätze auf dem Markt kaum wesentlich. Muß aber eine Großbank (mit einem 100 mal größeren Geschäftsvolumen) auf dem Markt 10 Milliarden Rubel akquirieren, können die Marktsätze um das 10fache des Gleichgewichtsniveaus steigen.

betrachtet und die Frage des Verkaufs staatlicher Bankaktien – wie auch im Regierungsprogramm geschehen – untersucht werden.

Das Einlagengarantiesystem

Von zentraler Bedeutung ist die Frage, ob und wie sich die Konstellation auf dem Markt für Spareinlagen nach Einführung des neuen Einlagengarantiesystems ändern wird. Nach unserer Ansicht ist eine erhebliche Veränderung äußerst unwahrscheinlich.

Erstens wird eine gewisse Zeit zwischen der Einführung des Garantiesystems für Spareinlagen und der tatsächlichen Wahrnehmung durch die Bevölkerung vergehen, daß die Einlagen bei jeder Bank garantiert sind und das System funktioniert. Bis zum ersten Konkurs einer Bank wird, wenn das neue System sich in der Praxis bewähren muß, niemand wissen, wie es wirklich funktioniert. Da die Bevölkerung weiß, daß Pläne und Taten in Rußland häufig auseinanderklaffen, wird in der Einführungsphase ihr Vertrauen in das Gesamtsystem kaum wesentlich durch eine Deklaration erhöht, daß die Einlagen bei Privatbanken wirklich garantiert sind.¹³

Zweitens werden in der Anfangsphase die eingezahlten Versicherungsbeiträge, bezogen auf das Volumen

¹³ Diese These wird durch Umfragen bestätigt. Aus ihnen geht hervor, daß sich auch bei Existenz des Einlagengarantiesystems 50 Prozent der Befragten in erster Linie vom guten Ruf einer Bank leiten lassen (s. *Centr razvitija, Bankovskaja reforma* [wie Fn. 11]). Außerdem hat die russische Bevölkerung schlechte Erfahrungen gemacht, zum Beispiel mit der SBS-AGRO-Bank, die nach dem Umfang privater Spareinlagen früher einmal die zweite Stelle hinter der Sberbank einnahm, ihren Kunden ein beispielloses Programm zur Garantie der Spargelder anbot, aber dann in der Krise 1998 mit sämtlichen, angeblich gedeckten Einlagen bankrott ging. Zwar konnten die Anleger gewisse Summen wiederbekommen, aber die kamen keineswegs aus dem Garantiefonds, sondern unmittelbar von der Zentralbank. Darüber hinaus wurden die Rubelguthaben während der Krise durch die Hyperinflation entwertet. Bei Devisenguthaben erfolgte die Umrechnung nach dem Rubelkurs vor der Krise, so daß die SBS-AGRO-Anleger am Ende einen Gegenwert ausgezahlt bekamen, der nur ein Viertel bis ein Fünftel ihrer ursprünglichen Einlage betrug.

der garantierten Bankguthaben, gering sein. Die Bildung eines Versicherungsfonds, der tatsächlich in der Lage ist, in Krisensituationen die Anleger auch mittelgroßer Banken auszuzahlen, dauert Jahre.

Drittens steht die vorgeschlagene Höhe der garantierten Einlagen einer erhöhten Attraktivität der Geschäftsbanken im Wege. Obwohl die Banken in der derzeitigen Fassung des Gesetzentwurfs verpflichtet sind, auf die gesamte Summe ihrer Einlagen Versicherungsabgaben abzuführen, sind nur Spareinlagen in einer Höhe bis 20 000 Rubel (<600 Euro) voll versichert. Oberhalb dieser Summe werden auf Einlagen bis 120 000 Rubel (<4 000 Euro) 75 Prozent ausgezahlt, und Summen über 120 000 Rubel sind nicht garantiert. Das Maximum, mit dem ein Anleger rechnen kann, beträgt 95 000 Rubel (<3 000 Euro). Ein solches System wird die Sparlust der Bevölkerung nicht stimulieren. Es kann im Gegenteil sogar zu einem gewissen Abfluß von Mitteln führen, da selbst die Ersparnisse der am wenigsten begüterten Bevölkerungsschicht – der Rentner – möglicherweise nicht voll von der Versicherung abgedeckt sind.

Viertens, um die Spareinlagen der Bevölkerung anzunehmen, muß ein entwickeltes Filialnetz vorhanden sein.¹⁴ Der Aufbau eines Filialnetzes amortisiert sich erst nach Jahren und ist sehr teuer. Folglich müssen die russischen Banken dafür über erhebliche Kapitalressourcen verfügen, und die haben sie nicht.

Somit dürfte das System der Einlagengarantie zwar die konkreten Marktverhältnisse erheblich verbessern, aber zu keinen wesentlichen Änderungen der Wachstumsdynamik und der Marktanteile führen. Das wird durch die derzeitige Situation bestätigt. Schon das zweite Jahr in Folge nehmen die Einlagen bei den privaten Banken mit einem großen Filialnetz etwas schneller zu als die gesamten Einlagen, das heißt, die Anleger vertrauen auch den privaten Banken und zahlen bei ihnen Geld ein, ohne irgendwelche Garantien für die Einlagen zu haben.

Die Einführung der Einlagengarantie wird deshalb höchstwahrscheinlich nichts weiter sein als eine Untermauerung des bestehenden Trends: Am schnell-

sten werden die Einlagen bei den Banken zunehmen, die aktiv ihr Filialnetz ausweiten,¹⁵ und zwar vor allem durch regionale Expansion. Die Einlagen bei der Sberbank werden dagegen langsamer wachsen und ihr Anteil an diesem Markt wird allmählich zurückgehen. Insofern wird die Herausforderung für die Sberbank nicht die Verabschiedung des Gesetzes über die Einlagengarantie sein, sondern der Ausbau des Filialnetzes der Konkurrenten. Dieser Ausbau wird weniger mit dem Einlagengarantiesystem zusammenhängen, an dem die größten privaten Geschäftsbanken kaum Interesse zeigen, als mit der Stabilisierung der makroökonomischen Situation und der allgemeinen Einkommensentwicklung. Eine interessante Entwicklungsvariante für den Wettbewerb auf diesem Markt könnte das Auftreten einer auf der Basis von Teilbereichen der Post gebildeten Bank nach Art der deutschen *Postbank* sein.

Am schnellsten wird der Marktanteil bei den kleinen und mittleren regionalen Banken zurückgehen, die über kein Filialnetz verfügen; denn sie müssen sich gegen eine zunehmende regionale Expansion der großen Banken mit vielen Filialen behaupten. Es ist durchaus möglich, daß regionale Banken (je nach Größe) mit Moskauer oder St. Petersburger Banken fusioniert werden.

Die Sberbank wird weiterhin der wichtigste Akkumulatort privater Spareinlagen breiter Bevölkerungskreise bleiben – das hat unter anderem auch mit historisch gewachsenen Gewohnheiten der Bevölkerung zu tun.¹⁶ Der künftige Marktanteil der Sberbank dürfte kaum unter 50 Prozent sinken.

Expansion ausländischer Banken

Im Regierungsprogramm wird der Präsenz ausländischer Banken auf den russischen Finanzmärkten ein bedeutender Stellenwert beigemessen. Daß es der Zentralbank mit der Absicht ernst ist, mehr Wettbewerb zuzulassen, bestätigte sie im Jahre 2002 ein weiteres Mal, als sie die 12-Prozent-Quote als Beteili-

¹⁴ Die Bedeutung einer Bank auf dem Spareinlagenmarkt hängt von der Zahl ihrer Filialen ab, das zeigt das deutsche Beispiel. So ist bei den vier größten Privatbanken in Deutschland (Deutsche Bank, Dresdner Bank, Hypo-Vereinsbank und Commerzbank) der Marktanteil bei den privaten Einlagen direkt proportional zur Zahl ihrer Geschäftsstellen: 8, 6, 5 und 4 Prozent bei 2310, 1506, 1420 bzw. 1052 Geschäftsstellen. Die Postbank hat mit einem noch größeren Filialnetz einen Marktanteil von 13 Prozent.

¹⁵ Pläne zum Ausbau ihres Filialnetzes haben schon die Alfa-Bank, die Gута-Bank, die Imexbank, die MENATEP SPb, die Raiffeisen Austria und die Citibank verlautbart, sowie unter anderem die Außenhandelsbank.

¹⁶ Diese Vermutung wird durch die deutschen Erfahrungen bestätigt: Trotz der Existenz großer Geschäftsbanken hält die deutsche Bevölkerung ihre Gelder traditionell bei Sparkassen und genossenschaftlichen Kreditinstituten – deren Marktanteil bei Spardepositen beträgt über 80 Prozent.

gungsgrenze für Auslandsbanken abschaffte. Diese Aufhebung hat bisher noch nicht zu einer erkennbaren Expansion geführt, aber sie wird kommen. Am 1. Januar 2003 waren in Rußland insgesamt 38 Kreditorganisationen mit einer ausländischen Beteiligung von über 50 Prozent tätig.

Als Wettbewerbsvorteile der Auslandsbanken werden genannt:

- ▶ ihr international eingeführter Name,
- ▶ ihre unvergleichlich größeren Erfahrungen (z.B. bei der Plazierung von Wertpapieren) sowie
- ▶ ihre ungleich größeren finanziellen Möglichkeiten, unter anderem im Hinblick auf die Zinshöhe bei Plazierungen in ausländischen Währungen. Die Zinssätze auf den russischen Finanzmärkten sind im Durchschnitt deutlich höher als auf den internationalen Märkten.

Von der hohen Konkurrenzfähigkeit ausländischer Institute zeugt heute schon die Tatsache, daß sie im Jahre 2002 Kredite im Umfang von 5,6 Milliarden US-Dollar an russische Unternehmen gaben, während die Zunahme von Devisenkrediten russischer Banken lediglich 4 Milliarden US-Dollar betrug. Gleichzeitig haben die ausländischen Banken allerdings einen relativ teuren Service mit hohen Gebühren für die Kontoführung und niedrigeren Zinsen für Anleger. Sie verfolgen bislang eine konservative und selektive Geschäftspolitik, vorwiegend für sehr große Kunden.

Diese Strategie hat zur Folge, daß ausländische Banken sich bis jetzt vorwiegend mit der Betreuung ausländischer Tochterunternehmen in Rußland befassen und daneben versuchen, aktiv in den Kreditmarkt für russische Großunternehmen einzudringen, indem sie vor allem ihre Wettbewerbsvorteile hinsichtlich längerer Laufzeiten und niedrigerer Zinssätze nutzen. Den Großteil solcher Kredite vergeben sie in konvertierbaren Währungen, da sie es vorziehen, das Währungsrisiko auf die Kunden abzuwälzen. Auf dem Privatkundensektor beschränken sich ihre Aktivitäten auf das typische Auslandszahlungsgeschäft.

Hier zieht neue Konkurrenz herauf und könnte die Position der Außenhandelsbank schwächen, die traditionell und fast exklusiv für alle Kunden tätig war, die Außenhandelsgeschäfte betreiben. Es liegt auf der Hand, daß ausländische Banken den Bedarf an solchen Bankdienstleistungen in gleichem Maße befriedigen können wie die Außenhandelsbank. Daher erscheint ihre Strategie, sich zu einer Universalbank auszubauen, angebracht und konsequent.

Auch für die Sberbank wird die Expansion ausländischer Banken eine Herausforderung darstellen. Zwar

gibt sie den Großteil ihrer Kredite in Rubel aus, aber die bedeutsamste Zielgruppe der Auslandsbanken, die stabilen Großunternehmen, gehören praktisch alle zu den großen Kunden und Kreditnehmern der Sberbank. Deshalb wird sie auch auf dem Firmenkundenmarkt dieser durchaus ernsthaften Konkurrenz ausgesetzt sein. Alle Auslandsbanken haben umfangreiche Möglichkeiten, (Groß-) Kredite mit langer Laufzeit und niedrigen Zinsen zu gewähren. Andererseits werden sie sich auf dem russischen Privatkundensektor in der gleichen Lage vorfinden wie die russischen Privatbanken – vorausgesetzt, das Gesetz über den Depositenschutz wird verabschiedet. Erfolgreich können sie nur dann sein, wenn sie große Finanzmittel in den Aufbau eines eigenen Filialnetzes investieren.

Somit sind die ausländischen Finanzinstitute natürliche und sehr starke Konkurrenten für die staatlichen Banken. Die Frage der Ausweitung ihrer Geschäftstätigkeit ist keineswegs eine rhetorische Frage – ausländische Banken versorgen nämlich schon seit langem russische Unternehmen vom Ausland aus mit Krediten. Ihre Auslandsschulden betragen fast 30 Milliarden US-Dollar und sind damit nur um ein Drittel geringer als das Volumen der von russischen Banken gewährten Kredite. Unter Berücksichtigung der Auslandskredite nehmen ausländische Finanzinstitute etwa ein Drittel des russischen Kreditmarktes ein, wobei der Anteil der staatlichen Banken lediglich 20 Prozent beträgt. In Zukunft wird sich die Konkurrenz »aus dem Ausland« also deutlich verstärken. Dazu werden auch die kommenden Änderungen im Gesetz über Devisenkontrollen beitragen, das russischen Unternehmen gestatten wird, Konten im Ausland zu eröffnen.

Verkauf der Staatsbanken

Ein weiterer Faktor von ebenfalls enormer Bedeutung für die Kräftekonstellationen auf dem russischen Bankenmarkt ergibt sich aus dem Teil des Regierungsprogramms, der den Ausstieg des Staates aus den staatlichen Banken und deren Privatisierung vorsieht.

Die erste Privatisierung staatlicher Banken fand – allerdings unter ganz anderen Bedingungen – schon Anfang der neunziger Jahre statt. Die traurigen Folgen sind wohlbekannt: Von den Nachfolgeinstitutionen der privatisierten Agroprombank, Prostrojbank und Žilsočbank haben bis heute nur einige wenige Teile überlebt. Die meisten privatisierten Banken erwiesen

sich nach einiger Zeit als insolvent. Ihr Niedergang war der Entwicklung des russischen Bankensystems nicht förderlich. Daher verwundert es nicht, daß die Regierung das Programm zur Privatisierung der staatlichen Banken nicht als Allheilmittel für die Entwicklung des Bankensektors betrachtet und diesen Prozeß auf unbestimmte Zeit hinausschiebt.

Außenhandelsbank

Am konkretesten ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt das Programm für die Außenhandelsbank. Die ursprüngliche Strategie sah vor, einen Gesetzentwurf zum Ausstieg der Zentralbank aus der Außenhandelsbank bis zum 1. Januar 2003 auszuarbeiten. Aber schon am 9. Oktober 2002 beschloß die Zentralbank, 99,9 Prozent der Aktien an die Regierung zu transferieren, wobei sie im Gegenzug Staatsobligationen in einer Gesamthöhe von 42 Milliarden Rubel erhielt. Die Regierung ihrerseits erklärte, daß eine weitere Privatisierung stattfinden und die Außenhandelsbank zuvor einer sorgfältigen Untersuchung und Bewertung unterzogen werde. Interessanterweise wurden mit dieser Untersuchung der zweitgrößten Geschäftsbank Rußlands nicht nur die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Ernst and Young betraut, die kein offizieller Auditor für Außenhandelsbanken ist, was aber der Fall sein sollte, sondern auch J.P. Morgan, eine der größten internationalen Investmentbanken. Wenn diesen Institutionen Einblick in das Innere der eigenen Küche gewährt wird, kann das nur bedeuten, daß J.P. Morgan schon den Auftrag erhalten hat, das der Regierung gehörende Aktienpaket auf den Markt zu bringen.

Am Kauf eines Aktienpakets haben bereits die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung sowie eine Tochtergesellschaft der Weltbank, die internationale Finanzgesellschaft IFC, Interesse bekundet. Transaktionen in einem Gesamtvolumen von etwa 500 Millionen US-Dollar sollen noch im Jahre 2003 abgeschlossen werden. Die beiden Finanzinstitute rechnen offensichtlich damit, Kapitalanteile durch die Vergabe von Krediten zu erhalten, die danach in Aktien konvertiert werden. Auf diese Weise würde momentan die Aktienmehrheit der Regierung nicht angetastet werden und ihr Anteil nach der Konvertierung auf ca. 70 Prozent zurückgehen. Die Frage nach dem Hauptaktionär nach der Privatisierung bleibt dann vorerst offen.

Wie der neue Leiter der Außenhandelsbank, Andrej Kostin, Ende 2002 mitteilte, haben neben internationalen Kreditorganisationen auch die italienischen Banken Mediobanca und SAN Paolo starkes Interesse an einem Kauf, sowie auch die amerikanische Citygroup. Offensichtlich beabsichtigt die Regierung, den Verkauf in Form einer Auktion durchzuführen, so daß derzeit weder ein Hauptaktionär noch die künftige Aktionärsstruktur erkennbar sind.

Ohnehin bleibt die große Frage, welches Aktienpaket die Regierung für sich behalten will, »um die Politik der Bank zu beeinflussen«. Einige Äußerungen lassen darauf schließen, daß sie beabsichtigt, ihre Beteiligung bis 2005/2007 auf unter 50 Prozent zu senken. Im Prinzip könnte die Regierung die Außenhandelsbank völlig privatisieren. Denn alle für den Staat relevanten Geschäfte – unter anderem aus staatlichen Kooperationsverträgen mit militärischen Gütern – lassen sich ohne besondere Probleme an andere, zu 100 Prozent vom Staat kontrollierte Bankinstitute übertragen. Insofern hat die Außenhandelsbank gute Chancen, an strategische Investoren verkauft zu werden, die an einem Ausbau ihrer Geschäfte auf dem russischen Finanzmarkt interessiert sind.

Sberbank

Die einzigartige Stellung der Sberbank ist sowohl für russische wie auch für ausländische Investoren von ganz besonderem Interesse. Der Anteil ausländischer Investoren am Kapital der Sberbank beträgt derzeit bereits etwa 15 Prozent. In den letzten beiden Jahren nahm der Wert der Sberbank-Aktien erheblich schneller zu als der durchschnittliche Aktienwert auf dem russischen Markt und stieg auf 4 Milliarden US-Dollar. Aber obwohl sich viele Interessengruppen bereits durch Aktienkäufe an der Börse Beteiligungsanteile an der Bank verschaffen, ist der Einfluß, durch politisches Lobbying eine andere Lösung des »Sberbank-Problems« zu erreichen, noch immer ziemlich hoch. Die Sberbank ist der größte und kapitalstärkste Kreditgeber auf dem russischen Markt, und jedes Unternehmen und jede Interessengruppe kann am Kauf ihrer Aktien interessiert sein, unter anderem um durch Einflußnahme auf die Kreditpolitik der Sberbank die eigene Position zu stärken und die der Konkurrenten zu schwächen. Selbst internationale Finanzorgane treten als Lobbyisten auf.¹⁷

¹⁷ So empfahl beispielsweise die Weltbank den russischen

Da nach dem Regierungsprogramm die Sberbank bis zum Inkrafttreten des Einlagengarantiesystems unter der Kontrolle der Zentralbank verbleiben soll, wird die Privatisierung aller Wahrscheinlichkeit nach nicht vor 2007 beginnen. Interessanterweise fand diese Position von Regierung und Zentralbank Ende 2002 eine gewisse Unterstützung beim Internationalen Währungsfonds. »Wir sind mit den Entscheidungen einverstanden, die Privatisierung der Sberbank vorerst nicht zu beginnen und sie in ihrer bestehenden Form zu erhalten. Es besteht ein ausgeprägtes Verständnis dafür, daß die Sberbank als einzige Bank Vertrauen bei der Bevölkerung genießt. Die Meinung der Zentralbank, daß sich der Status der Sberbank so lange nicht ändern soll, bis sie eine weniger dominierende Stellung im Bankensystem einnimmt, ist nachvollziehbar.«¹⁸

Im weiteren Verlauf dieses Prozesses wird über die Eigentümerstruktur der Sberbank höchstwahrscheinlich nach dem formalen Muster der Außenhandelsbank entschieden. Da die Zentralbank nicht berechtigt ist, sich an der Privatisierung zu beteiligen, wird ihr Aktienpaket an die Regierung übergeben; sie wird den Anteil festlegen, den sie behalten will – möglicherweise auch ein Mehrheitspaket –, der restliche Teil wird veräußert. Natürlich werden die Interessengruppen starken Druck auf die Regierung ausüben, die Sberbank-Privatisierung möglichst schnell durchzuführen. Aber solange die Bank einen bedeutenden Teil der Spareinlagen der gesamten russischen Bevölkerung betreut, wird die Regierung wegen dieser sozialen Rolle darauf kaum eingehen können.

Eine ideale Lösung für die anstehende Privatisierung wäre eine zusätzliche Ausgabe von Sberbank-Aktien. Die Auswahl des oder der Investoren könnte durch ein öffentliches Ausschreibungsverfahren erfolgen.¹⁹ Im Gegensatz zu einer Auktion wird

dadurch für den Staat ein höherer Erlös erzielt, und er kann das überzeugendste strategische Entwicklungsprogramm für das russische Bankensystem auswählen – mit einem Bündel obligatorischer Auflagen, die von den Investoren einzuhalten sind. In Wahrung der sozialen Funktion der Bank könnten beispielsweise konkrete Verkaufsbedingungen zur Erhaltung des Filialnetzes vorgegeben werden. In diesem Falle wären betrügerische Manipulationen erheblich gemindert, der Regierungsanteil bliebe zur Gewährleistung der sozialen Stellung bestehen und eine weitere erfolgreiche Entwicklung der Sberbank als Privatbank wäre sehr wahrscheinlich. Ist dieser erste Schritt erfolgreich umgesetzt, könnte die Regierung neu über weitere Privatisierungsschritte entscheiden.

Behörden, die Sberbank an ausländische Institutionen zu verkaufen; *Finansovye izvestija*, 5.6.2002, www.finiz.ru.

18 *Barnard/Thomsen*, Financial Sector Reform in Russia [wie Fn. 8]. Vorgelegt als Hintergrundinformation auf einer vom Adam Smith Institute veranstalteten Konferenz über den russischen Bankensektor am 3./4. Dezember 2002 in London.

19 Wie die Auktion zur Privatisierung von Slavneft' gezeigt hat, können die Bedingungen für die Teilnahme und damit die Anzahl der Investoren an der Auktion manipuliert werden, um »unliebsame« Anbieter auszuschließen und den »Gewinner« im Voraus festzulegen. Durch den Ausschluß anderer Anbieter bleibt der Verkaufspreis weitgehend konstant (Nachteil für den Staat als Verkäufer) und auf der Gewinnerseite bleiben der »vorherbestimmte« Käufer und die Organisatoren der Manipulation.

Fazit

Die vorstehenden Ausführungen lassen den Schluß zu, daß die Kräftekonstellationen auf dem russischen Bankenmarkt in den kommenden fünf bis zehn Jahren aller Wahrscheinlichkeit nach weitgehend konstant bleiben. Aus der Gesamtanalyse folgt zudem, daß sich die Eigentümer- und Verfügungsstrukturen auf dem russischen Bankenmarkt in absehbarer Zeit kaum ändern werden und Regierung und Zentralbank – wenn sie es wollen – weiterhin Einfluß auf die Geschäftspolitik der beiden großen Staatsbanken nehmen können. Offensichtlich genießt deren Privatisierung – wie übrigens auch in China – einen geringeren strategischen Stellenwert als in den osteuropäischen Transformationsländern. Das Management der russischen Staatsbanken bestimmt hingegen schon heute ziemlich selbständig die Richtlinien ihrer mittelfristigen Geschäftspolitik.

Der russische Privatkundensektor wird sich wahrscheinlich sehr schnell entwickeln, und mit dem Ausbau des Bankennetzes wird die Dominanz der staatlichen Institute an Bedeutung verlieren. Die potentielle Nachfrage nach Bankdienstleistungen ist in Rußland groß. Während in Europa im Durchschnitt 2000 Personen die Dienste einer Filiale in Anspruch nehmen, sind es in Rußland über 5000. Andererseits ist klar, daß es in absehbarer Zeit nicht möglich sein wird, diese Relation auf den europäischen Stand zu bringen – sonst müßten weitere 40 000 Filialen, das heißt noch zwei Sberbanken, aufgebaut werden. Daraus folgt, daß die Sberbank ihre Wettbewerbsvorteile gegenüber den Privatbanken noch auf lange Zeit behalten wird. Der einzige neue, ernsthafte Konkurrent wären Einrichtungen der Post, auf deren Basis nach deutschem Vorbild auch Bankinstitute mit einer großen Zahl von Filialen nahezu flächendeckend gegründet werden könnten, wobei allerdings die Frage bliebe, woher das Investitionskapital für eine rasche technische Ausrüstung der Postfilialen kommen soll. Wenn die russische Post nicht privatisiert wird, würde auf diese Weise nur eine weitere staatliche Bank gegründet.

Die Entwicklung des Internet-Banking wird sich ebenfalls kaum auf die Rollenverteilung auf dem Privatkundensektor auswirken. Über solche Programme werden zwar praktisch alle russischen

Banken in wenigen Jahren verfügen. Das russische Elektronikgewerbe selbst wird wegen des niedrigen Entwicklungsstands der Kommunikation in den Regionen und aus Furcht vor betrügerischen Operationen nur begrenzt Verbreitung und Erweiterung finden.

Der Ausbau des Bankennetzes durch russische Banken wird den Wettbewerb auch auf den Firmenkundenmärkten erheblich intensivieren. Das Auftreten ausländischer Banken wird das Marktspektrum ebenfalls wesentlich erweitern. Insgesamt ist aber eine tiefgreifende Umgestaltung dieses Marktes nicht zu erkennen. Somit werden sowohl die Sberbank als auch die privatisierte Außenhandelsbank, die beide in Rußland über einzigartige Wettbewerbsvorteile verfügen, vermutlich ihre führenden Positionen behalten, auch wenn der Vorsprung der Sberbank gegenüber ihren Hauptkonkurrenten allmählich abnimmt.