

Die Einführung des Bail-In-Instrumentes in Russland¹

Olga Tarasenko

*Doktorin der Rechtswissenschaften, Professorin am Lehrstuhl für
Unternehmens- und Gesellschaftsrecht an der Moskauer Staatlichen
Juristischen Kutafin-Universität (Akademie)*

Dieser Vortrag widmet sich den rechtlichen Problemen bei der Einführung des Bail-In-Instrumentes in Russland. Das neue Modell zur Sanierung von Banken bedarf der Harmonisierung der europäischen und russischen Gesetzgebung. Deswegen kann das Instrument Bail-In in der russischen Rechtsordnung für deutsche Leser von Interesse sein. Das war der Grund, warum ich mich für dieses Thema entschieden habe.

Ende 2012 wurde in internationalen und supranationalen Finanzinstituten das neue Konzept zur Sanierung von Banken, das Bail-In genannt wurde, generell formuliert. Im März 2013 wurde das Bail-In-Modell in Zypern erprobt. Schon im Mai 2013 hat man in Brüssel und Frankfurt am Main die Frage besprochen, ob die zypriotische Erfahrung möglicherweise in allen anderen EU-Mitgliedsstaaten verbreitet werden soll. Im Jahr 2015 einigten sich die Mitgliedstaaten der G20, die Bankengesetzgebung zur Auflösung und Sanierung von Banken (Verfahren Bail-In) im Rahmen des globalen Projektes der Smart Money Geld- und Kreditreform einheitlich zu regeln. Weiterhin erwies sich, dass die Erfahrung von Zypern in nächster Zeit auch außerhalb der Europäischen Union eingesetzt werden konnte. Die Gespräche zur Einführung dieses Modells begannen in Neuseeland, Kanada und den USA.

Auch Russland blieb nicht außen vor. In Russland nimmt die Idee zur Einführung des Bail-In-Instrumentes allmählich rechtliche Gestalt an. Daher scheint es aktuell zu sein, Probleme bei der Erarbeitung des Bail-In-Instrumentes zu untersuchen.

Zunächst lassen Sie mich eine interessante Anmerkung machen. Russland betrachtet sich als ein Vordenker des Bail-In-Instrumentes, denn dieses Verfahren fand in gewisser Weise in Russland bereits früher als auf

¹ Перевод Галины Лоховой/Übersetzung von Galina Lkhova.

Zypern Anwendung, und zwar zum Zeitpunkt der Finanzkrise im Jahr 1998. Zur Rettung von systemrelevanten Banken wurde gerade in dieser Zeit der Mechanismus sogenannter Vereinbarungen bzw. Vergleiche genutzt. Dieser Mechanismus gestaltet sich wie folgt: Hauptgläubiger und Anleger von Problembanken kamen auf einer Hauptversammlung zum Konsens, ihre Forderungen langfristig neu zu strukturieren, z.B. die Forderungen wurden mit einem Tilgungszeitraum von fünf bis sieben Jahren oder gar für zehn Jahre deponiert. Die Entscheidungen von diesen Versammlungen hatten einen freiwilligen Charakter und wurden später vom Gericht als Vergleich bestätigt.

Heutzutage erlaubt die russische Gesetzgebung eine Umwandlung von Forderungen der Gläubiger in Instrumente der zu sanierenden Bank sowie eine Heranziehung von Investitionen in Stammkapital. Allerdings setzt das voraus, dass eine solche Möglichkeit vertraglich vorgesehen ist. Eine stillschweigende Umwandlung ist nicht zulässig. Nach diesem Schema wurde die Bank „Tavritcheskij“ im Jahr 2015 saniert – ihr Hauptgläubiger „Lenenergo“ konnte sein eingebrachtes Kapital in Höhe von 16,5 Mrd. Rubel nicht erstattet bekommen und deswegen war „Lenenergo“ gezwungen, die Einlage für 20 Jahre zu verlängern. Die Einlage wurde also in eine subordinierte Einlage umgewandelt. Dies geschah im Rahmen des Sanierungsplans, der die Beteiligung der Agentur für Einlagensicherung zur Vermeidung einer Insolvenz der Bank „Tavritcheskij“ vorsah. Einer ähnlichen Vorgehensweise folgte man im Jahr 2015 bei der Sanierung der Fondservicebank, an deren Sanierungsmaßnahmen ihr Kunde „Roskosmos“ beteiligt war. In diesem Fall hat „Roskosmos“ seine Einlage in Höhe von 27 Mrd. Rubel in eine subordinierte Einlage für zehn Jahre mit einem Zinssatz von weniger als 1 % umgewandelt.

Die Initiative zur Einführung des Bail-In-Instruments in Russland stammt insbesondere auch vom Rat für Finanzstabilität der G20 (Financial Stability Board). Im Rahmen der durchgeführten Übersicht über die Sanierung russischer Banken äußerten sie sich dazu, dass sich nicht nur der Staat und privatrechtliche Körperschaften, sondern auch die Bürger an der Sanierung beteiligen könnten, indem sie ihre Einlagen vorläufig zu dem Teil verlieren sollten, welcher den versicherten Beitrag überschreitet. Zur Zeit werden den Anlegern gemäß Art. 11 Pkt. 2 des Föderalen Einlagensicherungsgesetzes² bei Eintritt des Versicherungsfalls 100 % der Einlage erstattet, aber nicht mehr als 1,4 Mio. Rubel (circa 19 000 Euro). Dies bedeutet, dass der Teil der Einlage, der diese Summe überschreitet,

² C3 РФ. 2003. № 52 (часть I). Ст. 5029.

für die Sanierung von Banken nach dem Bail-In-Modell verwendet werden kann.

Das Instrument Bail-In ermöglicht, die Banken zu retten, nicht versicherte Forderungen der Gläubiger zu behalten sowie die staatlichen Ausgaben für die Sanierung von Problembanken zu senken, die schon jetzt mehr als 1 Billion Rubel (circa 13,5 Milliarden Euro) betragen. Die Effektivität dieses Instruments und der Rückgang der Wirtschaft in Russland sowie eine ungünstige außenwirtschaftliche und außenpolitische Lage haben die Bemühungen des russischen Gesetzgebers in Gang gesetzt, die rechtlichen Grundlagen des Bail-In-Instrumentes auszuarbeiten.

Die Analyse der Literatur zeigt, dass die Mehrheit der Teilnehmer, die das neue Instrument Bail-In besprechen, unter dem Bail-In die Zwangsumwandlung nicht versicherter Forderungen der Gläubiger dritter Ordnung in subordinierte Einlagen oder Stammkapital der Bank verstehen.³

Die Einführung dieses Instruments setzt eine umfassende Reformierung der Sanierung von Banken und des Einlagensicherungssystems voraus. So ist es erforderlich, *folgende Neuerungen* vorzunehmen:

1. Die Möglichkeit auszuschließen, Einlagen mehrmals erstattet zu bekommen.

Nach geltender Rechtslage wird in den Konstellationen, in denen ein Versicherungsfall bei mehreren Banken, bei denen der Anleger eine Einlage hat, eingetreten ist, die Höhe der Ersatzleistung der Versicherung in Bezug auf jede einzelne Bank separat errechnet, d.h. der zu erstattende Beitrag wird pro Anleger und pro Bank berechnet. Jedoch wird die Haftungsgrenze des Staates im Rahmen des Bail-In-Verfahrens pro Anleger für alle seine Konten bei sämtlichen Banken bestimmt. Somit ist eine natürliche Person bei Eintritt des Versicherungsfalls berechtigt, bis zu 1,4 Mio. Rubel für alle Bankkonten zu bekommen; darüber hinaus hat sie keinen Anspruch auf weitere Einlagenerstattungen bei Versicherungsfällen.

2. Die Einführung eines neuen Versicherungsfalls in das Einlagensicherungssystem – zum Zweck der Ingangsetzung des Bail-In-Instrumentes ist eine Durchführung entsprechender Prozedur zur

³ S. beispielsweise: АСВ хочет добавить в схемы санации банков такие механизмы, как бридж-банк и bail-in. URL: <http://www.banki.ru/news/lenta/?id=7826497> (дата обращения: 06.07.2016).

Sanierung von Banken erforderlich, die aber heutzutage im Katalog der Versicherungsfälle fehlt.

3. Eine Implementierung des sogenannten multiplen Ansatzes („multiple point of entry resolution“) in das russische Recht, der voraussetzt, dass, wenn eine Bankengruppe in mehreren Regionen und in mehreren Gerichtsbezirken tätig ist, so werden die nationalen Regulierungsstellen ein paralleles Bail-In in verschiedenen Abteilungen der Bankengruppe koordinieren.

So tragen z.B. die Anleger bei der Citibank in Russland die Risiken, nicht versicherte Einlagen zu verlieren, falls das Bail-In-Instrument für diese Bank in anderen Ländern ausgelöst wird. Bei einer systemischen Bankenkrise in der EU, Großbritannien und den USA würde die Restrukturierung der ausländischen Banken Verluste für russische Kreditinstitute zur Folge haben. Im Rahmen der Sanierung russischer Banken wären die Verluste an den ausländischen Aktiva durch Anteilseigner und Gläubiger der Banken einschließlich der Anleger zu begleichen.

4. Die Bestimmung einer Summe (oder eines Prozents von der Einlage), die der Abschreibung bei Kreditinstituten unterliegen, die sich im Prozess der Sanierung nach dem Bail-In-Modell befinden.

Ausgehend von der in der EU deklarierten Notwendigkeit eines gerechten Gleichgewichts zwischen den Erfordernissen des öffentlichen Interesses der Gemeinschaft und dem Eigentumsschutz ist es zulässig, dass natürliche Personen ca. 10% von der Höhe ihrer reinen Aktiva verlieren können. In Hinblick auf die Bankeinlagen in Russland nimmt diese Idee die Form eines Selbstbehaltes an, wenn 90% (des Einlagenbetrags) versichert sind und 10% das persönliche Risiko des Anlegers betreffen⁴.

Betrachtet man die Maßnahmen insgesamt, die für die Einführung des Bail-In-Instruments erforderlich sind, kann man die Schlussfolgerung ziehen, dass dieses Instrument breiter ausgelegt werden soll, als es in den Medien vorgeschlagen wird. Nach meiner Ansicht lässt der vorher verwendete Begriff außer Acht, dass bei der Sanierung einer Bank nach dem Bail-In-Modell nicht nur eine Zwangsumwandlung nicht versicherter

⁴ Bail-In in Russland: <http://www.artc-derzhava.ru/4/5/bail-in-v-rossii/>; Bail-In: Banken retten Kunden: http://www.e-reading.club/chapter.php/1037001/165/Katsonov_-_Diktatura_bankokratii.html, jeweils zuletzt besucht am 24.04.2018.

Forderungen der Gläubiger erfolgt, sondern auch eine teilweise Abschreibung dieser Forderungen. Daher kann man folgenden Begriff formulieren – das Instrument Bail-In ist ein Verfahren, das eine Abschreibung zum Teil und eine Zwangsumwandlung nicht versicherter Forderungen eines Kreditinstituts darstellt, das sich während der Sanierung unter Kontrolle der zuständigen Behörde befindet.

Das Bail-In-System *kann in Russland schon 2017 starten*. Eine solch kurzfristige Implementierung würde die Qualität von dessen Erarbeitung möglicherweise beeinträchtigen. Sollten die Medien die Informationen darüber nicht fachgemäß darlegen, würde dies das Vertrauen der Anleger untergraben und wieder zu einem Kapitalabfluss ins Ausland führen. Obwohl Russland in diesem Fall lediglich internationale Standards für die Verfahren zur Sanierung von Problembanken einhalten will, muss man hier einen im Vergleich zu ausländischen gesetzlichen Regelungen sehr niedrigen Betrag der Einlagererstattung beachten. Aus diesem Grund ist die Gruppe der Gläubiger dritter Ordnung in Russland, die von einem Bail-In potentiell betroffen sein kann, wesentlich größer, als z.B. in der EU, wo die Erstattungshöhe 100 000 Euro beträgt, oder in den USA, wo sie sich auf 250 000 US-Dollar beläuft. Die Agentur für Einlagensicherung berichtet, dass ca. 2,5 Mio. russische Anleger über eine Einlage verfügen, die den Versicherungsbetrag überschreitet.

Um negative Auswirkungen bei der Auslösung des Bail-In-Instrumentes zu verhindern, muss man entweder den zu erstattenden Betrag für Einlagen erhöhen oder eine hohe Grenze zur Aussonderung der Einlagen setzen, die als Sanierungsmittel dienen dürfen. Es ist mittlerweile gar nicht klar, um welchen Höchsteinlagenbetrag es dabei gehen sollte, d.h. ob es 1 Mrd. oder 100 Mio. Rubel sein sollten. Es kann sein, dass Einlagen über 50 oder auch 10 Mio. Rubel als den Höchstbetrag überschreitend anerkannt werden, was schon eine wesentlich höhere Anzahl der Anleger berühren würde.

Anzumerken ist, dass Herr *Jurij Isaev*, Leiter der Agentur für Einlagensicherung, der Meinung ist, dass das Modell Bail-In für natürliche Personen in der Tat nicht eingeführt wird. Um die Einlagen von natürlichen Personen abzuschreiben, muss man logischerweise zuerst alle Gelder der juristischen Personen abschreiben. Und erst wenn sämtliches Kapital von den juristischen Personen abgeschrieben ist, hat diese Bank keine Zukunft mehr. Außerdem haben in allen bekannten Fällen nur 100 Men-

schen mehr als 100 Mio. Rubel bei Banken eingelegt. Und es gab nur drei Banken in Russland, bei denen diese Anlegergruppe vermehrt vorkam.⁵

Außer der Summe des Höchsteinlagenbetrags ist erforderlich, folgende Fragen zu klären:

- den Kreis der Banken zu bestimmen, die potentielle Teilnehmer des Instruments Bail-In sind. Hier ist es wichtig, festzulegen, ob der Mechanismus Bail-In nur für systemrelevante Banken oder für das ganze Bankensystem Anwendung finden soll. Im ersten Fall wird eher die Transparenz für die Problemlösung „too big to fail“ gewährleistet und Investoren bekommen das Signal, dass das Risiko der Finanzinstabilität der Bank mit ihnen geteilt wird. Der zweite Fall ist weniger schwierig aus rechtlicher Sicht, aber er bedarf des Wachstums des Dotierungsbetrags für das Bankensystem insgesamt;
- weiter ist der Typ der Finanzinstrumente zu bestimmen, die der Zwangsumwandlung unterliegen. Dazu können mit hohem Wahrscheinlichkeitsgrad langfristige, ungedeckte und nicht versicherte Forderungen der Bank gehören;
- *die Rangfolge der Haftenden im Falle der Zahlungsunfähigkeit* ist noch zu konkretisieren. Nach der hier vertretenen Ansicht müssen Anteilseigner als erste, dann Obligationeninhaber und einzahlende juristische Personen und zuallerletzt natürliche Personen in Höhe der Einlagen haften, die den jeweiligen Höchstbetrag überschreiten;
- Anforderungen an neue Anteilseigner eines Kreditinstituts zu stellen. Bei der Realisierung des Bail-In-Mechanismus können neue Anteilseigner Personen werden, die selbst den Kriterien der Zentralbank der Russischen Föderation nicht genügen. Für die Effektivität des neuen Instruments ist es daher von Bedeutung, einen Übergangszeitraum vorzusehen, im Laufe dessen Investoren ihre Finanzen der Bankengesetzgebung anpassen können. Oder die Anforderungen an neue Anteilseigner, d.h. an Teilnehmer des Bail-In-Mechanismus, müssen gemindert werden⁶;

⁵ Bail-In: как это уже было на Кипре и в России и что об этом думают в ЦБ и АСБ // URL: <http://bankir.ru/publikacii/20160322/bail-in-kak-eto-uzhe-bylo-na-kipre-i-v-rossii-i-chto-ob-etom-dumayut-v-tsb-i-asv-10007341/> (дата обращения: 28.04.2016).

⁶ S. beispielsweise: К. Лукашук. Каким банкам поможет bail-in // URL: <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2016/02/03/626579-kakim-bankam-pomozhet-bail-in> (дата обращения: 27.04.2016).

- es ist zu klären, wer – und zwar entweder die Zentralbank der Russischen Föderation oder die Agentur für Einlagensicherung bzw. beide Einrichtungen zugleich – über die Notwendigkeit der Auslösung dieses Verfahrens entscheiden darf bzw. muss; wer für die Aufsicht über das Bail-In-Instrument zuständig sein soll und welche Maßnahmen zu treffen sind, sollte eine Bank von der Durchführung des Sanierungsplans abweichen.

Auch eine umfassende und kompetente Erläuterung dieser Gesetzesvorlage in den Medien ist in diesem Fall als wichtig anzusehen, damit die Medien das Bail-In-Instrument nicht als neues Komplott gegen die Anleger darstellen und das Vertrauen der Anleger in das russische Bankensystem dadurch wieder verletzt wird.

Ich bedanke mich für Ihre Aufmerksamkeit!