

Helene Uffelmann

# Maßnahmen der Vor-Insolvenz zur Vermeidung von Bankenkrisen

Eine rechtsvergleichende Analyse

---

# Maßnahmen der Vor-Insolvenz zur Vermeidung von Banken Krisen

---

Helene Uffelmann

# Maßnahmen der Vor-Insolvenz zur Vermeidung von Bankenkrisen

Eine rechtsvergleichende Analyse

 Springer

Helene Uffelmann  
Köln, Deutschland

Dissertation Universität zu Köln, 2016

Ausführlicher Titel der Dissertation: Maßnahmen in der „Vor-Insolvenz“ als Strategie zur Vermeidung von Bankenkrisen – Eine vergleichende Analyse des Europäischen, Deutschen und Britischen Rechts mit Blick auf das Russische Recht.

ISBN 978-3-658-16689-2                      ISBN 978-3-658-16690-8 (eBook)  
DOI 10.1007/978-3-658-16690-8

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH 2017

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen.

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer ist Teil von Springer Nature  
Die eingetragene Gesellschaft ist Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH  
Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

## **Vorwort**

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2014/2015 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität zu Köln als Dissertation angenommen. Literatur und Rechtsprechung sind bis März 2015 berücksichtigt.

Ganz herzlich bedanken möchte ich mich bei Herrn Professor Dr. Klaus Peter Berger für seine Anregungen und die konstruktive Kritik aber auch für die Freiheiten, die er mir bei meiner wissenschaftlichen Entfaltung gelassen hat. Herrn Professor Dr. Norbert Horn danke ich für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Mein besonderer Dank gilt auch meinen geschätzten Kolleginnen und Freundinnen Ksenia Chesnavskaya und Kerstin Otto, die mit viel Geduld das Korrekturlesen der vorliegenden Arbeit übernommen haben.

Außerdem möchte ich nicht versäumen meinen Eltern und Marcus zu danken, die mich mit viel Geduld und Ermutigung immer unterstützt haben.

## Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Inhaltsverzeichnis	VII
Abkürzungsverzeichnis	XVII
Einleitung	1
A. Gegenstand der Darstellung	1
B. Gang der Untersuchung	4
Kapitel 1: Ausgangssituation und Grundbegriffe	7
A. Wirtschafts- und Finanzkrisen als Auslöser für Reformen und erste Antworten	7
a. Die Grundlegenden Krisenbegriffe	7
b. Die Russlandkrise 1998	7
c. Die Weltwirtschafts- und Finanzkrise 2007/2008	12
i. Die Krise in den Vereinigten Staaten und Europa	12
ii. Die Krise in Russland	13
iii. Erste Reaktionen auf die Krise	14
d. Fazit	15
B. Die Begriffe der Vor-Insolvenz und ihre Rechtsquellen	16
a. Insolvenz vs. Vor-Insolvenz	16
b. Frühzeitiges Eingreifen	18
i. EU	18
ii. Deutschland	18
iii. Großbritannien	19
iv. Russland	20
c. Abwicklung	22
i. EU	22
ii. Deutschland	22
iii. Großbritannien	23
iv. Russland	24
d. Fazit	24
C. Der Sinn und Zweck der Maßnahmen in der „Vor-Insolvenz“	25
a. Die Besonderheit der Banken	25
b. Erforderlichkeit eines frühzeitigen Handelns – Zwischen Verhinderung der Insolvenz und Minimierung der Auswirkungen	27
c. Abwicklungsziele	28
i. FSB	28
ii. EU	29

iii.	Deutschland	30
iv.	Großbritannien	31
v.	Russland	31
D.	Die Bankenunion	32
a.	Einheitlicher Bankenaufsichtsmechanismus	32
b.	Einheitlicher Bankenabwicklungsmechanismus	34
c.	Das Problem der Zersplitterung der Bankenunion und ihre Bedeutung für die BRRD	36
Kapitel 2:	Frühzeitiges Eingreifen	39
A.	EU	39
a.	Art. 104 i.V.m. Art. 102 CRD IV	39
i.	Vorbemerkung	39
ii.	Die einzelnen Maßnahmen	40
1.	Zusätzliche Eigenmittel – Art. 104 Abs. 1 a) und Abs. 2 CRD IV	40
2.	Verstärkung bestimmter Anforderungen – Art. 104 Abs. 1 b) CRD IV	40
3.	Rückkehrplan – Art. 104 Abs. 1 c) CRD IV	41
4.	Rückstellungspolitik und spezielle Behandlung der Aktiva – Art. 104 Abs. 1 d) CRD IV	42
5.	Einschränkung von Tätigkeiten u.a. – Art. 104 Abs. 1 e) CRD IV	42
6.	Herabsetzung des Risikos – Art. 104 Abs. 1 f) CRD IV	42
7.	Beschränkung der variablen Vergütung – Art. 104 Abs. 1 g) CRD IV	42
8.	Verwendung der Nettogewinne – Art. 104 Abs. 1 h) CRD IV	42
9.	Beschränkung von Auszahlungen – Art. 104 Abs. 1 i) CRD IV	43
10.	Informationsbeschaffung – Art. 104 Abs. 1 j) und l) CRD IV	43
11.	Besondere Liquiditätsanforderungen – Art. 104 Abs. 1 k) CRD IV	43
b.	Art. 27 BRRD	43
i.	Umsetzung des Sanierungsplans – Art. 27 Abs. 1 a) BRRD	43
1.	Vorbemerkung	43
2.	Exkurs: Sanierungs- und Abwicklungspläne	43
ii.	Aktionsprogramm – Art. 27 Abs. 1 b) BRRD	46
iii.	Einberufung der Hauptversammlung und Vorschlägen der Tagesordnung – Art. 27 Abs.1 c) BRRD	48
iv.	Entlassung und Ersetzung von Mitgliedern des Leitungsorgans – Art. 27 Abs. 1 d) BRRD	48
v.	Erstellung eines Verhandlungsplans zur Umschuldung – Art. 27 Abs. 1 e) BRRD	48
vi.	Änderung der Geschäftsstrategie – Art. 27 Abs. 1 f) BRRD	49

vii.	Änderung der rechtlichen und operativen Strukturen – Art. 27 Abs. 1 g) BRRD	50
viii.	Informationsgewinnung – Art. 27 h) BRRD	50
c.	Entlassung der Mitglieder der Geschäftsleitung – Art. 28 BRRD	51
B.	Deutschland	52
a.	Maßnahmen zur Verbesserung der Eigenmittelausstattung und der Liquidität – § 45 KWG	52
i.	Die Generalklausel des § 45 Abs. 1 S. 1 KWG	52
ii.	Die Informationsgewinnungsbefugnisse des § 45 Abs. 1 S. 1 Nr. 1-4 KWG	53
iii.	Die Eingriffsbefugnisse des § 45 Abs. 2 KWG	54
1.	Untersagung/Beschränkung von Entnahmen und Ausschüttungen von Gewinnen – § 45 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 KWG	54
2.	Untersagung/Beschränkung von bilanziellen Maßnahmen – § 45 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 KWG	55
3.	Untersagung/Beschränkung von Auszahlungen auf Eigenkapitalbestandteile – § 45 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 KWG	55
4.	Untersagung/Beschränkung der Kreditgewährung – § 45 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 KWG	56
5.	Reduzierung von Risiken – § 45 Abs. 2 S. 1 Nr. 5 KWG	56
6.	Beschränkung der variablen Vergütung – § 45 Abs. 2 S. 1 Nr. 5a, Nr. 6 KWG	57
7.	Restrukturierungsplan – § 45 Abs. 2 S. 1 Nr. 7 KWG	58
8.	Umsetzung des Sanierungsplans – § 45 Abs. 2 S. 1 Nr. 8 KWG	60
a)	Vorbemerkung	60
b)	Exkurs: Sanierungs- und Abwicklungspläne	60
b.	Maßnahmen gegenüber Finanzholding-Gesellschaften und gemischten Finanzholding-Gesellschaften – § 45a KWG	63
c.	Maßnahmen bei organisatorischen Mängeln – § 45b KWG	63
i.	Vorbemerkung	63
ii.	Reduzierung von Risiken – § 45b Abs. 1 S. 1 Nr. 1 KWG	63
iii.	Beschränkung der Errichtung von Zweigstellen – § 45b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 KWG	64
iv.	Beschränkung von Geschäftsarten – § 45b Abs. 1 S. 1 Nr. 3 KWG	64
v.	Erhöhte Eigenmittelanforderungen – § 45b Abs. 1 S. 2 KWG	65
d.	Sonderbeauftragter – § 45c KWG	66
e.	Maßnahmen bei Gefahr – § 46 KWG	66
i.	Die Generalklausel des § 46 Abs. 1 S. 1 KWG	66

ii.	Die Ermächtigungen des § 46 Abs. 1 S. 2 KWG	67
1.	Anweisungen an die Geschäftsführung – § 46 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 KWG	67
2.	Verbot der Annahme von Wertgegenständen und der Kreditgewährung – § 46 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 KWG	67
3.	Verbot der Geschäftsleitertätigkeit – § 46 Abs. 1 S. 2 Nr. 3	68
4.	Das „Moratorium“ – § 46 Abs. 1 S. 2 Nr. 4-6	68
f.	Moratorium, Einstellung des Bank- und Börsenverkehrs – § 46g KWG	71
g.	Maßnahmen nach dem SAG	72
i.	Frühinterventionsmaßnahmen – § 36 SAG	72
ii.	Abberufung der Geschäftsleitung – § 37 SAG	73
iii.	Vorläufiger Verwalter – § 38 SAG	74
iv.	Koordinierung der Frühinterventionsmaßnahmen und Bestellung eines Vorläufigen Verwalters bei Gruppen – § 39 SAG	74
C.	Großbritannien	74
a.	Own-Initiative-Power	74
b.	Own-Initiative-Power in dringenden Fällen	77
c.	Maßnahmen gegen das Personal und die Leitung	77
d.	The Capital Requirements Regulations 2013	78
e.	Exkurs: Sanierungs- und Abwicklungsplanung	78
D.	Russland	80
a.	Vorbemerkung	80
b.	Beschränkung der Operationen – Art. 74 Abs. 1 ZenBG	82
c.	Art. 74 Abs. 2 ZenBG	83
i.	Sanierungsmaßnahmen – Art. 74 Abs. 2 Nr. 2 ZenBG	83
ii.	Beschränkung von Banktätigkeiten und der Eröffnung von Zweigstellen – Art. 74 Abs. 2 Nr. 3 ZenBG	84
iii.	Vorübergehende Verwaltung – Art. 74 Abs. 2 Nr. 4 ZenBG	84
iv.	Verbot von Reorganisationsmaßnahmen – Art. 74 Abs. 2 Nr. 5 ZenBG	85
v.	Erhöhung des Eigenkapitals – Art. 74 Abs. 2 Nr. 6 ZenBG	85
vi.	Obergrenze für die Zinsrate – Art. 74 Abs. 2 Nr. 7 ZenBG	85
d.	Exkurs: Sanierungs- und Abwicklungsplanung	86
E.	Fazit	88
	Kapitel 3: Besondere Verwaltung	91
A.	EU	91
a.	Vorbemerkung	91
b.	Vorläufiger Verwalter – Art. 29 BRRD	91
c.	Sonderverwalter – Art. 35 BRRD	92

B.	Deutschland	93
a.	Sonderbeauftragter – § 45c KWG	93
b.	Vorläufiger Verwalter – § 38 SAG	95
c.	Sonderverwalter – §§ 87 f. SAG	95
C.	Großbritannien	96
D.	Russland	98
a.	Vorbemerkung	98
b.	Vorübergehende Verwaltung nach Art. 189.25 ff. RFInsG	98
c.	Vorübergehende Verwaltung nach dem ZenBG – Art. 74 Abs. 2 Nr. 4 ZenBG	102
d.	Vorübergehende Verwaltung unter Beteiligung der Agentur für Einlagensicherung (AES) – Art. 189.34 RFInsG	102
e.	Vorübergehende Verwaltung in der Praxis	103
E.	Fazit	104
Kapitel 4: Abwicklung		107
A.	EU	107
a.	Das Abwicklungssystem der BRRD	107
b.	Unternehmensveräußerung – Art. 37 Abs. 3 a), 38 f. BRRD	107
c.	Brückeninstitut – Art. 37 Abs. 3 b), 40 f. BRRD	107
d.	Ausgliederung von Vermögenswerten – Art. 37 Abs. 3 c) BRRD	108
e.	Bail-in – Art. 37 Abs. 3 d), 43 BRRD	109
i.	Vorbemerkung	109
ii.	Bail-in Befugnisse	114
iii.	Ausgeschlossene Verbindlichkeiten – Art. 42 Abs. 2 BRRD	114
iv.	Abfolge der Abschreibung und Umwandlung – Art. 48 BRRD	116
f.	Staatliche Stabilisierungsmaßnahmen – Art. 56 ff. BRRD	117
g.	Herabschreibung von Kapitalinstrumenten – Art. 59 ff. BRRD	118
B.	Deutschland	119
a.	Vorbemerkung und historischer Rückblick	119
b.	Die Maßnahmen nach dem Kreditreorganisationsgesetzes	120
i.	Vorbemerkung	120
ii.	Sanierungsverfahren – §§ 2 ff. KredReorgG	122
iii.	Reorganisationsverfahren – §§ 7 ff. KredReorgG	124
c.	Maßnahmen nach dem SAG	126
i.	Vorbemerkung	126
ii.	Beteiligung der Inhaber von relevanten Kapitalinstrumenten – § 89 SAG	127

iii.	Gläubigerbeteiligung – § 90 ff. SAG	128
iv.	Übertragungsanordnung – § 107 SAG	128
C.	Großbritannien	129
a.	Vorbemerkung	129
b.	Übertragung – Art. 11 ff. Banking Act 2009	130
c.	Ausgliederung der Vermögenswerte – Art. 12 ZA Banking Act 2009	131
d.	Herabschreibung von Kapitalinstrumenten – Art. 6A Banking Act 2009	132
e.	Bail-in Stabilisation Option – Art. 12A Banking Act 2009	132
f.	Staatliche Eigenkapitalunterstützung	133
D.	Russland	134
a.	Vorbemerkung	134
b.	Maßnahmen zur Verhinderung von Bankinsolvenzen	137
i.	Sanierung der Kreditorganisation – Art. 189.14 ff. RFInsG	137
1.	Die Sanierungsoptionen	138
a)	Finanzielle Unterstützung durch Gründer, Teilhaber und Dritte – 189.15 RFInsG	138
b)	Veränderung der Struktur von Passiva und Aktiva der Kreditorganisation – Art. 189.16 RFInsG	140
c)	Veränderung der Organisationsstruktur der Kreditorganisation – Art. 189.18 RFInsG	141
d)	Angleichung des Stammkapitals und der Eigenmittel – Art. 189.17 RFInsG	142
2.	Initiative der Kreditorganisation und ihrer Organe – Art. 189.19 RFInsG	143
3.	Initiative der CBR – Art. 189.20 RFInsG	146
4.	Plan über die Sanierung der Kreditorganisation – Art. 189.21 f. RFInsG	148
ii.	Vorübergehende Verwaltung – Art. 189.25 ff. RFInsG	149
iii.	Reorganisation der Kreditorganisation – Art. 189.45 RFInsG	150
c.	Maßnahmen unter Beteiligung der Agentur für Einlagensicherung (zusätzliche Maßnahmen) – Art. 189.47 ff. RFInsG	151
i.	Vorbemerkung	151
ii.	Maßnahmen der AES	152
1.	Finanzielle Unterstützung – Art. 189.49 Abs. 1 Nr. 1 RFInsG	152
a)	Verkauf der Bank	153
b)	Finanzielle Unterstützung der Bank	154
2.	Veräußerung von Vermögen – Art. 189.49 Abs. 1 Nr. 2 RFInsG	154
3.	Vorübergehende Verwaltung – Art. 189.49 Abs. 1 Nr. 3 RFInsG	154

4.	Regulierung der Verpflichtungen der Bank/Übertragung von Vermögen und Verpflichtungen an eine andere Bank – Art. 189.51 ff. RFInsG _____	155
iii.	Maßnahmen der CBR _____	156
1.	Herabsenkung des Stammkapitals – Art. 189.50 RFInsG _____	156
2.	Entsendung von Vertretern – Art. 76 ZenBG _____	156
d.	Anwendung der Maßnahmen in der Praxis der CBR _____	157
i.	Maßnahmen nach dem KrInsG a.F. _____	157
ii.	Maßnahmen nach BankStabG a.F. _____	158
E.	Fazit _____	159
Kapitel 5: Gruppenspezifika _____		165
A.	Vorbemerkung _____	165
B.	EU _____	166
a.	Gruppenanierungs- und Abwicklungsplanung – Art. 7, Art.12 BRRD _____	166
b.	Gruppeninterne finanzielle Unterstützung – Art. 19 BRRD _____	169
c.	Koordinierung der Frühinterventionsbefugnisse und Bestellung eines Vorläufigen Verwalters im Falle von Gruppen – Art. 30 BRRD _____	171
d.	Gruppenabwicklung – Art. 87 ff. BRRD _____	172
e.	Beziehungen mit Drittländern _____	177
i.	Übereinkünfte mit Drittländern – Art. 93 BRRD _____	177
ii.	Unverbindliche Kooperationsvereinbarungen – Art. 97 BRRD _____	178
iii.	Zusammenarbeit bei Fehlen von Übereinkünften – Art. 94 ff. BRRD _____	178
C.	Deutschland _____	182
a.	Maßnahmen gegenüber Finanzholding-Gesellschaften und gemischten Finanzholding-Gesellschaften – § 45a KWG _____	182
b.	Gruppenanierungspläne und –abwicklungspläne _____	182
c.	Gruppeninterne finanzielle Unterstützung – § 22 SAG _____	184
d.	Koordinierung von Maßnahmen des Frühzeitigen Eingreifens und Bestellung eines Vorläufigen Verwalters bei Gruppen – § 39 SAG _____	186
e.	Gruppenabwicklung _____	186
f.	Grenzüberschreitende Zusammenarbeit _____	188
i.	Unterrichtung der anderen Staaten des Europäischen Wirtschaftsraums über Sanierungsmaßnahmen – § 46d KWG _____	188
ii.	Memoranda of Understanding _____	188
iii.	Weitere Vorschriften über die Zusammenarbeit _____	190
D.	Großbritannien _____	190
a.	Gruppenanierungs- und Abwicklungsplanung _____	190

b.	Gruppeninterne finanzielle Unterstützung _____	190
c.	Koordinierung von Maßnahmen des Frühzeitigen Eingreifens _____	191
d.	Gruppenabwicklung _____	191
e.	Grenzüberschreitende Zusammenarbeit _____	193
E.	Russland _____	193
a.	Gruppenanierungsplanung _____	193
b.	Art. 74 Abs. 3 und 4 ZenBG _____	195
c.	Grenzüberschreitende Zusammenarbeit _____	195
F.	Fazit _____	197
Kapitel 6: Eingriffsvoraussetzungen, zusätzliche Eingriffe in Vertragsbeziehungen und Schutzbestimmungen _____		201
A.	Eingriffsvoraussetzungen _____	201
a.	Frühzeitiges Eingreifen _____	201
i.	EU _____	201
1.	Die Auslöser der CRD IV _____	201
2.	Art. 27 BRRD _____	202
3.	Art. 28 BRRD _____	204
ii.	Deutschland _____	205
1.	§ 45 KWG _____	205
2.	§ 45b KWG _____	207
3.	§ 46 KWG _____	208
4.	§§ 36 ff. SAG _____	210
iii.	Großbritannien – Voraussetzungen der Own-Initiative-Power _____	211
iv.	Russland – Voraussetzungen des Art. 74 ZenBG _____	212
v.	Fazit _____	214
b.	Besondere Verwaltung _____	216
i.	EU _____	216
ii.	Deutschland _____	216
1.	§ 45c KWG _____	216
2.	SAG _____	221
iii.	Großbritannien _____	222
iv.	Russland _____	222
v.	Fazit _____	224
c.	Abwicklung _____	225
i.	EU _____	225
1.	(Drohender) Ausfall des Instituts _____	225

2.	Subsidiarität	228
3.	Öffentliches Interesse	229
ii.	Deutschland	229
1.	SAG	229
a)	Bestandsgefährdung	229
b)	Erreichung der Abwicklungsziele	232
c)	Subsidiarität	232
2.	KredReorgG	232
a)	Sanierungsverfahren	232
b)	Reorganisationsverfahren	234
iii.	Großbritannien	235
1.	Allgemeine Eingriffsvoraussetzungen	235
2.	Besondere Voraussetzungen	236
a)	Verkauf an den Privaten Sektor, Brückenbank, Ausgliederung von Vermögenswerten, Bail-in	236
b)	Vorübergehende Übertragung auf den öffentlichen Sektor	237
iv.	Russland	238
1.	Auslöser der Maßnahmen nach Art. 189.10 RFInsG ff.	238
a)	Allgemeine Voraussetzungen für die Maßnahmen zur Verhinderung der Insolvenz – Art. 189.10 RFInsG	238
b)	Voraussetzungen für die Aufforderung der CBR und für den Sanierungsplan – Art. 189.20 f. RFInsG	239
c)	Voraussetzungen für eine Reorganisation des Kreditinstituts – Art. 189.45 i.V.m. Art. 189.26 RFInsG	240
2.	Auslöser der Maßnahmen unter Beteiligung der AES – 189.47 RFInsG	241
v.	Fazit	243
B.	Zusätzliche Eingriffe in Vertragsbeziehungen und Schutzbestimmungen	244
a.	EU	245
i.	Aussetzung von Rechten	245
ii.	Schutzbestimmungen	248
b.	Deutschland	251
i.	Aussetzung von Rechten	251
ii.	Schutzbestimmungen	253
c.	Großbritannien	254
i.	Aussetzung von Rechten	254
ii.	Schutzbestimmungen	255

d. Russland	257
i. Aussetzung von Rechten	257
ii. Schutzbestimmungen	258
e. Fazit	259
Abschlussfazit	261
Literaturverzeichnis	265

## Abkürzungsverzeichnis

AES	Agentur für Einlagensicherung ( <i>Агентство по страхованию вкладов</i> )
ÄndG	Föderales Gesetz vom 22.12.2014 über die Änderung und Außerkrafterklärung einzelner gesetzlicher Bestimmungen der Russischen Föderation ( <i>Федеральный Закон от 22.12.2014 о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации, Änderungsgesetz</i> )
BaA	<i>Banking Act 2009</i>
BankStabG	Gesetz über die zusätzlichen Maßnahmen zur Festigung der Stabilität des Bankensystems, ( <i>Федеральный Закон о дополнительных мерах для укрепления стабильности банковской системы, Bankenstabilitätsgesetz</i> )
BankG	Gesetz über die Banken und die Bankentätigkeit ( <i>Федеральный Закон о банках и банковской деятельности, Bankgesetz</i> )
BoE	<i>Bank of England</i>
BRRD	Richtlinie 2014/59/EU ( <i>Bank Recovery and Resolution Directive</i> )
BRRD Order	<i>Bank Recovery and Resolution Order 2014</i>
BRRD (No. 2) Order	<i>Bank Recovery and Resolution (No. 2) Order 2014</i>
BRRD-Vorschlag	Vorschlag der Kommission für RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES zur Festlegung eines Rahmens für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen und zur Änderung der Richtlinien 77/91/EWG und 82/891/EG des Rates, der Richtlinien 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG und 2011/35/EG sowie der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 vom 06.06. 2012
CBR	Central'nyj Bank Rossijskoj Federacii ( <i>Центральный Банк Российской Федерации, Central Bank of the Russian Federation</i> )
CRD	<i>Capital Requirements Directive</i>

CRD IV	Richtlinie 2013/36/EU
CRR	<i>Capital Requirements Regulation VO (EU) Nr. 575/2013</i>
CRR 2013	<i>Capital Requirements Regulations 2013 (GB)</i>
EBA	Europäische Bankaufsichtsbehörde ( <i>European Banking Authority</i> )
EingrMaßIns	Instruktion der Russischen Zentralbank über die Anwendung von Eingriffsmaßnahmen gegenüber Kreditinstituten ( <i>Инструкция Банка России о применении к кредитным организациям мер воздействия, Eingriffsmaßnahmeninstruktion</i> )
FCA	<i>Financial Conduct Authority</i>
FSA	<i>Financial Services Authority</i>
FMSA	Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung
FSMA	<i>Financial Services and Markets Act 2000</i>
FSB	<i>Financial Stability Board</i>
FSB Key Attributes	<i>FSB Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions</i>
KrInsG	Gesetz über die Insolvenz von Kreditorganisationen ( <i>Федеральный Закон о несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций, Kreditinstituteninsolvenzgesetz</i> )
MaSan	Rundschreiben 3/2014 (BA) – Mindestanforderungen an die Ausgestaltung von Sanierungsplänen (MaSan)
MiFID	<i>Markets in Financial Instruments Directive, RL 2014/65/EU</i>
MiFIR	<i>Markets in Financial Instruments Regulation, VO (EU) Nr. 600/2014</i>
MoU	<i>Memoranda/um of Understanding</i>
PRA	<i>Prudential Regulation Authority</i>

RFInsG	Russisches Föderales Gesetz über die Insolvenz ( <i>Федеральный Закон о несостоятельности (банкротстве)</i> )
SAG	Sanierungs- und Abwicklungsgesetz
SIFI	<i>Systemically Important Financial Institution</i>
SRM	<i>Single Resolution Mechanism</i>
SRR	<i>Special Resolution Regime</i>
SRM-VO	<i>Special Resolution Mechanism Verordnung (EU) Nr. 806/2014</i>
SSM	<i>Single Supervisory Mechanism</i>
SSM-Rahmen-VO	VO (EU) Nr. 468/2014
SSM-VO	<i>Single Supervisory Mechanism Verordnung (EU) Nr. 1024/2013</i>
VVKrReg	Regelungen über die Vorübergehende Verwaltung der Kreditorganisation ( <i>Положение о временной администрации по управлению кредитной организацией, Vorübergehende Verwaltung der Kreditorganisation-Regelung</i> )
ZenBG	Föderales Gesetz über die Zentralbank der Russischen Föderation ( <i>Федеральный Закон о Центральном Банке Российской Федерации (Банке России)</i> , Zentralbankgesetz)
ZGBRF	Zivilgesetzbuch der Russischen Föderation ( <i>Гражданский кодекс Российской Федерации</i> )

# Einleitung

## A. Gegenstand der Darstellung

Obwohl Finanzkrisen keine neue Erscheinung sind und teilweise sogar als eine alltägliche Erscheinung betrachtet werden, wobei die Frage einer erneuten Krise als keine Frage des „ob“, sondern des „wo“ angesehen wird,<sup>1</sup> hat die jüngste Krise 2007/2008<sup>2</sup> wie keine andere Krise zuvor eine Flut von Reformen, unter anderem im Bereich des Bankaufsichtsrechts, auf der ganzen Welt losgetreten. Deren erklärtes Ziel ist es, eine erneute Finanzkrise unbedingt zu verhindern.

Auf dem G20 Gipfel im April 2009 in London wurde beschlossen, alle systemrelevanten Institute (*Systemically Important Financial Institutions*, SIFIs), Instrumente und Märkte zu regulieren und zu beaufsichtigen.<sup>3</sup> Der Finanzstabilitätsrat (*Financial Stability Board*, FSB) wurde ins Leben gerufen und verfasste die Schlüsselmerkmale eines effektiven Abwicklungsregimes für Finanzinstitute (*FSB Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions*).<sup>4</sup> Zum ersten Mal wurden die Hauptmerkmale eines Abwicklungsregimes auf internationaler Ebene festgeschrieben.<sup>5</sup> Danach sollten alle G20 Mitglieder eine Abwicklungsbehörde für Finanzinstitute einrichten, die Kooperation zwischen den nationalen Behörden sollte gefördert werden und es sollte eine konkrete Planung von möglichen Antworten auf eine aufkommende Krise erfolgen.<sup>6</sup> Zusammengefasst basierte der Vorschlag der G20 Länder auf zwei Überlegungen: Zum einen sollte schon die Wahrscheinlichkeit des Zusammenbruchs einer SIFI reduziert werden, zum anderen sollte die Restrukturierung oder Abwicklung ohne Gefährdung der Finanzstabilität und Steuergelder möglich gemacht werden.<sup>7</sup>

Die nunmehr festgelegten internationalen Standards stellen zwar einen großen Erfolg dar, jedoch müssen diese in konkrete, nationale Normen umgesetzt werden, um Wirkung entfalten zu können.<sup>8</sup> Einen wichtigen Zwischenschritt auf europäischer Ebene stellt die so genannte Krisenmanagementrichtlinie (*Crisis Management Directive*) bzw. Bankensanierungs- und Abwicklungsrichtlinie (*Bank Recovery and Resolution Directive*, BRRD) dar.

---

<sup>1</sup> *Stiglitz*, *Dealing with Debt, How to Reform the Global Financial System*, Harvard International Review, Spring 2003, S. 54.

<sup>2</sup> Der Beginn der jüngsten Finanzkrise wird teilweise auf das Jahr 2007 datiert (*Michaelis*, *Die Chronik der Finanzkrise 2007-2010 – tag-genau in Fakten, Zahlen und Abbildungen* (2012), S. 3 f.), teilweise auf das Jahr 2008 (*Cahn*, Preface, in: *Dombret/Kenadjian*, *The Bank Recovery and Resolution Directive – Europe’s Solution for „Too Big To Fail“?* (2013)).

<sup>3</sup> *Dombret*, *Solving the Too-Big-To-Fail-Problem for Financial Institutions*, in: *Dombret/Kenadjian*, *The Bank Recovery and Resolution Directive – Europe’s Solution for „Too Big To Fail“?* (2013), S. 7.

<sup>4</sup> *Dombret*, in: *Dombret/Kenadjian*, a.a.O., S. 9.

<sup>5</sup> *Dombret*, in: *Dombret/Kenadjian*, a.a.O., S. 9.

<sup>6</sup> *Dombret*, in: *Dombret/Kenadjian*, a.a.O., S. 9.

<sup>7</sup> *Dombret*, in: *Dombret/Kenadjian*, a.a.O., S. 8.

<sup>8</sup> *Dombret*, in: *Dombret/Kenadjian*, a.a.O., S. 12.

Diese greift die Überlegungen des FSB auf,<sup>9</sup> regelt neben der Sanierung und Abwicklung (*Resolution*) jedoch auch Prävention und Frühzeitiges Eingreifen (*Early Intervention*). Die Richtlinie teilt dabei die bankaufsichtsrechtlichen Befugnisse in drei Phasen.<sup>10</sup> Die Prävention findet in der Phase statt, in der die Bank keinerlei Schwierigkeiten verspürt. Frühzeitiges Eingreifen stellt die zweite Stufe dar und zielt darauf ab, sich entwickelnde Probleme früh anzugehen, ihre Verschlimmerung zu verhindern und die Abwicklung zu sichern.<sup>11</sup> Es findet zu einem Zeitpunkt statt, zu dem die Bank zwar bereits unter Schwierigkeiten leidet, die Fortführung der Banktätigkeit jedoch noch möglich ist und die Probleme mit Mitteln der Aufsicht gelöst werden können.<sup>12</sup> Die dritte Phase ist die Phase, in der die Bank „*is failing or likely to fail*“.<sup>13</sup> Dies ist der Zeitpunkt für die Abwicklung. Bildlich veranschaulichen lassen sich die drei Phasen als eine Ampel, wobei es der Bank in der Grünphase gut geht und sie lediglich unter die normale Aufsicht gestellt ist.<sup>14</sup> Das Gegenstück ist die Rotphase, in der sich die Bank bereits in der Abwicklungsphase befindet.<sup>15</sup> Dazwischen liegt die gelbe Zone, in der sich eine Krise zwar bereits abzeichnet, die Bank sich aber noch nicht in der Abwicklung befindet.<sup>16</sup>

Da die letzten beiden Phasen zu einem Zeitpunkt stattfinden, in dem das Institut zu kriseln beginnt, jedoch noch nicht insolvent ist, können diese beiden Phasen zusammen als „Vor-Insolvenz“ bezeichnet werden. Auch wenn der Titel der Richtlinie dies vermuten lässt, finden sich solche Maßnahmen nicht nur in der neu verabschiedeten BRRD. Die Identifizierung und Untersuchung solcher Maßnahmen auf europäischer Ebene bildet den ersten Gegenstand der vorliegenden Arbeit.

Trotz der Tatsache, dass die BRRD einen umzusetzenden Maßstab für alle Mitgliedsstaaten setzt, warteten diese ihre Verabschiedung nicht ab. Die Entwicklung neuer nationaler Normen in der Europäischen Gemeinschaft als Antwort auf die Finanzkrise verlief vielmehr parallel zu

---

<sup>9</sup> *Generaldirektion Binnenmarkt und Dienstleistungen (Directorate General Internal Market and Services), WORKING DOCUMENT ON TECHNICAL DETAILS OF A POSSIBLE EU FRAMEWORK FOR BANK RECOVERY AND RESOLUTION* (06.01.2011), S. 9, [http://ec.europa.eu/internal\\_market/consultations/docs/2011/crisis\\_management/consultation\\_paper\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/docs/2011/crisis_management/consultation_paper_en.pdf) (letzter Zugriff am 30.01.2015); *Europäische Kommission, Vorschlag für RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTES UND DES RATES zur Festlegung eines Rahmens für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen und zur Änderung der Richtlinien 77/91/EWG und 82/891/EG des Rates, der Richtlinien 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG und 2011/35/EG sowie der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 (06.06.2012) (BRRD-Vorschlag), S. 2, 176, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TEXT/PDF/?uri=CELEX:52012PC0280&from=DE> (letzter Zugriff am 14.04.2015).*

<sup>10</sup> *Generaldirektion Binnenmarkt und Dienstleistungen*, a.a.O., S. 10.

<sup>11</sup> *Generaldirektion Binnenmarkt und Dienstleistungen*, a.a.O., S. 39.

<sup>12</sup> *Fischer zu Cramburg, Kosultation zum Krisenmanagement im Bankensektor*, NZG 2009, S. 1299.

<sup>13</sup> *Generaldirektion Binnenmarkt und Dienstleistungen*, a.a.O., S. 10

<sup>14</sup> *House of Commons Treasury Committee, Banking Reform, Seventeenth Report of Session 2007-2008*, HC 1008 (16.09.2008), Rn. 41, <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200708/cmselect/cmtreasy/1008/1008.pdf> (letzter Zugriff am 14.02.2015)

<sup>15</sup> Vgl. *House of Commons Treasury Committee*, a.a.O., Rn. 41.

<sup>16</sup> Vgl. *House of Commons Treasury Committee*, a.a.O., Rn. 41.

den Konsultationen über die BRRD. Noch vor der Veröffentlichung des ersten Entwurfs der Richtlinie am 06.06.2012, trat beispielsweise in Deutschland am 01.01.2011 das Bankenrestrukturierungsgesetz in Kraft.<sup>17</sup> In Großbritannien trat der *Banking Act 2009* (BaA), welcher ein so genanntes *Special Resolution Regime* (SRR) für Banken enthält, bereits 2009 in Kraft. Auch wenn Anstrengungen unternommen wurden die erwartete europäische Richtlinie bereits zu berücksichtigen,<sup>18</sup> ist nicht gewährleistet, dass die neu geschaffenen nationalen Regelungen der Endfassung der BRRD entsprechen, denn die Mitgliedsstaaten hatten keinen Text vorliegen, an dem sie sich hätten orientieren können, als sie die Regelungen verfassten. Zudem kann selbst die Umsetzung der BRRD zu unterschiedlichen Ansätzen führen. Aus diesem Grund ist ein Vergleich zwischen den Regelungen der Richtlinie und den nationalen Regelungen angebracht. Er soll zum einen offenlegen, an welchen Stellen die Mitgliedsstaaten hinsichtlich der Umsetzung der Richtlinie Nachholbedarf haben. Zum anderen soll offengelegt werden, ob und gegebenenfalls welche vorteilhaften Regelungen in den Mitgliedsstaaten vorhanden sind, die unter Umständen auch auf europäischer Ebene als sinnvoll zu betrachten sind. Für die Zwecke dieser Untersuchung sollen die Mitgliedsstaaten Deutschland und Großbritannien untersucht werden. Diese Untersuchung bildet den zweiten Gegenstand dieser Arbeit.

Zu den G20 Ländern, welche sich zu der Umsetzung der *FSB Key Attributes* verpflichtet haben, gehören jedoch nicht nur Vertreter der Europäischen Union. Gerade die jüngste Krise hat gezeigt, dass sie an Staatsgrenzen keinen Halt macht. Aus diesem Grund ist es sinnvoll, auch Staaten außerhalb der Europäischen Union zu betrachten. Für diesen Zweck ist das G20 Mitglied Russland besonders geeignet. Zum einen bietet es die Möglichkeit, ausgetretene Pfade zu verlassen und durch einen unkonventionellen Rechtsvergleich neue Erkenntnisse zu gewinnen. Insbesondere ist zu bedenken, dass Russland nach seiner Krise Ende der 90er Jahre bereits vor der Aufgabe stand, sein Aufsichtsrecht zu reformieren und in diesem Zusammenhang das Gesetz über die Insolvenz von Kreditinstituten verabschiedet wurde. Zum anderen macht die steigende Internationalisierung der Märkte und damit auch der Krisen es notwendig, ein Verständnis auch für die außereuropäischen Rechtsordnungen zu entwickeln, um bei einer erneuten Krise die grenzüberschreitende Krisenlösung zu erleichtern. Dieser Blick auf das russische System der „Vor-Insolvenz“ bildet den dritten Gegenstand dieser Arbeit.

Im Fokus der Analyse stehen die geltenden Instrumente der Vor-Insolvenz Phase. Ausgeschlos-

---

<sup>17</sup> *Dombret*, in: *Dombret/Kenadjian*, a.a.O., S. 13; Gesetz zur Restrukturierung und geordneten Abwicklung von Kreditinstituten, zur Errichtung eines Restrukturierungsfonds für Kreditinstitute und zur Verlängerung der Verjährungsfrist der aktienrechtlichen Organhaftung, BGBl. I 2010/63, S. 1900.

<sup>18</sup> *Dombret*, in: *Dombret/Kenadjian*, a.a.O., S. 13; *Deutsche Bundesbank*, Grundzüge des Restrukturierungsgesetzes, Monatsbericht, 63. Jahrgang Nr. 6 (Juni 2011), S. 63, [http://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Downloads/Veroeffentlichungen/Monatsberichte/2011/2011\\_06\\_monatsbericht.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Downloads/Veroeffentlichungen/Monatsberichte/2011/2011_06_monatsbericht.pdf?__blob=publicationFile) (letzter Zugriff am 30.01.2015).

sen von der Betrachtung sind grundsätzlich die Finanzierungsmechanismen, die zur Durchführung der Instrumente beschlossen wurden.<sup>19</sup> Lediglich dort, wo es der Darstellung dienlich ist, sollen Bezüge hierzu sowie zu Präventionsmaßnahmen bzw. zum regulären Aufsichtsrecht und zu historischen Gesichtspunkten hergestellt werden.

Nach einer kurzen Einordnung soll auch das Konzept der Bankenunion außer Betracht bleiben, da es nur für den Euro-Raum gilt und ihre Neuerungen sich in erster Linie auf die Verteilung der Zuständigkeiten konzentrieren und nicht auf die materiellen Maßnahmen.

## **B. Gang der Untersuchung**

Das erste Kapitel der Arbeit beschäftigt sich mit den Aspekten, welche die Basis für die vorliegende Untersuchung bilden. Im ersten Schritt erfolgt ein kurzer Überblick über die Entstehung der Russlandkrise von 1998 und der Finanzkrise von 2007/2008, sowie eine Einordnung der beiden Krisen unter die grundlegenden Krisenbegriffe. Es wird aufgezeigt, dass trotz erheblicher Unterschiede, auch Gemeinsamkeiten zwischen den beiden Krisen bestehen und daher, die daraus hervorgegangen gesetzlichen Lösungsvorschläge für einen Vergleich, wenn auch bedingt, geeignet sind. Der zweite Punkt beschäftigt sich mit dem Begriff der „Vor-Insolvenz“. Es wird zunächst zu den Definitionen der Begriffe der Insolvenz und Vor-Insolvenz Stellung genommen und der Versuch einer Grenzziehung zwischen den beiden Stadien unternommen. In einem zweiten Schritt werden zwei Stadien der Vor-Insolvenz, die in einem Stufenverhältnis stehen, identifiziert. Anschließend wird sowohl die erste Stufe, das so genannte „Frühzeitige Eingreifen“ (*Early Intervention*), als auch die zweite Stufe, die so genannte „Abwicklung“ (*Resolution*) definiert. Hierbei wird auch auf die Unterschiede in den untersuchten Rechtsordnungen eingegangen. Der dritte Punkt widmet sich der hinter dem Konzept der Vor-Insolvenz stehenden Zweckmäßigkeit und erläutert ihre Notwendigkeit. Der vierte Punkt erläutert überblicksartig inwiefern das europäische Vor-Insolvenz Regime durch die Schaffung der Bankenunion überlagert wird.

Das zweite Kapitel widmet sich der ersten Stufe der Vor-Insolvenz, dem Frühzeitigen Eingreifen. Es identifiziert die einzelnen Maßnahmen in den jeweiligen Rechtsordnungen und erläutert diese. Sanierungs- und Abwicklungspläne, bei denen der Handlungsbedarf in der Präventionsphase liegt, gehören im eigentlichen Sinne nicht zu Vor-Insolvenz Maßnahmen. Da jedoch das Vor-Insolvenz Regime vielfach auf diese verweist, werden sie im Rahmen von Exkursen überblicksartig dargestellt. In einem rechtsvergleichenden Fazit werden die Ergebnisse zusammengefasst.

Im dritten Kapitel wird eine Gruppe von Maßnahmen dargestellt, bei denen die Zuordnung zu

---

<sup>19</sup> Beispielsweise seien hier Art. 99 ff. BRRD sowie das Gesetz zur Errichtung eines Restrukturierungsfonds (RStruktFG) erwähnt. Hierzu siehe z.B.: *Pannen*, Das geplante Restrukturierungsgesetz für Kreditinstitute, ZInSO 2010, S. 2026 (2029).

den zwei Phasen der Vor-Insolvenz, dem Frühzeitigen Eingreifen und der Abwicklung, nicht eindeutig ausfällt. Es handelt sich um die unterschiedlichen Formen einer besonderen Verwaltung. Es wird untersucht, inwieweit in den untersuchten Rechtsordnungen die Möglichkeit besteht, eine besondere Verwaltung über das Institut anzuordnen und damit die Befugnisse der Geschäftsleitung zu beschränken.

Das vierte Kapitel befasst sich mit der zweiten Stufe der Vor-Insolvenz, der Abwicklung. Maßnahmen in den untersuchten Rechtsordnungen werden identifiziert und erläutert. Das rechtsvergleichende Fazit fasst die Ergebnisse zusammen.

Das fünfte Kapitel ist einem Thema gewidmet, dass in der Finanzkrise 2007/2008 als besonders wichtig erkannt wurde. Es handelt sich um die Besonderheiten von Gruppen in der Vor-Insolvenz. Der Fokus liegt hier auf grenzüberschreitender Koordinierung von Maßnahmen.

Das sechste Kapitel erläutert weitere als besonders wichtig empfundene Aspekte der Vor-Insolvenz im Detail. Zunächst werden die Eingriffsvoraussetzungen in den jeweiligen Rechtsordnungen erläutert und abschließend in einem rechtsvergleichenden Fazit gegenübergestellt. Sodann erfolgen Ausführungen über die Auswirkungen von Maßnahmen der Vor-Insolvenz auf Vertragsbeziehungen. Es werden sowohl belastende Wirkungen in Form von Aussetzungen von Rechten als auch begünstigende Wirkungen in Form von Schutzbestimmungen erläutert. In einem rechtsvergleichenden Fazit werden die Ergebnisse zusammengefasst.

# Kapitel 1: Ausgangssituation und Grundbegriffe

## A. Wirtschafts- und Finanzkrisen als Auslöser für Reformen und erste Antworten

### a. Die Grundlegenden Krisenbegriffe

Der Begriff Finanzkrise umfasst die Bankenkrise, die Währungskrise sowie die Schuldenkrise.<sup>20</sup> Als Bankenkrise ist grundsätzlich der Zustand zu bezeichnen, in dem Anstürme auf Finanzunternehmen die Solvenz des gesamten Finanzsystems bedrohen.<sup>21</sup> Eine Währungskrise ist der Zustand, in dem der Mangel an Vertrauen in die Währung zu Wechselkurspekulationen führt und damit ein immenser Abfluss der Aktiva aus dem betroffenen Land stattfindet.<sup>22</sup> Eine Schuldenkrise ist ein Zustand, in dem eine beträchtliche Zahl wirtschaftlicher Vertreter einer Nation nicht in der Lage sind, ihre Schulden zu bedienen.<sup>23</sup> Eine Staatsschuldenkrise ist ein Unterfall einer solchen Krise. Hier ist es der Staat, der nicht in der Lage ist, seine Schulden zu bedienen, wobei hier auch private aber staatlich garantierte Schulden betroffen sein können.<sup>24</sup> Alle diese Formen haben sich im Verlauf der Geschichte wiederholt.<sup>25</sup>

### b. Die Russlandkrise 1998

Ende der 90er Jahre erschütterten die Krisen in Asien und Russland schon einmal die Weltfinanzmärkte und stellten die Fragen nach ihren Gründen, Lehren und ihrer Verhinderbarkeit.<sup>26</sup> Eine umfassende Analyse würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen, weshalb hier nur ein kurzer Überblick gegeben werden soll.<sup>27</sup>

Der Ausbruch der Krise in Russland nur ein Jahr nach der Wirtschaftskrise in Asien lässt zwar einen Zusammenhang vermuten, jedoch werden Ansteckungseffekte weniger als Ursache für die Krise betrachtet.<sup>28</sup> Auch wenn der Asienkrise ein negativer Einfluss zugesprochen wird, werden die wirtschaftliche und politische Lage in Russland selbst als Hauptursachen für die Krise genannt.<sup>29</sup>

Seit dem Beginn der 90er Jahre befand sich Russland in einem Transformationsprozess. In die-

---

<sup>20</sup> *Ayuso Audry*, International Financial Crises and the Involvement of the Private Sector in their Resolution – Quid? Quis? Quando? Ubi? Quomodo? Quibus Auxiliis? Cur? – Experiences in Ecuador, Pakistan and Ukraine (2007), S. 131.

<sup>21</sup> *Ayuso Audry*, a.a.O., S. 131.

<sup>22</sup> *Ayuso Audry*, a.a.O., S. 131.

<sup>23</sup> *Ayuso Audry*, a.a.O., S. 131.

<sup>24</sup> *Ayuso Audry*, a.a.O., S. 132.

<sup>25</sup> *Ayuso Audry*, a.a.O., S. 132.

<sup>26</sup> Vgl.: *Orlowski*, The Asian and the Russian Financial Crises: Prorogation Effects and Policy Responses in Central Europe's Transition Economies (1999), S. 4.

<sup>27</sup> Eine ausführliche Darstellung findet sich z.B. bei: *Berensmann*, Russische Währungs- Finanz- und Schuldenkrise (1999).

<sup>28</sup> *Berensmann*, a.a.O., S. 4.

<sup>29</sup> *Berensmann*, a.a.O., S. 4, 6 f.; Ausführlich zu den Ursachen der Russlandkrise siehe auch: *Orlowski*, a.a.O., S. 20 ff.

sem Prozess sind zahlreiche konzeptionelle Fehler gemacht worden, die letztlich zum ökonomischen Zusammenbruch geführt haben.<sup>30</sup> Beispielsweise wurden weitreichende marktwirtschaftliche Liberalisierungsmaßnahmen durchgeführt ohne den gleichzeitig notwendigen Anpassungsprozess der ökonomischen Verhaltensweisen an die neue Ordnung. Es wurde zu stark auf Stabilitätspolitik vertraut; hinzu kam ein extremer Glaubwürdigkeitsverlust seitens des Staates.<sup>31</sup>

Das Unvermögen der russischen Regierung, Steuern einzutreiben, hat zu einem massiven Staatsdefizit geführt, das zu der Entwicklung der Wirtschaftskrise in Russland beitrug.<sup>32</sup>

Ein weiteres gravierendes Problem der russischen Wirtschaft war die mangelnde Diversifizierung der Produktionsstruktur, da während der Transformationsphase die Herstellung von Rohstoffen im Fokus stand.<sup>33</sup> Dies machte die russische Wirtschaft anfällig für externe Schocks, in Form von sinkenden Rohstoffpreisen und Nachfragerückgang, welche beispielsweise aufgrund der Asienkrise zu beobachten waren.<sup>34</sup>

Die inadäquate Reaktion auf die sich abzeichnende Krise verstärkte die bereits vorhandenen Probleme.

Zur Eindämmung der Krise reichte die CBR 3,3 Milliarden USD an Krediten zur Rekapitalisierung von kleineren und mittleren Finanzinstituten aus, die jedoch von den Banken in auf dem US-Dollar basierende Aktiva umgewandelt wurden.<sup>35</sup> Dies trug zu einem Kurseinbruch des Rubels bei und erhöhte die Fiskalkosten zur Bedienung der Staatsschulden.<sup>36</sup>

Da die Fremdwährungsreserven der CBR nicht ausreichten um in den Devisenmarkt einzugreifen, konnte sie keine Handlungen zur Unterstützung der Währung mehr vornehmen und erklärte den Rubelhandel auf der *Moscow Interbank Currency Exchange* für ungültig.<sup>37</sup>

Das Vertrauen in die Währung sank weiter und führte zu gravierenden *Bank Runs* und weitgehenden Dollarisierung.<sup>38</sup>

Nicht nur das Vertrauen in die Währung sondern auch in den russischen Staat als Schuldner wurde erheblich belastet, als Russland im August 1998 ohne die Zustimmung der Gläubiger ein

---

<sup>30</sup> Wiegert, Der russische Bankensektor im Prozess der Systemtransformation (1999), S. 1.

<sup>31</sup> Wiegert, a.a.O., S. 1.

<sup>32</sup> Ausführlich hierzu siehe: Orłowski, a.a.O., S. 21 ff.

<sup>33</sup> Berensmann, a.a.O., S. 23; RECEP, Perspektivy ehkonomicheskogo rosta v rossii v mezhdunarodnom kontekste, Obzor ehkonomiki rossii 1998/II, S. 31 (33), [http://www.recep.ru/phase4/pdf%27s/r1998\\_q2.pdf](http://www.recep.ru/phase4/pdf%27s/r1998_q2.pdf) (letzter Zugriff am 03.02.2015).

<sup>34</sup> Berensmann, a.a.O., S. 23.

<sup>35</sup> Orłowski, a.a.O., S. 20.

<sup>36</sup> Orłowski, a.a.O., S. 20.

<sup>37</sup> Orłowski, a.a.O., S. 21.

<sup>38</sup> Orłowski, a.a.O., S. 21.

Moratorium (Nichtzahlung von Schulden durch den Staat für einen festgelegten Zeitraum) erklärt hat.<sup>39</sup> Die Folgen waren höhere Zinsen für neue Kredite und erschwerte Kapitalmarktzu- gang.<sup>40</sup> Dies wird teilweise als unmittelbarer Auslöser der Krise betrachtet.<sup>41</sup>

Neben diesen allgemeinen wirtschaftlichen Problemen war auch der Bankensektor im Speziellen erheblichen Schwierigkeiten ausgesetzt. Die Transformationsphase führte aus einer Reihe von Gründen, deren Erläuterung den Rahmen dieser Arbeit sprengen würde,<sup>42</sup> dazu, dass das Bankgeschäft verstärkt von Spekulationen geprägt war.<sup>43</sup> Hinzu kommt, dass die Sparquote relativ niedrig war und die Banken daher nicht in der Lage waren, die Rolle des Bindeglieds zwischen dem monetären und dem realen Sektor (Sparen und Investieren) zu übernehmen.<sup>44</sup>

Das Personal der Banken, inklusive der Bankmanager, war unerfahren und noch nicht hinreichend ausgebildet und viele Unternehmen noch nicht privatisiert, sodass eine angemessene Kreditprüfung nicht erfolgen konnte.<sup>45</sup>

Mangelnde und uneinheitliche Bilanzierungsvorschriften und schlechte Buchführung führten u.a. zu unzureichenden Informationen über die tatsächlichen Werte der Aktiva und begünstigten die Vornahme außerbilanzieller Geschäfte (zum Beispiel Derivate) und eine Flucht vor der Regulierung.<sup>46</sup> Außerdem hatten die Banken nicht die Möglichkeit, Kreditnehmer auf ihre Bonität hin zu prüfen.<sup>47</sup> Unzulängliche Unternehmenskontrolle innerhalb der Banken, Korruption und hohe Konzentration der Gesamtaktiva bei nur wenigen Banken sowie mangelndes Vertrauen in das Bankensystem infolge von Zusammenbrüchen bereits 1995 wirkten problemverschärfend.<sup>48</sup>

Die vorhandenen Spareinlagen waren zu 80% bei der Sberbank, der ehemaligen Sparbank zu Zeiten der Sowjetunion konzentriert, was zu einer Liquiditätsknappheit der Banken und der dadurch bedingten Verschuldung im Ausland führte.<sup>49</sup>

Die Verflechtungen der Banken untereinander führten zur Intransparenz der Handelsbeziehungen und der sich daraus ergebenden Verbindlichkeiten, was einen hohen Bestand an notleidenden Krediten zur Folge hatte.<sup>50</sup> Bereits vor der Krise lag der Anteil notleidender Kredite im

---

<sup>39</sup> Berensmann, a.a.O., S. 34.

<sup>40</sup> Berensmann, a.a.O., S. 34.

<sup>41</sup> Wiegert, a.a.O., S. 1.

<sup>42</sup> Eine detaillierte Beschreibung dieser Gründe findet sich z.B. in: Berensmann, a.a.O., S. 16 f.

<sup>43</sup> Berensmann, a.a.O., S. 16.

<sup>44</sup> Berensmann, a.a.O., S. 16.

<sup>45</sup> Berensmann, a.a.O., S. 17, 19.

<sup>46</sup> Berensmann, a.a.O., S. 17, 19.

<sup>47</sup> Berensmann, a.a.O., S. 20.

<sup>48</sup> Berensmann, a.a.O., S. 17, 20.

<sup>49</sup> Berensmann, a.a.O., S. 17.

<sup>50</sup> Berensmann, a.a.O., S. 20.

Bankensystem bei 17%.<sup>51</sup>

Auch die mangelhafte Bankenaufsicht wurde als besonders problematisch betrachtet.<sup>52</sup> Zum einen wurde sie erst spät errichtet, zum anderen gab es zwar Verbesserungen der Regelungen, die sich an Richtlinien der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich orientierten, jedoch war ihre Durchsetzung u.a. wegen Überkreuzverflechtungen zwischen den Bankeigentümern und Kreditnehmern, Verzögerung der Ausführung wegen politischer Einflussnahme und Systemkredite mangelhaft.<sup>53</sup> Anfang August 1998 erfüllten nur circa 17 % der russischen Banken die Mindestkapitalanforderungen für den Markteintritt neuer Banken in Höhe von 5 Millionen ECU (*European Currency Unit*).<sup>54</sup>

Die Umsetzung von Reformen im Bankensektor, insbesondere auch die Einführung und effektive Umsetzung bankaufsichtsrechtlicher Regelungen, wurde als unerlässlich für die Etablierung eines funktionierenden Bankensystems angesehen.<sup>55</sup>

Zur Überwindung der Bankenkrise verabschiedete das russische Parlament im Oktober 1998 ein Umstrukturierungsprogramm für das Bankensystem, das von den folgenden Prinzipien geleitet wurde: Teilnahme der Kreditgeber an den Umstrukturierungsplänen, hoher Grad an Offenheit und Transparenz, Schutz der privaten Einlagen bei Banken, staatliche Hilfe nur für diejenigen Banken, die Pläne zur Sanierung ihrer Kreditinstitute vorlegen und durchführen, persönliche Verantwortung der Bankeigentümer, deren Banken ihren Verpflichtungen nicht mehr nachkommen können, Gleichbehandlung in- und ausländischer Investoren und Unabhängigkeit von politischem Einfluss.<sup>56</sup>

Zur Bestimmung der erforderlichen Maßnahmen wurden die Banken in folgende Kategorien eingeteilt: 1. Solvente und liquide Banken, die ohne staatliche Unterstützung ihre Geschäfte tätigen können (500-600 Banken), 2. liquide, vorwiegend regionale Banken, die nur infolge der Krise in Schwierigkeiten geraten sind (190 Banken), hier sollte die CBR Anteile erwerben, 3. große illiquide Banken, die wegen ihrer Größe nicht in Konkurs gehen dürfen (18 Banken), da sonst die Gefahr von umfangreichen *Bank Runs* besteht, hier sollten individuelle Umstrukturierungsmaßnahmen erfolgen und 4. insolvente Banken (700), die liquidiert werden sollten.<sup>57</sup>

---

<sup>51</sup> Buch et al., Die wirtschaftliche Lage Rußlands: Krise offenbart Fehler der Wirtschaftspolitik, Dreizehnter Bericht, Kieler Diskussionsbeiträge, No. 330/331 (1998), S. 37, <http://www.econstor.eu/bitstream/10419/10511/1/253350190.pdf> (letzter Zugriff am 31.01.2015)

<sup>52</sup> Berensmann, a.a.O., S. 18.

<sup>53</sup> Berensmann, a.a.O., S. 18.

<sup>54</sup> Berensmann, a.a.O., S. 18; Buch et al., a.a.O., S. 38.

<sup>55</sup> Berensmann, a.a.O., S. 23, 41.

<sup>56</sup> Berensmann, a.a.O., S. 40.

<sup>57</sup> Berensmann, a.a.O., S. 40.

An diesem Reformprogramm wurde unter anderem kritisiert, dass die Unterstützungsmaßnahmen nicht an Reformen gebunden waren, was zu einem *Moral Hazard* Problem führte.<sup>58</sup> Mangels klarer Maßgaben, welche Banken liquidiert und welche unterstützt werden sollten, bestand die Gefahr einer politischen Einflussnahme.<sup>59</sup>

Das sich bereits vor der Krise in der Entwicklung befindliche Gesetz über die Insolvenz von Kreditorganisationen war bis dato durch den Einspruch des Präsidenten aufgeschoben worden.<sup>60</sup> Nunmehr wurde seine Notwendigkeit durch die Erfahrungen der Finanzkrise bestätigt, sodass das Gesetz 1999 neben dem Gesetz über die Restrukturierung von Kreditorganisationen verabschiedet wurde.<sup>61</sup> Letzteres schaffte die Agentur zur Restrukturierung von Kreditorganisationen, deren Aufgabe die Bewältigung der Folgen der Finanzkrise war.<sup>62</sup> Im Jahr 2004 wurde die Agentur wieder aufgelöst und ihre wesentlichen Funktionen wurden auf das für die Einlagensicherung zuständige Organ übertragen.<sup>63</sup>

Zusammenfassend ist zu sagen, dass auch wenn die kurzfristige Verschuldung des Staates im Ausland der unmittelbare Auslöser der Krise war, die Gründe für die Russlandkrise Ende der 90er Jahre sehr vielfältig waren, z.B. fiskalische Probleme, Wachstumsschwächen, das unterentwickelte Bankensystem und Unternehmenssegment.<sup>64</sup>

Zwar lässt sie sich nicht auf ein bloßes Versagen des Bankensystems insgesamt oder der Bankenaufsicht im Besonderen reduzieren und auch die Probleme, die das russische Bankensystem erfuhr und die es zu bewältigen gab, waren zum Teil sehr spezifisch. Dennoch lässt sich nicht leugnen, dass auch bei der Russlandkrise institutionelle Schwächen des Bankensystems und die mangelhafte Aufsicht und Regulierung des Finanzsektors zu den Ursachen der Krise gehörten.<sup>65</sup> Hierdurch wurden Probleme im Bankensystem aufgedeckt, die bisher nicht beachtet wurden, z.B. die mangelnde Berücksichtigung von Swaps, Termingeschäften und Derivathandel in den Bankbilanzen.<sup>66</sup>

Die Russlandkrise Ende der 90er Jahre hat als Währungs- und Schuldenkrise zwar eine wesentlich größere Rolle gespielt, doch auch ihre Bedeutung als Bankenkrise lässt sich nicht leugnen.<sup>67</sup> Für ihre Ursachen wurden zum Teil die gleichen Gründe genannt, wie in der kürzlichen

---

<sup>58</sup> *Berensmann*, a.a.O., S. 41.

<sup>59</sup> *Berensmann*, a.a.O., S. 41.

<sup>60</sup> *Hammond/Kozyrenko*, Russia's New Law on the Insolvency of Credit Institutions, J.I.B.L. 1999, S. 250; *Reinsch*, Russische Föderation: Bankeninsolvenzgesetz, WiRO 1999, S. 295.

<sup>61</sup> *Reinsch*, a.a.O., S. 295; *Nußberger*, Einführung in das russische Recht (2010), S. 258; *Berensmann*, a.a.O., S. 40.

<sup>62</sup> *Nußberger*, Einführung in das russische Recht (2010), S. 258; *Berensmann*, a.a.O., S. 40.

<sup>63</sup> *Nußberger*, a.a.O., S. 258.

<sup>64</sup> *Berensmann*, a.a.O., S. 32.

<sup>65</sup> *Orlowski*, a.a.O., S. 11.

<sup>66</sup> *Berensmann*, a.a.O., S. 20.

<sup>67</sup> Zu den Begriffen siehe: S. 7; *Ayuso Audry*, a.a.O., S. 131.

weltweiten Finanzkrise, z.B. die Hoffnung auf eine staatliche Rettung und die damit verbundene erhöhte Risikobereitschaft.<sup>68</sup> Es wurde auch die Rettung „wichtiger“ Banken durch staatliche Unterstützungsmaßnahmen notwendig.<sup>69</sup> Infolge der Krise wurden umfangreiche Gesetzesreformen als notwendig erachtet und durchgeführt. Daher eignen sie sich für einen Vergleich der Reaktionen auf Bankenkrisen.

c. *Die Weltwirtschafts- und Finanzkrise 2007/2008*

i. Die Krise in den Vereinigten Staaten und Europa

Die jüngste Weltwirtschafts- und Finanzkrise begann als angelsächsische Finanzkrise im Frühling 2007 mit Problemen auf dem US-amerikanischen Hypothekenmarkt.<sup>70</sup> Kredite an Personen mit geringer Bonität mit variablem Zinssatz, d.h. geringen Raten am Anfang, führten zu einer hohen Nachfrage und zu steigenden Immobilienpreisen.<sup>71</sup> Das Grundeigentum diente regelmäßig als Sicherheit.<sup>72</sup> Die *Mortgage Backed Securities* (MBSs), die regelmäßig mit AAA bewerteten, verbrieften Kreditforderungen, wurden weltweit auf den Finanzmärkten verkauft.<sup>73</sup> Da die Institute diese auslagerten, mussten sie weniger Eigenkapital für Ausfallrisiken bereitstellen.<sup>74</sup> Aufgrund von Umstrukturierungen dieser Produkte konnten auch weitere Teilnehmer, z.B. Pensionsfonds solche Produkte erwerben.<sup>75</sup> Als das Zinsniveau zu steigen begann, konnten viele Kreditnehmer ihre Raten nicht mehr bedienen und mussten ihre Immobilien veräußern, was sinkende Immobilienpreise zur Folge hatte und damit auch der Sicherheiten und der damit verbundenen MBSs.<sup>76</sup> Banken mussten Verluste verbuchen und konnten sich nicht mehr refinanzieren.<sup>77</sup>

Eine der größten amerikanischen Hypothekenbanken „Bear Sterns“ musste infolgedessen gerettet werden.<sup>78</sup> Ab März 2008 breitete sich die Krise stetig auf alle Industriestaaten und ab September auf die übrigen Länder aus und es wurde offiziell von einer Rezession in den Industrieländern gesprochen.<sup>79</sup> Nach der Insolvenz von „Lehman Brothers“ am 15.09.2008 kam der Interbankenmarkt beinahe ganz zum Erliegen.<sup>80</sup> Das Vertrauen der Anleger wurde stark

---

<sup>68</sup> *Shvec*, Preodolenie posledstvij krizisa rossijskoj bankovskoj sistemy, RECEP, Obzor ehkonomiki rossii 1998/IV, S. 151 (152), [http://www.recep.ru/phase4/pdf/%27s/r1998\\_q4.pdf](http://www.recep.ru/phase4/pdf/%27s/r1998_q4.pdf) (letzter Zugriff am 02.02.2015).

<sup>69</sup> *Buch et al.*, a.a.O., S. 37.

<sup>70</sup> *Gajdar*, Finansovyi krizis v Rossii i v mire (2010), S. 43; Eine zusammenfassende Darstellung der Entstehung und des Verlaufs der Krise findet sich in: *Schott*, Reaktionen des Staates auf die Bedrohung der Finanzstabilität durch Insolvenz systemrelevanter Kreditinstitute (2014), S. 35 ff.

<sup>71</sup> *Schott*, a.a.O., S. 36.

<sup>72</sup> *Schott*, a.a.O., S. 36.

<sup>73</sup> *Schott*, a.a.O., S. 36.

<sup>74</sup> *Schott*, a.a.O., S. 36.

<sup>75</sup> *Schott*, a.a.O., S. 37.

<sup>76</sup> *Schott*, a.a.O., S. 36.

<sup>77</sup> *Schott*, a.a.O., S. 38.

<sup>78</sup> *Gajdar*, a.a.O., S. 43.

<sup>79</sup> *Gajdar*, a.a.O., S. 43.

<sup>80</sup> *Schott*, a.a.O., S. 38.

beschädigt und sie begannen damit, ihre Einlagen abzuziehen.<sup>81</sup>

In vielen Ländern der Welt bestand die Gefahr eines Zusammenbruchs des Bankensystems.<sup>82</sup> Ab November 2008 ergriffen die meisten Länder monetäre und fiskalische Maßnahmen zur Verhinderung eines Zusammenbruchs, u.a. zur Nachfragesteigerung.<sup>83</sup>

## ii. Die Krise in Russland

Im Jahr 2008 weitete sich die Weltwirtschafts- und Finanzkrise auch auf Russland aus. Die Situation wich jedoch erheblich von der Situation im Jahr 1998 ab.

Die Jahre 1999 bis 2008 waren von einem immensen wirtschaftlichen Aufschwung geprägt, der auf Rekordexporte und einen lebendigen Bankenmarkt zurückzuführen war.<sup>84</sup>

Auch wenn immer noch akute Probleme die russische Wirtschaft belasteten (z.B. niedrige Energieeffizienz, niedrige Beteiligung von kleinen und mittleren Unternehmen am Bruttoinlandsprodukt, Korruption u.a.), war die russische Wirtschaft im Aufschwung.<sup>85</sup> Dies war nicht zuletzt den Reformen zu verdanken, welche während der ersten Amtszeit Putins durchgeführt wurden.<sup>86</sup> Neben der Steuerreform und der Liberalisierung der Unternehmensregistrierung und Lizenzierung, sowie Begrenzung von Unternehmensinspektionen, trug auch die Reform des Finanzsektors zum Aufschwung bei.<sup>87</sup>

Vor der Finanzkrise war Russland mit Barmitteln überflutet. Der staatliche Reservefonds (*Резервный фонд*), der dazu dienen sollte, den Ölpreisfall abzufedern, hielt 140 Milliarden USD, der Nationale Gemeinwohl Fonds (*Фонд национального благосостояния, National Welfare Fund*) verfügte über 30 Milliarden USD.<sup>88</sup>

Trotz der allmählich steigenden Anfälligkeit des Bankensystems aufgrund der Abhängigkeit vom Ölpreis und der dadurch drohenden Konsequenzen bei einem plötzlichen Ölpreissturz, waren Russlands Banken bei Eintritt in die globale Finanzkrise gut aufgestellt.<sup>89</sup> Eine gute Bonität, ausgedrückt durch die Eigenkapitalquote von durchschnittlich 15,5 %, hohe Rentabilität, wenige notleidende Kredite (2,5 % aller Kredite), sowie eine angemessene Liquidität waren solide Merkmale für eine stabile Situation.<sup>90</sup> In den ersten Monaten hat sich die Instabilität

---

<sup>81</sup> Schott, a.a.O., S. 38.

<sup>82</sup> Gajdar, a.a.O., S. 43.

<sup>83</sup> Gajdar, a.a.O., S. 43.

<sup>84</sup> Scholz, Russian Federation: The Rocky Road, in: Jungmann/Sagemann, Financial Crisis in Eastern Europe – Road to Recovery (2011), S. 413 (414).

<sup>85</sup> Scholz, a.a.O., S. 415 ff.

<sup>86</sup> Scholz, a.a.O., S. 420 f.

<sup>87</sup> Scholz, a.a.O., S. 420 f.

<sup>88</sup> Scholz, a.a.O., S. 424 f; Guriev/Tsyvinski, Challenges Facing the Russian Economy after the Crisis, in: Aslund/Guriev/Kuchins, Russia after the Global Economic Crisis (2010), S. 9 (12).

<sup>89</sup> Scholz, a.a.O., S. 426 f.

<sup>90</sup> Scholz, a.a.O., S. 426 f.