

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Klaus Schröder

Chinas Bankensystem auf langem Reformweg

S 43
November 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 Schlußfolgerungen	5
Struktur des chinesischen Bankenmarktes	7
Strategischer Ansatz der Reformen von 1978	9
Reformierte und entwickelte Staatsbetriebe	9
Die Staatsbanken – Schwachstelle der Reformstrategie	9
Konzeptionelle Neuorientierung	10
Entpolitisierung und Privatisierung	12
Zentralbank und Zinspolitik	13
Depositenschutz und Bankenaufsicht	15
Bankenreform und WTO	15
Sanierung und Rekapitalisierung	16
Schlußbemerkungen	19
Abkürzungsverzeichnis	19

Ein Weg entsteht, indem man ihn geht.
Chinesisches Sprichwort

Chinas Bankensystem auf langem Reformweg

Der chinesische Finanzsektor ist mit einem enormen Risikopotential behaftet. Monetäre Stabilität und Finanzdisziplin auf allen Ebenen von Staat und Wirtschaft als notwendige Voraussetzungen für ein adäquates Gelingen der Wirtschaftsreformen sind seit langem überfällig. Das staatliche Bankensystem blieb 20 Jahre nahezu unverändert. Das gesamte Spar- und Investitionskapital lag in den Händen von Politikern und nicht von geschulten Fachleuten. Es wurde in vielen Fällen nicht wachstumsfördernd eingesetzt, sondern um die soziale Stabilität der reformierten Staatsbetriebe zu erhalten. Die Staatsbanken mußten die staatlichen Unternehmen unabhängig von ihrer Kreditwürdigkeit mit Liquidität und Krediten versorgen und sitzen mittlerweile auf einem riesigen Berg uneinbringbarer Forderungen (Non Performing Loans – NPL). Ihr Eigenkapital ist durch diese faulen Kredite zum großen Teil aufgezehrt, ihre Erträge sind schwach beziehungsweise die Verluste hoch. Mit diesem schweren planwirtschaftlichen Erbe bilden die chinesischen Staatsbanken die Achillesferse der gesamten Reformpolitik.

Erfolgreiche monetäre Reformen zur Erhöhung der Finanzdisziplin im ganzen Land sowie zur Sanierung und Rekapitalisierung der Staatsbanken bilden den Schlüssel für die künftige gesamtwirtschaftliche Stabilität Chinas. Die verantwortlichen Reformer reagierten auf die beträchtlichen strukturellen Defizite mit Verzögerung und punktuell, statt mit einem klaren Gesamtkonzept eher mit einzelnen Tests und Experimenten.

Die Reformpolitik hat gewaltige Anstrengungen zu unternehmen, um eine offene Bankenkrise zu verhindern und die monetäre Ordnung so zu modernisieren, daß es den Banken gelingt, modernes Wachstum und nicht marode Staatsbetriebe zu finanzieren. Vorrangig dafür ist die Kommerzialisierung der Staatsbanken, so daß sie ausschließlich beziehungsweise überwiegend dem Ziel der Gewinnmaximierung und nicht mehr der sozialen Abfederung der Reformpolitik verpflichtet sind. Es geht um den Zwang zur Professionalisierung und zur Einführung von Rentabilitätsdenken im ganzen chinesischen Bankensystem. Nur rentabilitätsorientiert handelnden Banken kann die Finanzierung des gesamtwirtschaftlichen Strukturwandels gelingen.

Gleichzeitig gilt es, die Umgestaltung des Zentralbank- und Bankenaufsichtssystems beschleunigt umzusetzen.

Die für die monetären Reformen verantwortlichen Politiker begrenzen damit Schritt für Schritt ihre eigene ökonomische Macht. Die Staatsbanken werden aus der Rolle bürokratischer Ausführungsinstitutionen von staatlichen Anweisungen entlassen, können ein eigenes marktwirtschaftliches Selbstverständnis aufbauen und den Tumor fauler Kredite beseitigen.

Aus gesamtstaatlichen und strategischen Überlegungen der chinesischen Politik zeichnet sich derzeit – übrigens ähnlich wie in Rußland – weder eine totale Privatisierung der Staatsbanken ab noch die Akzeptanz von Minderheitenpositionen. Der Staat wird auf absehbare Zeit die Staatsbanken in seiner Hand behalten und die Geld-, Banken- und Kapitalmärkte bestimmen. Allerdings sind Teilprivatisierungen nach Sanierung und Börseneinführung angedacht.

Private und ausländische Banken werden den chinesischen Staatsbanken mit Übernahme der Regeln der Welthandelsorganisation (WTO) vermehrt Konkurrenz machen können, sie zu Ökonomisierung und besserer Service-Leistung veranlassen und ihnen auch Marktanteile abjagen. Die staatlichen Großbanken werden ihre dominierende Position allein wegen der landesweiten Geschäftsstellennetze nicht verlieren. Die Übernahme der WTO-Regeln durch China wird tendenziell auch zu besserer Wahrnehmung deutscher und europäischer Investitionsinteressen in China beitragen. Auslandsbanken hegen derzeit keine Gewinn- und Wachstumserwartungen und tendieren zu vorsichtigem Abwarten. Deutsche und andere ausländische Unternehmen werden deshalb ihre Finanzdienstleistungen weiterhin überwiegend in Europa abdecken haben.

China scheint seinen auf Vorsicht und Langfristigkeit angelegten Reformprozeß grundsätzlich beibehalten zu wollen; dafür sprechen die Rahmenbedingungen des Reformprozesses. Denn im asiatischen Raum, aber auch nach weltwirtschaftlichen Maßstäben gehört China zu den Wachstumsführern, kann enorme Summen an Auslandskapital anlocken und dadurch zumindest teilweise das Problem der NPL durch Wachstum relativieren. Außerdem hat China ein beachtliches Sicherungsnetz mit

- ▶ einer vergleichsweise geringen Staats- und Auslandsverschuldung,
- ▶ hohen Währungsreserven von ca. 320 Milliarden US-Dollar (mit Hongkong sogar 440 Milliarden),
- ▶ strikten Devisenkontrollen und
- ▶ einem Kapitalexportverbot,

so daß die Stabilität des chinesischen Reformsystems insgesamt ausreichend gefestigt erscheint, um die notwendigen monetären Instabilitäten anzupacken und zu beseitigen. Die staatlichen Eingriffs- und Steuerungsmöglichkeiten haben allerdings sowohl bei Staat und Regierung als auch bei den Staatsbanken ihre Bewährungsprobe noch zu bestehen.

Struktur des chinesischen Bankenmarktes

Die vier große Staatsbanken

- ▶ Bank of China – BoC,
- ▶ China Construction Bank – CCB,
- ▶ Industrial and Commercial Bank of China – ICBC und
- ▶ Agricultural Bank of China – ABC

stellen das Rückgrat des chinesischen Bankenmarktes dar und dominieren ihn mit rund 70 bis 80 Prozent Marktanteil bei Depositen und Krediten. Die ursprünglich als Spezialbanken gegründeten Institute verloren in den neunziger Jahren diesen Charakter, haben landesweite, teure Niederlassungsnetze und stehen vermehrt in Konkurrenz zueinander. Für alle vier Großen gilt, daß

- ▶ ihr Management von Staat und Partei bestimmt wird;
- ▶ sie sehr hierarchisch geprägt sind;
- ▶ jede für sich genommen landesweit keine einheitliche Identität hat;
- ▶ sie schwerfällige, bürokratisch geprägte Großorganisationen mit (zu) vielen Beschäftigten sind;
- ▶ große Korruptionssorgen und
- ▶ aufgrund jahrzehntelanger politischer Einmischung und Vorgaben zu wenig Erfahrung bei der Beurteilung von (Kredit-) Risiken haben.

Die *Bank of China* gilt als die marktorientierteste Staatsbank mit 12 000 Geschäftsstellen und 192 000 Mitarbeitern. Mit dem Geschäftsbericht 2001 setzte sie ein positives Signal für die beginnende Ökonomisierung der Bank. Für 2002 wurden erneut bessere Ertrags- und Bilanzergebnisse präsentiert.¹ Die uneinbringbaren Forderungen sanken um 5 Prozentpunkte, betragen aber immerhin noch 22 Prozent ihrer Kreditvergabe.

Die *Industrial and Commercial Bank of China*, die 1984 aus der Zentralbank herausgelöst wurde, ist mit einem Viertel aller Bankenaktiva die größte Staatsbank; sie betreut über ein landesweites Netz mit 22 000 Geschäftsstellen und 400 000 Angestellten 8 Millionen Firmenkunden und 100 Millionen Privat-

kunden;² führend ist sie ebenfalls im Hypothekendarlehnsengeschäft, das anfänglich lukrativ und sicher erschien, erst in den letzten Jahren entwickelt wurde, aber aufgrund schnell steigender Preise und hoher Leerstandsrate bereits beachtliche Risiken beherbergt. In internationalen Vergleichen wird die ICBC unter den zehn größten Banken der Welt geführt.

Nach der Gründung der *China Construction Bank* im Jahre 1954 lag der Schwerpunkt im mittel- und langfristigen Kreditgeschäft für staatliche Großinvestitionsprojekte, zum Beispiel für den Bau von Eisenbahnen, Kraftwerken und Autobahnen. Seit 1994 wurden signifikante Reformen im Kreditmanagement, im internen Kontrollwesen und im Risikomanagement sowie bei der Auswahl ertragreicher Klein- und Mittelbetriebe durchgeführt. Kostenkontrolle spielt eine wichtige Rolle. Die Anzahl der Mitarbeiter wurde um einige Tausend Stellen reduziert und auf etwa 320 000 begrenzt.³ Der Kostensenkung fielen auch etliche Geschäftsstellen zum Opfer.

Den vier Großen stehen etwa 44 000 *Kreditkooperativen* gegenüber. Sie hatten ihre Wurzeln auf dem Lande und in kleinen Städten und funktionierten vor allem als Sparkassen. Sie bieten geringen Service und nur einige einfache Geschäfte an. Wenig Fachpersonal und schlechte Führung hinterließen hohe NPL und zwangen die Behörden zu strikteren Kontrollen sowie zu Schließungen. Örtliche oder regionale Geldkreisläufe funktionieren selten; Depositen müssen oft wegen fehlender Möglichkeit zur Kreditvergabe in die größeren Städte weitergeleitet werden. Paradoxerweise wird auf dem unterentwickelten Lande teilweise mehr gespart als investiert.

Zwischen den Großen und den vielen Kleinen steht die dritte Gruppe mit ca. zehn »Privatbanken«, die vielfach mit privatem und staatlichem Kapital als Aktiengesellschaften arbeiten. Obgleich nicht vollständig privat, wird die börsennotierte Minsheng Bank als Vorzeigebispiel präsentiert. Ihr Gewinn ist vier bis fünfmal höher als bei der staatlichen Konkurrenz. Die

1 Bank of China Group Earning Power Rises Markedly and the Profit Shoots Up 38.9 Billion Yuan in the First Nine Months, <www.bank-of-china.com/english/index.html>, S. 10–16 (eingesehen am 7.12.2003).

2 <www.icbc.com.cn/icbcmodule/thirdindex.jsp?column=About%2Bus%3Eannual%2BReport> (eingesehen am 7.12.2003).

3 <www.china.org.cn/german/66063.htm> (eingesehen am 15.12.2003).

Privatisierung dieser und anderer Mischbanken ist im Gange. Ihre Entwicklung war sehr dynamisch und ist stärker vom allgemeinen Öffnungs- und monetären Reformprozeß abhängig als bei den vier Großen. Minsheng und Pudong Development Bank durften sich bereits 1999/2000 durch Aktien-Emission rekapitalisieren und konnten so das Problem der uneinbringbaren Forderungen entschärfen.⁴ Im Laufe des Jahres 2003 sollen zehn Privatbanken neu zugelassen werden. Die Bausparkasse Schwäbisch Hall gründete zusammen mit der China Construction Bank Ende 2002 das erste chinesisch-ausländische Banken-Joint-venture. Zwei Privatbanken mußten Konkurs anmelden.

Die Präsenz der rund 200 *Auslandsbanken* konzentriert sich auf die großen Städte und die Küstenregionen. Ihre Aktivitäten sind durch ein staatliches Lizenzsystem mit scharfen Restriktionen betreffend Kundenkreis und Geschäftsarten eingeschränkt. Das verhindert echten Wettbewerb. Ohne substantielles Inlandsgeschäft sind ihre Marktanteile marginal; aber trotz der Devisenbewirtschaftung werden eine Zunahme der Devisengeschäfte (*foreign currency business*) und neue Öffnungen durch Chinas WTO-Beitritt mehr Konkurrenz ins Land bringen. Ziel ist aber nicht flächendeckende Präsenz, sondern Konzentration auf die Wachstumsregionen mit eigenen Tochterbanken oder Fusion mit privaten Banken, oder – wie bei einigen deutschen Banken – Zusammenarbeit mit einer der vier großen Staatsbanken. Die führende Citibank (USA) betreibt bereits eine differenzierte Strategie mit Filialen und chinesischen Privatkunden. Deutsche Banken arbeiten vorwiegend mit ausländischen Unternehmen. Geschäfte mit chinesischen Betrieben lassen sich aufgrund der Risikolage nur vereinzelt realisieren. Das Depositengeschäft mit der chinesischen Bevölkerung wird für ausländische Banken ab 2005 möglich sein.⁵

⁴ Vgl. He Liping, China's WTP Accession: National and International Perspectives, Fourth EU-China Academic Network (ECAN) Annual Conference, Berlin, Februar 2001, S. 5.

⁵ Vgl. China Opening Banking Sector Steadily, <www.china.org.cn/english/BAT/81038.htm> (eingesehen am 15.12.2003).

Strategischer Ansatz der Reformen von 1978

Reformierte und entwickelte Staatsbetriebe

Deng Xiaopeng begann seine Reformpolitik 1978 mit den »vier Modernisierungen« – Landwirtschaft, Industrie, Verteidigung und Wissenschaft – und schloß die Reformierung des Bankensystems bewußt aus. Aus chinesischer Sicht erschien es als Klugheit, diesen Sektor zunächst von den Reformen auszunehmen, um die soziale Stabilität des gesamten ökonomischen Reformprozesses monetär abzusichern. Die Reform der Staatsbetriebe genoß absoluten Vorrang. Der gesamte Finanz- und Bankensektor blieb folglich in staatlicher Hand. Die chinesischen Politiker brauchten zur Durchsetzung ihrer politischen Macht die ökonomische Macht des Geldes. Die Wirtschaftspolitik ermöglichte einen enormen Wachstumsschub, der die Reformpolitik über Jahrzehnte legitimierte.

Die früheren Staatsbetriebe wurden aus den planwirtschaftlichen Vorgaben der staatlichen Behörden schrittweise entlassen und entwickelten langsam ihre Marktfähigkeit; mittlerweile sind viele »gelistet«, das heißt an chinesischen Börsen notiert und zumindest teilweise privatisiert. Aber Profitabilität und Gewinne der Staatsbetriebe stiegen insgesamt nicht wie erhofft. Zwar nahm ihre Markt- und Wettbewerbsfähigkeit zu. Aber alte Monopole wurden eliminiert, und der Abbau vorhandener Überkapazitäten führte zwangsläufig zu einer Reduzierung der Gewinne. Höherer Konkurrenzdruck setzt nicht nur verlustbringende Staatsunternehmen unter Druck, sondern gefährdet gleichzeitig die Existenz von Tausenden diesen Betrieben angeschlossenen Schulen und Krankenhäusern sowie von Pensionszahlungen.

Nach etwa 25 Reformjahren wird einem Drittel der Staatsbetriebe Marktfähigkeit bescheinigt. Um diese Betriebe mit guter Ertragskraft und entsprechender Kreditwürdigkeit entwickelte sich zunehmend ein Wettbewerb zwischen den Banken. Ein weiteres Drittel der Staatsbetriebe gilt als sanierungsfähig, das letzte Drittel soll geschlossen werden. Staatsbetriebe erwirtschaften nur etwa ein Viertel der gesamten Industrieproduktion. Darauf bezogen, erhalten sie überproportional viele Kredite. Diese Betriebe sehen sich einem schnell wachsenden Privatsektor gegenüber, der sich trotz großer Konkurrenz, bürokrati-

scher Hürden und politischer Korruption durchsetzen kann.

Die Staatsbanken – Schwachstelle der Reformstrategie

Wie alle kommunistisch geprägten Länder hatte auch China ein einstufiges Bankensystem. Zentralbank und Staatsbanken waren ein Teil des zentralen staatlichen Planungs- und Lenkungsapparates. Sie waren eingebettet in das allgemeine Beamtensystem und hatten lediglich ausführende Funktionen zu erfüllen

- ▶ zur monetären Absicherung der politischen und ökonomischen Zentralpläne,
- ▶ zur Aufrechterhaltung der Stabilität der Staatsbetriebe,
- ▶ ab 1978 zur Vermeidung hoher spontaner Arbeitslosigkeit, und damit
- ▶ zur Absicherung des vorsichtigen chinesischen Reformweges.

Zwischen Staat und Staatsbetrieben sowie Staatsbanken gab es ein festes Dreiecksverhältnis. Die vom Staat eingesetzten Banker hatten lediglich die Reformen zu finanzieren, das heißt die Spargelder der Bevölkerung einzusammeln und nach politischen Vorstellungen und Vorgaben zu verteilen.

Die chinesischen Staatsbanken erfüllten die ihnen zugedachte Kernaufgabe der Finanzierung sozialverträglicher Reformen. Sie funktionierten – wie in solchen Systemen üblich – als »semi fiscal agency«, wie ein monetäres Versicherungssystem zur Vermeidung spontaner Arbeitslosigkeit und sozialer Spannungen. Aus chinesischer Sicht wirkte diese »secondary treasury« mehr als ein Jahrzehnt systemstabilisierend. Die Staatsbanken mußten Kredite auch ohne Rückzahlungserwartungen an Staatsbetriebe und für staatliche und kommunale Infrastrukturinvestitionen gewähren, mit der Folge, daß den Betrieben ein relativ weicher Übergang finanziert wurde und sie viel zu lange ihre Subventionsmentalität pflegen konnten, die Banken aber aufgrund der staatlich gesteuerten Kreditvergabe (guided lending) auf wachsenden uneinbringbaren Forderungen sitzenblieben.

Uneinbringbare Forderungen, also Zwangskredite und Subventionen an Staatsbetriebe, Provinzen und Kommunen, wuchsen von Jahr zu Jahr an. Sie wurden zum Hauptrisikofaktor im chinesischen Bankensystem und belasten damit entscheidend die gesamte ökonomische Reformpolitik. Über den Umfang der »Non Performing Loans« bei den Staatsbanken gab es lange Zeit keine offiziellen Zahlen. Schätzungen gingen von 25 bis 50 Prozent des gesamten Kreditbestandes der Banken aus. Damit waren die Bilanzen der Banken plötzlich ausgehöhlt, ein Großteil der Aktiva wertlos und die Einlagen der Bevölkerung nicht gesichert. Einen allgemeinen Run auf die Banken gab es zwar noch nicht. Aber ein Bankrott der Staatsbanken erschien Mitte bis Ende der neunziger Jahre aufgrund ihrer starken politischen Reglementierung und der uneinbringbaren Forderungen nicht mehr ausgeschlossen. Die Reformer mußten handeln und verließen den Weg des billigen und leichten Geldes. Drei wichtige Maßnahmenkomplexe (s. den folgenden Abschnitt) wurden zur Sanierung der Staatsbanken verabschiedet.

Doch selbst nach mittlerweile offiziellen Angaben der chinesischen Zentralbank (People's Bank of China – PBOC) summierten sich Ende 2001 die NPL der vier großen Staatsbanken auf 200 Milliarden US-Dollar. Damit wären 26 Prozent des gesamten Kreditportfolios uneinbringbar und abschreibungsreif. Dai Xianglong, der chinesische Zentralbankchef, beziffert die uneinbringbaren Forderungen auf 60 Prozent des BIP,⁶ wobei zu berücksichtigen ist, daß sich dieser Abschreibungsbedarf nur auf die letzten drei Jahre bezieht und die Gesamtsumme der NPL viel höher sein wird. Die Rate fauler Kredite soll Ende 2002 weiter auf 19,8 Prozent gesunken sein.

Andere Schätzungen geben wesentlich höhere Abschreibungsquoten an, wenn vor allem die ländlichen Kreditkooperativen in die NPL-Bewertung einbezogen werden. Drei der vier Staatsbanken gelten nach westlichen Maßstäben als »technisch zahlungsunfähig«. Auch das National Bureau of Risks bestätigt beträchtliche Stabilitätssorgen. Kritisiert wird vor allem, daß weiterhin drei Viertel aller Staatsbankenkredite an marode Staatsbetriebe fließen, diese aber nur ein Drittel zur inländischen Wertschöpfung bei-

tragen. Gutes Geld wird schlechtem nachgeworfen. Das Grundproblem würde nicht beseitigt, sondern perpetuiert sich.⁷

Konzeptionelle Neuorientierung

Die chinesische Regierung hat den Ernst der Lage – auch nach Kenntnisnahme westlicher Analysen – erkannt und 1997 mit der Reformierung des Bankensektors begonnen. Der Strategiewechsel für die Gesundung des angeschlagenen Bankensektors soll grundsätzlich auf marktwirtschaftlicher Ebene erfolgen, die eigene politische Macht soll in diesem Sektor begrenzt, und Befugnisse und Entscheidungsspielraum der weiterhin staatlichen Banken sollen ausgebaut werden. Als Ziel wird formuliert, das System politischer Anweisungen und Regulierungen durch ein indirektes Lenkungssystem mit vorgegebenen Richtlinien und einer funktionsfähigen Bankenaufsicht zu ersetzen. Oberstes Ziel aller Veränderungen und stärkerer marktwirtschaftlicher Ausrichtung ist es, die Gesamtintegrität des monetären Systems zu erhalten und Finanz-, Banken- und Währungskrisen wie in Japan, Rußland und Argentinien zu vermeiden.

Auf die Krise der NPL reagierte die chinesische Führung mit folgenden Maßnahmen:

1. Kommerzialisierung des Bankensektors,
2. Gründung von Asset Management Companies (AMC) und
3. Einrichtung von Entwicklungsbanken.

Unter *Kommerzialisierung* ist zu verstehen, daß die Banken mehr Eigenverantwortung zu übernehmen und eine realistische Grundlage für die Beurteilung der Kreditnehmer, insbesondere der Staatsbetriebe zu entwickeln haben. Diese »operative Unabhängigkeit« wird den Staatsbanken nach dem Geschäftsbankengesetz seit 1995 garantiert. Es leuchtet unmittelbar ein, daß bei voller Anwendung der Prinzipien der Kommerzialisierung Kreditverweigerung an nicht zahlungs- und sanierungsfähige Staatsbetriebe das Ergebnis ist, wodurch bislang versteckte Arbeitslosigkeit offenkundig wird und die sozialen Spannungen im Land steigen.

Der politische Einfluß der Regierungen auf der Zentralebene und in den Provinzen wird begrenzt und

⁶ Vgl. Stefanie Schmitt, Neuordnung für Chinas Staatsbanken unausweichlich. Schlechte Bilanzen und zunehmende Konkurrenz zwingen zu Professionalisierung und mehr Rentabilitätsdenken, 20.12.2002, <www.ahk-china.org/highlights/bfai-kurzinfo-dezember2002.htm> (eingesehen am 15.12.2003).

⁷ Capital Markets Transparency and Security: The Nexus between U.S.–China Security Relations and Americas Capital Markets, <www.uscc.gov/cpmkrq.htm> (eingesehen am 7.12.2003).

das Bank-Management kann sich unabhängig(er) auf die ökonomische Betriebslenkung konzentrieren. Zur Etablierung der neuen Kreditvergabepolitik werden den Staatsbanken Budgets vorgegeben und Rentabilitätsdenken verordnet.

Die Banken haben ihrerseits ihr Managementsystem anzupassen, die Kreditvergabepolitik risiko- und rentabilitätsorientiert zu gestalten und dafür Fachleute anzuwerben und auszubilden.

Von der Kommerzialisierung geht eine dreifache Wirkung aus:

- ▶ Die Politik hat sich aus dem operativen Geschäft der Banken herauszuhalten, behält aber gleichwohl eine generelle Aufsichts- und Steuerungsfunktion.
- ▶ Die Banken können eine eigene ökonomische Selbstständigkeit entwickeln und
- ▶ Sanierungsdruck auf unrentable und schwache Staatsbetriebe ausüben.

Mit der Kommerzialisierung wird ein Schritt in marktwirtschaftliche Richtung getan und ökonomisches Denken in die Banken und Betriebe gebracht (Ökonomisierung). Außerdem wird dem Ziel zugearbeitet, die Banken von nichtgeschäftlichen, das heißt von politischen Tätigkeiten und Einflüssen zu befreien. Kreditlenkung über Beziehungen durch Parteikader kann reduziert und schließlich abgeschafft, mangelnde Transparenz und schlechte Leitung (governance) können verbessert werden. Der Kreditbedarf von Klein- und Mittelbetrieben, der früher nie erfüllt wurde, kann von den Banken künftig besser wahrgenommen und akzeptiert werden. Erst die Ökonomisierung kann die hohen Schranken für den Marktzutritt senken und ein sich selbst tragendes Bankensystem entstehen lassen. Die Verbesserung des Risiko-Managements in den Banken setzt allerdings voraus, daß der Staat zügig neue Richtlinien für ein neues Bewertungssystem und Bilanzwesen herausgibt. Die Kommerzialisierung hat in der Praxis der chinesischen Staatsbetriebe und Staatsbanken ihre entscheidende Bewährungsprobe noch zu bestehen. Erst wenn sie zum großen Teil gelungen ist, kann nach einer Sanierung der Bilanzen an eine privat finanzierte Rekapitalisierung der Staatsbanken über Börsen gedacht werden.

In anderen Transformationsländern – wie Ungarn, Tschechien und Polen – galten Ökonomisierung und Sanierung als Voraussetzung für die angestrebte Privatisierung der Banken. Diesen bislang tabuisierten Weg scheint nun auch China gehen zu wollen.

Zur Entlastung der vier großen Staatsbanken wurden in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre vier *Asset Management Companies* (Orient, Cinda, Huarong

und Great Wall) gegründet. Diese Sanierungsinstitutionen erhielten vom Staat ein Arbeitskapital von zehn Milliarden RMB. Gleichzeitig gab der Staat Schuldverschreibungen (Bonds) mit einer Laufzeit von zehn Jahren aus, mit denen die AMC den Staatsbanken für 1,4 Billionen RMB (169 Mrd. US-Dollar) Non Performing Loans abkauften. Damit wurden die Asset Companies Aktionäre der Staatsbetriebe mit den schwersten NPL-Sorgen. Sie hatten ein neues Management in die Betriebe zu bringen und Einfluß auf ihre Produktions- und Marktentscheidungen zu nehmen. Die AMC sollten die schlecht geführten Staatsunternehmen auf eine wirtschaftliche Grundlage stellen, sanieren und im besten Fall sogar an die Börse führen. Sie erhielten dafür viele Freiheiten, konnten Land erwerben, Devisengeschäfte (Swaps) durchführen und ihre Aktien verkaufen.

Die »debt for equity«-Idee blieb mit einer (cash return-) Quote von unter 30 Prozent deutlich hinter den Erwartungen zurück,⁸ unter anderem deshalb, weil die AMC trotz der Hinzuziehung ausländischer Experten zu wenig Sanierungserfahrungen hatten und damit zu wenig Druck in die Staatsbetriebe bringen konnten. Kritisiert wird ebenfalls, daß erstens Verzinsung und Marktfähigkeit der Staatspapiere weiterhin offen und zweitens, daß Bondkäufer – vor allem ausländische – Spekulanten sind und keine Sanierer, die die marktwirtschaftliche Umgestaltung der Staatsbetriebe voranbringen. Folglich handelt es sich bei den AMC – bis jetzt – nicht um eine insgesamt erfolgreiche Umstrukturierung der faulen Kredite, sondern lediglich um eine Umbuchung, die das Problem von den Banken auf die AMC verlagert. Auch nach der ersten Entschuldung der Staatsbetriebe und der Rekapitalisierung der Staatsbanken durch die Bonds bleibt die Qualität in ihren Bilanzen schwer einzuschätzen.

Ein nicht unerheblicher Teil der NPL entstand bei den Staatsbanken, weil sie gezwungen waren, für Infrastrukturprojekte der Zentralstaates, der Provinzen und örtlichen Kommunen Kredite zu gewähren. Bankkredite wurden wie Schenkungen angenommen, die Rückzahlung war offensichtlich in den seltensten Fällen vom Staat eingeplant, so daß die Banken ihr Geld nicht zurückbekamen. Zumindest ein Teil des Hochhaus-Baubooms, der die Silhouetten vieler chinesischer Städte total verändert hat, scheint so finanziert worden zu sein. Etliche dieser Wolkenkratzer

⁸ Zur Höhe der Umsätze vgl. <www.china.org.cn/2003/jan/52539.htm> (eingesehen am 15.12.2003).

stehen teilweise leer, die fälligen Tilgungen bleiben aus, und ein Rückgriff auf Kreditsicherheiten stand aus system- und wachstumspolitischen Gründen in China bislang nicht zur Diskussion.

Zur Beendigung der Zwangsfinanzierungen, auf die angeblich der Hauptanteil der NPL zurückzuführen ist, wurden drei *Entwicklungsbanken* gegründet. Diese »fiscal agencies« sind künftig für die Kreditierung staatlicher Infrastrukturprojekte verantwortlich und nicht mehr die vier großen Staatsbanken. Nach Abschluß des Übergangs dürften bei ihnen Kreditausfälle nur noch als Ergebnis ihrer eigenen Fähigkeit zustande kommen, Kreditrisiken zu erkennen und zu steuern.

Die Gründung dieser Spezialbanken folgt dem international üblichen Weg. Eine schnelle Problemlösung wird es aus mannigfaltigen Strukturgründen nicht geben, sondern nur eine Problemverlagerung. Der Staat wird zur Kompensierung weiterhin entstehender NPL entweder neue Wertpapiere ausgeben oder sogleich das Staatsbudget belasten. Auch den Entwicklungsbanken steht kein verlässliches Informations- und Zahlensystem über chinesische Betriebe und Kommunen und deren Kreditwürdigkeit zur Verfügung. Marktinformationszentren und Auskunftsteile oder ähnliche Einrichtungen zur besseren Eingrenzung der Kreditrisiken gibt es bisher nicht.

Entpolitisierung und Privatisierung

Die Entpolitisierung der Staatsbanken, insbesondere im Bereich der Kreditpolitik, hat auf dem Papier schon lange begonnen. In Wirklichkeit liegt aber ein sehr komplexer Vorgang vor, so daß es nicht verwundert, wenn die angestrebten Ziele noch längst nicht erreicht wurden und es immer wieder zu faulen Krediten kommt. Gleichwohl setzt die Zentralregierung ihren Reformweg unbeirrt fort und setzt sich und die Staatsbanken mit der Vorbereitung auf deren Privatisierung verstärkt unter Druck.

Früher waren die NPL ein politischer Faktor, der sich aus Vorgaben der Regierungen ergab. Derzeit existiert ein Mischsystem aus politischen Einflüssen sowie betrieblichen Handicaps und Unzulänglichkeiten der Banken. Die rein ökonomische Führung der Banken und ihre Orientierung ausschließlich auf Gewinnerzielung bleibt eines der wichtigsten Ziele in naher Zukunft und eine elementare Voraussetzung für die rechtliche Entpolitisierung.

Akzeptanzprobleme in der Politik: Wenngleich den Banken mit der Kommerzialisierung größere Freihei-

ten und Verantwortlichkeiten zugestanden und politische Anweisungen durch vorgegebene Richtlinien ersetzt wurden, heißt das nicht, daß die Banken diese Chancen schnell in höhere Rentabilität umsetzen und nutzen konnten. Der Staat hat seine eigenen Vorgaben ignoriert und in vielen tausend Fällen weiterhin auf das Instrument der politischen Zwangskreditierung zurückgegriffen. Die Zentralregierung schafft es bislang nicht, die Regionalregierungen vom neuen Weg zu überzeugen. Deren bürokratischer Apparat brems nahezu landesweit die konsequente Umsetzung der Reformen und erzwingt weiterhin ökonomisch nicht legitimierbare Kredite. Das war beispielsweise immer wieder bei vielen subventionsverwöhnten Staatsbetrieben der Fall, die sich von der bequemen Liquiditätsversorgung abgeschnitten sahen und ihre eigene Insolvenz vor Augen hatten. Deutlich im Widerspruch zur erklärten Politik der Kommerzialisierung steht ebenfalls, daß immer wieder neue Kreditprogramme von den Staatsbanken gefordert werden, um die etwas nachlassende Konjunktur zu stützen.

Die innere Schwäche der Staatsbanken: Nach ihrer Kommerzialisierung sind neue Regeln für das Kredit-Risiko-Management eingeführt und ist mancher Kredit aus ökonomischen Gründen nicht mehr gewährt worden. Gleichzeitig fehlt es den Banken noch an interner Stärke und ausreichender Erfahrung, Staatsbetriebe zu sanieren. Als Hindernis wirkt auch die mangelnde Vertrautheit mit dem modernisierten Bilanzwesen und Bewertungssystem.

Die geringe Rentabilität der Staatsbanken, die sich beispielsweise zwischen 1996 und 1998 nochmals verschlechterte, resultiert aus einer Reihe von Gründen:

- ▶ genereller Unzulänglichkeit des Managementsystems,
- ▶ mangelnder interner Kostenkontrolle und
- ▶ zu hoher Steuerlast und steuerähnlichen Abgaben.⁹

Hinzu kommt, daß die Einkommen der Staatsbanken fast zu 100 Prozent aus Zinseinnahmen stammen. Diese monopolartige, das heißt einseitige Abhängigkeit macht sie extrem verwundbar. Da die staatlich vorgegebenen Kreditzinssätze immer wieder zur Ankurbelung der Konjunktur schneller gesenkt wurden als die Einlagezinsen, reduzierten sich Netto-Zins-einkommen und Rentabilität.

Die Privatisierung der Staatsbanken, lange Zeit kein Thema der öffentlichen Diskussion, wird ungeachtet der beschriebenen Problemfelder vorbereitet.

⁹ Vgl. ebenfalls Liping, China's WTP Accession [wie Fn. 4], S. 6.

Erstmalig hat nun die chinesische Zentralbank einen Ideologiewechsel vorgenommen und von einer Umwandlung der Staatsbanken in Aktiengesellschaften (im Besitz des Finanzministeriums) sowie einer späteren, eventuell für 2005 vorgesehenen Börseneinführung gesprochen. In Hongkong gab es bereits einen derartigen Testlauf. 25 Prozent des Aktienkapitals der Bank of China (Hongkong) Ltd. wurden bei hoher Überzeichnung privatisiert.¹⁰

Gegenwärtig bestehen Zweifel, ob ein Börsengang – wie geplant – schon im Jahre 2005 möglich ist und ob die chinesischen Staatsbanken transparenter und rentabler machen wird. Von grundsätzlicher Bedeutung ist aber, daß die chinesische Führung diesen Weg prinzipiell nicht mehr ausschließt, sondern ihn ganz im Gegenteil offen als Teil der aktuellen Reformphilosophie verkündet. Sicherlich wird auch hier ein sehr langer Weg zu gehen sein, bis über Aktienaussgabe und Teilprivatisierung neues Kapital, neuer Einfluß und neue Ideen in diese Großbanken einfließen. Abgeleitet aus der Logik des bisherigen Reformweges, ist jedoch nicht damit zu rechnen, daß der Staat in absehbarer Zeit seine Mehrheitsposition aufgibt.¹¹ Gleichwohl zeigt die Privatisierungsabsicht, daß Staat und Regierung weiterhin systematisch ihre ökonomische Entmachtung – ganz in marktwirtschaftlichem Sinne – vorbereiten.

Seit etwa zehn Jahren haben die Staatsbanken ihr Erscheinungsbild im Hinblick auf interne Ausstattung, Bankentechnologie und äußere Architektur gewaltig verändert. Sie sind im Vergleich zu vielen anderen chinesischen Banken am besten mit Kapital, Technik und gut geschultem Personal ausgestattet. Shanghai ist bereits »overbanked« und internationaler als Peking. Hongkong hat eine Sonderstellung und dient als Entwicklungsmuster, Beispielgeber und Berater für weiter notwendige Reformschritte. Aufgrund der Inhomogenität des Landes und der divergierenden Interessen in den Provinzen existiert zwischen den Bankzentralen und den weiten Regionen in vielerlei Hinsicht ebenfalls ein heterogenes Bild mit zum Teil gewaltigen Unterschieden. In den Zentren mit ihren hypermodernen Gebäuden wird mit Cash- und

Credit Cards gearbeitet, Mitarbeiter wichtiger Abteilungen wie der Treasury wurden im Westen geschult – dagegen ist der Entwicklungsstand auf dem Lande viele Jahrzehnte zurückgeblieben, und die Kluft wird aufgrund der hohen Entwicklungsdynamik in den Städten größer.

Für China ist das moderne Äußere der hauptstädtischen Bankhochhäuser und das niedrige Qualitätsniveau der Banken auf dem Lande kein Widerspruch, sondern Sinnbild einer stürmischen Entwicklung und großer Unterschiede im Land. Symptomatisch für das Gesamtsystem ist, daß die meisten Chinesen fast alle ihre Käufe noch in bar tätigen. Erst langsam sinkt die Barzahlungsquote, werden die Banken als Zahlungsinstitutionen entdeckt, Gehälter und Löhne auf Privatkonten überwiesen und über diese die monatlichen Rechnungen für Gas und Wasser bezahlt. Die Zeit des bargeldlosen Zahlungsverkehrs bricht gerade an. Die chinesischen Banken genießen ein hohes Vertrauen in der Bevölkerung, unter anderem wegen der vermuteten staatlichen Garantie für Spareinlagen.

Der Staat nimmt die Bankenreform ernst, wichtige Schritte wurden getan, andere werden vorbereitet. Alle Änderungen sind geprägt von einer Mentalität großer Vorsicht bei Planern, Politikern und Bankern. Schnelle und radikale Veränderungen gelten als unchinesisch und sind verpöht. Unübersehbar ist das Problem, daß die Finanz- und Bankenreform fragmentiert ist und Staatsrat, Provinzen, staatliche Denkfabriken und das State Council Development Centre keine einheitliche Entwicklungsstrategie verfolgen. Trotz eines deutlichen Bewußtseinswandels auf den obersten Ebenen von Politik und Banken und trotz neuer Konzeptionen und marktwirtschaftlicher Vorgaben sowie einer im vergangenen Jahrzehnt aufgebauten Unabhängigkeit sind die Hauptursachen der Instabilität auf dem chinesischen Bankenmarkt nicht beseitigt. Es gibt diverse Eingriffsszenarien und eine hohe Bereitschaft, gleichzeitig an vielen Reformschrauben zu drehen.

Zentralbank und Zinspolitik

Auch die chinesische Zentralbank (PBOC) kann sich dem Zwang zu Reformen nicht entziehen. Noch untersteht sie – wie eine ministeriale Organisation aufgebaut – direkt der Aufsicht des Staatsrates. Nach Umorganisation 1983 mit Unterbindung direkter Beziehungen zu Unternehmen und Banken und dem Zentralbankgesetz von 1995 ist sie gleichzeitig Auf-

¹⁰ Zur grundsätzlichen Bedeutung dieses Aspektes vgl. Klaus Schröder/Berhard Pieper, Osteuropas Bankensystem: Problematische Sanierung und Privatisierung der Staatsbanken, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1996.

¹¹ Diese Tendenz läßt sich ebenfalls für Rußland feststellen. Vgl. Vladimir Mamakin/Klaus Schröder, Die Reformen des russischen Bankensektors und die Rolle der staatlichen Banken, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2003 (S 22/03).

sichtsinstitution der Banken und verantwortlich für Geldpolitik, Geldversorgung und Zahlungsverkehr. Doch seit geraumer Zeit werden Diskussionen über Status und Funktion neu geführt. Vorteile einer Herauslösung der Bankenaufsicht sowie einer »Verstärkung ihrer Unabhängigkeit« werden im Bereich der Währungs- und Geldpolitik gesehen, beispielsweise zur Entwicklung marktgerechter geldmengenpolitischer Ziele und Instrumente, aber auch zur Verteidigung eines stabilen Wechselkurses und generell zur Stabilisierung des gesamten Finanzmarktes. Die Arbeit der Zentralbank muß nach Einschätzung ihres Präsidenten marktorientierter werden. Die lange Isolation ist – zur Anpassung und Vorbereitung an die Anforderungen für Chinas WTO-Mitgliedschaft – zu überwinden.¹² Ein »modernerer« Zentralbank-Status – wie in den Transformationsländern Osteuropas schon frühzeitig entwickelt – scheint auch für China vorbereitet zu sein. Die Bank braucht ein neues Selbstverständnis für

- ▶ ein zweistufiges Bankensystem,
- ▶ das vorrangige Ziel Preisstabilität und
- ▶ die Entwicklung von Instrumenten zur geldpolitischen Feinsteuerung für die selbständiger werden den Geschäftsbanken.

Dem geldpolitischen Instrumentarium zur marktgerechten Refinanzierung der Banken muß besondere Beachtung geschenkt werden. Ein Geldmarkt existiert noch nicht. Der Interbankenmarkt wächst zwar, doch sind die Strukturen unausgewogen. Die großen Staatsbanken sind Netto-Anbieter, während die privaten und sonstigen Finanzinstitutionen lediglich als Geld-Nachfrager auftreten. Eine Modernisierung des Zentralbankgesetzes steht bevor, und die Zentralbank hat den Auftrag, eine Reihe von Änderungen vorzubereiten und auf einen »marktwirtschaftlichen« Weg zu bringen, zum Beispiel den Aufbau eines neuen Registrierungssystems für die Aufnahme von Krediten im Ausland (Auslandsschulden) und die Aufhebung der alten starren Richtlinien. Noch im Jahr 2003 sollen auch sogenannte Anti-Geldwäsche-Vorschriften erlassen werden. Eine Trennung des Bankensektors vom Versicherungs- und Aktienbereich wird es allerdings so schnell nicht geben, weil die chinesischen Geschäftsbanken für ein Universalbankensystem noch nicht reif genug erscheinen.¹³

¹² Vgl. Informationen aus China, »Geburt« einer Bankenaufsicht, 25.3.2003, <www.china.org.cn/german/66063.htm> (eingesehen am 15.12.2003).

¹³ Botschaft der VR China in der Bundesrepublik Deutschland, Chinas Zentralbank bekräftigt Trennung des Banken-

Ein wesentliches Ziel der Zentralbank ist die Liberalisierung der Zinspolitik, die Freigabe der Zinssätze für Depositen und Kredite sowie die Zulassung der Preisbildung auf dem Markt. Noch sind die Zinssätze kein Indikator für Geldknappheit. Für das RMB-Geschäft sind sie zentralstaatlich vorgegeben, den Banken werden nur marginale Abweichungen erlaubt.¹⁴ Absolut fixe Zinsen für Spareinlagen und jährliche Anpassung der Kreditzinsen gelten für alle Banken gleichermaßen und verhindern sowohl Zinswettbewerb als auch risikoadäquate Darlehenszinsen. Da die Darlehenssätze öfter reduziert wurden als die Depositenzinsen, sind die Zinsmargen geschrumpft und für die Banken härtere Zeiten angebrochen.

Die chinesischen Sparer erhalten positive Realzinsen. Auf normalen Sparkonten werden 1,71 Prozent für Zinsen gutgeschrieben. Bei einer offiziellen Inflationsrate von ca. 1 Prozent verbleibt ein kleiner Spargewinn – doch wird vielerorts vermutet, daß die regionalen Inflationsraten im riesigen China deutlich höher liegen, so daß Sparen mit Kaufkraftverlust bestraft wird.

Die Sparquote von ca. 40 Prozent ist angesichts des Entwicklungsstandes des Landes überraschend hoch. Als Erklärung wird die sprichwörtliche chinesische Sparsamkeit bemüht. Darüber hinaus ist die hohe Sparmentalität eine Folge des Systems, der Notwendigkeit privater Vorsorge zur Abfederung sozialer Spannungen, des Wunschs nach besserer Ausbildung, eventuell sogar für das Studium im Ausland, aber auch fehlender Anlagealternativen auf den Finanz- und Kapitalmärkten. Schließlich spielt in letzter Zeit Angstsparen wegen befürchteter Arbeitslosigkeit eine wachsende Rolle. 80 Prozent der chinesischen Spareinlagen von ca. 8 Billionen RMB sind bei den vier Staatsbanken angelegt. Die privaten Spareinlagen wuchsen zwischen 1978 und 2002 im Jahresdurchschnitt um 28 Prozent (real um 23 Prozent) bei einem durchschnittlichen BIP von 9,4 Prozent.

Mit der Realisierung der Pläne der Zentralbank zur Zinsliberalisierung, die angeblich innerhalb der nächsten zwei Jahre abgeschlossen sein könnte, kann dieser Berg von Spareinlagen bei einsetzendem Zinswettbewerb – vor allem in den Ballungszentren – in Bewegung geraten und zu deutlichen Veränderungen in der Anlagestruktur führen, beispielsweise zu Ver-

und Versicherungsbereichs, <www.china-botschaft.de/ger/30124.html> (eingesehen am 7.12.2003).

¹⁴ Nur bei Devisengeschäften über 3 Millionen US-Dollar ist seit September 2000 der Zinssatz Verhandlungssache.

schiebungen zwischen den Staatsbanken und hin zu privaten oder ausländischen Banken. Gleichzeitig wird die Anwendung risikoorientierter Zinssätze zu einer Verbesserung der Ertragslage der Banken und zu einer höheren Marktstabilität beitragen.

Depositschutz und Bankenaufsicht

Ein System zum Schutz privater Spareinlagen ist weder in China noch in Hongkong gegeben. Drei Viertel aller Depositen sind bei den vier staatlichen Großbanken angelegt und genießen eine ungeschriebene Garantie des Staates. Bevölkerung und Staatsbanken sehen in dieser Quasi-Garantie einen ausreichenden Schutz vor Verlust. Die Staatsbanken verstehen den jetzigen kostenlosen Staatsservice nur als gerecht: Sollte durch Aushöhlung der Bankensubstanz eine Kapitalabwanderung einsetzen, soll der Staat als Verursacher der NPL auch zahlen. Ein neues System würde insbesondere bei den Staatsbanken zu hohen, steuerähnlichen Kosten führen.

Obgleich ein Einlagenschutzsystem zum allgemeinen Sozial- und zum monetären Sicherheitssystem eines Landes gehört, wird die Notwendigkeit einer Umstrukturierung nur von wenigen erkannt. Die staatlichen Banken beteiligen sich kaum an deren Förderung. Die öffentliche Diskussion zur Überwindung dieser systemaren Altlast muß erst beginnen. Eine Einrichtung zum Schutz privater Einlagen ist zügig zu schaffen, vorwiegend aus zwei Gründen:

1. Nur ein obligatorischer, von allen Banken selbst getragener Fonds zur Einlagensicherung wird das Problem des »moral hazard« vermeiden und die Kosten der Einlagensicherung gerecht verteilen. Im gegenwärtigen Zustand verhindert der Staat als letzte Sicherungsinstanz das Risiko- und Kostendenken bei den Banken. Bei Liquiditäts- oder Insolvenzproblemen springt der Staat ein, druckt Geld und die Inflation steigt.
2. Alle Spareinlagen – nicht nur die bei staatlichen Banken – müssen durch eine selbständige Einrichtung vor Untergang geschützt werden. Gerade in einer Phase, in der die Banken (schrittweise) in die Selbstverantwortung entlassen werden, stellt sich die Frage ihrer Vertrauenswürdigkeit. Ein Depositschutzsystem reduziert die Systemrisiken, erhöht das Vertrauen in die Banken und fördert den Wettbewerb und die Entwicklung neuer, privater Banken.

Eine wirkliche Bankenaufsicht existierte bis vor kurzem nicht. Sie wurde erst jüngst mit der China Banking Regulatory Commission (CBRC) geschaffen, die dem Kabinett direkt unterstellt ist. An die Spitze dieser Aufsichtsbehörde soll ein bekannter Reform-Banker¹⁵ gewählt werden. China wird sich in diesem Sektor unter WTO-Bedingungen erheblich mehr herausgefordert sehen als bisher, weshalb der Mangel an Fachqualifikation und bewährten Aufsichtstechniken schnell beseitigt werden mußte. Die Aufsicht muß vor allem auch mit der Entwicklung von Finanz-Derivaten sowie der wachsenden Zahl neuer chinesischer und ausländischer Institute Schritt halten.

Die chinesische Zentralbank hat bereits ein PC-System zur Erhöhung der Transparenz und Bewältigung der NPL mit kurzen Berichtszeiträumen und Instrumenten ähnlich denen der Deutschen Bundesbank eingeführt. Ob diese und andere Methoden von der neuen Bankenaufsicht übernommen werden, läßt sich nur vermuten; immerhin soll sie aus dem bisherigen Mitarbeiterstamm in der Zentralbank gebildet werden. Effektive Aufsichtsarbeit sei hier durch Prävention und Liquidierung von Kreditrisiken geleistet worden und dadurch die Rate der NPL von 26 Prozent auf knapp unter 20 Prozent gesunken.¹⁶

Große Hoffnungen werden mit der neuen, aus der Zentralbank herausgelösten und von ihr unabhängigen Kommission verbunden, besonders im Hinblick auf eine noch straffere Überwachung, um neue Risiken durch Fortsetzung der Vergabe politischer Kredite zu vermeiden, was einerseits direkt zur Beschleunigung der Reformen und Förderung des Wachstums beitragen würde, aber andererseits auch die sozialen Risiken der Wirtschaftsreformen zutage treten ließe.

Bankenreform und WTO

Das Management der Staatsbanken befindet sich in einer Zwickmühle. Einerseits steht es unter enormem politischem Reformdruck, fühlt sich aber derzeit weder im Hinblick auf Ertragslage, Risiko-Performance und Eigenkapitalausstattung noch auf »governance level« den marktwirtschaftlichen Aufgaben und der herausziehenden Auslandskonkurrenz gewachsen. Erhebliche Eigenanstrengungen haben die großen

¹⁵ Vorgesehen ist der Präsident der Bank of China, Liu Mingkang.

¹⁶ Vgl. Informationen aus China, »Geburt« einer Bankenaufsicht [wie Fn. 12].

Vier zu unternehmen, um ihre neue, unabhängigere Position auch durchzusetzen sowie gewinnorientierter und verlustvermeidender zu wirtschaften. Etliche Banken entwickeln bereits ein deutliches Interesse daran, ihre Zukunfts- und Marktfähigkeit besser abzusichern. Stabilität und Rentabilität sind neue Zielgrößen. Moderne Banking-Methoden und künftige Marktpartner werden – auch aus Taiwan – gesucht, Fusionen oder Kooperationen angestrebt oder bereits durchgeführt, um im eigenen Interesse eine neue Finanzdisziplin zu demonstrieren.

Andererseits bleiben alte Spannungsverhältnisse unübersehbar, und der Staat bereichert sich an Substanzgewinnen der Banken, die er sie an zweifelhafte Staatsbetriebe weitergeben läßt. Trotz Kommerzialisierung und rentabilitätsorientierter Managementmethoden ist es aus chinesischer Sicht kein Widerspruch, wenn »bei unerwarteten Sozial- und Systemrisiken« ein Rückgriff auf die alten Formen der »politischen Kreditierung« erfolgt. Der Übergang zum neuen System bereitet den Banken schon größte Probleme – zum Beispiel die Erfassung und Kalkulation von ökonomischen Risiken bei der Kreditvergabe. Ein Rückgriff auf alte Zwangsmethoden, in etlichen schwachen Provinzen und vor allem auf dem Lande noch gang und gäbe, wird möglicherweise dem Übergangssystem gerecht, nicht aber dem neuen Selbstverständnis der Banken.

Die Erhöhung des Reformdrucks, der durch den WTO-Beitritt erzeugt wird, scheint von den chinesischen Reformbefürwortern längst vor dem Beitritt Ende 2001 antizipiert und in das eigene Konzept eingebaut worden zu sein. Chinas neue Führung hat die Banken (und damit das Finanzsystem) zum Topthema ihrer Reformpolitik gemacht. Die Akzeptierung der WTO-Regeln wird nicht als Aufweichung oder Bedrohung der reformpolitischen Ordnung verstanden, sondern als externe Hilfe zur Sanierung des gesamten Finanzsektors, auch um interne Kritiker zu überzeugen und um testweise notwendige Verschärfungen des Reformtempos zu legitimieren. China wird seine Öffnungs- und Reformpolitik mit den WTO-Bedingungen forcieren. Bis 2007 soll den WTO-Zusagen folgend der Bankenmarkt vollständig geöffnet sein.

Diese Öffnung wird zur Folge haben, daß ausländische Banken vor allem den Staatsbanken Konkurrenz machen werden:

- ▶ Ein Jahr nach dem WTO-Beitritt können Auslandsbanken Geschäfte in ausländischer Währung mit Unternehmen und Bevölkerung betreiben;

- ▶ zwei Jahre danach auch in inländischer Währung, aber nur mit chinesischen Unternehmen; und
- ▶ fünf Jahre danach uneingeschränkt auch mit der Bevölkerung.

Innerhalb dieser Zeit sollten auch alle Grenzen für Betätigungen ausländischer Banken in den chinesischen Regionen aufgehoben sein. Es besteht aber überhaupt kein Zweifel daran, daß eine »chinesische Dosierung« dieser Bedingungen vorgenommen wird, wenn das übergeordnete Ziel der »chinesischen Stabilität« in Gefahr gerät. Dann könnte die Reformschraube gegebenenfalls zurückgedreht werden. Diese in China häufig zu hörende Einschätzung mit ihrer kurzfristigen Flexibilität paßt durchaus in die Politik der langfristigen Orientierung.

Sanierung und Rekapitalisierung

Der WTO-Beitritt und der zu erwartende Konkurrenzdruck auf die Banken wird die chinesischen Verantwortlichen zu noch höheren Reformanstrengungen veranlassen und alle Banken zwingen, ihre Management- und Kreditprüfungsverfahren systematisch weiter auszubauen und strikter gewinnorientiert zu wirtschaften. Schon beginnen die eingeleiteten Maßnahmen zu wirken. Das Banken-Management wurde selbständiger und selbstbewußter. Manchem Unternehmen fällt es viel schwerer, Kredite zu bekommen. Doch etliche Probleme und strukturelle Besonderheiten sind geblieben.

Das Wachstum der Spareinlagen ist enorm hoch. Schätzungen für die nächsten Jahre gehen von jährlichen Wachstumsraten zwischen 5 und 10 Prozent aus. Die Staatsbanken müssen trotz der billigen Gelder lernen, mit dem Druck auf Ertragskraft und Rentabilität umzugehen. Ein Weg wäre die forcierte Bedienung der Kapitalinteressen von Klein- und Mittelbetrieben, die bislang auf Eigenfinanzierung angewiesen sind. Doch selbst erfolgreiche Privatbetriebe werden kaum bedient, weil sie in vielen Fällen die Unterstützung der staatlichen Kreditgarantiefonds zur Absicherung der Finanzierungsrisiken nicht erhalten. Da folglich die zu erwartende Kreditnachfrage aus der privaten Wirtschaft – selbst unter Berücksichtigung von Konsumentenkrediten – geringer sein dürfte als der Einlagenzuwachs, bleibt die entscheidende Frage, ob die großen Vier realistische Bewertungsmaßstäbe für die Staatsbetriebe entwickeln und sie auch in der Praxis – im Zweifel gegen politische Widerstände – durchsetzen können. Die Systeme für die Kreditanalyse sind

zwar wesentlich verlässlicher geworden, nicht jedoch die analysierten Daten der Staatsbetriebe, die solche Auskünfte früher nie an die Banken geben mußten und auch mit Bilanzfälschungen reagierten. Hier bleibt es Aufgabe der Reformer, für Verabschiedung und Anwendung akzeptabler Bilanzregeln zu sorgen.

Es existieren mehrere Sanierungsoptionen: Die Sanierung der Staatsbanken durch einen *Währungsschnitt*,¹⁷ bei dem die gesamte sparende Bevölkerung die Kosten der Sanierung durch Verlust von Sparguthaben bezahlen würde, steht nicht zur Disposition; eine Diskussion darüber ist auch nicht erkennbar und würde in der Bevölkerung nur auf Unverständnis stoßen.

Nach den Vorstellungen der Zentralbank müßten die Staatsbanken *jährlich drei Prozentpunkte* des NPL-Berges von 26 Prozent abbauen und nach etwa sieben Jahren den international akzeptierten Level von 5 bis 6 Prozent erreichen. Dieser Ansatz des »HerauswachSENS« setzt neben gesamtwirtschaftlichem Wachstum und gutem Kreditwachstum vor allem Gewinne voraus, aus denen die notwendigen Abschreibungen der alten, faulen Kredite vorgenommen werden können. Die BoC ging diesen Weg im Jahr 2002 offensichtlich erfolgreich.¹⁸ Doch es gibt generelle Zweifel an diesem Ansatz, und zwar im Hinblick auf das Tempo und die notwendige Substanz.

Die dringend notwendige Rekapitalisierung könnte durch *Aktien-Emission der Staatsbanken am Kapitalmarkt* erfolgen. Zwar wurde bereits vor Jahren mit der Kommerzialisierung als Vorstufe der Sanierung begonnen. Doch finden sich strategische Investoren nur für ertragreiche, gesunde Unternehmen, nicht aber für marode Banken. Der Verkauf von als »Volksaktien« deklarierten Wertpapieren der Staatsbanken an die breite Bevölkerung wäre theoretisch ein Weg, aber gefährlich. Erstens würde nicht genügend Geld akquiriert, zweitens würden keine Management- oder Kontrollfähigkeiten in die Banken gebracht und drittens würde bei erneuten Verlusten nur das Vertrauen in die ohnehin von Staatspapieren dominierten Kapitalmärkte untergraben.

Die erneute Ausgliederung von Problemkrediten erscheint unausweichlich – andernfalls bliebe der Bankenbereich Achillesferse und Reformbremse. Nur eine nochmalige *Rekapitalisierung aus Staatsmitteln* bringt China auf das international geforderte Niveau

von 8 Prozent und damit schneller ans Ziel der Stabilisierung des Bankenmarktes. Ein praktikabler Strategieansatz könnte sich aus folgenden Einzelmaßnahmen zusammensetzen:

- ▶ Emission staatlicher Wertpapiere;
- ▶ Direkt-Zahlungen aus Budgetmitteln der Zentral- und Provinzialhaushalte;
- ▶ Entlastung der Banken durch radikale, aber nur übergangsweise Reduzierung der Steuerlasten;
- ▶ Vorziehen der Zinsliberalisierung;
- ▶ Beschleunigte Reformierung des Bewertungssystems (Audit) speziell für Staatsbanken zur Vermeidung neuer NPL durch politisch erzwungene Kredite und zur Rückführung auf internationale Standards;
- ▶ Beschleunigung der Finanzmarkt-Liberalisierung.

Bei einem Verzicht auf politisch erzwungene Kredite werden die Staatsbanken Schritt für Schritt gesunden können, gleichzeitig werden allerdings die Spannungen in den Staatsbetrieben zunehmen; ihnen wird die früher automatisch zufließende Liquidität entzogen, in vielen Fällen müßten Entlassungen folgen. Werden solche Entlassungen aus sozialen Gründen von der politischen Führung nicht toleriert, bleibt als besserer Weg immer noch die Direkt-Subventionierung dieser Betriebe. Die Verschiebung der mit den Reformen verbundenen Anpassungslasten weg von den Banken hin zu den Betrieben war überfällig und muß jetzt – auch aus sozialen Gründen – nachgeholt werden.

Eine regionale Verselbständigung und juristische Zerschlagung jeder einzelnen der Großbanken könnte Organisations- und Steuerungsvorteile zur Erzielung von Rationalisierungs- und Wettbewerbseffekten bringen. Doch solche Überlegungen werden derzeit nicht angestellt, erstens wegen der allgemeinen Schwäche dieses Sektors, zweitens wegen enormer regionaler Disparitäten an Wirtschaftskraft und Managementfähigkeiten und drittens wegen unsicherer Vorteilserwartungen. Solche Diskussionen könnten aber bei Fortentwicklung des politischen Systems hin zu pluralistischen Verhältnissen – wie bei einigen extremen Positionen in Rußland¹⁹ – auftauchen und die Konzeptionen für die beste Gesamtstruktur und damit die angestrebte Effizienz des gesamten Bankenmarktes in China grundsätzlich ändern. Wird allerdings die jetzige Struktur unter markt- und wettbewerbspolitischen Gesichtspunkten als langfristig

¹⁷ Vgl. Schröder/Pieper, Osteuropas Bankensystem [wie Fn. 10], S. 20.

¹⁸ Vgl. Fn. 6.

¹⁹ Mamakin/Schröder, Die Reform des russischen Bankensektors [wie Fn. 11].

akzeptabel eingeschätzt, hätten die Staatsbanken ihre Steuerungs- und Managementmethoden allein aufgrund ihrer Größe und Flächenrepräsentanz erheblich anzupassen.

Schlußbemerkungen

Die Instabilität der Staatsbanken gefährdet die gesamte chinesische Reformpolitik. Die auf soziale Harmonie ausgerichtete Reformpolitik hat den Betrieben gut 20 Jahre lang automatisch Liquidität und hohe Subventionen verschafft, den Banken hingegen extrem hohe Verluste. Die ursprünglich gesunden Staatsbanken wurden zur Achillesferse des gesamten Systems und müssen saniert werden. Aus der Sicht des chinesischen Reform-Konservatismus sind dafür die ersten Weichen gestellt.

Die eingeleitete Bankenreform ist auf schrittweises Vorgehen und Langfristigkeit ausgerichtet und paßt sich damit der allgemeinen Reformphilosophie des langen Weges an. Der Staat hat vorsichtig begonnen, seine eigene monetäre Macht zu begrenzen, und legt damit ein neues Fundament für eine modernere Bankenkultur. Der Prozeß der strukturierten Gesundung zeigt aber noch keine unmittelbare positive Wirkung bei den NPL. Ohne Sanierung der verlustreichen Staatsbetriebe kann es keine gesunden, die Regeln des Marktes befolgenden Banken geben. Die bislang ergriffenen Maßnahmen sind nur als eine erste Aktion zu verstehen, auf die weitere wichtige Schritte der Reformpolitik, insbesondere auf seiten der Staatsbetriebe, folgen müssen. Bei Fortbestehen der gegenwärtigen Bedingungen werden marode Staatsbetriebe das Problem uneinbringbarer Forderungen der Banken immer wieder neu entstehen lassen. Die Stabilität der Staatsbanken erscheint folglich weiterhin labil. Eine Lösung des Problems kann nur durch erwirtschaftete Werte gelingen.

Das chinesische Bankwesen wird kommerzieller werden müssen; der Staat wird jedoch seine Mehrheiten so schnell nicht aufgeben, mindestens 50 Prozent des Aktienkapitals der Banken beziehungsweise der Holdings behalten und damit die Entwicklungsstrukturen weiterhin bestimmen wollen. An eine vollständige Privatisierung wird derzeit nicht gedacht, hingegen hat man offenbar schrittweise Teilprivatisierungen zur Mobilisierung von Privatkapital vorbereitet. Das Konzept, staatliche Regulierung durch eine funktionsfähige Bankenaufsicht zu ersetzen, ist verkündet, ebenso das der Kommerzialisierung, beide sind aber in der Praxis nur bedingt angekommen. Für eine durchgreifende Sanierung des Bankensystems

haben die Reformer weitere Maßnahmen zu ergreifen, beispielsweise im Bereich der Deregulierung und der Rekapitalisierung der Banken.

Es wäre unhistorisch gedacht, wollte man China von außen einen grundsätzlich anderen Weg vorschlagen. Chinas Banken haben sich seit Mitte der achtziger Jahre in rasantem Tempo verändert. Dieses Tempo sollte erhalten bleiben angesichts

- ▶ der internen Bedrohung durch hohe Kapitalverschwendung,
- ▶ der anspruchsvollen internen Erwartungen an Wachstum und Wohlstand und
- ▶ des externen Drucks durch WTO und ausländische Banken.

Abkürzungsverzeichnis

BIP	Bruttoinlandsprodukt
BoC	Bank of China
CBRC	China Banking Regulatory Commission
CCB	China Construction Bank
ICBC	Industrial and Commercial Bank of China
PBOC	People's Bank of China
RMB	Renminbi Yuan, chinesische Landeswährung
WTO	World Trade Organization