

# Die chinesische Bankenreform im Spiegel der „drei großen Bankgesetze“

Thuoy-Phuong Ta<sup>1</sup>

Mit der Ende der Siebziger Jahren eingeleiteten Politik der Reform und Öffnung kann die kommunistische Führung beachtliche Erfolge in Bezug auf das Wirtschaftswachstum, das Außenhandelsvolumen und die Anziehung von ausländischen Direktinvestitionen vorweisen. Mit der von China verfolgten graduellen Transformationsstrategie<sup>2</sup> sind jedoch tief greifende Reformen im Bankensektor hinausgezögert bzw. nur ansatzweise umgesetzt worden. Daher ist das Bankensystem nach mehr als zwei Jahrzehnten der Transformation kaum noch in der Lage, den Anforderungen einer marktwirtschaftlich orientierten Wirtschaftsordnung gerecht zu werden, d.h. eine effiziente Allokation von Ressourcen (Kapital) zu gewährleisten.

Das heutige chinesische Bankensystem wird von den vier großen staatlichen Geschäftsbanken, den sog. „vier Großen“,<sup>3</sup> dominiert. Ihr Marktanteil an den Einlagen und den Krediten liegt bei gut 60%.<sup>4</sup> Nach wie vor übt der Staat großen Einfluss auf die Banken aus, was insbesondere an der Lenkung der Kredite, der Kapitalverzinsung und der Begrenzung der Bankgeschäfte deutlich wird. Die möglicherweise größte Herausforderung bei der Bankenreform besteht darin, das Problem der notleidenden Kredite<sup>5</sup> (non-performing loans, NPLs) als Erbe politisch motivierter Mittelzuführung an unrentable Staatsunternehmen zu lösen. Denn der hohe Bestand an faulen Krediten und die damit einhergehende geringe Eigenkapitalbasis stellen eine nicht zu unterschätzende Gefahr für die wirtschaftliche und politische Stabilität des Landes dar.

Mit diesem Beitrag werden die Auswirkungen der Asienkrise im Jahr 1997 (I) und des Beitritts der VR China in die Welthandelsorganisation (II) auf den chinesischen Reformprozess dargestellt. Insbesondere wird hierbei auf die so genannten „drei großen Bankgesetze“ eingegangen, die Ende 2003 revidiert bzw. neu verabschiedet worden sind. Außerdem werden derzeitige und zukünftige Reformschwerpunkte aufgezeigt (III), um in einem Fazit eine Einschätzung der chinesischen Bankenreform zu versuchen.

## I. Die Auswirkungen der Asienkrise auf den Reformprozess

Vor dem Hintergrund der Asienkrise hat sich der Druck auf eine Beschleunigung der Transformation des Bankensektors stark erhöht, denn Chinas Finanzsystem wies viele der Merkmale auf, die in Thailand, Südkorea und Indonesien zur Finanzkrise geführt hatten. So war das chinesische Finanzsystem ebenfalls durch die Dominanz der Banken, einen unterentwickelten Kapitalmarkt, die exzessive Ausweitung der Bankkredite, die Zunahme notleidender Kredite sowie die unzureichende Bankenregulierung bedingt durch die schwache Position der Chinesischen Volksbank<sup>6</sup> (People's Bank of China, im Folgenden PBC), d.h. der Zentralbank, gekennzeichnet.<sup>7</sup> Dass China dennoch von der Asienkrise weitgehend verschont blieb, verdankte es der impliziten Garantie des Staates für Bankeinlagen, sodass das Vertrauen der Bevölkerung in das Bankensystem erhalten blieb, den restriktiven Kapitalverkehrskontrollen, den hohen Handelsüberschüssen und Devisenreserven sowie den im Wesentlichen mittel- und langfristig ausgerichteten Kapitalimporten, die zu einem beträchtlichen Teil aus ausländischen Direktinvestitionen bestehen.<sup>8</sup>

<sup>1</sup> Diplom-Regionalwissenschaftlerin China. Dieser Beitrag beruht auf der Diplomarbeit der Autorin im Fach Chinesische Rechtskultur im Studiengang Regionalwissenschaften China an der Universität zu Köln.

<sup>2</sup> Für eine Zusammenfassung des Reformprozesses siehe QIAN Yingyi, *The Process of China's Market Transition (1978-1998): The Evolutionary, Historical, and Comparative Perspectives*, in: *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, Vol. 156 (2000), No. 1, S. 151-171.

<sup>3</sup> Damit sind die Industrie- und Handelsbank (中国工商银行), die Bank of China (中国银行), die Baubank (中国建设银行) und die Landwirtschaftsbank (中国农业银行) gemeint.

<sup>4</sup> Siehe hierzu Steven Barnett, *Banking Sector Developments*, in: *Esvar Prasad/Steven Barnett, China's Growth and Integration into the World Economy. Prospects and Challenges*, International Monetary Fund (im Folgenden IMF), Occasional Paper No. 232, Washington, D.C. 2004, S. 44.

<sup>5</sup> 不良贷款.

<sup>6</sup> 中国人民银行.

<sup>7</sup> Vgl. hierzu Nicholas R. Lardy, *China and the Asian Financial Contagion*, in: CHEN Baizhu/Dietrich J. Kimball/Yi Fang (Hrsg.), *Boulder, Colorado 2000*, S. 27ff.

<sup>8</sup> Zu den „Schutzmechanismen“, die eine Ausweitung der Krise auf China verhinderten, siehe Nicholas R. Lardy, *China's Unfinished Economic Revolution*, Washington, D.C. 1998, S. 197ff.

Angesichts der vielen Parallelen zwischen Chinas schwachem Finanzsystem und dem vieler betroffener ostasiatischer Länder wurde im November 1997 auf höchster politischer Ebene eine Nationale Arbeitskonferenz zur Reform des Finanzsystems abgehalten, auf der die Probleme des chinesischen Finanz- und Bankensystems diskutiert wurden. Man räumte der Sanierung der Staatsunternehmen und der Banken höchste Priorität ein und kündigte zugleich umfangreiche und zum Teil drastische Maßnahmen an.<sup>9</sup> Neben der Schließung insolventer Finanzinstitute wurden Übernahmen und Fusionen im Rahmen der Bankenkonsolidierung und zur besseren Überwachung durchgeführt.<sup>10</sup> Darüber hinaus sollte die Wirksamkeit der Bankenaufsicht durch die Zentralbank erhöht werden, indem die Struktur der PBC reorganisiert wurde. Mit der Reduzierung der ehemals 31 auf Provinzebene angesiedelten auf 9 regionale Niederlassungen erhoffte man sich, die Einflussnahme auf Kreditentscheidungen seitens der Lokalregierungen zu beseitigen und eine effektivere Geldpolitik umsetzen zu können.<sup>11</sup> Ferner wurde der offizielle Kreditplan zum Ende des Jahres 1997 abgeschafft und durch die Steuerung der Aktiv-Passiv-Relationen<sup>12</sup> ersetzt.<sup>13</sup>

Eine wichtige Reformmaßnahme zielte auf die Sanierung der vier maroden Staatsbanken und auf den Abbau der faulen Kredite. Hierzu wurden ihnen 1998 RMB 270 Mrd. (US\$ 32,5 Mrd.) in Form von speziellen Staatsanleihen zugeführt, wodurch sich ihre Eigenkapitalausstattung deutlich verbesserte.<sup>14</sup> Zuvor senkte die PBC den Mindestreservesatz von 13% auf 8% und ermöglichte den Banken den Ankauf der vom Finanzministerium begebenen Anleihen.<sup>15</sup> Das Finanzministerium führte seinerseits den gesamten Erlös wieder den vier

Banken zu. Begleitet wurde die Rekapitalisierung der Banken durch die Gründung von vier staatseigenen Vermögensverwaltungsgesellschaften<sup>16</sup> (Asset Management Companies, im Folgenden AMC) und durch die versuchsweise Einführung eines fünfstufigen Kreditklassifizierungssystems im Rahmen der neuen „Grundsätze für die Klassifizierung von Kreditrisiken“<sup>17</sup> (im Folgenden: Grundsätze für die Kreditklassifizierung), bei der die bisherige nach der Fälligkeit des Kredits zugrunde gelegte Kreditbewertung um eine Risikokomponente ergänzt wurde und Rückstellungen entsprechend der definierten Risikokategorie verlangt wurden.<sup>18</sup> Daneben sollten die Banken im Rahmen des neuen Kreditmanagements bei der Zinssetzung mehr Spielraum erhalten und die Bonität der Schuldner berücksichtigen. Während das neue Kreditmanagement beim *Flow*-Problem, der Entstehung neuer „schlechter“ Kredite, ansetzte, war die Schaffung der AMC auf die Behandlung des *Stock*-Problems, also der bestehenden faulen Kredite, gerichtet. Zur Abwicklung des Altlastenproblems wurde 1999 für die „vier Großen“ jeweils eine staatliche AMC gegründet. Diese sollten insbesondere durch den Tausch von Schulden gegen Unternehmensanteile<sup>19</sup> (debt-equity swaps), aber auch durch andere Verwertungsverfahren versuchen, die Portfoliostruktur der Banken zu verbessern und deren Kommerzialisierung zu erleichtern.<sup>20</sup>

## 1. Das Problem der notleidenden Kredite

Die Diskussion über die Probleme des chinesischen Bankensystems konzentriert sich auf den hohen Bestand notleidender Kredite, deren exakte Höhe schwer quantifizierbar ist. Einige Experten sprechen sogar davon, dass die vier staatlichen Banken technisch insolvent seien.<sup>21</sup> Ursächlich dafür ist die noch andauernde Kreditvergabe an

<sup>9</sup> Im Frühling 1998 kündigte Zhu Rongji die Lösung der damit verbundenen Probleme innerhalb von drei Jahren an, siehe hierzu *Nicholas R. Lardy*, a.a.O. (Fn. 7), S. 34f.

<sup>10</sup> In den Jahren 1997 und 1998 schloss die PBC 42 Finanzinstitute, dabei wurde den Einlagen privater Anleger Vorrang eingeräumt, um so einen Vertrauensverlust der Bevölkerung in die Banken zu verhindern, vgl. hierzu *Margot Schüller*, Ist das chinesische Bankensystem für die nächste Finanzkrise gerüstet? Ansätze zur marktwirtschaftlichen Transformation und neue Herausforderungen für die Banken seit Ende der 90er Jahre, in: CHINA aktuell, August 2001, S. 885f.

<sup>11</sup> Die neuen Zweigstellen befinden sich in Tianjin, Shanghai, Shenyang, Nanjing, Jinan, Wuhan, Guangzhou, Chengdu und Xi'an. Für die Aufteilung der Provinzen auf die regionalen Niederlassungen siehe *YANG Dali L.*, Remaking the Chinese Leviathan. Market Transition and the Politics of Governance in China, Stanford 2004, S. 85. Nunmehr werden die Leiter der PBC Niederlassungen direkt von der Zentrale der PBC ernannt, vgl. hierzu *Alexander H.G. Rinnooy Kan*, Der Bank- und Finanzsektor in China, in: *Laurence J. Brahm* (Hrsg.), Chinas Jahrhundert: Die Zukunft der nächsten ökonomischen Supermacht hat bereits begonnen, Weinheim 2001, S. 360.

<sup>12</sup> 资产负债比例管理.

<sup>13</sup> Vgl. hierzu *Nicholas R. Lardy*, a.a.O. (Fn. 8), S. 208.

<sup>14</sup> Außerdem erhielten die Banken in den Jahren 1997-1999 zusätzliches Kapital, um Abschreibungen vornehmen zu können, vgl. *Carsten A. Holz/ZHU Tian*, Assessment of the Current State of China's Economic Reforms, in: *The Chinese Economy*, Vol. 35 (2002), Nr. 3, S. 75.

<sup>15</sup> Um den inflationären Druck zu reduzieren, rief die PBC Zentralbankkredite an die „vier Großen“ zurück. Ob das Ziel der Erfüllung der Eigenkapitalnorm dadurch erreicht wurde, kann mangels belastbarer Informationen nicht abschließend bestätigt werden. Für eine ausführliche Darstellung siehe *YK Mo*, A Review of Recent Banking Reforms in China, in: *Bank of International Settlements* (im Folgenden BIS) (Hrsg.), Strengthening the Banking System in China: Issues and Experience, Policy Papers No. 7, Basel 1999, S. 93f.

<sup>16</sup> 金融资产管理公司.

<sup>17</sup> „Versuchsweise Fassung“ (贷款风险分类指导原则 [ 实行 ]) vom 20.4.1998, siehe unter: [http://www.chinaacc.com/fagui/2003\\_12/3122211291667.htm](http://www.chinaacc.com/fagui/2003_12/3122211291667.htm) und endgültige Fassung vom 24.12.2001, siehe unter: <http://www.chinaacc.com/fagui/jrfg/20624145350.htm>

<sup>18</sup> Vgl. v.a. § 28 Grundsätze für die Kreditklassifizierung. Allerdings wurden diese Grundsätze nicht durch korrespondierende Rückstellungsvorschriften begleitet, so dass die Höhe der Rückstellungen zunächst bei 1% aller ausgegebenen Kredite bestehen blieb, vgl. hierzu *YK Mo*, a.a.O. (Fn. 15), S. 98.

<sup>19</sup> 债券转股.

<sup>20</sup> Für ergänzende Informationen zu den Maßnahmen seit Ende 1997 siehe *Nicholas R. Lardy*, a.a.O. (Fn. 8), S. 207ff.; *YK Mo*, a.a.O. (Fn. 15), S. 93ff. und *CHEN Ji/Stephen C. Thomas*, Banking on China, in: *The China Business Review* 1999, November-December, S. 19ff.

unrentable Staatsunternehmen. Dank der kräftig wachsenden Wirtschaft und angesichts fehlender Alternativen der Einleger bei einer anhaltend hohen Sparquote ist die Liquidität der Banken derzeit nicht gefährdet.<sup>22</sup> Allerdings ist die Finanzstabilität dieser und anderer Banken mit einer ähnlich schlechten Kreditstruktur nicht gesichert. Ein großes Volumen an faulen Krediten erfordert umfangreiche Rückstellungen, die ihrerseits zu einer niedrigen Rentabilität führen und sich negativ auf die Eigenkapitalbasis auswirken. Zudem bedingt das schlechte Portfolio eine höhere Eigenkapitalunterlegung. Sinkt das Eigenkapital, schrumpft auch der „Puffer“ für mögliche Verluste. Alles in allem gefährdet das hohe Volumen an Problemkrediten die Zahlungsfähigkeit der Banken, schwächt ihre Konkurrenzfähigkeit bzw. schränkt ihren Handlungsspielraum im Vergleich zu ausländischen Banken oder zu profitableren Wettbewerbern im Inland ein. Ohne Lösung dieses Problems bleibt das gesamte Bankensystem fragil und eine Finanzkrise nicht ausgeschlossen.

Das wahre Ausmaß der notleidenden Kredite lässt sich bis heute nicht genau beziffern, obwohl sich die Offenlegungspraxis der Bilanzen seit 2002 allmählich verbessert hat. Nach offiziellen Angaben der PBC für Ende 2002 beliefen sich die notleidenden Kredite der vier großen Staatsbanken auf RMB 1,86 Bill. (US\$ 202 Mrd.) bzw. 26,1% der vergebenen Kredite. Dagegen liegt ihr Anteil nach unabhängigen Schätzungen bei 30-40% bzw. RMB 3,1 bis 6,2 Bill. (US\$ 375-750 Mrd.).<sup>23</sup> Die zum Teil starken Abweichungen zwischen den offiziellen Angaben und den Schätzungen waren lange Zeit auf unterschiedliche Berechnungsmethoden und auf politisch gewollte Intransparenz im Unternehmenssektor sowie auf bankbetriebliche Unzulänglichkeiten zurückzuführen.<sup>24</sup> Nur sehr langsam kam ein einheitliches, mit internationalen Standards vergleichbares Kreditklassifizierungssystem zur Anwendung. Bis 1994 hatte jede größere Bank ihr eigenes System für die Klassifizierung fauler Kredite. Da die PBC Obergrenzen für die Zuordnung von Problemkrediten vorgab, war die

Belastbarkeit der von den Banken herausgegebenen Zahlen gering.<sup>25</sup> Seit 1995 gibt es eine auf den Zeitraum des Zahlungsverzugs ausgerichtete, einheitliche Einteilung in drei Klassen.<sup>26</sup> Mit der landesweiten Einführung eines fünfstufigen Kreditklassifizierungssystems Anfang 2002 nähert sich China internationalem Standard, da es zusätzlich eine vorausschauende Risikobewertung einschließt.<sup>27</sup> Nach dieser Form der Kreditklassifizierung beruht ein großer Teil auf dem subjektiven Urteil des Bewertenden, so dass die Angaben zur Höhe der Problemkredite sehr unterschiedlich ausfallen können.<sup>28</sup>

Lange Zeit bestand die Hauptaufgabe der Banken in der Unterstützung des Staatshaushaltes und der Staatsunternehmen. Sie vergaben Kredite gemäß den von der Regierung vorgegebenen Kreditplänen und weniger aufgrund von Profitabilitätskriterien. Diese Kredite werden als *policy loans*<sup>29</sup> oder als *relending*<sup>30</sup> bezeichnet. Es ist jedoch schwierig, *policy loans* auf einen bestimmten Zweck zu reduzieren bzw. mangels einheitlicher Definition zu bestimmen. Was messbar ist, sind die Kredite der Zentralbank an die vier Staatsbanken (*relending*). Damit wurden bestimmte Projekte finanziert, die von der Staatlichen Planungskommission „ausgesucht“ wurden. Daneben wurden lokale Banken unter Druck gesetzt,

<sup>25</sup> Dabei bestimmte die PBC, dass nicht mehr als 2% als „schlechte Kredite“, also Kredite, die nach dem Konkurs und der Liquidation nicht mehr rückholbar sind, nicht mehr als 5% als „Problemkredite“, d.h. Kredite, für die zwar noch Zinsen gezahlt werden, deren Rückzahlung aber seit mehr als drei Jahren überfällig ist, sowie maximal 8% als „Besorgnis erregend“, d.h. die Schuldner sind mit ihrer Rückzahlung mehr als ein Jahr im Rückstand, eingestuft wurden, siehe *Nicholas R. Lardy*, a.a.O. (Fn. 8), S. 115f.

<sup>26</sup> Die erste Kategorie, „überfällige Kredite“ (逾期贷款), schließt jene Kredite ein, die bei Fälligkeit oder auch nach Fristverlängerung nicht zurückgezahlt wurden. Unter die nächste Kategorie, „zweifelhafte Kredite“ (呆滞贷款), fallen all jene Kredite, die nach einer vom Finanzministerium festgelegten Anzahl von Jahren überfällig sind oder deren Schuldner die Produktion bzw. das Projekt bereits eingestellt hat. Zur letzten Kategorie, den „uneinbringlichen Forderungen“ (呆帐贷款), zählen jene Kredite, die nach einschlägigen Vorschriften des Finanzministeriums als uneinbringlich eingestellt werden, vgl. § 34 der „Allgemeinen Darlehensregeln [für Geschäftsbanken]“ (im Folgenden Darlehensregeln) (贷款通则) vom 28.6.1996, deutsch in: *Franz Münzel* (Hrsg.), *Chinas Recht*, 28.6.96/1. Nach § 35 der ersten versuchsweisen Fassung der Darlehensregeln (贷款通则 [试行]) vom 27.7.1995, chinesisch-englisch in: *China Law & Practice* (im Folgenden CLP), Vol. 9 (1995), Nr. 9, S. 35-53, waren Kredite dann „zweifelhafte“, wenn sie mehr als zwei Jahre überfällig waren und es gab fünf Voraussetzungen für die Einstufung als „uneinbringlich“, z.B. wenn ein Schuldner Bankrott erklärt hat und in Liquidation gegangen ist. Für eine ausführliche Erläuterung des Zustandekommens der Unterbewertung notleidender Kredite, siehe hierzu *Nicholas R. Lardy*, a.a.O. (Fn. 8), S. 116ff.

<sup>27</sup> Dieses Klassifizierungssystem wurde bereits 1998 probeweise in einigen Küstenstädten eingeführt, siehe *Eui-Hyun Choi*, *Reform of the Financial Institutions in China: Issues and Policies*, Korean Institut for International Economic Policy, Discussion Paper 02-07, Seoul 2002, S. 15. Bei der Entscheidung über die Risikoklassen „ordnungsgemäß“ (正常), „kritisch“ (关注), „unter Standard“ (次级), „zweifelhafte“ (可疑) und „Verlust“ (损失) müssen die Banken nunmehr die Rückzahlungsfähigkeit des Schuldners, sein bisheriges Kreditverhalten sowie den Wert seiner Sicherheit mitberücksichtigen. Die letzten drei Kategorien werden als notleidend bezeichnet, vgl. Grundsätze für die Kreditklassifizierung vom 20.4.1998 bzw. 24.12.2001 (Fn. 17).

<sup>21</sup> Vgl. hierzu *Syetarn Hansakul*, *Chinas Finanzsektor: Institutionelle Rahmenbedingungen und Strukturprobleme*, China Spezial, Deutsche Bank Research, März 2004, siehe unter: [http://www.dbresearch.com/PROD/DBR\\_INTERNET\\_EN=PROD000000000072461.pdf](http://www.dbresearch.com/PROD/DBR_INTERNET_EN=PROD000000000072461.pdf), S. 15.

<sup>22</sup> Dennoch ist Vorsicht geraten, denn anhaltende Meldungen über einen hohen oder gar steigenden Bestand an Problemkrediten könnten das Vertrauen der Bevölkerung in die Banken erschüttern und zu einem Abzug der Einlagen führen.

<sup>23</sup> Vgl. *Syetarn Hansakul*, a.a.O. (Fn. 21), S. 11.

<sup>24</sup> Zudem ist die Klassifizierung der Kredite nach Lange immer noch sehr grob, siehe *Thomas A. Lange*, *Zur Aufsicht der Banken in China – Die China Banking Regulatory Commission und das Problem der Notleidenden Kredite*, in: *Thomas A. Lange/Edgar Löw* (Hrsg.), *Rechnungslegung, Steuerung und Aufsicht von Banken. Kapitalmarktorientierung und Internationalisierung*, Wiesbaden 2004, S. 507.

Kredite für sehr ehrgeizige Projekte lokaler Regierungen, darunter auch von der Zentralregierung nicht genehmigte Projekte, und Kredite an unrentable Unternehmen zu gewähren.<sup>31</sup> Die Zunahme der Kredite seit dem Reformbeginn war zunächst auf die Umstellung der Finanzierung der Staatsunternehmen von Zuweisungen aus dem Budget auf Bankkredite<sup>32</sup> zurückzuführen. Zudem finanzierten die Staatsunternehmen einen großen Teil des sozialen Wohlfahrtssystems des Landes. Die Kosten hierfür und für die Löhne sind bei annähernd gleichbleibender Produktivität kontinuierlich gestiegen, folglich nahm die Rentabilität der Unternehmen ab und dies trug wesentlich zum Anstieg der faulen Kredite bei.<sup>33</sup> Als Träger des sozialen Sicherungssystems und bedeutender Arbeitgeber nutzten die Staatsbetriebe andererseits die für sie geltenden „weichen Budgetrestriktionen“, d.h. freien Zugang zu Bankkrediten. Die Banken hatten ihrerseits wenig dazu beigetragen, disziplinierend auf ihre Schuldner einzuwirken, da es sich dabei größtenteils um staatlich abgesicherte Staatsunternehmen handelte.<sup>34</sup> Auch zeigten sie geringes Interesse daran, ihre schlechten Kreditportfolios aufzubessern und machten vielmehr von dem lückenhaften Bilanzierungs- und Rechnungsprüfungssystem Gebrauch.<sup>35</sup> Darüber hinaus ist das Ausmaß des Problems vor dem Hintergrund überbewerteter Ertragszahlen der Banken und nicht voll wirksamer Anwendung des neuen Klassifizierungssystems sowie der risikobasierten Rückstellungsvorschriften nicht genau bezifferbar.<sup>36</sup> Ferner ist der informelle Druck auf die „vier Gro-

ßen“ zur Finanzierung staatlicher Schlüsselprojekte auch nach der offiziellen Abschaffung des Kreditplans unvermindert hoch.<sup>37</sup>

## 2. Die AMC's: Hintergründe und Entstehung

Die chinesische Regierung begann 1994, mit der Gründung der drei Policy Banks<sup>38</sup> das Problem der faulen Kredite anzugehen, indem die politisch gelenkte von der kommerziellen Kreditvergabe getrennt werden sollte. Allerdings konnte dies nur bedingt umgesetzt werden, so dass die Policy Banks vorwiegend die Finanzierung langfristiger Infrastrukturprojekte übernommen haben, während die „vier Großen“ weiterhin auf den staatlichen Unternehmen „sitzen blieben“ und sich ihr Kreditportfolio dadurch zunehmend verschlechterte.<sup>39</sup> Unterstützend stellte die Regierung den staatlichen Großbanken in den Jahren 1997-1999 umfangreiche Finanzhilfen zur Verfügung.<sup>40</sup>

In den Monaten April bis Oktober 1999 gründete sie nach dem Vorbild der amerikanischen Resolution Trust Company (im Folgenden RTC) vier staatseigene AMC's, um notleidende Kredite von den vier Staatsbanken und einer der Policy Banks, der Staatlichen Entwicklungsbank (State Development Bank), anzukaufen und abzuwickeln.<sup>41</sup> Jeder der vier AMC's ist eine der „vier Großen“ zugeordnet: Cinda AMC<sup>42</sup> der Baubank<sup>43</sup> (China Construction Bank, im Folgenden CCB), Huarong AMC<sup>44</sup> der Industrie- und Handelsbank<sup>45</sup> (Industrial and Commercial Bank of China, im Folgenden ICBC), Orient AMC<sup>46</sup> der Bank of China<sup>47</sup>, im Folgenden BOC) und Great Wall AMC<sup>48</sup> der Landwirtschaftsbank<sup>49</sup> (Agricultural Bank of China, im Folgenden ABC).<sup>50</sup> Als Startkapital wur-

<sup>28</sup> Für gewöhnlich fällt die Bewertung nach der neuen Methode höher aus, vgl. hierzu *Syetarn Hansakul*, a.a.O. (Fn. 21), S. 11.

<sup>29</sup> 政策贷款.

<sup>30</sup> 再贷款.

<sup>31</sup> Näheres zu Policy Lending siehe *Nicholas R. Lardy*, a.a.O. (Fn. 8), S. 83ff. und *Hassanali Mehran/Marc Quintyn/Tom Nordman/Bernard Laurens*, Monetary and Exchange System Reforms in China. An Experiment in Gradualism, IMF, Occasional Paper No. 141, Washington, D.C. 1996, S. 14.

<sup>32</sup> 拨改贷.

<sup>33</sup> Manche Autoren führen die Verluste der Staatsunternehmen auf die zunehmende Konkurrenz nicht-staatseigener Unternehmen gepaart mit Veränderungen in der Steuer- und Preispolitik zurück. Zur Diskussion um die Produktivität und die finanzielle Lage der Staatsbetriebe vgl. *HUANG Yiping/Wing Thye Woo/Ron Duncan*, Understanding the Decline of China's State Sector, in: *Economic Policy in Transition Economies (MOCT-MOST) 1999*, Nr. 1, S. 3ff. und *Lawrence J. Lau*, The Macroeconomy and Reforms of the Banking Sector in China, in: *BIS* (Hrsg.): Strengthening the Banking System in China: Issues and Experience, Policy Papers No. 7, Basel 1999, S. 75ff.

<sup>34</sup> Man spricht auch von einer impliziten staatlichen Garantie für große Staatsunternehmen, die durch Moral Hazard-Verhalten sowohl bei den Banken als auch bei den Unternehmen selbst zum Ausdruck kommt, vgl. *Cem Karacadağ*, Financial System Soundness and Reform, in: *Wanda Tseng* (Hrsg.), China: Competing in the Global Economy, IMF, Washington, D.C. 2003, S. 164.

<sup>35</sup> Zu den Gründen für die Zunahme der notleidenden Kredite vgl. *CHEN Chien-Hsun/SHIH Hui-Tzu*, Banking and Insurance in the New China. Competition and the Challenge of Accession to the WTO, Cheltenham and Northampton 2004, S. 28 und *Eui-Hyun Choi*, a.a.O. (Fn. 27), S. 16f.

<sup>36</sup> Für eine ausführlichere Erklärung zur überbilanziellen Bewertung der Profitabilität der Banken vgl. hierzu *Nicholas R. Lardy*, a.a.O. (Fn. 8), S. 100ff.

<sup>37</sup> So verweisen Holz und Zhu auf ein Rundschreiben, in dem die vier Staatsbanken zur erhöhten Kreditvergabe aufgefordert wurden, um ein hohes Wachstum sicherstellen zu können, vgl. hierzu *Carsten A. Holz/ZHU Tian*, a.a.O. (Fn. 14), S. 82f.

<sup>38</sup> 政策性银行. Dabei handelt es sich um die Staatliche Entwicklungsbank (国家开发银行), die Im- und Export-Bank (中国进出口银行) und die landwirtschaftliche Entwicklungsbank (中国农业发展银行).

<sup>39</sup> Zu den Schwierigkeiten mit den Policy Banks siehe *PEI Minxin*, The Political Economy of Banking Reforms in China, 1993-1997, in: *Journal of Contemporary China* 1998, 7 (18), S. 346ff.

<sup>40</sup> Siehe hierzu *Carsten A. Holz/ZHU Tian*, a.a.O. (Fn. 14), S. 75.

<sup>41</sup> Vgl. dazu § 2 der „Bestimmungen für Finanz-Vermögensverwaltungs-Gesellschaften“ (im Folgenden AMC Bestimmungen) (金融资产管理公司条例) vom 10.11.2000, deutsch in: *Frank Münzel* (Hrsg.), a.a.O., 10.11.00/1.

<sup>42</sup> 信达金融资产管理公司.

<sup>43</sup> 中国建设银行.

<sup>44</sup> 华融金融资产管理公司.

<sup>45</sup> 中国工商银行.

<sup>46</sup> 东方金融资产管理公司.

<sup>47</sup> 中国银行.

<sup>48</sup> 长城金融资产管理公司.

<sup>49</sup> 中国农业银行.

den sie vom Finanzministerium mit jeweils RMB 10 Mrd. ausgestattet. Zwischen 1999 und 2000 wurden ihnen Problemkredite mit einem Gesamtvolumen von RMB 1,4 Bill. (US\$ 169 Mrd.) bzw. über 20% der Kredite der vier Staatsbanken (18% des BSP von 1998) zum Buchwert übertragen.<sup>51</sup> Bei dem Transfer handelte es sich keinesfalls um alle Problemkredite in den Büchern der Banken, sondern er beschränkte sich auf Kredite vor 1996 und auf jene, die vor Ende 1998 nach dem alten System als „nachrangig“ oder „zweifelhaft“ klassifiziert worden waren.<sup>52</sup> Bis zum Ende des 2. Quartals 2005 hatten die vier AMC's 57,94% der faulen Kredite in ihrem Portfolio liquidiert, wobei die Erlösquote bei lediglich 20,69% lag.<sup>53</sup>

Ein Vergleich mit der RTC macht deutlich, dass sich die AMC's in einigen Punkten wesentlich schlechteren Ausgangsbedingungen gegenübersehen. Abgesehen vom geringeren Umfang problembehafteter Kredite, handelte es sich bei den von den Savings and Loan Associations (im Folgenden S&Ls) übernommenen Krediten um „werthaltiges“ Vermögen, d.h. Kredite, die durch Hypotheken (50%), durch Bargeld oder durch andere Wertpapiere besichert waren, und daher leicht an den entwickelten Kapitalmärkten veräußert werden konnten. Demgegenüber sahen sich die AMC's weitgehend mit unbesicherten Krediten und schwer liquidierbaren Forderungen konfrontiert. Zudem verfügt China nur über einen schwachen und segmentierten Kapitalmarkt. Darüber hinaus sind die S&Ls geschlossen oder mit anderen Banken fusioniert worden, so dass weitere Problemkredite nicht zu erwarten waren. Schließlich verfügte die RTC, unter intensiver Hinzunahme externer Berater, über kompetente und erfahrene Mitarbeiter.<sup>54</sup> In China ist es dagegen schwieriger, qualifizierte Fachleute von außen zu finden. Angesichts der vielfältigen Aufgabenstellungen, die die AMC's

zu erfüllen haben, müssten die Angestellten über Kenntnisse im Bereich Management, Investment, Consulting usw. verfügen, was jedoch nicht der Fall sein dürfte, da das Personal überwiegend aus den korrespondierenden Staatsbanken stammt.<sup>55</sup>

Trotz der Ankündigung des ehemaligen Präsidenten der PBC, Dai Xianglong, im Jahre 2001, dass es keine weiteren Übertragungen von Problemkrediten an die AMC's geben werde, ist es der Regierung nicht gelungen glaubhaft zu machen, dass es sich um ein einmaliges Engagement handelte. Ohne eine Form der Selbstbindung (credible commitment) seitens des Staates wird es schwer sein, das sorglose Verhalten sowohl der Banken als auch der Staatsunternehmen wirksam zu verändern. Als problematisch wird die Involvierung mehrerer Regierungsbehörden angesehen, die ihrerseits unterschiedliche Ziele verfolgen. Außerdem ist die Rolle des Staates als Eigentümer sowohl der Staatsunternehmen (Schuldner) als auch der Banken (Gläubiger) und der AMC's konfliktreich.<sup>56</sup>

Ein wesentlicher Schwachpunkt dieses Konzeptes ist, dass es das *Flow*-Problem völlig außer Acht lässt. So zeigt der Vergleich unter den osteuropäischen Transformationsländern, dass Ungarn mit seiner Kombination aus Rekapitalisierung und Privatisierung der Staatsbanken sehr erfolgreich gewesen ist, was anhand der Magyar Hitel Bank verdeutlicht werden soll. Nach der Rekapitalisierung hatte man die schlechten Kreditnehmer einschließlich ihrer Einlagen vom „guten Teil“ der Bank getrennt und einer neu gegründeten Abteilung zur Abwicklung unterstellt. Nur der „gute Teil“ der Bank wurde an einen strategischen ausländischen Investor verkauft, der Kapital und Know-how in die Bank einbrachte. Eine solche Strategie wird von Bonin auch für die AMC's vorgeschlagen, die dann langfristig bestehen bleiben sollen.<sup>57</sup>

### 3. Das Instrumentarium der AMC's gemäß den gesetzlichen Bestimmungen

Die Lebensdauer der AMC's ist auf zehn Jahre begrenzt. Während dieser Zeit verfolgen sie das Ziel, die notleidenden Kredite abzuwickeln und die Reform und Entwicklung der staatseigenen Banken und Unternehmen zu unterstützen (§1 der

<sup>50</sup> Cinda AMC hat zugleich auch faule Kredite der Staatlichen Entwicklungsbank übernommen.

<sup>51</sup> Vgl. MA Guonan/Ben S.C. Fung, China's Asset Management Corporations, BIS, Working Papers, No. 115, Basel 2002, S. 2 und MA Jun, Financial Liberalisation: Slow and Steady, in: The China Business Review 2001, May-June, S. 13. Nach Bonin und Huang waren es RMB 1,3 Bill., 19% der Kredite der „vier Großen“ und 16% des BSP von 1999, siehe John P. Bonin/HUANG Yiping, Dealing with the Bad Loans of the Chinese Banks, William Davidson Institute, Working Paper No. 357, Ann Arbor 2001, S. 20. In dem Kreditpaket waren auch „gute“ Assets, ca. RMB 200 Mrd., enthalten, vgl. MA Guonan/Ben S.C. Fung, a.a.O. (Fn. 51), S. 3.

<sup>52</sup> Siehe hierzu MA Guonan/Ben S.C. Fung, a.a.O. (Fn. 51), S. 2. Viele Autoren erwähnen nur die Kredite vor 1996 und begründen dies damit, dass aus Sicht der Regierung die Banken nach dem Erlass des Geschäftsbankengesetzes eigenverantwortlich für die Kreditvergabe seien, siehe dazu u.a. John P. Bonin/HUANG Yiping, a.a.O. (Fn. 51), S. 20. Gemäß § 11 AMC Bestimmungen legt der Staatsrat den Bereich und den Umfang fest, der angekauft werden soll.

<sup>53</sup> Vgl. hierzu <http://www.cbrc.gov.cn/english/module/view-info.jsp?infoID=1332>.

<sup>54</sup> Zur besseren Ausgangslage der RTC vgl. John P. Bonin/HUANG Yiping, a.a.O. (Fn. 51), S. 12f. und 17f.

<sup>55</sup> Siehe hierfür John P. Bonin/HUANG Yiping, a.a.O. (Fn. 51), S. 23 und Nicholas C. Howson, The AMC's' Debt-for-Equity Swaps: Opportunities for Foreign Capital, in: The Chinese Business Review 2001, September-October, S. 56.

<sup>56</sup> Zu dieser Problematik vgl. MA Guonan/Ben S.C. Fung, a.a.O. (Fn. 51), S. 15 und John P. Bonin/HUANG Yiping, a.a.O. (Fn. 51), S. 22ff.

<sup>57</sup> Näheres zu den Erfahrungen der osteuropäischen Länder und ihrer Bedeutung für China siehe John P. Bonin, Banking Reform in China: Gradually Strengthening Pillar or Fragile Reed? William Davidson Institute, Working Paper No. 234, Ann Arbor 1999, S. 15ff.

„Bestimmungen für Finanz-Vermögensverwaltungs-Gesellschaften“<sup>58</sup> (im Folgenden AMC Bestimmungen)). Angesichts der unterschiedlichen und zum Teil konträren Zielsetzungen wird ihre Arbeit erheblich erschwert. Neben der Eintreibung von Schulden können sie das nach Ankauf der notleidenden Kredite gebildete Vermögen verpacken, übertragen oder restrukturieren, Forderungen in Anteilsrechte umwandeln sowie weitere Geschäfte durchführen (§ 10 AMC Bestimmungen).<sup>59</sup> In den meisten Fällen wurde als Mittel die Umwandlung in Unternehmensanteile gewählt, welches auch der politisch bevorzugte Weg ist.<sup>60</sup> Dadurch sollen die Unternehmen von ihrer schweren Schulden- und Zinslast befreit und restrukturiert werden, damit sie anschließend an die Börse gebracht oder an Investoren verkauft werden können.<sup>61</sup> Als Anteilhaber des Unternehmens kann und soll eine AMC im Vorstand und im Aufsichtsrat mitwirken (§ 20 AMC Bestimmungen). Es ist allerdings fraglich, ob das Personal der AMCs über entsprechende Management-Qualifikationen verfügt und es entscheidende Sanierungsmaßnahmen bis hin zur Schließung tatsächlich durchführen kann.<sup>62</sup> Skepsis an der Durchsetzungsfähigkeit der AMCs ist insofern angebracht, als dass der Tausch in Anteilsrechte gemäß § 17 AMC Bestimmungen der staatlichen Industriepolitik zu folgen sowie der Optimierung der Wirtschaftsstruktur und der Förderung der Unternehmen zu dienen habe. Die dafür in Frage kommenden staatseigenen Unternehmen werden von der Staatlichen Wirtschafts- und Handelskommission (State Economic and Trade Commission, im Folgenden SETC) ausgewählt und als Empfehlung an die AMCs weitergegeben.<sup>63</sup> Da es sich bei vielen der auserwählten um große und politisch bedeutsame Staatsunterneh-

men handelt, liegt die Annahme nahe, dass sich die AMCs der Entscheidung der SETC zu beugen haben.<sup>64</sup> Die erworbenen Unternehmensanteile können von den AMCs gemäß den gesetzlichen Bestimmungen an in- und ausländische Investoren übertragen werden (§ 21 AMC Bestimmungen), was sich jedoch in vielerlei Hinsicht als problematisch erweist. Ein großes Hindernis stellt dabei die Bewertung der faulen Kredite dar, die zu einem überhöhten Preis an die AMCs übertragen wurden.<sup>65</sup> Dieser Preis wird anschließend als Grundlage für weitere Geschäfte herangezogen, der für potentielle Investoren oder Käufer oftmals zu hoch ist und daher wenig attraktiv erscheint. Weiterhin ist die Durchsetzung radikaler Restrukturierungen oder Liquidationen von Staatsbetrieben durch Investoren aus sozialpolitischen Gründen schwierig. Ebenso werden eine unzureichende vertragliche Absicherung und Kapitalverkehrsbeschränkungen als Mängel genannt.<sup>66</sup> Dass sich der Handlungsrahmen der AMCs im Wesentlichen auf die Umwandlung von Forderungen in Eigenkapital und auf den Verkauf von Sicherheiten beschränkt, liegt u.a. daran, dass die gesetzlichen Rahmenbedingungen noch lückenhaft und Primär- und Sekundärmärkte für diese Kredite noch unausgereift sind.<sup>67</sup>

Der Ankauf notleidender Kredite kann nach § 14 AMC-Bestimmungen auf zwei Arten beglichen werden: Zum einen durch den Transfer von Refinanzierungskrediten, die die PBC an die staatseigenen Geschäftsbanken vergeben hat, und zum anderen durch die Ausgabe von Schuldverschreibungen (AMC Bonds) an die zur AMC in Beziehung stehende Staatsbank.<sup>68</sup> Vor dem Hintergrund der Erfahrungen der ersten Jahre wird mit erheblichen Verlusten gerechnet. Es ist anzunehmen, dass aufgrund der geringen Erlösquote der Liquiditätsdruck ansteigen wird.<sup>69</sup> Die zuständigen Behörden haben dies durchaus erkannt und erhöhten den

<sup>58</sup> 金融资产管理公司条例 vom 10.11.2000, deutsch in: Frank Münzel (Hrsg.), a.a.O., 10.11.00/1.

<sup>59</sup> Die Übertragung von Vermögen soll im Wesentlichen durch Ausschreibungen und Auktionen erfolgen, siehe § 26 AMC Bestimmungen.

<sup>60</sup> Nicht nur Staatsbetriebe sondern auch Staatsbanken und Politiker, scheinen der Illusion zu unterliegen, darin eine kostenlose Beseitigung der gewaltigen Unternehmensschulden zu sehen, vgl. Henny Sender, New Bottles, Old Wine, in: Far Eastern Economic Review, 28.9.2000, S. 62.

<sup>61</sup> Nach Steinfeld wird sich an der Ausgestaltung dieses Konzeptes zeigen, wie weit die tatsächliche Reformbereitschaft der Regierung geht und welches Verständnis von „Markt“ vorherrscht. Bei konsequenter Durchführung kann die Umwandlung in Unternehmensanteile als Marktselektionsmechanismus wirken und sogar zu einer strategischen Reduzierung der Staatsbetriebe führen, vgl. Edward S. Steinfeld, Free Lunch or Last Supper? China's Debt-Equity Swaps in Context, in: The China Business Review 2000, July-August, S. 25ff.

<sup>62</sup> Dabei sind u.a. Entlassungen oder andere Einschnitte bei den Sozialleistungen gemeint. Zudem sollen die Lokalregierungen das Unternehmen hierbei unterstützen (§ 19 AMC Bestimmungen). Nach Lardy scheint die Ausübung der Eigentümerrechte wie bspw. die Neubesetzung des Managements durch die AMCs trotz einer Mehrheitsbeteiligung nicht gesichert zu sein, vgl. hierzu Nicholas R. Lardy, When will China's Financial System meet China's Needs, Brookings Foreign Policy Studies, 2000, Onlineversion, siehe unter: <http://www.brook.edu/view/papers/lardy/19991118.htm>, S. 4.

<sup>63</sup> Nach eigener Prüfung erstellt die entsprechende AMC einen Plan zur Umwandlung des empfohlenen Unternehmens, der von der SETC, dem Finanzministerium und der PBC überprüft wird und schließlich dem Staatsrat zur Genehmigung gemeldet werden muss (§ 18 AMC Bestimmungen).

<sup>64</sup> Die meisten Autoren sehen die SETC als eigentlichen Entscheidungsträger, so auch Henny Sender, a.a.O. (Fn. 60), S. 62.

<sup>65</sup> Nach § 12 AMC Bestimmungen werden die Kredite und die entsprechenden in die Gewinne und Verluste einzurechnenden Zinsen zum Buchwert übertragen.

<sup>66</sup> Für eine ausführlichere Darstellung der Probleme insbesondere für ausländische Investoren siehe Nicholas C. Howson, a.a.O. (Fn. 55), S. 57ff. und David G. Pierce/Lawrence S. Yee, China's Bank Asset Management Companies: Gold in Them Thar Hills?, in: CLP, Vol. 15 (2001), Nr. 7, S. 21ff.

<sup>67</sup> Siehe hierzu Syetarn Hansakul, a.a.O. (Fn. 21), S. 12.

<sup>68</sup> Nach Bonin und Huang machte erstere 40% und letztere 60% der Deckung aus, vgl. hierzu John P. Bonin/HUANG Yiping, a.a.O. (Fn. 51), S. 21. Dagegen schätzen Ma und Fung, dass die Kosten der Übertragung zu 3% vom Finanzministerium, zu 14% durch PBC-Kredite und zu 83% durch AMC Bonds aufzuteilen seien, vgl. MA Guonan/Ben S.C. Fung, a.a.O. (Fn. 51), S. 15.

Druck auf die AMCs, indem sie ein Quoten- und Bonussystem einführten. Mittlerweile betreiben die AMCs aktiv Kreditverkäufe, Auktionen, Restrukturierungen von Krediten, Zwangsvollstreckungen, Liquidierungen, Verbriefungen sowie auch Umschuldungen.<sup>70</sup> Mit Hilfe von spezialisierten ausländischen Unternehmen, die über Erfahrungen im Asset Management Bereich verfügen, wollen die AMCs verstärkt ausländische Investoren gewinnen. Auch der Gesetzgeber hat mit einer Reihe von Rechtsvorschriften versucht, die Sanierung der Unternehmen durch ausländische Beteiligungen voranzutreiben.<sup>71</sup> Für die Arbeit der AMCs sind insbesondere die „Vorläufigen Vorschriften zur Anziehung ausländischen Kapitals zur Beteiligung an der Umstrukturierung und Abwicklung von Assets durch Finanz-Vermögensverwaltungs-Gesellschaften“<sup>72</sup> (im Folgenden Umstrukturierungsvorschriften) von 2001 relevant. Hiernach können die AMCs die Preise nach einer Bewertung durch ein eigenständiges Institut frei aushandeln (§ 8 Umstrukturierungsvorschriften), d.h. sie können nun auch Abstriche am Preis vornehmen, wodurch die Liquidierung erleichtert wird. Bei der Anziehung ausländischen Kapitals sind die staatlichen Leitlinien für ausländische Investitionen zu berücksichtigen, so dass die Bereiche Kultur, Finanzgewerbe und Versicherungen sowie die im „Katalog zur Lenkung ausländischer Investitionen“<sup>73</sup> verbotenen bzw. eingeschränkten Sektoren (§ 4 Umstrukturierungsvorschriften) ausgeschlossen sind.

## II. Der Beitritt Chinas zur WTO

Im Verlauf des Transformationsprozesses im Bankensystem kann der Beitritt des Landes in die Welthandelsorganisation (im Folgenden WTO) am 11.12.2001 als ein weiterer Einschnitt betrachtet werden.<sup>74</sup> Der Bankensektor ist insofern betroffen, als dass der Anwendungsbereich des Dienstleistungsabkommens (General Agreement on Trade

in Services, im Folgenden GATS) mit dem Abschluss des 5. Protokolls im Dezember 1997 um den Finanzdienstleistungssektor erweitert wurde.<sup>75</sup> Anders als beim Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (General Agreement on Tariffs and Trade, im Folgenden GATT) ermöglicht das GATS den Mitgliedern ein höheres Maß an Selbstbestimmung hinsichtlich der Öffnung ihrer Finanzmärkte. Denn nur solche Dienstleistungen, die in einer Liste sog. spezifischer Verpflichtungen eingetragen sind, sind für die jeweiligen Mitgliedsländer bindend.<sup>76</sup>

In den bilateralen Beitrittsverhandlungen mit den Vereinigten Staaten und den europäischen Ländern hat China eine vergleichsweise weitgehende Öffnung des Bankensektors zugesagt. Vorgesehen ist der schrittweise Abbau aller geographischen und kundenbezogenen Restriktionen gegenüber ausländischen Finanzinstituten bis Ende 2006. Unmittelbar nach dem WTO-Beitritt genießen ausländische Banken in Bezug auf die Durchführung von Fremdwährungsgeschäften die gleiche Behandlung wie chinesische Banken. Demgegenüber sieht die Beitrittsvereinbarung einen Stufenplan für die Liberalisierung der Geschäfte mit der Landeswährung vor. In der Übergangszeit werden jedes Jahr zusätzliche Städte geöffnet. Hinsichtlich des Kundenkreises dürfen ausländische Kreditinstitute innerhalb von zwei Jahren nach der Mitgliedschaft Geschäfte in der Inlandswährung mit chinesischen Unternehmen abwickeln. Schließlich ist es ihnen innerhalb von fünf Jahren gestattet, mit allen Kundengruppen, also auch mit chinesischen Privatpersonen, RMB-Geschäfte auszuführen. In Einklang mit GATS hat sich China ebenfalls verpflichtet, Geschäftslizenzen einzig auf der Basis transparenter und umsichtiger Kriterien („solely prudential criteria“) zu erteilen, d.h. unabhängig von wirtschaftlichen Interessen oder quantitativen Einschränkungen. Darüber hinaus sollen innerhalb von fünf Jahren sämtliche Beschränkungen gegenüber ausländischen Banken hinsichtlich ihrer Eigentumsverhältnisse, ihrer Arbeitsweise oder ihrer Rechtsform abgeschafft werden.<sup>77</sup>

Für die chinesischen Finanzinstitute bedeutet dies, dass sie innerhalb einer kurzen Frist ihre

<sup>69</sup> Die Kosten v.a. für Dividendenzahlungen betragen seit 2000-2003 jährlich RMB 12 Mrd., vgl. *PEI Guijen/Sayuri Shirai*, China's Financial Industry and Asset Management Companies Problems and Challenges, Keio University COE Programm, Policy and Governance Working Papers No. 29, Tokio 2004, S. 21.

<sup>70</sup> Vgl. dazu *MA Guonan/Ben S.C. Fung*, a.a.O. (Fn. 51), S. 12.

<sup>71</sup> Dazu zählen u.a. die „Vorläufigen Vorschriften über die Verwendung ausländischen Kapitals zur Umstrukturierung staatseigener Unternehmen“ (利用外资改组国有企业暂行规定) vom 8.11.2002; chinesisch-englisch in: *CLP*, Vol. 16 (2002), Nr. 10, S. 101-110 und die „Vorläufigen Vorschriften über den Zusammenschluss und Erwerb von inländischen Unternehmen durch ausländische Investoren“ (外国投资者并购境内企业暂行规定) vom 7.3.2003, chinesisch-englisch in: *CLP*, Vol. 17 (2003), Nr. 3, S. 27-39.

<sup>72</sup> 金融资产管理公司吸收外资参与资产重组与处置的暂行规定 vom 26.10.2001, chinesisch-englisch in: *CLP*, Vol. 15 (2001), Nr. 10, S. 99-101.

<sup>73</sup> 外商投资产业指导目录 vom 11.3.2002, chinesisch-englisch in: *CLP*, Vol. 16 (2002), Nr. 3, S. 37-68.

<sup>74</sup> Für Informationen zum Aufbau und zur Funktionsweise der WTO siehe *BECK*, WTO- Welthandelsorganisation, München 2000, Einführung, S. IX-XXI.

<sup>75</sup> Die für den Finanzdienstleistungssektor maßgeblichen Bestimmungen finden sich in zwei Anlagen und in der „Vereinbarung über Verpflichtungen bezüglich Finanzdienstleistungen“, siehe *BECK*, a.a.O. (Fn. 74), S. 213ff. und *Waldemar Hummer/Friedl Weiss*, Vom GATT'47 zur WTO'94. Dokumente zur alten und neuen Welthandelsordnung, Wien 1997, S. 1039ff. Gemäß der Anlage zu Finanzdienstleistungen 5a) beinhaltet der Begriff „Finanzdienstleistungen“ „alle Versicherungsdienstleistungen und versicherungsbezogenen Dienstleistungen sowie alle Bank- und sonstigen Finanzdienstleistungen“, vgl. *BECK*, a.a.O. (Fn. 74), S. 214. Zu den Prinzipien des GATS vgl. auch *HUANG Daiwei*, Der chinesische Bankensektor im Zeichen des WTO-Beitritts: Reformrückstände und Herausforderungen, Bremen 2002, S. 59ff.

<sup>76</sup> Jeder Mitgliedsstaat verfügt über seine eigene spezifische Liste, vgl. *BECK*, a.a.O. (Fn. 74), Einführung, S. XVII.

finanzielle Stabilität herstellen müssen, um sich den Herausforderungen eines offenen Wettbewerbs stellen zu können. Der Handlungsbedarf ist angesichts der nur teilweise wirksamen Maßnahmen der letzten Jahre und der bestehenden Probleme groß. Vor diesem Hintergrund beschleunigte die PBC ihre Reformanstrengungen und ging verschärft gegen Verstöße seitens der Finanzinstitute und deren Beschäftigten vor.<sup>78</sup> Dass die Regierung mit den Fortschritten im Reformprozess unzufrieden war, zeigte sich nicht zuletzt an der Errichtung der Bankenaufsichtskommission<sup>79</sup> (China Banking Regulatory Commission, im Folgenden CBRC) im April 2003. Damit wollte die chinesische Führung ihre Entschlossenheit für weitere Reformen demonstrieren und die Effektivität der Bankenaufsicht steigern.

### 1. Die Bedeutung der Revision des Zentralbankgesetzes von 2003 für die PBC

Trotz der 1998 eingeleiteten Restrukturierung der PBC in regionale Niederlassungen, bedeutender Reformen bei den Geschäftsbanken und verbesserter Gesetzesvorschriften im Finanzbereich haben zahlreiche, zum Teil spektakuläre Betrugsfälle und der stetig ansteigende Bestand notleidender Kredite an der Effektivität der Regulierung des Bankensektors zweifeln lassen. Der PBC wurde vorgeworfen, dass sie dazu neige, die Bankenaufsicht der Geldpolitik unterzuordnen. Um Interessenkonflikte zu vermeiden, solle sich die Zentralbank ausschließlich auf die Geldpolitik konzentrieren und von der Überwachungsfunktion entbunden werden. Ob letztere durch eine neue Institution parallel zur Wertpapieraufsichtskommission<sup>80</sup> (China Securities Regulatory Commission, im Folgenden CSRC) und Versicherungsaufsichtskommission<sup>81</sup> (China Insurance Regulatory Commission, im Folgenden CIRC) oder durch eine Super-Aufsichtsbehörde, die für alle drei Segmente verantwortlich wäre, übernommen werden sollte, war umstritten.<sup>82</sup> Nach zwei Jahren heftigen Widerstands der PBC gegen eine solche Abtrennung wurde im Zuge der Regierungsumbildung im

März 2003 die Errichtung der CBRC beschlossen, welche einen Monat später umgesetzt wurde.<sup>83</sup>

Durch die Neufassung des „Gesetzes über die Chinesische Volksbank der VR China“<sup>84</sup> (Zentralbankgesetz, im Folgenden ZBG) und insbesondere durch Kap. 8 des ebenfalls revidierten „Geschäftsbankengesetzes der VR China“<sup>85</sup> (im Folgenden GBG) sowie durch das neue „Bankenaufsichtsgesetz der VR China“<sup>86</sup> (im Folgenden BAG) sollten im Rahmen der Finanzaufsichtsreform die Aufsicht über die Finanzinstitute gestärkt und die Regulierungszuständigkeiten zwischen der CBRC und der PBC klargestellt werden. Hierzu und in Anpassung an die Erfordernisse des Reformprozesses im Bankensektor sind diese zwei Revisionen und der (Neu-) Erlass am 27.12.2003 ergangen und traten am 1.2.2004 in Kraft. Der Gesetzgeber wollte der CBRC möglichst rasch eine gesetzmäßige Arbeitsgrundlage schaffen. Daher hatte man den Änderungsbereich der beiden Neufassungen bewusst auf wenige Aspekte beschränkt und umstrittene Punkte vertagt.<sup>87</sup>

Eine wesentliche Änderung im neuen Zentralbankgesetz betrifft die Streichung bzw. Neuregelung der Vorschriften zur Bankenaufsicht (§§ 1, 2 Abs. 2, 13, 31 ZBG). Nunmehr liegen die Kernaufgaben der Zentralbank in der Geldpolitik, in der Makrosteuerung, in der Verhinderung von Finanzkrisen und in der Überwachung des Kreditwesens in seiner Gesamtheit; mit dem Ziel, die Geldwertstabilität zu wahren und dadurch das Wirtschaftswachstum zu fördern (§§ 2, 3, 31 ZBG). Die

<sup>82</sup> Befürworter der Über-Aufsichtsbehörde haben auf die Aufhebung des Glass-Steagall Act in den USA im November 1999 verwiesen, welcher eine klare Segmentierung eben dieser drei Finanzbereiche beinhaltete und nunmehr als nicht mehr zeitgemäß betrachtet wurde, vgl. YANG Dali L., a.a.O. (Fn. 11), S. 89.

<sup>83</sup> Die Schaffung der CBRC als dritte Regulierungsbehörde - nach der CSRC 1992 und der CIRC 1998 - vervollständigt das Aufsichtssystem über das Finanzgewerbe. Zur Diskussion um eine separate Aufsichtsbehörde und den Bemühungen der PBC dies zu verhindern, siehe YANG Dali L., a.a.O. (Fn. 11), S. 88ff.

<sup>84</sup> 中华人民共和国中国人民银行法 vom 18.3.1995, chinesisch-englisch in: CLP, Vol. 9 (1995), Nr. 5, S. 23-30 und die Revision vom 27.12.2003, deutsch in: Frank Münzel (Hrsg.), a.a.O., 27.12.03/3.

<sup>85</sup> 中华人民共和国商业银行法 vom 10.5.1995, chinesisch-englisch in: CLP, Vol. 9 (1995), Nr. 5, S. 3-48 und die Revision vom 27.12.2003, deutsch in: Frank Münzel (Hrsg.), a.a.O., 27.12.03/2.

<sup>86</sup> 中华人民共和国银行业监督管理法 vom 27.12.2003, chinesisch-deutsch in: ZChinR, Heft 3/2005, S. 245-255. Näheres zum Hintergrund des Gesetzes siehe Frank Münzel, Das neue Bankenaufsichtsgesetz der VR China, in: ZChinR, Heft 3/2005, S. 241-244.

<sup>87</sup> Zu den Hintergründen der Ausarbeitungen vgl. auch JIANG Qiangui, Bericht über die Änderung des Entwurfes des Bankenaufsichtsgesetzes der VR China und des Entwurfes des Gesetzes über die Chinesische Volksbank der VR China durch die Rechtskommission des NVK (全国人大法律委员会关于中华人民共和国银行业监督管理法(草案)和中华人民共和国中国人民银行法修正案(草案)修改情况的汇报) v. 23.10.2003, in: Amtsblatt des Ständigen Ausschusses des Nationalen Volkskongresses (im Folgenden NVK) (全国人民代表大会常务委员会公报, im Folgenden Chgb.) 2004, Nr. 1, S. 11f. und DUAN Jinglian, Die Revision des Geschäftsbankengesetzes wird die Reform und Entwicklung der Geschäftsbanken vorantreiben („商业银行法“的修改将促进银行的改革与发展), in: Finance and Insurance (金融与保险) 2004, Nr. 4, S. 107.

<sup>77</sup> Vgl. hierzu den Bericht der Arbeitsgruppe, Report of the Working Party on the Accession of China, November 10th, 2001, WTO Ministerial Conference 4th Session, Doha, 9-13 November 2001, WTO Document No. WT/MIN(01)/3 und dem Zusatz über Dienstleistungen WT/MIN(01)/3/Add.2, Onlineversion, siehe unter: <http://docsonline.wto.org/DDF-Documents/t/WT/min01/3.doc> und <http://docsonline.wto.org/DDF-Documents/t/WT/min01/3A2.doc>, S. 35.

<sup>78</sup> Als Beispiel kann die Einführung des fünfstufigen Kreditklassifizierungssystems, die Schließung von 1.585 Postbankfilialen und die Entlassung von 1.110 Angestellten genannt werden, siehe hierzu YANG Dali L., a.a.O. (Fn. 11), S. 89f.

<sup>79</sup> 中国银行业监督管理委员会.

<sup>80</sup> 中国证券监督管理委员会.

<sup>81</sup> 中国保险监督管理委员会.

revidierte Fassung umfasst nun 53 statt 51 Paragraphen. Unter „Finanzinstitute des Bankgewerbes“<sup>88</sup> (im Folgenden Bankinstitute) sind gemäß § 52 ZBG alle im Gebiet der VR China errichteten Finanzinstitute zu verstehen, die Publikumseinlagen annehmen. Dazu gehören Geschäftsbanken, städtische und ländliche Kreditgenossenschaften, aber auch Policy Banks, AMCs, Treuhand- und Investment Gesellschaften<sup>89</sup> (Trust and Investment Companies, im Folgenden TICs), Finanzierungs- und Finanzleasinggesellschaften sowie sonstige mit der Genehmigung der CBRC gegründete Finanzinstitute.

Im Zuge der Neugestaltung der PBC kann die Geldpolitik als deren wichtigste Aufgabe bezeichnet werden, was sich u.a. darin zeigt, dass die für Geldpolitik zuständige Kommission eine Aufwertung erfuhr; sie soll bei der Festlegung der makroökonomischen Kontrolle durch den Staat und bei der Geldpolitik „wichtige Funktionen“ erfüllen (§ 12 ZBG).<sup>90</sup> Ein weiteres Anliegen der Revision liegt darin, die Finanzstabilität der Bankinstitute zu wahren. Um dies zu gewährleisten, spielt die Zusammenarbeit zwischen der PBC, der CBRC und anderen Finanzaufsichtsbehörden eine zentrale Rolle.<sup>91</sup> Daher soll zum einen der Staatsrat ein Koordinierungssystem zur Beaufsichtigung des Finanzwesens schaffen (§ 9 ZBG), zum anderen sollen die Finanzaufsichtsorgane gemeinsam ein System zur Nutzung von Aufsichtsdaten aufbauen (§ 35 Abs. 2 ZBG).

Auch nach Abtretung der „mikroökonomischen“ Aufsichtsfunktion an die CBRC übt die PBC angesichts ihrer Zuständigkeit für die makroökonomische Kontrolle nach wie vor großen regulatorischen Einfluss aus. Innerhalb des § 4 ZBG umfassen

ihre Aufsichtsverpflichtungen v.a. die Bereiche Renminbi, Interbanken-Kreditmarkt, Interbanken-Bondmarkt, Interbanken-Devisenmarkt und den Goldmarkt; zudem leitet sie die Arbeit zur Bekämpfung der Geldwäsche im Bankensektor an. Weiterhin ist die CBRC ermächtigt, Handlungen von Finanzinstituten, anderen Einheiten und Individuen betreffend der Bestimmungen über Mindestreserven, Renminbi, Devisen, Gold, Verrechnungen, Interbankenmarkt, Markt für Schuldverschreibungen zwischen Banken, Geldwäsche und Staatskasse selbst zu überprüfen (§ 32 ZBG).<sup>92</sup> Außerdem kann die PBC mit Genehmigung des Staatsrates Bankinstitute einer Überprüfung unterziehen, falls sich diese in schwerwiegenden Zahlungsbilanzschwierigkeiten befinden, die eine Finanzkrise auslösen könnten (§ 34 ZBG). Ferner ist die Notenbank im Rahmen ihrer Funktionserfüllung berechtigt, Bilanzen, Gewinn- und Verlustrechnungen und andere statistische Aufstellungen und Unterlagen von den Bankinstituten einzufordern (§ 35 ZBG). Des Weiteren kann die PBC gegenüber der CBRC die Untersuchung einzelner Finanzinstitute erbitten, wenn sie es zum Schutz eines stabilen Finanzwesens als erforderlich ansieht (§ 33 ZBG).

Im Wesentlichen bezieht sich die rechtliche Verantwortung auf die in den §§ 4, 32 ZBG aufgeführten Zuständigkeitsbereiche der PBC.<sup>93</sup> Insgesamt wollte man eine gewisse Härte zeigen und hat folglich die Geldbußen von RMB 5.000 auf 10.000 erhöht (§§ 42-43 ZBG). Zudem wurden die Straftatbestände detaillierter ausformuliert und teilweise um Geldbußen und Verwaltungsstrafen ergänzt (§§ 46, 50, 51 ZBG).

An verschiedenen Stellen wird im Gesetz die Kooperation zwischen der PBC und CBRC niedergelegt (§§ 9, 27, 33, 35 ZBG). Damit soll auf die notwendige enge Zusammenarbeit und Kommunikation, v.a. durch Informationsaustausch, zwischen diesen beiden Regulierungsbehörden hingewiesen werden. Trotz der detaillierten Zuständigkeitsabgrenzungen wird es zwangsläufig zu „Streitigkeiten“ kommen, da die Abgrenzung zwischen mikroökonomischer und makroökonomischer Kontrolle nicht immer eindeutig gezogen werden kann.

<sup>88</sup> 银行业金融机构。Diese Bezeichnung wird im Zentralbankgesetz und im Bankenaufsichtsgesetz durchweg als Oberbegriff für Banken und Nicht-Banken Finanzintermediäre (im Folgenden NBFIs) verwendet. Der Gebrauch von „Bankinstitute“ ist den Basler Grundsätzen entlehnt und schließt auch Finanzinstitute mit ein, die ohne Bankstatus „Bankdienstleistungen“ ausführen. Im Sinne eines einzelnen Organs wird der Ausdruck „Finanzinstitut“ (金融机构) gebraucht, der im gesamten Zentralbankgesetz von 1995 Anwendung findet.

<sup>89</sup> 信托投资公司。

<sup>90</sup> Chen zufolge drückt sich die Aufwertung zum einen durch die Niederlegung der Funktion in einem Gesetz, nicht wie zuvor nur in einer Bestimmung, und zum anderen in der Ausweitung des Aufgabenbereiches auf die makroökonomische Kontrolle der Wirtschaft des Landes aus, siehe hierzu CHEN Xiaoyun, Die Revision des Gesetzes über die Chinesische Volksbank ist ein großer Erfolg für die Etablierung eines Finanzrechtssystems („中国人民银行法“的修改是金融法制建设的重大成果), in: China Finance (中国金融) 2004, Nr. 2, S. 9f.

<sup>91</sup> In den Entwürfen meint man damit insbesondere das Finanzministerium, die CIRC und die CSRC, vgl. u.a. JIANG Qiangui, Bericht über das Ergebnis der Überprüfung des Entwurfes des Bankenaufsichtsgesetzes und der Entwurfsentscheidungen über die Änderungen des Gesetzes über die Chinesische Volksbank und des Geschäftsbankengesetzes (全国人大法律委员会关于银行业监督管理法草案和修改中国人民银行法, 商业银行法两个决定草案审议的报告) v. 22.12.2003, in: Chgb. 2004, Nr. 1, S. 18. Manche heben die Notwendigkeit zur Zusammenarbeit auch mit Blick auf Tendenzen in Richtung eines Universalbankensystems hervor, siehe hierzu CHEN Xiaoyun, a.a.O. (Fn. 90), S. 11.

<sup>92</sup> Im ersten Entwurf war ausschließlich die Rede von Finanzinstituten, was einige Ausschussmitglieder als zu eng gefasst ansahen, siehe hierzu JIANG Qiangui, a.a.O. (Fn. 91), S. 18.

<sup>93</sup> Interessanterweise ist die PBC zwar für die Festlegung der Zinsbänder für Kredite und Einlagen zuständig, allerdings erfolgt die Bestrafung bei Vergehen durch die CBRC. Zur Erwähnung dieses Aspekts in den Beratungen der Revision siehe JIANG Qiangui, a.a.O. (Fn. 87), S. 14.

## 2. Hintergründe und Ziele der Errichtung eines speziellen Aufsichtsorgans

Im Zuge ihrer Gründung im April 2003 übernahm die CBRC, ein auf Ministeriumsebene angesiedeltes Organ unter dem Staatsrat, den Bereich der Regulierung und Aufsicht über die Finanzinstitute.<sup>94</sup> Getrennt von der PBC ist die CBRC ein Zusammenschluss der Zentralen Arbeitskommission für Finanzen und fünf Regulierungsabteilungen der PBC. Zum Direktor wurde der erfahrene Banker Liu Mingkang ernannt, der zuletzt Chef der BOC war. Daneben gibt es vier Vize-Direktoren. Organisatorisch ist die CBRC in 15 Abteilungen und in drei funktional gegliederte Zentralabteilungen unterteilt.<sup>95</sup> Neben der Zentrale in Beijing existieren 36 zentral kontrollierte Zweigstellen in den Provinzen und - in Übereinstimmung mit dem administrativen Aufbau - Niederlassungen in Präfekturen und Kreisen. Bemerkenswerterweise hat man hier nicht die supra-provinziale Struktur der PBC übernommen, die sich zwar positiv auf die Durchführung einer unabhängigeren Geldpolitik ausgewirkt hat, aber die Aufsichtstätigkeit erschwerte.<sup>96</sup> Die Zweigstellen berichten an die Zentrale und verfügen über relativ eingeschränkte Entscheidungsbefugnisse.<sup>97</sup> Darüber hinaus ist der CBRC ein international besetztes Fachgremium angegliedert, das ihr beratend zur Seite stehen soll.

Mit Verweis auf die beschlossene „Entscheidung über einige Fragen zur Vollendung der sozialistischen Marktwirtschaft“<sup>98</sup> vom 16. Parteitag sieht Liu Mingkang die Vertiefung der Finanzreform, die Stärkung der Finanzaufsicht, die Förderung von Finanzinnovationen, die Öffnung gegenüber dem Ausland, die Einführung von inter-

nen Kontrollen und Risikomanagement sowie die Etablierung einer modernen Corporate Governance als wichtige Ziele an. Hierzu sollen die Geschäftsbanken angehalten werden, ihre interne Unternehmensstruktur anzupassen, ihre Geschäftspraktiken transparent zu machen und ihre Informationspolitik zu verbessern. Weiterhin ist der Aufbau eines Frühwarnsystems für mögliche Finanzrisiken von großer Wichtigkeit.<sup>99</sup> Als die größten Herausforderungen für die CBRC werden die Verringerung der notleidenden Kredite, die beschleunigte Reform der „vier Großen“ und die Reform des ländlichen Finanzsystems angesehen. Um dies zu erreichen soll den vier staatlichen Großbanken ein weiteres Mal Kapital zugeführt und aufsichtsrechtliche Vorschriften verstärkt werden. Darüber hinaus zielen die Bemühungen darauf ab, vermehrt ausländische Beteiligungen an inländischen Finanzinstituten zuzulassen. Schließlich sind weitere Börsennotierungen im In- und Ausland geplant.<sup>100</sup>

## 3. Das Bankenaufsichtsgesetz von 2003 und der Handlungsrahmen der CBRC

Das erst acht Monate nach der Errichtung der CBRC erlassene Bankenaufsichtsgesetz zeichnet sich nach Aussagen von Vertretern der CBRC durch die Berücksichtigung eigener Erfahrungen und durch die Aufnahme internationaler Erfahrungen in Bezug auf die Bankenaufsicht und -regulierung aus. Dabei hat man sich insbesondere an den vom „Basler Ausschuss für Bankenaufsicht“<sup>101</sup> (im Folgenden Basler Ausschuss) herausgegebenen „Grundsätzen für eine wirksame Bankenaufsicht“<sup>102</sup> (im Folgenden Basler Grundsätze bzw. BGS) orientiert, die weltweit als Standard für Aufsichtsbehörden anerkannt sind.<sup>103</sup> In erster Linie ermächtigt und legitimiert das Gesetz die Ausübung der Aufsichts- und Verwaltungsfunktion über die Bankinstitute durch die CBRC.<sup>104</sup> Zudem standardisiert und beschränkt es die Aufsichtsbefugnis und definiert die Pflichten und Aufgaben der Aufsichtsbehörde. Ferner soll das Gesetz Risiken

<sup>94</sup> Siehe hierfür YANG Dali L., a.a.O. (Fn. 11), S. 90. Die auf der 1. Sitzung des 10. NVK im März 2003 gefallene „Entscheidung über die institutionelle Restrukturierung der Regierungsbehörden unter dem Staatsrat“ (关于国务院机构改方案的决定) v. 11.3.2003, in: Chgb. 2003, Nr. 2, S. 190, enthält den Gründungsbeschluss, während die „Entscheidung über die Ausübung der Aufsichtsfunktion durch die CBRC“ (关于中国银行业监督管理委员会履行原有中国人民银行履行的监督管理职责的决定) v. 26.4.2003, in: Chgb. 2003, Nr. 3, S. 326, die Ziele der Finanzaufsichtsreform darlegt und der CBRC die Vollmacht zur Ausübung der Aufsichtsfunktion bis zum Erlass eines Bankenaufsichtsgesetzes erteilt, vgl. hierzu LIU Mingkang, Erläuterungen zum Entwurf des Bankenaufsichtsgesetzes der VR China (关于中华人民共和国银行业监督管理法(草案)的说明) v. 22.8.2003, in: Chgb. 2004, Nr. 1, S. 9.

<sup>95</sup> Bei den Abteilungen handelt es sich um 1. Sekretariat, 2. Rechtsfragen, 3. staatseigene Geschäftsbanken und AMCs, 4. als Aktiengesellschaft organisierte Banken und städtische Geschäftsbanken, 5. Policy Banks, Postbanken und ausländische Banken, 6. NBFIs (exkl. Wertpapiergesellschaften und Versicherungen), 7. Kreditgenossenschaften, 8. Statistik, 9. Buchführung, 10. internationale Angelegenheiten, 11. Überwachung, 12. Personal, 13. Öffentlichkeitsarbeit, 14. Massenarbeit, 15. Aufsichtsratsarbeit. Daneben gehören die Informations-, Ausbildungs- und Interne Service-Abteilung zur Organisation der CBRC.

<sup>96</sup> Für die Aufsicht der Finanzinstitute erwies sich die überregionale Struktur der PBC als weniger effektiv als erwartet, vielmehr erschwerte sie die Zusammenarbeit mit den Lokalregierungen und -behörden und minderte deren Unterstützung bei der Umsetzung, vgl. YANG Dali L., a.a.O. (Fn. 11), S. 90.

<sup>97</sup> Siehe hierzu Thomas A. Lange, a.a.O. (Fn. 24), S. 504.

<sup>98</sup> 中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定 v. 14.10.2003, in: Amtsblatt des Staatsrates (国务院公报, im Folgenden Ggb.) 2003, Nr. 34, S. 4-12. Zur Bedeutung dieser Entscheidung für die Arbeit der CBRC siehe LIU Mingkang, Neue Perspektiven für die Reform und Entwicklung des Bankengewerbes sowie für die Aufsichtsarbeit eröffnen (开创银行业改革发展和监管工作新局面), in: China Finance (中国金融) 2004, Nr. 1, S. 6f.

<sup>99</sup> Vgl. Heike Holbig, Bankenaufsichtsbehörde vor großen Aufgaben, in: CHINA aktuell, Mai 2003, S. 568f.

<sup>100</sup> Zur Strategie der CBRC siehe Thomas A. Lange, a.a.O. (Fn. 24), S. 516ff.

<sup>101</sup> Der 1975 von den Präsidenten der Zentralbanken der Länder der Zehnergruppe ins Leben gerufene Ausschuss setzt sich aus hochrangigen Vertretern der Bankenaufsichtsbehörden und Zentralbanken aus Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Japan, Kanada, Luxemburg, den Niederlanden, Schweden, der Schweiz, den USA und dem Vereinigten Königreich zusammen. Er tritt in der Regel bei der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIS) in Basel zusammen, wo auch sein ständiges Sekretariat eingerichtet ist.

im Bankgewerbe vorbeugen, die Rechte und Interessen der Einleger und anderer Kunden schützen sowie zu einer gesunden Entwicklung des Bankgewerbes beitragen (§ 1 BAG). Bemerkenswert ist, dass der Gesetzgeber hierfür ein Gesetz erlassen und sich nicht mit einer untergesetzlichen Normierung begnügt hat. Damit soll möglicherweise die Bedeutung und Stellung dieser Behörde für die gesamte Wirtschaft hervorgehoben werden.<sup>105</sup> Nach § 2 BAG obliegt der CBRC die landesweite Aufsicht über Bankinstitute und deren Aktivitäten.<sup>106</sup> Daneben beaufsichtigt die CBRC chinesische Bankinstitute außerhalb der VR China. Das Gesetz ist, soweit nicht andere Gesetze und Verwaltungsnormen etwas anderes bestimmen, ebenfalls auf ausländische Banken, Joint-Venture-Banken und auf Niederlassungen ausländischer Banken anwendbar (§ 49 BAG).<sup>107</sup>

Ziel der Aufsicht über das Bankgewerbe besteht gemäß § 3 BAG in der Förderung eines gesetzmäßigen und stabilen Bankbetriebs, der Wahrung des öffentlichen Vertrauens in das Bankgewerbe sowie im Schutz und der Ermunterung eines fairen Wettbewerbs. Dabei soll sich die CBRC an die Grundsätze der Gesetzmäßigkeit, Öffentlichkeit, Gerechtigkeit und Effizienz halten (§ 4 BAG). Bei der Ausführung ihrer Aufsichtsaufgaben genießen die Aufsichtsorgane und ihre Mitarbeiter den Schutz des Gesetzes, welches sie vor Einmischungen seitens der Lokalregierungen und Regierungsbehörden aller Ebenen, sozialer Organisationen oder Individuen bewahrt (§ 5 BAG). Weiterhin sichert das Gesetz der CBRC die Unterstützung der

Territorialregierungen und der Behörden aller Stufen zu (§ 13 BAG).

Die Aktivitäten der CBRC unterliegen der Beaufsichtigung durch die Rechnungsprüfungs- und Überwachungsabteilung sowie anderer Abteilungen des Staatsrates (§ 14 BAG). In personeller Hinsicht besagt das Gesetz lediglich, dass das Aufsichtspersonal über die dem jeweiligen Amt entsprechende Expertise, Berufserfahrung und Integrität verfügen muss (§§ 9, 10 BAG).<sup>108</sup> Im Allgemeinen entscheidet die KPCh über die Nominierung und Entlassung ranghoher Funktionäre gemäß dem Nomenklatura-System.<sup>109</sup> Es muss anerkannt werden, dass in jüngster Zeit die Personalentscheidungen sowohl bei der PBC als auch bei der CBRC zugunsten erfahrener Banker und Ökonomen getroffen wurden.<sup>110</sup> Problematisch ist der Gesetzestext in der Hinsicht, dass er keinerlei Angaben zur Finanzierung der CBRC enthält.<sup>111</sup> Des Weiteren ist die hier vollzogene Trennung der Aufsicht durch die CBRC von der Refinanzierung der Banken durch die PBC in einem System, in dem die politische Kreditvergabe noch weit verbreitet ist, wichtig.

In Kap. 3 (Aufsichtsaufgaben) werden die von der CBRC zu genehmigenden Bereiche wie z.B. die Errichtung, Veränderung und Beendigung von Bankinstituten, Geschäftsbereiche, Bankprodukte und das leitende Bankpersonal nur aufgezählt, ohne dabei konkretere Anforderungen aufzustellen (§§ 16-20 BAG). Außer in § 17 BAG enthalten die Vorschriften keine Genehmigungskriterien, sondern verweisen auf noch zu erlassene Bestimmungen oder auf das Geschäftsbankengesetz. Interessanterweise sah der Entwurf vor, dass die Bedingungen und das Verfahren zur Gründung,

<sup>102</sup> Das im September 1997 veröffentlichte Papier wurde in den Jahren 1999 und 2001 durch eine Methodik und eine praktische Anleitung ergänzt. Es enthält 25 elementare Grundsätze, deren Erfüllung für eine effektive Aufsicht entscheidend ist; diese sind in 7 Bereiche unterteilt: 1. Voraussetzungen für eine wirksame Bankenaufsicht (BGS 1), 2. Zulassung und Struktur (BGS 2-5), 3. Aufsichtliche (engl. Prudential) Vorschriften und Mindestanforderungen (BGS 6-15), 4. Methoden der laufenden Bankenaufsicht (BGS 16-20), 5. Informationsbedarf (BGS 21), 6. Formelle Befugnisse der Aufsichtsbehörden (BGS 22), 7. Grenzüberschreitendes Bankgeschäft (BGS 23-25). Für die *Basler Grundsätze*, siehe unter: <http://www.bis.org/publ/bcbs30ade.pdf> und unter: <http://www.bis.org/publ/bcbs61de.pdf> (Methodik) sowie unter: <http://www.bis.org/publ/bcbs81.pdf> (Anleitung).

<sup>103</sup> Siehe hierzu *LIU Mingkang*, a.a.O. (Fn. 94), S. 10.

<sup>104</sup> Der im Chinesischen oft verwendete Ausdruck „Aufsicht und Verwaltung“ ( 监督管理 ), der sich durch das ganze Gesetz zieht, wird nachfolgend als „Aufsicht“ abgekürzt.

<sup>105</sup> Im Gegensatz hierzu existiert kein Gesetz zur Wertpapier- oder Versicherungsaufsicht. Zur Diskussion um und zur Begründung für die Schaffung dieses Gesetzes vgl. auch *HUANG Yi*, Durch das Bankenaufsichtsgesetz die Effizienz der Bankenaufsicht fördern (以“银行业监督管理法”促进有效银行管理), in: *China Finance (中国金融)* 2004, Nr. 2, S. 13.

<sup>106</sup> Die Definition der Bankinstitute nach § 2 BAG ist identisch mit der in § 52 ZBG. In den Beratungen plädierten manche für eine Begrenzung auf Banken, andere wiederum waren für eine umfassende Aufsicht über die Finanzinstitute durch die CBRC, was sich schließlich durchsetzte. Zu diesem Streitpunkt siehe *JIANG Qiangui*, a.a.O. (Fn. 87), S. 12. In Bezug auf die Geschäftsbanken wird die Aufsichtsbefugnis der CBRC durch §§ 10, 62 ZBG gestützt.

<sup>107</sup> Damit sind insbesondere die „Verwaltungsbestimmungen für ausländische Finanzinstitute“ (中华人民共和国外资金融机构管理条例) vom 25.2.1994, chinesisch-englisch in: *CLP*, Vol. 8 (1994), Nr. 4, S. 18-22 und die Revision vom 20.12.2001, übersetzt ins Deutsche von *Kristina Leipold* in: *Robert Heuser/Roland Klein* (Hrsg.), *Die WTO und das neue Ausländerinvestitionsrecht der VR China*, Hamburg 2004, S. 178-188, sowie die „Durchführungsbestimmungen zur Verwaltung von ausländischen Finanzinstituten“ (中华人民共和国外资金融机构管理条例实施细则) vom 8.5.1996, chinesisch-englisch in: *CLP*, Vol. 10 (1996), Nr. 8, S. 25-34, revidiert am 25.1.2002, chinesisch-englisch in: *CLP*, Vol. 16 (2002), Nr. 3, S. 77-111 und am 26.7.2004, englisch siehe unter: <http://www.cbrc.gov.cn/english/module/viewinfo.jsp?infoid=814>, gemeint.

<sup>108</sup> Im Gegensatz zu diesem Gesetz normiert das Zentralbankgesetz das Wahlverfahren eindeutig (§ 10 ZBG).

<sup>109</sup> Siehe hierzu *Stefan Brehm/Christian Macht*, *Banking Supervision in China: Basel I, Basel II and the Basel Core Principles*, in: *ZChinR*, Heft 4/2004, S. 318. Für eine detaillierte Darstellung der Wirkungsweise des Nomenklatura-Systems vgl. *Kenneth Lieberthal*, *Governing China. From Revolution Through Reform*, New York, London 1995, S. 209ff.

<sup>110</sup> Als Beispiele sind die Ernennungen von *Liu Mingkang* und *Zhou Xiaochuan* zu nennen, vgl. *Barry Naughton*, *Government Reorganisation: Liu Mingkang and Financial Restructuring*, in: *China Leadership Monitor* 2003, Nr. 7, May, S. 4ff.

<sup>111</sup> Laut *Brehm* und *Macht* ist anzunehmen, dass sich die CBRC über die Eintreibung von Bußgeldern finanzieren muss, vgl. hierzu *Stefan Brehm/Christian Macht*, a.a.O. (Fn. 109), S. 318.

Änderung und Beendigung eines Bankinstituts sowie die Grundsätze für eine umsichtige Geschäftsführung von der CBRC festgelegt werden sollten.<sup>112</sup> Nunmehr heißt es, dass sich die CBRC bei der Zulassung und Beendigung nach den einschlägigen Gesetzen und Verwaltungsnormen zu richten habe (§ 16 BAG).<sup>113</sup> Allerdings stimmen die in §§ 12-15, 20 GBG hierzu festgelegten Anforderungen weitgehend mit denen der Basler Grundsätze überein. Positiv ist, dass für die Genehmigung bzw. Bearbeitung von Anträgen genaue Fristen genannt werden (§ 22 BAG).<sup>114</sup> Die in Anlehnung an die Basler Grundsätze eingeführten „Vorschriften für einen umsichtigen Bankbetrieb“<sup>115</sup> fallen recht knapp aus. Sie werden nur in § 21 BAG erwähnt. Darin werden schwerpunktmäßig die Aspekte Risikomanagement, interne Kontrollen, Eigenkapitalanforderungen, Verlustrückstellungen, Vermögensqualität, Vermögensliquidität, verbundene Geschäfte und Risikokonzentrationen aufgeführt, für die die CBRC ergänzende Rechtsvorschriften erlassen kann.<sup>116</sup> Entgegen den Erwartungen enthält das Gesetz hierfür keine Implementierungs- oder qualitativen Anforderungen. Sowohl von der PBC als auch von der CBRC sind in den letzten Jahren viele dieser Bereiche in separaten Bestimmungen detailliert aufgegriffen worden.<sup>117</sup> In den Basler Grundsätzen ist die Einführung eines Managementinformationssystems vorgesehen, welches bestimmte Anforderungen an das Kreditportfolio einschließlich der Kreditklassifizierung vorsieht. Hierzu enthält das Bankenaufsichtsgesetz keine explizite Vorschrift; jedoch wird der Aspekt der Kreditvergabe und Kreditüberwachung seit 1998 verstärkt in verschiedenen Rechtsbestimmungen behandelt.<sup>118</sup> Weiterhin sieht das

Gesetz Beaufsichtigungen vor Ort und von außen vor (§§ 23, 24 BAG). Auffällig ist, dass an zahlreichen Stellen im Gesetz die Stärkung der Risikoabwehr - angefangen bei der Risikokontrolle, internen Kontrollen, Risikobewertung, Einstufungen der Bankinstitute nach Risiken, Risikovorwarnsystem, Verantwortungssystem zur Feststellung und Weitergabe unerwarteter Ereignisse bis hin zu Selbstkontrollen - einbezogen werden soll (§§ 21, 23, 24, 27, 28, 31 BAG).<sup>119</sup> Dies entspricht dem internationalen Trend, Risiken stärker zu berücksichtigen und genauere Methoden der Risikomessung und -bewertung zu entwickeln.

Das Bankenaufsichtsgesetz regelt ausführlich und in großer Übereinstimmung mit den Basler Grundsätzen die laufenden Aufsichtsmaßnahmen.<sup>120</sup> Im Rahmen der Beaufsichtigung von außen soll die CBRC ein Datensystem für die Bankenaufsicht aufbauen und Risiken der Bankinstitute analysieren und bewerten (§ 23 BAG). Daneben spielen Überprüfungen vor Ort eine wichtige Rolle. Hierzu werden in § 34 BAG ausführlich die Maßnahmen beschrieben, die hierfür zulässig sind, wie bspw. die Überprüfung von Computersystemen oder Unterlagen.<sup>121</sup> Zusätzlich sind ein Rating- und ein Risikowarnsystem für Bankinstitute vorgesehen, die die Häufigkeit und das Ziel der Überprüfungen festsetzen sollen (§ 27 BAG). Eine weitere Form der Aufsicht stellt das in § 28 BAG festgelegte „Verantwortungssystem am einzelnen Arbeitsplatz zur Feststellung und Weitergabe von unerwarteten Ereignissen“<sup>122</sup> dar. Ferner haben Vorstandsmitglieder und leitende Manager der Bankinstitute bei „schwerwiegenden Angelegenheiten“ weitreichende Auskunftspflicht gegenüber der Aufsichtsbehörde (§ 35 BAG). In Erfüllung ihrer Aufsichtsaufgaben ist es der CBRC gestattet, erforderliche Bilanzen, Gewinn- und Verlustrechnungen sowie weitere Aufstellungen und Berichte zu verlangen (§ 33 BAG). Außerdem sind die Bankinstitute angehalten, ihre Finanz- und Buchführungsberichte, wichtige Änderungen und sonstige bedeutende Angelegenheiten wahrheitsge-

<sup>112</sup> Näheres zu diesem Aspekt siehe JIANG Qiangui, a.a.O. (Fn. 87), S. 12f.

<sup>113</sup> In dem BGS 3 heißt es, dass die Zulassungsbehörde befugt sein muss, Kriterien festzusetzen und Zulassungsanträge entsprechend zu bearbeiten, vgl. *Basler Grundsätze*, a.a.O. (Fn. 102), S. 14f.

<sup>114</sup> Im „Verwaltungsgenehmigungsgesetz der VR China“ (中华人民共和国行政许可法) vom 27.12.2003, deutsch in: CHINA aktuell, März 2004, S. 288-298, wird die allgemeine Genehmigungsfrist in § 42 auf 20 Tage festgelegt. Einige Ausschussmitglieder äußerten die Ansicht, dass die Entscheidung über die Errichtung, Änderung und leitendes Bankpersonal großen Einfluss auf die Wirtschaft habe. Daher forderten sie längere Bearbeitungsfristen, die in Form einer Staffelung von 6, 3 und 1 Monat umgesetzt wurden, vgl. JIANG Qiangui, a.a.O. (Fn. 87), S. 13.

<sup>115</sup> 审慎经营规则.

<sup>116</sup> Die aufgeführten Felder stimmen im Wesentlichen mit den BGS 6-15 überein. Siehe hierzu Kap. IV, B der *Basler Grundsätze*, a.a.O. (Fn. 102), S. 22-31.

<sup>117</sup> Dazu zählen u.a. die „Leitlinien für die interne Kontrolle der Geschäftsbanken“ (商业银行内部控制指引) vom 19.9.2002, englisch siehe unter: <http://www.pbc.gov.cn/english/detail.asp?col=6800&ID=38>; die „Maßnahmen zur Verwaltung der Mindestkapitalanforderung von Geschäftsbanken“ (商业银行资本充足率管理办法) vom 23.2.2004, chinesisch-englisch in: CLP, Vol. 18 (2004), Nr. 3, S. 32-63; sowie die „Leitlinien für die Kalkulation von Rückstellungen für Bankkreditverluste“ (银行贷款损失准备计提指引) vom 25.4.2002, englisch siehe unter: <http://www.pbc.gov.cn/english/detail.asp?col=6800&ID=46>. Siehe hierzu auch § 39 GBG.

<sup>118</sup> Näheres zum Managementinformationssystem findet sich in BGS 7 und 9, vgl. *Basler Grundsätze*, a.a.O. (Fn. 102), S. 24ff. Die Behandlung von Kreditrisiken findet sich u.a. in den Grundsätzen für die Kreditklassifizierung vom 20.4.1998 bzw. 24.12.2001 (Fn. 17); in den Darlehensregeln vom 28.6.1996 (Fn. 25) usw. wieder.

<sup>119</sup> Dieser Trend spiegelt sich auch im Geschäftsbankengesetz wider, wo nun auch das Risikomanagement und interne Kontrollen eingeführt wurden (§ 59 GBG).

<sup>120</sup> Eine Abweichung besteht in der Anforderung in Bezug auf statistische und aufsichtsrelevante Ergebnisse, denn gemäß den Basler Grundsätzen werden sie sowohl auf Einzelinstitutsebene als auch auf konsolidierter Basis verlangt (BGS 18). Demgegenüber reichen der CBRC konsolidierte Abschlüsse und Berichte (§ 25 BAG). Vgl. dazu Kap. IV, C. der *Basler Grundsätze*, a.a.O. (Fn. 102), S. 31-35.

<sup>121</sup> Darüber hinaus sollen nach § 24 BAG entsprechende Verfahrenregeln erlassen werden.

<sup>122</sup> 突发事件的发现, 报告岗位责任制度.

mäß zu publizieren (§ 36 BAG). Im Vergleich zum Geschäftsbankengesetz, das lediglich die Veröffentlichung von Geschäftsergebnissen und Rechnungsprüfungsberichten verlangt (§ 56 GBG), ist dies sicherlich ein Schritt zu mehr Transparenz.

Zudem verfügt das Gesetz über angemessene Aufsichtsinstrumente, die die CBRC befähigen, frühzeitig Gegenmaßnahmen zu ergreifen, wenn Bankinstitute bspw. Aufsichtsvorschriften nicht erfüllen oder gegen sie verstoßen. Die zu ergreifenden Maßnahmen reichen von einer Korrektur über eine teilweise Geschäftseinstellung bis hin zur Schließung (§§ 37, 39 BAG). Im Falle einer Zahlungskrise bzw. einer drohenden Zahlungskrise, bei der die Interessen der Kunden erheblich beeinträchtigt werden, kann die CBRC die Verwaltung des Instituts übernehmen oder eine Reorganisation auf der Basis einschlägiger Gesetze und Staatsratsbestimmungen befördern (§ 38 BAG). In Bezug auf die Zwangsverwaltung ist die CBRC sowohl das Entscheidungs-, als auch das ausführende Organ (§ 65 GBG).<sup>123</sup> Im Gegensatz zu diesem Gesetz spricht das Geschäftsbankengesetz von Spaltung, Fusion und Auflösung (§ 69 GBG) anstelle von einer Reorganisation.<sup>124</sup> Hinsichtlich der rechtlichen Haftung unterscheidet das Gesetz zwischen Verletzungen durch das Aufsichtspersonal (§ 42 BAG) und durch Bankinstitute und deren Beschäftigte (§§ 43-47 BAG). Dabei werden in detaillierter Form die Rechtsverletzungen und die Rechtsfolgen aufgeführt, die dem Vergehen entsprechend mit Bußgeldern oder Verwaltungs-, Disziplinar- oder strafrechtlichen Sanktionen geahndet werden.

Im Hinblick auf die Vielzahl international tätiger Banken in China und einer wachsenden Zahl chinesischer Banken im Ausland nehmen der internationale Austausch und die Zusammenarbeit bei der Bankenaufsicht einen zunehmend großen Stellenwert ein. Eine entsprechende Absichtserklärung zur internationalen Kooperation findet sich daher in §§ 7, 32 BAG und BGS 24. Allerdings spiegelt das Gesetz nicht die Forderung nach einer weltweit konsolidierten Aufsicht gemäß den Basler Grundsätzen (BGS 23) wider.<sup>125</sup>

#### 4. Zentralbank versus Bankenaufsichtskommission

Angesichts der häufig geäußerten Kritik hinsichtlich der Ineffizienz der PBC bei der Ausübung ihrer Aufsichtsfunktion sollte sich dies mit der CBRC als einer speziellen Aufsichtsbehörde für den Bankensektor ändern. Im Nachfolgenden soll anhand des Zentralbankgesetzes von 1995 und dem Bankenaufsichtsgesetz untersucht werden, inwiefern letzteres die Position der Aufsichtsbehörde gestärkt hat, welche Möglichkeiten sich für die CBRC ergeben und welche Schwerpunkte gesetzt werden.

Bei der PBC handelt es sich vorrangig um eine Zentralbank, die zugleich Aufsichtsfunktionen über den Finanzsektor (金融业) ausübte. Die Aufsicht über die Finanzinstitute (金融机构) war lediglich ein Bestandteil der Aufgaben der PBC; ihr Anliegen bzw. ihre Zielsetzung jedoch lag in der Sicherung der Geldwertstabilität (§§ 2 Abs. 2, 3 ZBG 1995).<sup>126</sup> Demgegenüber besteht die Aufgabe der CBRC ausschließlich in der Aufsicht über die Bankinstitute (银行业金融机构) mit dem Ziel, den rechtmäßigen und stabilen Bankbetrieb (银行业) zu gewährleisten, das Vertrauen des Publikums zu wahren, den fairen Wettbewerb zu schützen und die Wettbewerbsfähigkeit zu steigern (§§ 2,3 BAG).

Ein Vergleich zwischen dem Umfang an aufsichtsrelevanten Paragraphen verdeutlicht den jeweiligen Stellenwert hinsichtlich der Aufsichtsfunktion: Im Zentralbankgesetz von 1995 waren hierzu lediglich sechs Paragraphen enthalten (Kap. 5 (§§ 30-36)). Dagegen lassen sich im Bankenaufsichtsgesetz in den Kap. 3 (§§ 15-32) und Kap. 4 (§§ 33-41) entsprechende Vorschriften finden. Inwiefern die CBRC in der Festsetzung aufsichtsrechtlicher Vorschriften durch den Vorrang von Gesetzen oder Verwaltungsnormen gemäß § 15 BAG im Vergleich zur PBC, die nach § 4 Abs. 1 Nr. 5 ZBG 1995 von keiner expliziten Einschränkung betroffen war, eingeengt sein wird, muss sich noch erweisen. § 31 ZBG 1995 besagte, dass die PBC die Gründung, Änderung und Beendigung eines

<sup>123</sup> Im Bankenaufsichtsgesetz wird lediglich gesagt, dass die CBRC die Maßnahmen durchführt. Dieser Umstand sowie das Verfahren selbst werden in den §§ 64-68 GBG detailliert festgelegt.

<sup>124</sup> Der Entwurf sah zunächst vor, dass die CBRC bei Zahlungskrisen eine Fusion mit anderen Bankinstituten anordnen kann. In Angleichung an die Basler Grundsätze schwächte man diese Formulierung in „Fördern“ ab. In Kap. V, B heißt es, dass die Aufsichtsbehörde an Lösungen mitwirken solle, die auf einen Erwerb oder eine Fusion mit einer soliden Bank zielen, vgl. *Basler Grundsätze*, a.a.O. (Fn. 102), S. 40 und *JIANG Qiangui*, a.a.O. (Fn. 87), S. 14.

<sup>125</sup> Allerdings normieren die „Leitlinien zur Aufsicht ausländischer Institute von chinesischen Geschäftsbanken“ (商业银行境外机构监管指引) vom 20.8.2001, siehe unter: <http://www.chinaacc.com/fagui/jrfg/31103141120.htm>, die Pflichten der Mutterbank und der PBC zur Aufsicht chinesischer Institute im Ausland sowie die Zusammenarbeit mit den ausländischen Aufsichtsbehörden gemäß BGS 24. Die „Maßnahmen zur konsolidierten Aufsicht ausländischer Banken“ (外资银行并表监管管理办法) vom 8.3.2004, siehe unter: <http://www.cbrc.gov.cn/chinese/module/viewinfo.jsp?infoID=305>, sichern ausländischen Banken eine annähernd gleiche Behandlung hinsichtlich der Aufsicht zu, was in Einklang zu BGS 25 steht, vgl. Kap. VI, A und B der *Basler Grundsätze*, a.a.O. (Fn. 102), S. 41f.

<sup>126</sup> In diesem Abschnitt geht es im Kern um einen Vergleich zwischen dem Zentralbankgesetz von 1995 und dem Bankenaufsichtsgesetz, daher werden die relevanten Paragraphen durch ZBG 1995 gekennzeichnet.

Finanzinstituts sowie derer Geschäftsbereiche genehmigen muss. Denselben Umstand normiert auch § 16 BAG, und in § 22 BAG werden zudem Fristen dafür festgesetzt. Im Rahmen dieser Aufgaben muss die CBRC Anteilsinhaber ab einem bestimmten Anteil, die Eignung von Vorstandsmitgliedern und leitenden Managern (§§ 17, 20 BAG) sowie neue Produkte innerhalb eines Geschäftsbereiches überprüfen und genehmigen (§ 18 BAG).

Darüber hinaus sah das Zentralbankgesetz nur einen begrenzten Aufsichtsrahmen für die PBC vor. Dieser umfasste die Beaufsichtigung von Einlagen, Krediten, Verrechnungen, uneinlösbaren Forderungen und Zinssätzen (§§ 32, 33 ZBG 1995).<sup>127</sup> Im Gegensatz dazu ist das Bankenaufsichtsgesetz viel differenzierter und zeichnet sich durch neu eingeführte Mechanismen aus: Es umfasst die Beaufsichtigung von außen und vor Ort (§§ 23, 24, 34 BAG), Vorschriften zum umsichtigen Management (§ 21 BAG), Aufsicht konsolidierter Abschlüsse (§ 25 BAG), ein Ratingsystem für die beaufsichtigten Bankinstitute und ein Risikofrühwarnsystem (§ 27 BAG), ein Verantwortlichkeitssystem aller Posten für die Feststellung und Weitergabe unerwarteter Ereignisse sowie ein System zur Behandlung solcher Ereignisse (§§ 28, 29 BAG). Daneben sieht das Bankenaufsichtsgesetz Aktivitäten zur Organisation der Selbstbeschränkung für das Bankgewerbe und zur internationalen Zusammenarbeit vor (§§ 31, 32 BAG). Ferner haben die Aufsichtsorgane weitgehende Auskunftsrechte, wenn es sich um schwerwiegende Angelegenheiten handelt (§ 35 BAG). In vielen Fällen sind jedoch entsprechende Durchführungsvorschriften noch zu erlassen.

Die PBC ist verantwortlich für die Veröffentlichung landesweiter Aufstellungen und Berichte zur Finanzstatistik (金融统计) (§ 34 ZBG 1995); dasselbe gilt jetzt nach § 30 BAG für die CBRC. Zudem sollen die Bankinstitute angehalten werden, ihre Finanz- und Buchführungsberichte (财务会计报告) und wichtige Änderungen und Angelegenheiten offen zu legen, was für mehr Transparenz sorgen soll (§ 36 BAG). Von der PBC wurde verlangt, ein Prüfungs- und Überwachungssystem für die eigene Organisation zu schaffen und die innere Aufsicht zu stärken (§ 36 ZBG 1995), während nun die CBRC aufgefordert wird, ihr Aufsichtsverfahren zu veröffentlichen und ein Verantwortungssystem für die Aufsicht und die innere Überwachung zu errichten (§ 12 BAG). Auch an dieser Stelle setzt man auf mehr Transparenz.

Neben der verwaltungs- und strafrechtlichen Verfolgung erwähnt das Bankenaufsichtsgesetz in

Bezug auf die Verletzung der Regeln zur umsichtigen Geschäftsführung, dass die CBRC bspw. Tätigkeiten zeitweise verbieten oder einschränken kann (§ 37 BAG). Wie zuvor besteht die Möglichkeit, die Verwaltung eines Bankinstituts zu übernehmen oder eine Reorganisation zu unterstützen (§§ 38, 40 BAG). Weiterhin hat die Aufsichtsbehörde das Recht, Konten verdächtiger Bankinstitute einzufrieren und deren Mitarbeiter und im Verbund handelnde Personen zu überprüfen (§ 41 BAG). In Verbindung mit dem Geschäftsbankengesetz enthält das Bankenaufsichtsgesetz eine ausführliche und verschärfte Ausgestaltung der rechtlichen Verfolgung bei Verletzungen durch das Aufsichtspersonal sowie durch die Bankinstitute bzw. deren Beschäftigte (Kap. 5. BAG und Kap. 8 GBG). Dagegen war die gesetzliche Verantwortung im Zentralbankgesetz von 1995 recht knapp gehalten, was sowohl auf die Tatbestände als auch auf die nachfolgende Behandlung zutraf. Im Wesentlichen wurden lediglich unmittelbar verantwortliche Personen oder Angestellte der PBC zur Verantwortung gezogen (§§ 45, 47-50 ZBG 1995).

Anhand dessen lässt sich nicht abschließend sagen, ob die CBRC eine effektivere Bankenaufsicht gewährleisten kann. In jedem Fall ist der Rahmen ihrer Aufsichtsaufgaben weiter und detaillierter gefasst, was für mehr Transparenz und Klarheit sorgen wird.

## 5. Die Kernelemente der Neufassung des Geschäftsbankengesetzes von 2003

Die am 27.12.2003 ergangene Revision des Geschäftsbankengesetzes ist hauptsächlich in der dringenden Anpassung an die Finanzaufsichtsreform und an die realen Anforderungen der gegenwärtigen Bankenreform und -entwicklung sowie zur Ausweitung der Aufsichtsinhalte über die Geschäftsbanken erfolgt.<sup>128</sup> Im Kern hat sich an der Zielsetzung nichts geändert, nämlich die Transformation der bestehenden Geschäftsbanken in solvente, unabhängige, wettbewerbsfähige und kommerzielle Unternehmen. Es darf daher auch nicht verwundern, dass ein Großteil der 37 geänderten Paragraphen auf den Austausch der Zuständigkeitsbehörden beschränkt ist.<sup>129</sup>

Auch nach der Gründung der Policy Banks und trotz aller Kommerzialisierungsbestrebungen waren die staatlichen Geschäftsbanken gemäß § 41 Abs. 2 GBG 1995 angehalten, vom Staatsrat genehm-

<sup>127</sup> In §§ 62 und 74 GBG 2003 finden sich diese Aufsichtsaufgaben wieder, wobei sie nun dem CBRC zugeteilt werden.

<sup>128</sup> Zur Begründung der Neufassung und zu den Änderungsvorschlägen siehe auch *LIU Mingkang*, Erläuterungen zum Entwurf des Geschäftsbankengesetzes der VR China (关于中华人民共和国商业银行法修正案(草案)的说明) v. 22.8.2003, in: Chgb. 2004, Nr. 1, S. 45.

<sup>129</sup> Vgl. hierzu §§ 3,11,14-16,19-21,23,24 Abs. 1, 25,39,56,62,64,65,67-71 GBG.

migte Projekte mit Krediten zu finanzieren. Daher ist die womöglich weitreichendste Änderung in der Streichung dieses 2. Absatzes zu sehen. Damit wird der direkten Einmischung in die Kreditvergabeentscheidung der vier großen Staatsbanken ein Ende gesetzt. Nunmehr wird ihnen dem Gesetz nach die gleiche betriebliche Autonomie wie den anderen Banken zugestanden.<sup>130</sup> Ein weiterer Punkt, der Anlass zur Kritik gab, ist der § 12 Abs. 2 GBG, der in seiner ursprünglichen Fassung verlangte, dass die PBC bei der Genehmigung eines Bankbetriebs „die Bedürfnisse der wirtschaftlichen Entwicklung und die Lage im Bankenwettbewerb“ berücksichtigen sollte. Da sich China im Rahmen seines WTO-Beitritts verpflichtet hat, Bankenlizenzen nicht mehr nach wirtschaftlichen Bedürfnissen oder quantitativen Beschränkungen, sondern „allein nach umsichtigen Kriterien“<sup>131</sup> zu vergeben, hat nun die Errichtung einer Geschäftsbank „den sonstigen umsichtigen Bedingungen“<sup>132</sup> zu entsprechen, was aber ebenfalls einen gewissen Ermessensspielraum für die Genehmigungsbehörde zulässt. Trotz dieser beiden positiven Änderungen zugunsten eines marktwirtschaftlichen Ordnungssystems hat der chinesische Gesetzgeber den § 34 GBG nicht in diesem Sinne geändert. Geschäftsbanken haben sich bei der Kreditvergabe weiterhin „unter der Anleitung der staatlichen Industriepolitik nach den Bedürfnissen der volkswirtschaftlichen und sozialen Entwicklung“ zu richten. So können Geschäftsbanken aus sozialpolitischen Gründen oder in Erfüllung der staatlichen Industriepolitik veranlasst werden, Kredite zu vergeben, was jedoch im Widerspruch zur Streichung des § 41 Abs. 2 GBG 1995 steht.

Große Erwartungen richteten sich im Vorfeld auf den § 43 GBG, in dem die Trennung zwischen dem Banken- und Nichtbankensektor niederlegt ist. Nachdem der US-amerikanische Glass-Steagall Act, welcher als Vorbild für das chinesische Trennbankensystem gilt, 1999 aufgehoben wurde, setzte man ebenfalls große Hoffnung auf die Aufhebung bzw. Abmilderung dieser Vorschrift in China. Doch auch die revidierte Fassung des Geschäftsbankengesetzes hält an der Funktionstrennung fest, lässt aber mit dem Zusatz „soweit der Staat nichts anderes bestimmt“ eine Hintertür für eine zukünftige Aufhebung bzw. Lockerung. Erwartet wurde die Streichung auch im Hinblick auf den WTO-Beitritt und den internationalen Trend zu Universalbanken, die

einen Komplett-Service anbieten. Von offizieller Seite wird die Entscheidung mit den Risiken für das Finanzsystem und dem niedrigen Niveau der Finanzaufsicht begründet. Folglich sei nur eine allmähliche Aufhebung unter strengen Auflagen möglich.<sup>133</sup> Außerdem wird nunmehr von Wertpapiergeschäften anstatt von Aktiengeschäften gesprochen, was möglicherweise in Anpassung an die Entwicklungen im Banken- und Finanzsektor erfolgt ist.

Im Zuge der Revision erlaubt das Gesetz den Geschäftsbanken explizit auch Wechsel- und Scheckgeschäfte (§ 3 Abs. 1 Nr. 4 GBG), den Handel mit Schuldverschreibungen des Kreditgewerbes (§ 3 Abs. 1 Nr. 7 GBG) und Bankkartengeschäfte (§ 3 Abs. 1 Nr. 10 GBG). Weiterhin ist es ihnen nach Genehmigung der PBC gestattet, Devisenverrechnungs- und Handelsgeschäfte auszuführen (§ 3 Abs. 2 GBG). Dies ist für viele enttäuschend, denn hierbei handelt es sich um bereits seit längerem gestattete Geschäfte, die zudem durch andere Rechtsvorschriften gedeckt sind.<sup>134</sup> Zwar besteht die Möglichkeit, sich weitere Geschäftstätigkeiten genehmigen zu lassen, aber ein Signal in Richtung WTO und Produktinnovation, wie bspw. Geschäfte mit Derivaten, wird damit nicht gegeben.

Unter Berücksichtigung der Basler Grundsätze verlangt das Gesetz von 2003, dass die Genehmigungsanforderung bereits bei Gesellschaftern mit einem Anteil von mindestens 5% des registrierten Kapitals oder bei Käufern von Anteilen i.H.v. mindestens 5% gelten soll; zuvor lag der Prozentsatz bei jeweils 10% (§§ 15, 24, 28 GBG).<sup>135</sup> Um die Verwertung von Sicherheiten nach § 42 Abs. 2 GBG zu erleichtern und an die Realität anzupassen, ist die Frist für die Verfügung über Anteilsrechte und Immobilien um ein Jahr auf zwei Jahre verlängert worden.<sup>136</sup> Außerdem wurde der Begriff „Aktien“ (股票) durch „Anteils- bzw. Aktionärsrechte“ (股权) ersetzt, da Aktien begrifflich als zu „eng“ gefasst betrachtet wurden.<sup>137</sup> In Anlehnung an die

<sup>133</sup> Huang zufolge habe China angesichts der veränderten Tendenzen in den entwickelten Ländern und der Erfordernis, die Wettbewerbsfähigkeit des Finanzgewerbes anzuheben, keine andere Wahl, als sich früher oder später diesem Trend zu beugen, allerdings müsse man dabei die „Verhältnisse“ des chinesischen Finanzsystems berücksichtigen und eine schrittweise Umwandlung vornehmen, vgl. HUANG Tao, a.a.O. (Fn. 130), S. 49. Für eine ausführlichere Erläuterung der offiziellen Position siehe DUAN Jinglian, a.a.O. (Fn. 87), S. 108f. und JIANG Qiangui, a.a.O. (Fn. 91), S. 19.

<sup>134</sup> Nach Huang handelt es sich vielmehr um einen Nachtrag, der aber im Hinblick auf eine konsistente Bankengesetzgebung durchaus angebracht ist, siehe dazu HUANG Tao, a.a.O. (Fn. 130), S. 49.

<sup>135</sup> Zwar liegen die Prozentsätze der Basler Grundsätze zwischen 5% und 10%, aber in Anbetracht der Verhältnisse in China wollte man größere Strenge walten lassen und hat sich für die untere Grenze entschieden, vgl. ZHOU Kunren, Bericht über die Änderungen des Entwurfes des Geschäftsbankengesetzes der VR China durch die Rechtskommission des NVK (全国人大法律委员会人民共和国商业银行法修正案(草案)修改情况的汇报) v. 23.10.2003, in: Chgb. 2004, Nr. 1, S. 16.

<sup>130</sup> Siehe hierzu HUANG Tao, Die Revision des Geschäftsbankengesetzes hat den Raum für die Reform und Entwicklung der Geschäftsbanken erweitert ( 商业银行法的修改进一步托明了商业银行改革和发展的空间 ), in: China Finance ( 中国金融 ) 2004, Nr. 4, S. 49.

<sup>131</sup> Siehe Bericht der Arbeitsgruppe, a.a.O. (Fn. 77).

<sup>132</sup> 审慎性条件 .

Basler Grundsätze wird von den Geschäftsbanken erstmalig verlangt, dass sie ein System des Risikomanagements und der internen Kontrolle schaffen sollen (§ 59 GBG). Liu und Chen bezeichnen diese beiden Bereiche als „inneren Druck“, also als eine Reform aus den Banken selbst heraus. Ihrer Ansicht nach ist dies die wichtigste Herausforderung der Geschäftsbankenreform.<sup>138</sup> Hiermit wird die Eigenkontrollpflicht der Geschäftsbanken hervorgehoben, die durch weitere Vorschriften ergänzt wurde bzw. noch werden soll.<sup>139</sup> Insgesamt wurde dem Aspekt Sicherheit bzw. Schutz vor Risiken in allen drei Gesetzen große Aufmerksamkeit geschenkt, was sich auch in der Änderung der Reihenfolge der Geschäftsprinzipien äußert. Nunmehr steht die Sicherheit vor den Zielen Liquidität und Effizienz. Dies mag unbedeutend erscheinen, aber die Auseinandersetzung damit lässt auf ein verändertes Verständnis von der Bedeutung der Bankenregulierung schließen.<sup>140</sup> Demgegenüber steht die Position jener, die davor warnen, dass zuviel Sicherheit für die Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit der Finanzinstitute schädlich sei und die daher für einen Ausgleich zwischen beiden Polen plädieren.<sup>141</sup>

Die umfangreichsten Änderungen sind in Kapitel 8 zu finden, welches sich mit der gesetzlichen Verantwortung befasst, wobei auch die revidierte Fassung fast ausschließlich verwaltungsrechtliche Sanktionen kennt. Daneben wird auf das Strafrecht verwiesen. Das Gesetz führt in sehr detaillierter Form die Tatbestände auf und normiert, wie sie geahndet werden (§§ 73-83 GBG). Für gewöhnlich werden Gesetzesverletzungen einer Geschäftsbank mit der Aufforderung zur Berichtigung, Geldbußen und ggf. der Rückzahlung des zu unrecht erworbenen Ertrages geahndet, wobei zwischen einem Betrag unter bzw. über RMB 500.000 unterschieden wird. In schwerwiegenderen Fällen muss mit der Einstellung und Sanierung des Betriebs bzw. mit

Lizenzentzug gerechnet werden. Wenn es sich dagegen um eine Straftat handelt, so wird nach dem Recht die strafrechtliche Verantwortung verfolgt. Bei Verstößen seitens der Beschäftigten richtet sich die Strafe (Disziplinarstrafe oder strafrechtliche Verantwortung) nach der Schwere des Vergehens (§§ 84-88 GBG). In allen Fällen wird genau geregelt, welche der beiden Aufsichtsbehörden für die entsprechende Gesetzesübertretung zuständig ist. Insgesamt kann festgestellt werden, dass mehr Tatbestände aufgeführt werden, die eine Verwaltungsstrafe oder eine Disziplinarstrafe nach sich ziehen und dass in der Regel die Bußgelder höher ausfallen.

### III. Weitere Reformschwerpunkte

#### 1. Rekapitalisierung und Intensivierung aufsichtlicher Vorschriften<sup>142</sup> und Anforderungen

Nach den bereits erwähnten Finanzspritzen der Jahre 1997-99 und der Übertragung notleidender Kredite an die AMCs 1999-2000 ist am 31.12.2003 eine erneute Kapitalzufuhr als Bestandteil des Anfang Dezember 2003 vom Staatsrat angekündigten Reformpaktes für die „vier Großen“ erfolgt. Eine Kapitalerhöhung spielt bei der Sanierung der Banken eine wichtige Rolle, um die Zielvorgaben hinsichtlich der Mindestkapitalanforderung von 8% gemäß den internationalen Standards und § 39 Abs. 1 Nr. 1 GBG zu erreichen und einen beschleunigten Abbau der notleidenden Kredite zu ermöglichen. Dafür griff die Regierung auf die gut US\$ 400 Mrd. schweren Devisenreserven zurück, um die Bilanzen der BOC und der CCB mit jeweils US\$ 22,5 Mrd. aufzubessern. Diese beiden Banken sind als Vorreiter für die Reform der Staatsbanken ausgewählt worden, die sich auf einen Börsengang 2005 vorbereiten.<sup>143</sup> Im Vergleich zur Rekapitalisierung von 1998 hat man diesmal eine andere Transaktionsmethode gewählt, um das Problem der Moral Hazard gering zu halten. Anstatt das Kapital direkt in die entsprechenden Banken zu „injizieren“, hat man den Umweg über die Gründung einer Zweckgesellschaft, der Zentralen Huijin Investitionsgesellschaft<sup>144</sup> (Central Huijin Investment Co. Ltd., im Folgenden Central Huijin), genommen. Nach den Angaben von Lo Chi transferiert die PBC die Devisen an die Central Huijin, die dann mit dem Kapital Anteilsscheine an den beiden Banken erwirbt.<sup>145</sup>

<sup>136</sup> Zur Diskussion um eine zeitliche Begrenzung siehe ZHOU Kunren, a.a.O. (Fn. 135), S. 16. Huang weist daraufhin, dass die zeitliche Begrenzung verhindere, dass Banken in zu großem Maße Immobilien und Aktien besitzen, was ihre Liquidität mindere und die Gefahr berge, damit unerlaubte Geschäfte zu betreiben, vgl. HUANG Tao, a.a.O. (Fn. 130), S. 49.

<sup>137</sup> Siehe hierzu DUAN Jinglian, a.a.O. (Fn. 87), S. 108.

<sup>138</sup> Siehe dazu LIU Zehua/Chen Yun, Mit Hilfe von Gesetzen ein vollständiges Risiko- und internes Kontrollsystem für die Geschäftsbanken aufbauen (以法健全商业银行风险管理与内控制度), in: China Finance (中国金融) 2004, Nr. 4, S. 46.

<sup>139</sup> Z.B. die „Leitlinien für die interne Kontrolle der Geschäftsbanken“ vom 18.9.2002 (Fn. 117).

<sup>140</sup> Zur Auseinandersetzung mit dem Sicherheitsaspekt vgl. HUANG Tao, a.a.O. (Fn. 130), S. 48.

<sup>141</sup> Nach Wang und Bian gibt es zu viele Wettbewerbsbeschränkungen im chinesischen Finanzsystem und in der Bankengesetzgebung. Jedoch kommen auch sie zu dem Schluss, dass nur eine graduelle Finanzmarktliberalisierung gangbar ist, vgl. WANG Xin/Bian Xiangping, Effizienzskriterien im Bankenrecht und Wettbewerbsregulierung der Banken (银行法的效率目标与银行竞争规制), in: Law Review (法学评论) 2004, Nr. 5, S. 55ff.

<sup>142</sup> „Aufsichtliche Vorschriften“ werden hier als Übersetzung von „prudential regulations“ verwendet, welche aus der offiziellen deutschen Version der Basler Grundsätze stammt, vgl. Basler Grundsätze, a.a.O. (Fn. 102).

<sup>143</sup> Mittlerweile hat die Regierung auch der ICBC US\$ 15 Mrd. zugeführt, was weniger ist, als viele Beobachter erwartet hatten, vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, v. 20.5.2005.

Ferner hat die CBRC den vier staatlichen Geschäftsbanken gestattet, Nachranganleihen in einem Gesamtvolumen von US\$ 36 Mrd. auszugeben, was eine Erhöhung des haftenden Eigenkapitals zur Folge hätte.<sup>146</sup> Der Aufforderung ist die BOC im Juli 2004 gefolgt, indem sie Anleihen in Höhe von RMB 14,07 Mrd. begeben hat.<sup>147</sup> Um die Finanzstabilität der Banken darüber hinaus zu verbessern, wäre eine Steuerreform notwendig, die die unverhältnismäßig hohe direkte und indirekte Besteuerung der Banken reduziert. Derzeit unterliegen die inländischen Banken einer Körperschaftssteuer von 33% und einer Unternehmenssteuer von 5% sowie weiteren Sondersteuern oder Zusatzabgaben wie bspw. die Sondersteuer auf Bildung.<sup>148</sup> Demgegenüber werden ausländische Banken lediglich mit einer Körperschaftssteuer von 15% belastet.<sup>149</sup> Ohne eine deutliche Steuerentlastung werden die Banken keinen Anreiz haben, profitabler und damit effizienter zu arbeiten.

## 2. Stärkung der aufsichtlichen Vorschriften und Anforderungen seitens der Bankenaufsichtsbehörde:<sup>150</sup>

Wie mehrfach erwähnt, ist das Problem der notleidenden Kredite eines der größten Herausforderungen, die es zu bewältigen gilt. Die bisher genannten Maßnahmen (AMCs, Rekapitalisierung, Steuerreform) sind wichtige Ansätze zur Verringerung des Bestandes. Daneben ist die Verhinderung von neuen Verlust-Krediten entscheidend, wenn nicht gar von größerer Bedeutung. Daher werden

im Folgenden zwei hierfür relevante Aspekte betrachtet: Zum einen handelt es sich um regulatorische Vorgaben, die gewisse Anforderungen an eine angemessene und umsichtige Geschäftsführung stellen. Zum anderen geht es darum, eine ganz neue Kreditvergabekultur zu schaffen, die sich ausschließlich an wirtschaftlichen Zielen orientiert.

Neben der Stärkung der Aufsichtsstrukturen sind aufsichtsrechtliche Vorschriften und Erfordernisse an die Kontrolle von Risiken im Zusammenhang mit Bankgeschäften von großer Wichtigkeit. Hierunter fallen v.a. Anforderungen im Hinblick auf die Höhe des Eigenkapitals, Rückstellungen für Forderungsverluste, Risikokonzentrationen, Vermögensliquidität, Risikomanagement und interne Kontrollen, die in Anlehnung an die Basler Grundsätze als „Regeln für die umsichtige Geschäftsführung“ in § 21 BAG aufgelistet werden.<sup>151</sup>

In dieser Hinsicht hat die CBRC bereits einige Anstrengungen unternommen, die den Willen der chinesischen Führung bekräftigen, ihre Banken auf eine solide Basis zu stellen und sich internationalen Standards anzunähern. Ein zentrales Element stellen hierbei die „Maßnahmen zur Verwaltung der Mindestkapitalanforderung von Geschäftsbanken“<sup>152</sup> (im Folgenden Maßnahmen zur Mindestkapitalanforderung) vom 23.2.2004 dar. Diese Bestimmung ist zwar nicht die erste Konkretisierung der Eigenkapitalanforderung, aber sie ist eine der technisch anspruchsvollsten Vorschriften in der VR China überhaupt.<sup>153</sup> Sie basiert zum einen auf der Mindestkapitalanforderung nach der „Basler Eigenkapitalvereinbarung“<sup>154</sup> (Basel I), welche im Prinzip der Säule 1 der „Neuen Basler Eigenkapital-

<sup>144</sup> 中央汇金投资有限责任公司。Die Mitglieder des Vorstandes und des Aufsichtsrates der Central Huijin setzen sich aus Angestellten des Finanzministeriums, der SAFE und der PBC zusammen. Der Vorstandsvorsitzende ist zugleich Vizepräsident der PBC und Chef der SAFE, Guo Shuqing, vgl. CHANG Jian, Eine rechtliche Analyse der Verwendung von Devisenreserven zur Kapitalerhöhung der staatlichen Geschäftsbanken (外汇储备注资国有商业银行的法律分析), in: Science of Law (法学科学) 2004, Nr. 4, S. 95.

<sup>145</sup> Siehe CHI Lo, Bank Reform. How much time does China have?, in: The China Business Review, 2004, March-April, S. 33. Als Anteilseigner soll die Central Huijin die beiden Staatsbanken bei ihrem Gang an die Börse unterstützen, vgl. dazu PEI Guifeng/Sayuri Shirai, a.a.O. (Fn. 69), S. 17. Auch soll der Außenwert des RMB nicht durch den Transfer an die Banken beeinflusst werden, vgl. Thomas A. Lange, a.a.O. (Fn. 24), S. 517f.

<sup>146</sup> Siehe hierzu Thomas A. Lange, a.a.O. (Fn. 24), S. 58. Entsprechende „Maßnahmen zur Ausgabe von Nachranganleihen durch die Geschäftsbanken“ (商业银行次级债券发行管理办法) wurden am 22.6.2004 erlassen, siehe unter: <http://www.cbrc.gov.cn/english/module/viewinfo.jsp?infoid=906>.

<sup>147</sup> Siehe Margot Schüller, Quote der uneinbringlichen Kredite der Banken geht zurück, in: CHINA aktuell, Oktober 2004, S. 1100.

<sup>148</sup> Vgl. hierzu CHEN Chien-Hsun/SHIH Hui-Tzu, a.a.O. (Fn. 35), S. 83. und Steven Barnett, a.a.O. (Fn. 4), S. 49. Lardy verweist darauf, dass eine unterschiedliche steuerliche Behandlung zwischen den Banken-Kategorien („vier Großen“, Aktien-Geschäftsbanken) bestehe, siehe Nicholas R. Lardy, a.a.O. (Fn. 8), S. 170ff.

<sup>149</sup> In den verschiedenen Sonderzonen bestehen unterschiedliche Steuervergünstigungen für ausländische Banken. Im Allgemeinen liegt die Körperschaftssteuer aber bei 15%, vgl. CHEN Chien-Hsun/SHIH Hui-Tzu, a.a.O. (Fn. 35), S. 83.

<sup>150</sup> Zum Teil stammen die nachfolgenden Vorschriften noch von der PBC in ihrer Funktion als Regulierungsbehörde.

<sup>151</sup> Vgl. hierzu auch Fn. 116-117 dieser Arbeit. Für die Berücksichtigung von Risiken insbesondere bei Kreditgeschäften siehe WANG Yiping, Abhandlung über die Verhinderung von Risiken bei Kreditgeschäften der staatlichen Geschäftsbanken (论国有商业银行信贷资产运营的风险防范), in: China Legal Science (中国法学) 2004, S. 190.

<sup>152</sup> 商业银行资本充足率管理办法 vom 23.2.2004, chinesisch-englisch in: CLP, Vol. 18 (2004), Nr. 3, S. 32-63.

<sup>153</sup> Bereits in „Leitlinien zur Verwaltung der Aktiv-Passiv-Relationen (versuchsweise Durchführung)“ (商业银行实行资产负债比例管理暂行控制指引) vom 15.2.1994, die allerdings ersetzt wurden, siehe Notiz unter: [http://www.chinaacc.com/fagui/2004\\_1/4010215310698.htm](http://www.chinaacc.com/fagui/2004_1/4010215310698.htm), lassen sich erste Anweisungen zur Eigenkapitalunterlegung von mindestens 8% sowie zum Kern- und Ergänzungskapital finden. Das Geschäftsbankengesetz von 1995 greift nur die 8%-Norm auf. Erst die „Maßnahmen zur Überwachung, Messung und Kontrolle der Anforderung für die Relation von Aktiva und Passiva“ (商业银行资产负债比例管理监控, 监测指标和考核办法), einschließlich ihrer Anhänge, vom 12.12.1996, siehe unter: [http://www.chinaacc.com/fagui/2003\\_12/3122216285318.htm](http://www.chinaacc.com/fagui/2003_12/3122216285318.htm), enthalten detaillierte Regelungen zur Eigenkapitalanforderung gemäß Basel I; jedoch ohne eine konkrete Zeitvorgabe zu machen, vgl. CHEN Jin, Capital adequacy of Chinese banks: Evaluation and enhancement, in: Journal of International Banking Regulation, Vol. 4 (2003), Nr. 4, S. 321f.

<sup>154</sup> Der vollständige Name des Dokuments lautet „Internationale Konvergenz der Eigenkapitalmessung und der Eigenkapitalanforderungen“ von 1988, welches in den darauffolgenden Jahren mehrfach ergänzt wurde, deutsch siehe unter: <http://www.bis.org/publ/bcbs04ade.pdf> und <http://www.bis.org/publ/bcbs23de.pdf> (Änderung von 1996).

vereinbarung<sup>155</sup> (Basel II) entspricht, und zum anderen auf der Säule 2 (aufsichtsrechtliche Überprüfungsverfahren) und der Säule 3 (Marktdisziplin) gemäß Basel II. Die CBRC begründet die Nichtberücksichtigung des internen Ratingverfahrens und der operationellen Risiken der Säule 1 nach Basel II damit, dass diese die Risikosensibilität der Banken nur marginal verbessern und stattdessen die Kapitalanforderung des Bankensektors zusätzlich erhöhen würden. Zudem zielten diese Aspekte in erster Linie auf international tätige Banken, was in den meisten Fällen nicht auf die chinesischen Geschäftsbanken zutraf. Auch seien die Banken frühestens in einigen Jahren soweit, diese Anforderungen umsetzen zu können.<sup>156</sup> Positiv ist die Aufhebung des Vorzugsstatus für Nicht-Banken-Finanzintermediäre (im Folgenden NBFIs) und große Staatsunternehmen bei der Risikobewertung zu sehen. Dies wird für eine einheitlichere Behandlung zwischen Staatsunternehmen und Privatunternehmen bei der Kreditvergabe sorgen.<sup>157</sup> Kurzfristig wird sich infolge der Einführung dieser Bestimmung die Eigenkapitalausstattung der Banken verringern, was jedoch nur einer besseren Abbildung der tatsächlichen Situation entspricht. Die Maßnahmen geben den Bankinstituten jedoch auch die Möglichkeit, durch die Ausgabe von Wandelanleihen und langfristigen Nachranganleihen ihr Ergänzungskapital und damit ihre Kapitalbasis insgesamt zu vergrößern.<sup>158</sup>

Im Rahmen einer verbesserten Kreditüberwachung spielen, neben der risikobasierten Kreditbewertung und den Darlehensregeln, die „Leitlinien für die Kalkulation von Rückstellungen für Bankkreditverluste“<sup>159</sup> (im Folgenden Rückstellungsleitlinien) eine wichtige Rolle. Sie sehen drei Kategorien von Rückstellungen vor: 1. allgemeine (eine Art Pauschale in Höhe von 1% auf alle ausstehenden Kredite), 2. klassenspezifische (gemäß dem

fünfstufigen Kreditklassifizierungssystem in 0%, 2%, 25%, 50% und 100% gestaffelt) und 3. spezielle (nach eigenständiger Bewertung für Forderungsverluste bspw. für bestimmte Länder oder Industriezweige) (§§ 2-6 Rückstellungsleitlinien). Die Vermeidung von Risikokonzentrationen im Sinne von Forderungskonzentrationen ist u.a. in den „Leitlinien für die Durchführung eines einheitlichen Kreditvergabesystems von Geschäftsbanken“<sup>160</sup> und in der Vorschrift bzgl. der Begrenzung der Kreditsumme eines einzelnen Kreditnehmers (§ 39 Abs. 1 Nr. 4 GBG) enthalten.

Ebenso lassen sich zur Sicherung der Vermögensliquidität verschiedene Vorgaben finden, wie bspw. die Steuerung der Bilanzrelationen (§ 39 Abs. 1 Nr. 1-4 GBG), die Anforderungen zum registrierten Kapital (§ 13 GBG), die Reservehaltungsvorschriften (§ 32 GBG) oder die Maßnahmen zur Eigenkapitalanforderung. Damit soll sichergestellt werden, dass die Banken über ausreichend Eigenmittel und Reserven verfügen, um die Risiken ihrer Geschäfte absorbieren zu können.

Der Umfang der internen Kontrolle ist sehr weitreichend und eng mit dem Risikomanagement verbunden, wie die „Leitlinien für die interne Kontrolle der Geschäftsbanken“<sup>161</sup> (im Folgenden Leitlinien für die interne Kontrolle) vom 19.9.2002 zeigen. Hierbei werden die Bankinstitute aufgefordert, Mechanismen zur Überprüfung sämtlicher Abläufe, Geschäfte und Abteilungen zu schaffen.<sup>162</sup> Laufende interne Kontrollen sowie eine funktionierende interne Revision werden für die Banken bei der Kommerzialisierung von zunehmender Bedeutung sein.

In den letzten Jahren hat die Bedeutung des Risikomanagements zugenommen, was sich in seiner Berücksichtigung in zahlreichen Bestimmungen niederschlägt. Dabei ist der Umfang größer und das Verfahren zur Messung der Risiken immer komplexer geworden. So wird in den Maßnahmen zur Mindestkapitalanforderung die Kalkulation verschiedener Risiken, wie bspw. von Kreditrisiken und operationellen Risiken, verlangt. Eine ähnliche Vorgabe findet sich in der Errichtung eines Mana-

<sup>155</sup> Die „Internationale Konvergenz der Eigenkapitalmessung und der Eigenkapitalanforderungen. Eine überarbeitete Rahmenvereinbarung“ (Basel II) stammt vom 26.6.2004, deutsch siehe unter: <http://www.bis.org/publ/bcbs107ger.pdf>. Für eine vergleichende Bewertung vgl. u.a. Dieter Fritz-Aßmus/Egon Tuchtfeldt, Basel II als internationaler Standard zur Regulierung von Banken, in: ORDO Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Bd. 54 (2003), S. 269-288 und Herrmann Schulte-Mattler/Ulrich von Kenne, Basel II Framework. Meilenstein der Bankenaufsicht, in: Die Bank, 2004, Nr. 9, S. 37ff.

<sup>156</sup> Siehe hierzu Michael G. DeSombre/CHEN Weiheng, New Capital Rules Bring China's Banking Regulation up to Global Standards, in: CLP, Vol. 18, Nr. 3, S. 12 und Stefan Brehm/Christian Macht, a.a.O. (Fn. 109), S. 324f.

<sup>157</sup> Vgl. Michael G. DeSombre/CHEN Weiheng, a.a.O. (Fn. 156), S. 13f.

<sup>158</sup> Nach Chen ist diese Möglichkeit bereits in den Maßnahmen zur Überwachung, Messung und Kontrolle der Aktiv-Passiv-Relation von 1996 (Fn. 153) gegeben; es gibt allerdings keine bestätigte Information darüber, dass diese jemals angewandt wurden, vgl. CHEN Jin, a.a.O. (Fn. 153), S. 324f. Für die Umsetzung von Basel I bzw. II im chinesischen Recht vgl. CHEN Jin, a.a.O. (Fn. 153), S. 320f., Stefan Brehm/Christian Macht, a.a.O. (Fn. 109), S. 316ff. und Michael G. DeSombre/CHEN Weiheng, a.a.O. (Fn. 156), S. 12ff.

<sup>159</sup> Bankkreditverluste, in: Die Bank, 2004, Nr. 9, S. 37ff.

<sup>160</sup> 商业银行实施统一授信制度指引 vom 20.1.1999, siehe unter: [http://www.chinaacc.com/fagui/2003\\_12/3121311041538.htm](http://www.chinaacc.com/fagui/2003_12/3121311041538.htm).

<sup>161</sup> 银行内部控制指引 (Fn. 117). Als Vorläufer können die „Grundsätze zur Stärkung der internen Kontrolle von Finanzinstituten“ (加强金融机构内部控制的指导原则) vom 16.5.1997, siehe unter: <http://www.chinaacc.com/fagui/jrfq/20805115811.htm>, betrachtet werden.

<sup>162</sup> Um einen Eindruck vom Regelungsumfang zu erhalten, nachfolgend eine Auflistung der zehn Kapitel: 1. Allgemeine Regeln, 2. Basisanforderungen an die interne Kontrolle, 3. Interne Kontrolle der Kreditvergabe, 4. Interne Kontrolle bei Finanzgeschäften, 5. Interne Kontrolle bei Einlagen- und Privatkundengeschäften, 6. Interne Kontrolle bei Vermittlungsgeschäften, 7. Interne Kontrolle bei der Rechnungslegung, 8. Interne Kontrolle des elektronischen Informationssystems, 9. Überwachung und Berichtigung der internen Kontrollen, 10. Ergänzende Regeln.

gementsystems zur Erkennung, Messung und Kontrolle von diversen Risiken in den Leitlinien für die interne Kontrolle.<sup>163</sup> Weiterhin ist dieser Aspekt in den „Leitlinien für das Risikomanagement von außerbilanziellen Geschäften von Geschäftsbanken“<sup>164</sup> enthalten. Wichtig sind in diesem Zusammenhang auch die Grundsätze für die Kreditklassifizierung, die 1998 versuchsweise eingeführt und endgültig am 1.2.2002 in Kraft getreten sind, als Grundlage für die Messung und Analyse von Kreditrisiken zu sehen. In diesem Sinne, aber noch weiter gehend sind die „Vorläufigen Maßnahmen für die Überwachung und Bewertung von notleidenden Vermögenswerten der Geschäftsbanken“<sup>165</sup> vom 25.3.2004, da sie nicht nur das Problem der faulen Kredite, sondern auch das anderer verlustträchtiger Aktiva (bilanzwirksame und außerbilanzielle Positionen) einschließen. Ausführlich werden die für die Überwachung, Analyse und Bewertung relevanten Angaben beschrieben und klare Fristen zur Übermittlung von Daten und Informationen an die CBRC vorgegeben. Es fehlt jedoch eine genaue Definition der unter die jeweiligen Vermögenswerte-Gruppen fallenden Posten. Verstärkt werden die Anforderungen an das Risikomanagement durch die Offenlegungserfordernis von eingegangenen und erwarteten Risiken in den „Vorläufigen Maßnahmen zur Offenlegung von Informationen durch die Geschäftsbanken“<sup>166</sup> von 2003.

Allerdings sind aufsichtsrechtliche Vorschriften allein nicht ausreichend; vielmehr müssen sie mit einem grundlegend neuen Verständnis bankbetrieblicher Kreditentscheidungsprozesse und einer Verbesserung der Corporate Governance einhergehen.<sup>167</sup> Es bestehen bereits angemessene Kreditvergabe-kriterien, die aber nicht mit übertriebenen Vorsichtsmaßnahmen oder einer Kreditdrosselung zu verwechseln sind und strikt ohne politische oder sonstige Beeinflussungen umgesetzt werden müssen.<sup>168</sup> Denn trotz der Abschaffung des Kreditplans 1998 unterliegen die Banken den informellen „Anweisungen“, so dass man nicht von einer auto-

nomen und entpolitisierten Kreditentscheidung sprechen kann.<sup>169</sup> Neben externen Maßnahmen, wie dem Aufbau eines Kreditinformationssystems und der Zulassung von nationalen Rating-Agenturen, besteht eine wesentliche Aufgabe darin das Bankpersonal dahingehend zu qualifizieren, dass es selbständig Risiken bewerten kann. Hierzu bedarf es der Entwicklung einer neuen Kreditvergabe-kultur, die einzig von der Abwägung zwischen dem Risiko und dem Ertrag bestimmt wird. Damit die Kreditinstitute auf einer kommerziellen Basis wirtschaften können, ist zudem ein gewisser Grad an Autonomie bei der Festsetzung der Zinssätze erforderlich. Ein Schritt in diese Richtung erfolgte im Dezember 2003, als die Kreditzinsen weiter gelockert wurden.<sup>170</sup> Dies wird den kleinen und mittleren Unternehmen sowie den Privatunternehmen, die als die dynamischsten Sektoren in China gelten, den Zugang zu Bankkrediten erleichtern.<sup>171</sup> Bisher zogen die Banken es vor, an Betriebe mit staatlicher „Rückendeckung“ Kredite zu vergeben, da sie die für sie höheren Risiken bei der Kreditvergabe an nicht-staatliche Unternehmen nicht mit einer angemessenen Preisbewertung (Zinsen) kompensieren konnten. Im Rahmen der Erhöhung der Leitzinsen Ende Oktober 2004 hat die PBC zugleich die Bandbreiten für Kreditzinssätze vergrößert. Nach Angaben der PBC werde „im Prinzip“ die Obergrenze für Kreditzinsen aufgehoben, wohingegen die Untergrenze mit maximal 90% unter dem Leitzins unverändert bleibt. Über die Auswirkungen dieser für die Banken bedeutsamen Ankündigung ist noch nichts bekannt.<sup>172</sup>

<sup>163</sup> Bei den Risiken handelt es sich bspw. um Kredit-, Markt-, Liquiditäts-, operationelle Risiken oder andere Risiken (§ 11 Leitlinien für die interne Kontrolle).

<sup>164</sup> 商业银行表外业务风险管理指引 vom 9.9.2000, chinesisch siehe unter: <http://www.chinaacc.com/fagui/jrfq/3117135618.htm>.

<sup>165</sup> 商业银行不良资产监测和考核暂行办法, chinesisch-englisch in: CLP, Vol. 18 (2004), Nr. 4, S. 48-55.

<sup>166</sup> 商业银行信息披露暂行办法 vom 15.5.2002, chinesisch in: Ggb. 2003, Nr. 6, S. 26-28.

<sup>167</sup> Die Bedeutung der Corporate Governance schlägt sich auch in den ersten rechtlichen Bestimmungen nieder: „Leitlinien für die Corporate Governance in Aktien-Geschäftsbanken“ (股份制商业银行公司治理指引) vom 4.6.2002, englisch siehe unter: <http://www.pbc.gov.cn/english/detail.asp?col=6800&ID=42> und „Leitlinien für die Corporate Governance und Überwachung über die BOC und CCB“ (中国银行, 中国建设银行公司治理监管指引) vom 11.3.2004, englisch siehe unter: <http://www.cbrc.gov.cn/english/module/viewinfo.jsp?infoID=560>.

<sup>168</sup> Zum Problem der Kreditdrosselung oder des sog. „Credit Crunch“ als Folge der Strafandrohung für Kreditsachbearbeiter siehe Mark L. Clifford, Mehr Transparenz und Rechenschaft im Finanzsystem Chinas, in: Laurence J. Brahm (Hrsg.), Chinas Jahrhundert: Die Zukunft der nächsten ökonomischen Supermacht hat bereits begonnen, Weinheim 2001, S. 382 und HUANG Daiwei, a.a.O. (Fn. 75), S. 38f.

<sup>169</sup> Siehe hierzu Carsten A. Holz/ZHU Tian, a.a.O. (Fn. 14), S. 82.

<sup>170</sup> Die Zinsspanne wurde auf 170% nach oben angehoben; nach unten hin ist sie bei 90% geblieben, vgl. Steven Barnett, a.a.O. (Fn. 4), S. 49.

<sup>171</sup> Da der Anteil der Bankkredite, die von den großen Staatsbanken an den Privatsektor vergeben werden bislang gering ist, spielen in dem Sektor informelle Kredite (民间贷款) eine große Rolle, siehe HAN Wang-hong, Diskussion über die Revision des „Geschäftsbankengesetzes“, in: Economic Law and Labour Law (经济法学, 劳动法学) 2002, Nr. 5, S. 23. Für eine detaillierte Ausführung zum *informal banking*, siehe Kellee S. Tsai, Back-Alley Banking. Private Entrepreneurs in China, Cornell 2002.

<sup>172</sup> Allerdings bleibt die Obergrenze (230% über dem Leitzins) für städtische und ländliche Kreditgenossenschaften bestehen, siehe hierzu <http://www.pbc.gov.cn/english/detail.asp?col=64000&id=454>.

### 3. Auslandsbeteiligungen und Börsennotierungen

Ein grundlegendes Problem der Banken ist ihre Unterkapitalisierung. Neben der Rekapitalisierung und der Übertragung von Problemkrediten an die AMC's stellen die Zulassung ausländischer Beteiligungen und die Notierung an in- und ausländischen Börsen attraktive Alternativen der Kapitalbeschaffung dar, die zudem den Staatshaushalt nicht belasten. Auch erhofft sich die Regierung durch einen umfassenden Transfer bankbetrieblichen Know-hows und von Management-Erfahrungen, die Profitabilität der Banken steigern zu können.

#### a. Auslandsbeteiligungen

Lange Zeit war die Beteiligung ausländischer Finanzinstitute an chinesischen Finanzinstituten verboten bzw. nur in geringem Umfang gestattet.<sup>173</sup> Die Regierung ist sich bewusst, dass China die Finanzlast für die Sanierung der Banken nicht allein tragen kann. Zwar ist die Zulassung privater Investoren denkbar, allerdings wird dies angesichts des gewaltigen Kapitalbedarfs kaum ausreichen. Folglich gehören die Bestrebungen, ausländische Kapitalanleger in das chinesische Bankensystem zuzulassen, derzeit zu den erfolgversprechendsten Reformvorhaben. Zu diesem Zweck hat die CBRC am 8.12.2003 neue, weit reichende „Investitionsmaßnahmen“ erlassen, um strategische Beteiligungen ausländischer Finanzinstitute an inländischen Finanzinstituten zu erleichtern.<sup>174</sup> Darin wird klar definiert, was unter einem „ausländischem Finanzinstitut“ zu verstehen ist. Darunter fallen sowohl internationale Finanzinstitutionen, wie bspw. die Weltbank, als auch Finanz-Holdinggesellschaften, Geschäftsbanken, Wertpapiergesellschaften, Versicherungen und Fondgesellschaften, die im Ausland registriert und errichtet worden sind, sowie ausländische Finanzinstitute, die von der CBRC anerkannt werden.<sup>175</sup> Zu den chinesischen Investitionsobjekten gehören Geschäftsbanken,

ländliche und städtische Kreditgenossenschaften, TICs, Finanzierungsgesellschaften (von Unternehmensgruppen), Finanzleasinggesellschaften und andere genehmigte inländische Finanzinstitute (§ 2 Investitionsmaßnahmen).<sup>176</sup> Hervorzuheben ist, dass in den Investitionsmaßnahmen zum einen die Obergrenze einer einzelnen ausländischen Beteiligung von 15% auf 20% angehoben worden ist (§ 8 Investitionsmaßnahmen) und zum anderen keine Obergrenze für das aggregierte Maximum für alle ausländischen Finanzinstitute zusammen benannt wird.<sup>177</sup> Ausschlaggebend ist nunmehr, ob es sich um Investitionen in ein börsennotiertes oder in ein nicht börsennotiertes Finanzinstitut handelt. Bei einer kumulierten ausländischen Beteiligung von 25% oder mehr in ein nicht börsennotiertes Kreditinstitut wird das inländische Kreditinstitut wie ein ausländisches behandelt. Handelt es sich dagegen um ein gelistetes Finanzinstitut, behält es weiterhin den Status eines inländischen Finanzinstituts (§ 9 Investitionsmaßnahmen).<sup>178</sup> Es besteht auch die Möglichkeit, bereits erworbene Anteile bzw. Investitionen zu erhöhen (§ 16 Investitionsmaßnahmen).

Die Neuerung in dieser Bestimmung liegt nicht darin, dass die enthaltenen Anforderungen an ausländische Investoren gelockert worden sind, sondern in der expliziten Normierung der Voraussetzungen für ausländische Finanzinstitute (§ 7 Investitionsmaßnahmen).<sup>179</sup> Durch eine Beteiligung an einem inländischen Finanzinstitut ergibt sich für die ausländischen Finanzinstitute, dass sie zu Gesellschaftern und damit zu Miteigentümern werden. Da auch nach 2006 zu erwarten ist, dass die Gründungsaufgaben für Auslandsbanken restriktiv bleiben und sogar durch zusätzliche Vorschriften zur Durchführung von RMB-Geschäften behindert werden, sehen viele ausländische Finanzinstitute eine solche Investition als eine gute Strategie.

<sup>173</sup> Dies scheint nicht konkret in einer Bestimmung o.ä. niedergelegt zu sein, sondern beruht auf der Regelung im Geschäftsbankengesetz von 1995, wonach eine Beteiligung von 10% und mehr an einer Geschäftsbank einer Genehmigung durch die PBC bedurfte. Ferner stammt die Erkenntnis aus den bisher genehmigten Transaktionen; danach scheint die Höchstgrenze für einen einzelnen ausländischen Investor bei 10% zu liegen und die aller ausländischen Investoren zusammen bei knapp unter 25%, vgl. *Christina Choi/Carmen Kan*, Giving a Boost to Foreign Equity Participation in Domestic Financial Institutions, in: CLP, Vol. 18 (2004), Nr. 2, S. 11.

<sup>174</sup> „Maßnahmen zur Verwaltung der Investitionen und des Anteilserwerbs von ausländischen Finanzinstituten an inländischen Finanzinstituten“ (im Folgenden Investitionsmaßnahmen) ( 境外金融机构投资入股中资金融机构管理办法 ), chinesisch-englisch in: CLP, Vol. 18 (2004), Nr. 1, S. 40-44.

<sup>175</sup> Dies bedeutet also, dass Auslandsbanken und andere ausländische Finanzinstitute in China davon ausgeschlossen sind. Dagegen werden Finanzinstitute aus Hong Kong, Macau und Taiwan auch als ausländisch betrachtet (§ 17 Investitionsmaßnahmen).

<sup>176</sup> Die Maßnahmen sind nicht auf den Erwerb von handelbaren Anteilen in gelisteten inländischen Finanzinstituten durch sog. qualifizierte ausländische institutionelle Investoren (QFIIs) und auf ausländische Investitionen in Auto-Finanzierungsgesellschaften anwendbar (§§ 18,19 Investitionsmaßnahmen).

<sup>177</sup> Der South China Morning Post v. 20.10.2005 zufolge gilt jedoch weiterhin die 25%-Grenze.

<sup>178</sup> Die Begrenzung auf unter 25% lag ganz im Sinne der ausländischen Investoren, denn dadurch wurde das inländische Finanzinstitut weiterhin wie ein inländisches behandelt, sah sich mit weniger strengen Regulierungen konfrontiert und genoss zudem einen größeren Freiraum in seinen Geschäften, siehe *Christina Choi/Carmen Kan*, a.a.O. (Fn. 173), S. 11.

<sup>179</sup> Z.B. muss die ausländische Institution eine Bilanzsumme von US\$ 10 Mrd. bzw. US\$ 1 Mrd. im vorangegangenen Jahr vorweisen, um in eine chinesische Geschäftsbank bzw. in ein NBFI investieren zu können (§ 7,(1) Investitionsmaßnahmen). Die „Vorläufigen Vorschriften für die Investition und den Anteilserwerb an Finanzinstituten“ ( 向金融机构投资入股的暂行规定 ) vom 21.9.1994, chinesisch siehe unter: [http://www.chinaacc.com/fagui/2004\\_7/407131534456.htm](http://www.chinaacc.com/fagui/2004_7/407131534456.htm), gelten für alle inländischen Investoren, unabhängig davon, ob es sich um Finanzinstitute oder um Unternehmen handelt. Siehe hierzu auch *Christina Choi/Carmen Kan*, a.a.O. (Fn. 173), S. 12.

gie für einen Eintritt in den chinesischen Markt.<sup>180</sup> Zudem bietet eine strategische Partnerschaft die Möglichkeit, vom Filialnetz, den Refinanzierungsmöglichkeiten (Geldmarkt) und den „guanxi“ (Beziehungen) des chinesischen Partners zu profitieren und dadurch einen besseren Zugang zum Privatkundengeschäft zu erhalten.

### b. Börsennotierungen

Der Gang an die Börse (Initial Public Offering, im Folgenden IPO) hat zweierlei Vorzüge: Zum einen ist er ein effektives Mittel zur Kapitalgewinnung und zum anderen werden die Banken dadurch der Kontrolle des Marktes unterworfen. Börsennotierte Unternehmen und Banken unterliegen den strengen Offenlegungs- und Bilanzierungsanforderungen der Wertpapieraufsichtsbehörden, was insbesondere auf den Zugang zu den Börsen im Ausland (New York und Hong Kong) zutrifft. Um als attraktives Investitionsobjekt zu gelten, müssen die Banken für mehr Transparenz sorgen, eine niedrige Quote an Problemkrediten und eine angemessene Kapitalausstattung vorweisen. Zu den Voraussetzungen für ein IPO gehören die Aktiengesellschaft als Unternehmensform sowie die Einhaltung weiterer Vorschriften, wie bspw. ein Mindestkapital von RMB 50 Mio. und die Gewinnerzielung in den letzten drei Jahren.<sup>181</sup> Angesichts der hohen Mindeststammkapitalanforderung erfüllen überwiegend Aktiengesellschaften mit staatlicher Beteiligung die Zugangsvoraussetzungen. Als wichtigen Schritt zu mehr Transparenz für Börsennotierungen im Inland kann die Abschaffung des Quotensystems für die Börsenzulassung gewertet werden, da es dabei immer wieder zu politischen Entscheidungen bei der Zulassung von Unternehmen kam, d.h. die Wirtschaftlichkeit der betreffenden Betriebe zweitrangig war.<sup>182</sup>

Kritiker halten der chinesischen Regierung oftmals vor, sie nutze den Aktienmarkt lediglich zur Beschaffung privater Finanzmittel, ohne jedoch ernsthaft Mehrheitsbeteiligungen zulassen zu wollen. In der Tat machen Staatsaktien und juristische Personen-Aktien (nicht handelbar) in der Regel ca. 60-80% aus, wobei die Staatsaktien den größeren Teil darstellen. Folglich sind nur 20-40% aller Aktien in Händen privater Investoren einschließ-

lich ausländischer B-Aktienhalter.<sup>183</sup> In den Aktiengeschäftsbanken sind zumeist staatliche Unternehmen oder Lokalregierungen Mehrheitsaktionäre. Zwar kann man bei einem Listing am inländischen Markt von einer Teilprivatisierung sprechen, dies wird jedoch in den wenigsten Fällen ausreichen, um die Eigentumsfrage zu lösen und einen wirksamen Restrukturierungsprozess in Gang zu setzen.<sup>184</sup>

Auch für die Restrukturierung der „vier Großen“ sind IPOs sowohl am Inlandsmarkt als auch an ausländischen Märkten (New York und Hong Kong) vorgesehen. Noch in diesem Jahr (2005) sollen sich die CCB und BOC als erste Kandidaten dafür vorbereiten.<sup>185</sup> Nach Angaben der CBRC haben die beiden Banken bereits im Dezember 2004 die organisatorische Restrukturierung in Aktiengesellschaften abgeschlossen.<sup>186</sup> Eine Mehrheitsbeteiligung, sowohl durch inländische als auch durch ausländische Investoren, ist bei den staatseigenen Geschäftsbanken nicht zu erwarten. Vielmehr wird eine leichte Diversifikation der Eigentumsverhältnisse - ähnlich wie bei den Aktien-Geschäftsbanken - angestrebt.<sup>187</sup> Angesichts zahlreicher bekannt gewordener Korruptionsfälle und der geringen Finanzkraft der beiden Banken, die als die „besten“ der vier Großbanken gelten, wird eine strategische Beteiligung einer oder mehrerer ausländischer Banken vor dem eigentlichen Börsengang in Betracht gezogen. Dadurch erhofft man sich, die Banken nicht nur finanziell, sondern auch organisatorisch und operationell auf internationalen Standard zu bringen.<sup>188</sup>

<sup>183</sup> In vielen Fällen befinden sich gut zwei Drittel der Unternehmensanteile in den Händen des Staates, der Angestellten oder juristischer Personen, die mit dem Unternehmen verbunden sind. Zu den Aktienkategorien und zur Aktionärsstruktur vgl. Philip Cromberg, Die Organisation der Aktiengesellschaft in China. Hamburg 2000, S. 56ff. und S. 71ff. und Knut B. Pißler, Chinesisches Kapitalmarktrecht, Tübingen 2004, S. 72.

<sup>184</sup> Zur Möglichkeit der Teilprivatisierung durch die Kapitalaufnahme an den chinesischen Börsen vgl. Felix Lowinski/Eva Terberger, Transformation im chinesischen Finanzsektor: Die Reform der staatlichen Banken zwischen Anspruch und Wirklichkeit, Witten 2001, S. 26ff.

<sup>185</sup> Das IPO der CCB, mit US\$ 62,24 Mrd. das weltweit größte in den vergangenen vier Jahren, fand im Oktober 2005 mit einer anschließenden Notierung der Aktien der Bank an der Hongkonger Börse statt, siehe „Filled order books signal tough ride for CCB's debut“, in: South China Morning Post v. 27.10.2005.

<sup>186</sup> Vgl. Margot Schüller, Sanierung der nächsten zwei Großbanken, in: CHINA aktuell, Dezember 2004, S. 1309. Seit Beginn dieses Jahres gibt es gegensätzliche Meldungen über eine bevorstehende Börsennotierung in Hong Kong einerseits und über einen weiteren Aufschub der Börseneinführung in New York aufgrund der strengen Emissionsauflagen der New Yorker Börse und der bestehenden Defizite bei der BOC und CCB andererseits, siehe Margot Schüller, Keine Notierung für CCB und BOC an Auslandsbörsen?, in: CHINA aktuell, 2005, Nr. 1, S. 70f. und Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 20.5.2005. Die rechtliche Restrukturierung der ICBC soll bis Ende 2005 vollzogen sein, vgl. hierzu Margot Schüller, ICBC erhält ebenfalls Rekapitalisierungsspritze, in: CHINA aktuell, 3/2005, S. 64.

<sup>187</sup> Siehe hierzu Cem Karacadag, a.a.O. (Fn. 34), S. 167 und Syetarn Hansakul, a.a.O. (Fn. 21), S. 15.

<sup>180</sup> Zu den Zutrittsschranken zählen bspw., dass ein bestimmtes Betriebskapital verlangt wird oder der Zugang zum Interbankenmarkt auf einen bestimmten Prozentsatz begrenzt wird, vgl. Syetarn Hansakul, a.a.O. (Fn. 21), S. 5f.

<sup>181</sup> Vgl. dazu u.a. § 152 des „Gesellschaftsgesetzes der VR China“ (im Folgenden GSG) ( 中华人民共和国公司法 ) vom 29.12.1993, chinesisch-englisch in: CLP, Vol. 8 (1994), Nr. 2, S. 7-55. Zu beachten ist die chinesische Sonderform einer Aktiengesellschaft im Staatseigentum gemäß dem § 81 GSG.

<sup>182</sup> Mit der Aufhebung der Zulassungsquoten soll die Position der CSRC gestärkt werden, vgl. Mark L. Clifford, a.a.O. (Fn. 168), S. 386.

#### 4. Die Herausforderungen des WTO-Beitritts für den chinesischen Bankensektor

Die Öffnung des Bankensektors im Rahmen der WTO wird den Wettbewerbsdruck erhöhen, allerdings werden in der Realität nur wenige Großbanken oder multinationale Finanzkonzerne in der Lage sein, den chinesischen Banken echte Konkurrenz entgegenzusetzen. Trotz der von China gemachten Liberalisierungszusagen wird den ausländisch finanzierten Banken der Zutritt in den inländischen Markt aufgrund der hohen Gründungsauflagen erschwert. So muss die ausländische Stammbank gemäß der Ende 2001 revidierten „Verwaltungsbestimmungen für ausländische Finanzinstitute“<sup>189</sup> (im Folgenden VB für ausländische Finanzinstitute) für die Errichtung einer Filiale eine Bilanzsumme von mindestens US\$ 20 Mrd. und von mehr als US\$ 10 Mrd. für die Gründung einer 100%igen Tochterbank oder einer Joint-Venture Bank aufweisen. In allen drei Fällen muss seit mindestens zwei Jahren eine Repräsentanz bestehen (§§ 6-7 VB für ausländische Finanzinstitute). Jüngst wurde die einjährige Wartezeit für die Errichtung einer neuen Niederlassung aufgehoben und damit eine raschere Ausbreitung eines Filialnetzes ermöglicht.<sup>190</sup> Um eine Lizenz für das RMB-Geschäft zu erhalten, sind von den Finanzinstituten zusätzliche Voraussetzungen zu erfüllen: Sie müssen eine dreijährige Geschäftstätigkeit nachweisen, wobei die zwei letzten Jahre vor Antragsstellung gewinnbringend sein müssen (§ 20 VB für ausländische Finanzinstitute). Selbst nach Erhalt einer RMB-Lizenz ist das Geschäft mit der Landeswährung wegen der Beschränkungen am Interbankenmarkt und der hohen Refinanzierungskosten für ausländische Finanzinstitute wenig lukrativ.<sup>191</sup> Insgesamt greift die revidierte Fassung der Verwaltungsbestimmungen für ausländische Finanzinstitute die eingegangenen Zugeständnisse angemessen auf. Dies gilt auch für die Auflistung der für ausländische Banken zugelassenen Tätigkeiten, so dass

ihnen in allen GATS-relevanten Geschäftsfeldern eine Inländerbehandlung gewährt wird.<sup>192</sup> Die strikte gesetzliche Trennung von Bank-, Wertpapier- und Versicherungsgeschäften nach § 43 GBG ist auch für ausländische Banken und Versicherungen maßgeblich und legitim, da nur banktypische Dienstleistungen in den Listen enthalten sind.<sup>193</sup>

Mit der Mitgliedschaft in der WTO ist die Hoffnung verbunden, China auf dem Weg in die Marktwirtschaft voranzubringen und das Land rascher in die Weltgemeinschaft zu integrieren. Für das Bankengewerbe wird mit einer Beschleunigung und Intensivierung des Reformprozesses gerechnet (Anschubeffekt). In Folge der Aufhebung der Beschränkungen für ausländische Banken wird es zu einem verstärkten Eintritt neuer Wettbewerber um Kunden und Marktanteile kommen. Nur durch den erhöhten Wettbewerbsdruck werden sich die chinesischen Banken veranlasst sehen, ihre Leistungs- und Konkurrenzfähigkeit zu steigern, was wiederum zu einer höheren Effizienz und einer besseren Allokation der Finanzressourcen führen wird. Schließlich werden sie vom zusätzlichen Kapitalzufluss und vom Transfer bankspezifischen Know-hows, von moderner Technologie, vom Kundenservice sowie von den Management-Erfahrungen ausländischer Banken profitieren.<sup>194</sup>

Zu den Kosten bzw. Nachteilen der Liberalisierung wird insbesondere der Verlust von Marktanteilen an die ausländische Konkurrenz genannt, der kurzfristig gesehen bescheiden ausfallen wird.<sup>195</sup> Es wird befürchtet, dass leistungsstärkere Kunden, wie bspw. profitablere ausländische oder private Unternehmen, abwandern werden, da sie vom Preis (Zinsen) und von der Servicequalität der Auslandsbanken angezogen werden. Den inländischen Banken blieben dann nur noch zahlungsschwache Kunden, so dass sich ihre Bilanzen weiter verschlechtern würden.<sup>196</sup> Der bereits einsetzende Prozess des sog. „brain drain“, der Abwanderung

<sup>188</sup> Im Rahmen der Vorbereitungen auf einen bevorstehenden Börsengang plant die BOC, neben der Einbeziehung strategischer Investoren, weiteres Personal abzubauen. Hierzu und zu den Betrugsfällen siehe Margot Schüller, BOC und CCB bereiten sich auf einen Börsengang im Jahre 2005 vor, in: CHINA aktuell, November 2004, S. 1197f. und Margot Schüller, a.a.O. (Fn. 184), S. 71.

<sup>189</sup> 中华人民共和国外资金融机构管理条例 “vom 25.2.1994, revidiert am 20.12.2001 (Fn. 107).

<sup>190</sup> Vgl. hierzu § 17 der „Durchführungsbestimmungen für die Verwaltung von Finanzinstituten mit ausländischem Kapital“ (中华人民共和国外资金融机构管理条例实施细则) vom 8.5.1996, revidiert am 25.1.2002 und am 26.7.2004 (Fn. 107).

<sup>191</sup> Siehe hierzu Manuela Wolff, Auswirkungen des WTO-Beitritts der VR China auf das Bankensystem, in: Hansjörg Herr/Albrecht Sommer/HE Zerong (Hrsg.), Nachholende Entwicklung in China: Geldpolitik und Restrukturierung, Berlin 2002, S. 98f. Mit der Begrenzung der Kreditaufnahme am Interbankenmarkt auf 40% der RMB-Verbindlichkeiten engte die PBC im Juli 2002 den Liquiditätsspielraum für ausländische Banken weiter ein, vgl. Syetarn Hansakul, a.a.O. (Fn. 21), S. 6.

<sup>192</sup> Leipold weist darauf hin, dass die in § 3 Abs. 1 Nr. 6 und 11 GBG 1995 (Vermittlertätigkeit für Emission, Annahme und Zeichnung von Regierungsschuldverschreibungen) und (Vermittlertätigkeit für die Annahme und Ausgabe von Zahlungen sowie für Versicherungsgeschäfte) genannten Geschäfte nicht für ausländische Banken gestattet seien, was allerdings nicht im Widerspruch zu GATS stehe, da sie dort nicht aufgeführt seien, siehe Kristina Leipold, Das WTO-Abkommen über den Dienstleistungshandel (GATS) und das chinesische Recht der Finanzdienstleistungen, in: Robert Heuser/Roland Klein (Hrsg.), Die WTO und das neue Ausländerinvestitionsrecht der VR China, Hamburg 2004, S. 167. Zu den wichtigsten Änderungen der Verwaltungsbestimmungen für Auslandsbanken vgl. Carmen Kan/Stephen Harder, What Opportunities do Foreign Banks Have in China?, in: CLP, Vol. 16 (2002), Nr. 3, S. 26-30.

<sup>193</sup> Siehe hierzu Kristina Leipold, a.a.O. (Fn. 190), S. 176.

<sup>194</sup> Zu den positiven Erwartungen des Beitritts vgl. HUANG Daiwei, a.a.O. (Fn. 75), S. 68ff. und CHEN Chien-Hsun/SHIH Hui-Tzu, a.a.O. (Fn. 35), S. 91f.

<sup>195</sup> Zu einigen Prognosen zur Entwicklung der Marktanteile vgl. u.a. HUANG Daiwei, a.a.O. (Fn. 75), S. 72, Manuela Wolff, a.a.O. (Fn. 189), S. 102 und CHEN Chien-Hsun/SHIH Hui-Tzu, a.a.O. (Fn. 35), S. 87.

qualifizierten Personals, wird sich fortsetzen. Junge und kompetente Angestellte im mittleren Management werden, durch attraktivere Vergütungssysteme und bessere Aufstiegs- und Weiterbildungsmöglichkeiten angelockt, in die ausländischen Banken streben.<sup>197</sup> Der härteste Wettbewerb wird im Bereich des Corporate Banking, dem Geschäft mit Firmenkunden, erwartet, da das Wachstumspotential des Investmentbanking aufgrund der erwähnten gesetzlichen Beschränkungen nur sehr begrenzt ausgenutzt werden kann.<sup>198</sup>

Um die Wettbewerbsfähigkeit des Bankensystems zu steigern, ist eine umfassende Konsolidierung der Banken und NBFIs notwendig. Durch Schließungen und Zusammenlegungen insbesondere der Zweigstellen der Großbanken, der ländlichen und städtischen Kreditgenossenschaften sowie TICs und ITICs sollen Synergieeffekte erzielt werden, so dass sie sich gefestigt dem Wettbewerb stellen können.<sup>199</sup> Ferner müssen auch die Wettbewerbsbedingungen unter inländischen Kreditinstituten angeglichen werden. Aktien-Geschäftsbanken unterliegen restriktiveren Auflagen als die vier Großbanken, wenn es bspw. um die Ausweitung ihres Filialnetzes oder die Refinanzierung mit Zentralbankkrediten geht.<sup>200</sup> Auch sollte das Bankgewerbe um weitere Privatbanken erweitert und langfristig eine Reform der Eigentumsverhältnisse angestrebt werden.<sup>201</sup> Weiterhin bietet das Geschäft mit Privatkunden und kleineren Unternehmen (Retailbanking) ein bisher wenig genutztes Geschäftsfeld. Bisher konzentrierten sich die chinesischen Banken aufgrund der gesetzlich geregelten Segmentierung der Geschäftsfelder und der mangelnden Innovationsfähigkeit auf klassische Bankgeschäfte (Einlagen- und Kreditgeschäft). Derzeit dominieren innerhalb dieses Geschäftsbereiches Kredite an staatseigene Unternehmen das Bild. In den letzten Jahren finden jedoch auch Konsumentenkredite, v.a. solche für private Immobilien und für die Autofinanzierung,

zunehmende Verbreitung.<sup>202</sup> Mittel- bis langfristig wäre es sinnvoll, auf risikoärmere Intermediär- und Verbraucherkreditgeschäfte, wozu auch Kredit- und Bankkarten gehören, zu setzen.<sup>203</sup> Darüber hinaus müssen die Banken stärker Finanzinnovationen betreiben, um durch neue Produkte die Abhängigkeit von Kreditgeschäften zu mindern und um neue Ertragsquellen zu akquirieren. Zudem müssen chinesische Banken ihre Serviceleistungen stärker am Kunden orientieren und gezielt neue Informationstechnologien einsetzen. Gerade im Hinblick auf den WTO-Beitritt bewerten viele Experten das Festhalten am Trennbankensystem als unzeitgemäß, da es die Entwicklung neuer Geschäftsfelder und die Produktinnovation behindert. Zur Unterstützung der Banken denkt die chinesische Führung über steuerliche Entlastungen und die Einführung eines Systems der Einlagensicherung nach.<sup>204</sup>

#### IV. Fazit

Im Wissen um die Schwächen der inländischen Banken bei gleichzeitiger Intensivierung des Wettbewerbsdrucks durch den Zutritt ausländischer Banken und aufgeschreckt durch anhaltende Berichte über Betrugsfälle in den Banken sah die Regierung dringenden Handlungsbedarf für eine beschleunigte Umsetzung weiterer Reformschritte. Die Errichtung der CBRC im April 2003 und die damit einhergegangene Übernahme der Bankenaufsichtsfunktion kann als Zugeständnis an die enormen Defizite im Bankensektor verstanden werden und lässt auch auf ein verändertes Bewusstsein für die Bedeutung einer wirksamen Bankenaufsicht schließen.

Rückblickend kann der bisherige Reformprozess des Bankensektors im Lichte einer Abfolge von Krisen bzw. einem ähnlich bedeutsamen Einschnitt wie dem WTO-Beitritt betrachtet werden. Als Reaktion auf die ausufernden Investitions- und Spekulationsgeschäfte der Jahre 1992/93 stand im Zentralbankgesetz von 1995 die Vergrößerung der

<sup>196</sup> Dieses selektive Vorgehen bei der Kreditgewährung wird auch als „Cherry Picking“ bezeichnet; siehe hierzu *Manuela Wolff*, a.a.O. (Fn. 189), S. 104f. und *HUANG Daiwei*, a.a.O. (Fn. 75), S. 70f.

<sup>197</sup> Für eine ausführlichere Darstellung der negativen Auswirkungen auf die chinesischen Banken siehe *HUANG Daiwei*, a.a.O. (Fn. 75), S. 70ff. und *CHEN Chien-Hsun/SHIH Hui-Tzu*, a.a.O. (Fn. 35), S. 87ff.

<sup>198</sup> Näheres zu den komparativen Vorteilen ausländischer Banken und ihren Chancen in China siehe *CHEN Chien-Hsun/SHIH Hui-Tzu*, a.a.O. (Fn. 35), S. 82ff. und *Manuela Wolff*, a.a.O. (Fn. 189), S. 102ff.

<sup>199</sup> Siehe *Cem Karacadag*, a.a.O. (Fn. 34), S. 167f.

<sup>200</sup> Zur Benachteiligung der Aktien-Geschäftsbanken vgl. *Y.C. Richard Wong/M.L. Sonia Wong*, *Competition in China's Domestic Banking Industry*, in: *Cato Journal*. Vol. 21 (2001), Nr. 1, S. 29ff. und *Cem Karacadag*, a.a.O. (Fn. 34), S. 164f.

<sup>201</sup> In Hangzhou, Provinz Zhejiang, wurde Mitte August 2004 die Zhesang Bank (浙商银行) als 2. Privatbank errichtet. 13 der 15 Anteilseigner dieser Aktien-Geschäftsbank sind Privatunternehmen, vgl. *Margot Schüller*, *Zweite Privatbank gegründet*, in: *CHINA aktuell*, August 2004, S. 849.

<sup>202</sup> Für mehr Informationen hierzu siehe *Ben Dolven*, *Credit Where I Due*, in: *Far Eastern Economic Review*, 21.2.2002, S. 30ff.

<sup>203</sup> Näheres zu den Aussichten für das Kreditkartengeschäft, v.a. auch in Kooperation mit ausländischen Banken, siehe *Tom Holland/Paul Beckett*, *Citigroup's China Bet*, in: *Far Eastern Economic Review*, 6.3.2003, S. 40ff.

<sup>204</sup> Zum Schutz der Einleger und zur Stärkung des Vertrauens des Publikums in das Bankensystem ist eine Einlagensicherung des Öfteren gefordert und angekündigt worden. Jiang zufolge war ein solches System in den Beratungen der „drei großen Bankengesetze“ zunächst vorgesehen und wurde schließlich verschoben, vgl. *JIANG Qiangui*, a.a.O. (Fn. 87), S. 15. Ein Vorschlag für die Ausgestaltung findet sich in *XU Mengzhou/ZHENG Renwei*, *Über die Reform und Verbesserung des chinesischen Rechtssystems zur Abwehr von Bankenrisiken (论我国银行危机救助法律制度的改革与完善)*, in: *Law Science Magazine (法学杂志)* 2004, Nr. 2, S. 31f. Eine detaillierte Darstellung der erforderlichen Maßnahmen und den Perspektiven für den chinesischen Bankensektor bieten *Syetarn Hansakul*, a.a.O. (Fn. 21), S. 13ff., *Manuela Wolff*, a.a.O. (Fn. 189), S. 106ff. und *CHEN Chien-Hsun/SHIH Hui-Tzu*, a.a.O. (Fn. 35), S. 134ff.

Unabhängigkeit der PBC, insbesondere von der Einflussnahme durch die Lokalregierungen, und die Stärkung der Finanzaufsicht im Vordergrund.<sup>205</sup> Ebenso lässt sich die Einführung des Trennbankensystems im Geschäftsbankengesetz von 1995 auf diese Ereignisse zurückführen. Unter dem Eindruck der Asienkrise 1997/98 setzte ein neuer Reformschub ein, in dessen Mittelpunkt die Verbesserung der Finanzstabilität der Banken, v.a. die der „vier Großen“, stand. Während die Kapitalzufuhr die Eigenkapitalbasis stärkte, hatte die Gründung der AMC's die Behandlung des Stock-Problems zum Ziel. Zur Regelung ihrer Tätigkeiten wurden die AMC-Bestimmungen und die Umstrukturierungsvorschriften erlassen, die den AMC's einen gewissen Spielraum für die Abwicklung der notleidenden Kredite geben. Allerdings bestehen grundlegende Konzeptionsschwächen bei der Ausgestaltung dieser Institute. Zum einen wäre eine Entledigung sämtlicher Problemerkredite aus den Bilanzen der vier Staatsbanken konsequenter gewesen, da diese hierauf ihre Geschäfte unbelastet auf kommerzieller Basis hätten führen können. Damit wären die Banken eigenverantwortlich für all ihre nachfolgenden Aktivitäten gewesen, ohne den Bestand an faulen Krediten als Vorwand anführen zu können. Weiterhin hätte den Banken die Möglichkeit eingeräumt werden müssen, ihre Geschäftsbeziehungen zu solchen Betrieben abzubauen, deren Rückzahlung nicht gewährleistet ist.<sup>206</sup> Da die Kreditvergabe an marode Staatsunternehmen auch nach Übertragung der faulen Kredite an die AMC's nicht eingestellt wurde bzw. politisch bedingt nicht gänzlich vermieden werden konnte, häuften sich weitere Problemerkredite an. Insgesamt gesehen, fallen die Ergebnisse der AMC's hinsichtlich der Verwertung von Problemerkrediten eher bescheiden aus. Pei und Shirai zufolge will die CBRC den AMC's eine Frist bis Ende 2005 gewähren, um den Bestand in ihren Büchern abzuwickeln. Das dann noch verbleibende Vermögen (wertlose Assets) soll dann vom Finanzministerium abgeschrieben werden. Nunmehr werden die staatlichen Geschäftsbanken von der Regierung ermuntert sich ihrer Problemerkredite mit Hilfe ausländischer Investoren selbst zu „entledigen“. Jedoch ist es den ausländischen Investoren nicht gestattet, die notleidenden Kredite direkt zu erwerben. So muss der Umweg über ein Joint-Venture-NBFI gemacht werden, welche die Problemerkredite verbrieft, indem sie Anleihen ausgibt, die durch die

notleidenden Kredite besichert sind.<sup>207</sup> Im Mai 2004 verkaufte die CCB bspw. „schlechte Kredite“ im Wert von RMB 4 Mrd. an die Deutsche Bank und an Morgan Stanley zu einem Preis von RMB 1,4 Mrd.. Ebenso ging bspw. im Juni ein Paket von Problemerkrediten der BOC und CCB in Höhe von RMB 290 Mrd. (ca. US\$ 33 Mrd.) im Rahmen einer Versteigerung an die Cinda AMC.<sup>208</sup> Der Beitritt Chinas zur WTO stellt einen weiteren Einschnitt im Reformprozess dar, der schließlich zur Gründung der CBRC geführt hat. Bei den bisher unternommenen Maßnahmen, einschließlich der Ende 2003 erfolgten Rekapitalisierung, handelte es sich im Wesentlichen um die Lösung des *Stock*-Problems. Um gegen die ausländische Konkurrenz bestehen zu können, bedarf es tiefgreifender Schritte hinsichtlich des *Flow*-Problems und der Stärkung der Finanzstabilität durch bessere Vorsorge, interne Kontrollen sowie durch die Verbesserung des Risikomanagements und der Corporate Governance. Die Aufgabe der CBRC wird es nun sein genau an diesem Punkt anzusetzen, indem sie die notwendigen, an internationalen Standards ausgerichteten Vorschriften und Anforderungen normiert und durch eine laufende Aufsicht für die ordnungsgemäße Umsetzung Sorge trägt.

Das zentrale Anliegen der Neufassungen des Zentralbankgesetzes und des Geschäftsbankengesetzes sowie des Erlasses des Bankenaufsichtsgesetzes besteht nun darin, der CBRC eine rechtmäßige Grundlage für ihre Arbeit zu gewähren und die Aufgabenteilung zwischen ihr und der PBC dklarzustellen. Mit Blick auf die Veränderungen im chinesischen Finanzsektor haben sich die Aufsichtsinhalte ausgeweitet und konzentrieren sich auf die Risikokontrolle und die stärkere Vorsorgeverantwortung seitens der Bankinstitute. Daneben sind die Möglichkeiten der rechtlichen Haftung ausgebaut und verschärft worden, so dass die Position der CBRC zusätzlich gestärkt wird. Insgesamt kann gesagt werden, dass der chinesische Gesetzgeber sichtlich bemüht ist, die Bankengesetzgebung an internationale Standards, v.a. an die Basler Grundsätze und an Basel I und II anzupassen, was in vielen neuen Rechtsvorschriften zum Ausdruck kommt. Eine weitere zu beobachtende Tendenz in den Reformbemühungen ist die verstärkte Anziehung ausländischer Investoren.

<sup>205</sup> Für eine ausführlichere Beschreibung der Krise und ihrer Folgen siehe PEI *Minxin*, a.a.O. (Fn. 39), S. 330ff. und 337ff.

<sup>206</sup> Für die Darstellung der Voraussetzungen für eine erfolgreiche Restrukturierung des Bankensystems, vgl. Rudi Dornbusch/Francesco Giavazzi, *Heading off China's Financial Crisis*, in: *BIS* (Hrsg.): *Strengthening the Banking System in China. Issues and Experience*, Basel 1999, S. 46ff.

<sup>207</sup> Dieses Vorgehen verstößt jedoch gegen das Investitionsverbot der Geschäftsbanken in NBFI's (§ 43 GBG). Hierzu sowie zu den neuen Entwicklungen hinsichtlich der AMC's und der Abwicklung notleidender Kredite, siehe PEI *Guifen/Sayuri Shirai*, a.a.O. (Fn. 69), S. 22ff.

<sup>208</sup> Näheres zu den kürzlich erfolgten Transaktionen mit notleidenden Krediten, siehe Angela Han/Matthias Umlauf, *Chinese banking reforms: In the hands of a strict, but benevolent mother*, HSH Nordbank AG, Asia Report, Juli 2004, siehe unter: [http://www.hsh-nordbank.com/home/themen/presse/publikationen/wirtschaftsanalysen/asiareport/AsiaReport07/04\\_en.pdf](http://www.hsh-nordbank.com/home/themen/presse/publikationen/wirtschaftsanalysen/asiareport/AsiaReport07/04_en.pdf), S. 5f.

Derzeit ist eine ausländische Beteiligung an inländischen Finanzinstituten nur durch anerkannte ausländische oder supranationale Finanzinstitute möglich, wobei die Obergrenze eines einzelnen Investors bei 20% liegt. Eine Mehrheitsbeteiligung durch eine ausländische Institution ist nicht vorgesehen. Für den Erfolg der CBRC wird die Zusammenarbeit mit der PBC, aber auch mit den anderen zwei Finanzaufsichtsbehörden, sowie mit dem Finanzministerium entscheidend sein.<sup>209</sup>

Um insbesondere die „vier Großen“ in profitorientierte Banken umzuwandeln, reicht eine verbesserte Aufsicht allein nicht aus, wenn die Banken ihre Kreditentscheidungen nicht frei bestimmen können. Mit der Neufassung des Geschäftsbankengesetzes sind die Marktzutrittsschranken für weitere Banken erleichtert und der Zwang zur Vergabe politisch motivierter Kredite durch die staatlichen Geschäftsbanken aufgehoben worden. Allerdings hat die Kreditvergabe weiterhin unter der Anleitung der staatlichen Industriepolitik und den Bedürfnissen der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung zu erfolgen. Zudem gehen von dem Gesetz keine Signale in Richtung Finanzinnovation und der Generierung neuer Einkunftsquellen aus, was insbesondere durch das Festhalten am Trennbankensystem behindert wird. Im Februar 2005 sind neue „Maßnahmen für die Errichtung von Pilotprojekten für Fonds-Management-Gesellschaften durch Geschäftsbanken“<sup>210</sup> erlassen worden, die, sofern sie sich durchsetzen, zur Aufweichung der Segmentierung führen werden.

Den jüngsten offiziellen Zahlen der CBRC zufolge lag die Quote notleidender Kredite am Ende des 2. Quartals 2005 bei 8,71% für die wichtigsten Banken („vier Großen“ und Aktien-Geschäftsbanken) und bei 10,12% für die vier Staatsbanken in Relation zu den ausgegebenen Krediten.<sup>211</sup> Vieles deutet darauf hin, dass der kontinuierliche Rückgang seit 2003 im Wesentlichen auf die enorme Kreditausweitung der Jahre 2002 und 2003 zurückzuführen ist. Unabhängige Schätzungen bestätigen zwar den rückläufigen Trend, warnen aber gleichzeitig vor einem kurzfristigen Anstieg aufgrund der Überhitzungserscheinungen in manchen Sektoren.<sup>212</sup> Es bestehen gute Aussichten darauf, dass sich die Etablierung der CBRC positiv auf

die Reformierung des Bankensektors auswirken wird. Ohne eine durchgreifende Reform der Staatsunternehmen wird die Umwandlung der „vier Großen“ und der ländlichen Kreditgenossenschaften in rentable Geschäftsbanken jedoch nicht vollständig umsetzbar sein.

<sup>209</sup> Siehe SUN Furong/ZHANG Conglin/ZHAO Xuefang, Die neue Denkweise, das neue Verhalten und die neuen Perspektiven der Finanzaufsicht (金融监管的新思路新举措新局面), in: China Finance (中国金融) 2004, Nr. 7, S. 17 und SHI Junzhi, Ein wichtiges Gesetz zur Förderung der gesunden Entwicklung des chinesischen Bankengewerbes (促进中国银行业健康发展的重要法律), in: Law Science Magazine (2004-12) 2004, Nr. 4, S. 28.

<sup>210</sup> 商业银行设立基金管理公司试点管理办法 vom 20.2.2005, chinesisch-englisch in: CLP, Vol. 19 (2005), Nr. 3, S. 31-35.

<sup>211</sup> Vgl. hierzu <http://www.cbrc.gov.cn/english/module/view-info.jsp?infoID=1392>.

<sup>212</sup> Nach Einschätzungen der Ratingagentur Standard & Poor's lag der Anteil der faulen Kredite an der gesamten Kreditvergabe für das chinesische Bankensystem Ende 2004 bei ca. 35%, wobei die Bewertungen für die BOC und CCB insgesamt positiv ausfallen, vgl. Margot Schüller, a.a.O. (Fn. 186), S. 1198 und Margot Schüller, a.a.O. (Fn. 184), S. 70. Zu den jüngsten Einschätzungen des Bankensystems, siehe auch Financial Times v. 20.6.2005.