

Das neue Bankaufsichtsgesetz der VR China

Frank Münzel

Nach den WTO-Vereinbarungen haben ausländische Banken ab 2006 freien Zutritt zum Markt der VR China. Jetzt bereits werden die Beschränkungen für ausländische Banken allmählich beseitigt. Spätestens 2006 also sollten die chinesischen Banken international wettbewerbsfähig sein.

Hauptnachteil der inländischen Banken im internationalen Vergleich ist, daß ein guter Teil ihres Vermögens aus uneinbringlichen Darlehen besteht. Das wird in China gern als Erbe der Planwirtschaft bezeichnet. Es ist eher eine Folge allzu langsamer Reformen. Seit deren Beginn hat man die direkte staatliche Finanzierung staatseigener und kollektiver Unternehmen allmählich beseitigt. Die Unternehmen sollten „autonom Gewinne und Verluste selbst tragen“; meist unterkapitalisiert, mußten sie sich bei den staatlichen Banken finanzieren. Löbliche Regeln befahlen den Banken zwar, auf die Rückzahlung der Kredite zu achten, ja sogar, Kredite gleich nach wirtschaftlichen Erwägungen zu vergeben.¹ Jedoch veranlaßte politischer Druck die staatlichen Banken (als „zweiten Staatshaushalt“), Unternehmen oft auch dann Darlehen zu gewähren, wenn auf Rückzahlung kaum zu hoffen war. Das ist stets gern den lokalen Behörden vorgeworfen worden. Die territorialen Zweigstellen der Chinesischen Volksbank (d.h. der Zentralbank) sollen immer wieder gezwungen worden sein, den örtlichen Banken Verluste aus solchen Darlehen zu refinanzieren; Diskussionen der Leitung der Volksbank mit den Verantwortlichen ihrer Zweigstellen in den Provinzen, Autonomen Gebieten und der Zentralregierung direkt unterstellten Städten über die Einhaltung, vielmehr Nichteinhaltung des zentralen Kreditplans sollen oft sehr heftig gewesen sein. Jedoch griffen die zentralen Behörden genauso gern in die Bankkassen.² Vor allem seit die Zentralregierung in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre ernstlich begonnen hat, „Regierung und

Unternehmen zu trennen“, sich von den Staatsunternehmen zu lösen, sie möglichst zu privatisieren und sie deshalb zunächst entweder zu liquidieren oder zu sanieren, und insbesondere, nachdem der Ministerpräsident 1999 ein Frist von drei Jahren für diese Sanierung gesetzt hatte, griff man auch auf die Hilfe der Banken zurück, nutzte insbesondere deren - gesetzlich vorgeschriebene - Rücklagen für uneinbringliche Darlehen zu Rettungsversuchen bei den Unternehmen. Am Gesamtvermögen der vier großen staatlichen Geschäftsbanken³, die 60% des Vermögens aller chinesischen Banken besitzen, soll der Anteil des „nicht guten Vermögens“⁴ von 21.4% Ende 1995 auf 29.2% Ende 2000 gestiegen sein und Ende 2001 immer noch 25.4% betragen haben. Der Betrag habe 18.4% des chinesischen Bruttoinlandsprodukts entsprochen.⁵

Die dreijährige Sanierungsfrist ist abgelaufen, der Ministerpräsident, der sie gesetzt hat, in Pension gegangen, Staatsunternehmen sind entweder liquidiert, abgestoßen oder doch einigermaßen saniert worden; nun kann man sich den Banken widmen. Die Vorschriften für Maßnahmen bei faulen Darlehen wurden und werden verschärft: Bisher wurde als „uneinbringlich“ bzw. „schlecht“ klassifiziert, was eine bestimmte Zeit überfällig war, wenn nachgewiesen wurde, daß keine Hoffnung auf Rückzahlung bestand, insbesondere der Schuldner nicht mehr existierte.⁶ Ende der 1990er Jahre aber verfügte die Zentralbank nach westlichen Vorbildern neue „Leitprinzipien“ für die Klassifizierung der Darlehen nach Risiken. Diese Leitprinzipien⁷ klassifizieren nach einer ganzen Reihe von Faktoren, nicht mehr nur nach der Dauer der Überfälligkeit (die bisher trotz Verbots öfters durch simple Verlängerung der ursprünglichen Frist umgangen wurde). Sie unterscheiden ordnungsgemäße, zu

¹ Vgl. z.B. die §§ 7,9 Darlehensregeln (借款合同条例) v. 28.2.1985, deutsch in: Frank Münzel (Hrsg.), Chinas Recht, 28.2.85/1; und § 10 [Bank]darlehensregeln (中国人民银行贷款通则), deutsch in: Frank Münzel (Hrsg.), a.a.O., 28.6.96/1; und selbst heute noch nach § 35 des Geschäftsbankgesetzes (中华人民共和国商业银行法) vom 27.12.2003, deutsch in: Frank Münzel (Hrsg.), a.a.O., 27.12.03/2.

² Vgl. die Beispiele in der Anmerkung 1 zur Übersetzung der „Regeln für Vermögensverwaltungs-Kreditgesellschaften“ (金融资产管理公司条例) vom 20.10.2000, in: Frank Münzel (Hrsg.), a.a.O., 10.11.00/1 Anm.1.

³ Industrie- und Handelsbank, Landwirtschaftsbank, Bank of China, Baubank.

⁴ Bu liang zichan, das sind insbesondere uneinbringliche Darlehen und die „schlechten Forderungen“ auf überfällige Zinsen.

⁵ „把银行不良资产降下来“, siehe unter: www.beijingreview.com.cn/2002-35/fm35-1.htm.

⁶ Näher vgl. die Anmerkung 19 zur Übersetzung der „[Bank]darlehensregeln“ (Fn. 1).

⁷ „Versuchsweise“ Fassung vom 20.4.1998 (贷款分类指导原则[试行]), siehe unter: www.chinaacc.com/fagui/2003_12/3122211291667.htm, endgültige Fassung vom 19.12.2001 (贷款风险分类指导原则), siehe unter: www.chinaacc.com/fagui/jrfq/20624145350.htm.

beobachtende, nachrangige, zweifelhafte und Verlustdarlehen. Die drei letzten Klassen gelten als „uneinbringliche Konten“⁸. Damit soll ein größerer Teil der Darlehen als uneinbringlich klassifiziert werden als nach der alten Klassifizierung.⁹

Um den Druck auf die Banken, Unternehmen Darlehen zu gewähren, zu verringern, soll der Staat in den fünf Jahren bis 2003 RMB 1800 Mrd. Yuan als direkte Zuschüsse für die dringende Modernisierung der Staatsunternehmen aufgewandt haben.¹⁰

Der Anteil „uneinbringlicher Konten“ am Bankvermögen läßt sich zunächst dadurch senken, daß man das Bankvermögen erhöht. Dazu kann der Eigentümer Kapital nachschießen, es können auch neue Investoren gesucht werden.

Der Staat hat seinen Banken mehrfach hohe Zuschüsse gegeben, so in den fünf Jahren bis 2003 RMB 50 Mrd. Yuan, um Zinsen der Bankdarlehen an Staatsunternehmen zu subventionieren¹¹, 1998 den vier großen Staatsbanken RMB 270 Mrd. Yuan, gezahlt in Staatsanleihen; 1999 RMB 450 Mrd. Yuan¹², um Bankdarlehen an Staatsunternehmen, teils wieder in Staatsanleihen, zurückzuzahlen (und in Anteile an den Schuldner umzuwandeln, die den Vermögensverwaltungs-Kreditgesellschaften¹³ zufielen), Ende 2003 je US\$ 22,5 Mrd. (ca. RMB 186 Mrd. Yuan) an die Bank of China und die Baubank¹⁴.

Um neue Investoren zu finden, erlaubt die Mitteilung vom 10.12.2003¹⁵ jetzt allen Banken, mit Genehmigung der Bankaufsichtskommission „zweitrangige Obligationen“ mit mindestens fünf Jahren Laufzeit in Höhe von bis zu 50% ihres Kernkapitals auszugeben und den Erlös zunächst zu 100% (jährlich sind 20% abzuschreiben) in ihr Ergänzungskapital einzustellen; Verluste aus dem Tagesgeschäft dürfen damit nicht aufgefüllt werden.

Die Obligationen dürfen erst nach allen anderen Schulden der Bank befriedigt werden. Solche junk bonds müssen, um Käufer zu finden, hoch verzinst werden. Investoren über die Börse zu finden, wäre günstiger. Aber um an die Börse zu gehen, müßten die Bilanzen der Banken besser aussehen, eben die Anteile „uneinbringlicher Konten“ viel geringer sein.

Im September 2003, vor den jüngsten Subventionen, soll nach der Bankaufsichtskommission der Anteil der uneinbringlichen Konten bei den vier großen Staatsbanken noch durchschnittlich 21.4%, bei den drei „politischen Banken“¹⁶ 18.1%, bei den elf als Aktiengesellschaften geführten Banken 8.4%, bei den aus städtischen Kreditgenossenschaften hervorgegangenen 112 „städtischen Geschäftsbanken“ 15%, bei den 731 Kreditgenossenschaften der Städte 23.8%, bei den 35.544 Kreditgenossenschaften der Dörfer 30.3%, bei den Treuhand- und Investitionsgesellschaften 42.4% und bei den Banken ausländischen (auch Hongkonger) Kapitals in China um 3% ihrer Darlehenssumme betragen haben.¹⁷ Dieselbe Quelle behauptet allerdings auch, von 1999 bis Ende 2002 sei der Anteil (nach damaliger Klassifikation) „nicht guter Darlehen“ um 13 Prozentpunkte, jährlich durchschnittlich um 4 Prozentpunkte, gesenkt worden. Das ist mit der oben zitierten Statistik kaum zu vereinbaren; chinesische Bankstatistiken sind mit Vorsicht zu genießen, auch weil die Maßstäbe wechseln (alte Definition uneinbringlicher Konten, neue fünf Klassen) und zwischen Staatsunternehmen, Staatsbanken, anderen „Kreditorganen“ wie den Vermögensverwaltungs-Kreditgesellschaften und dem Staatshaushalt zweifelhaftes Vermögen oft nur aus einer staatlichen Tasche in eine andere gesteckt wird, bis der Beobachter gar nichts mehr versteht.

¹⁶ Gemäß dem „Beschuß des Staatsrates zur Reform des Kreditwesens“ vom 25.12.1993 wurden im Frühjahr 1994 drei „politische Banken“ gegründet, welche die „politischen Kredite“ von den Geschäftsbanken übernehmen sollen - Darlehen, die für die Bank keinen Gewinn, oft nicht einmal Rückzahlung versprechen, aber, hofft man, die Wirtschaft fördern: für bisherige Kredite der Baubank für „Schwerpunktbauten“ die Staatliche Entwicklungsbank; für bisherige Kredite der Landwirtschaftsbank die Chinesische landwirtschaftliche Entwicklungsbank; für Kredite beim Import und Export großer Elektroanlagen - gedacht ist wohl an Kraftwerke - die Chinesische Import- und Exportkreditbank. Die Mittel dieser politischen Banken sollen teils aus dem Staatshaushalt zugewiesen, teils aus Einlagen (bei der Entwicklungsbank aus Einlagen bei der Baubank, bei der Landw. Entwicklungsbank aus Einlagen ihrer Darlehensnehmer bei ihr), teils aus der Ausgabe von Schuldverschreibungen kommen. Der Druck auf die normalen Geschäftsbanken wurde damit nur wenig gemildert; die Darlehenssumme der Kreditunternehmen nahm 1994 um 22% zu; zweckgebundene Darlehen werden weiter vielfach zweckentfremdet (bei den landw. Darlehen zu 20%), im September 2003 war der Anteil uneinbringlicher Darlehen bei den vier großen staatseigenen Geschäftsbanken sogar etwas höher als bei den politischen Banken.

¹⁷ „银监会副主席唐双宁：银行业改革开放战略选择“, siehe unter: finance.sina.com.cn/g/20031218/1807567654.shtml.

⁸ Daizhang.

⁹ Selbst bei den vier großen Staatsbanken werden die fünf Klassen allerdings erst seit 2002 verwandt, endgültig für alle „Kreditorgane“ sollten sie erst 2004 eingeführt werden. Bei den Nichtbanken stößt das noch auf Widerstand, auch ist hier die Klassifizierung bereits nach Entwürfen für Sonderregeln gemildert worden, damit die ohnehin bereits mehrfach „bereinigten“ Treuhand- und Investitionsgesellschaften nun nicht endgültig aufgeben müssen.

¹⁰ Artikel „现场报道(四):经济体制改革研究会乌杰专题演讲“ vom 26.8.2003, siehe unter: business.sohu.com/26/08/article207430826.shtml.

¹¹ Artikel v. 26.8.2003 a.a.O. (Fn. 10).

¹² Nach dem zitierten Artikel v. 26.8.2003 a.a.O. (Fn. 10); nach LING Huawei/LI Yong: Lai zi Biaopu zhi jingshi [Standard & Poor warnen], *Caijing* (财经) vom 5.12.2003, S. 87 ff., sogar RMB 1.400 Mrd. Yuan.

¹³ Vgl. „Regeln für Vermögensverwaltungs-Kreditgesellschaften“ (Fn. 2).

¹⁴ „Bailout sets up key banks for listing“ in: *South China Morning Post* v. 7.1.2004.

¹⁵ 关于将次级定期债务计入附属资本的通知.

Standard & Poor vermuten in ihrem Bericht über die chinesischen Banken Anfang 2004 faule Darlehen bei den vier großen Staatsbanken in Höhe nicht von gut 20%, sondern von gut 40%. Aber auch ausländische Bewerter, Standard & Poor ebenso wie Moody, betonen, daß man sich seit 2002 ernstlich bemüht, den Anteil uneinbringlicher Darlehen zu senken.¹⁸

Um nicht nur den Anteil der „uneinbringlichen Konten“ an ihrem Vermögen zu senken, sondern diese „Konten“ selbst zu beseitigen, haben die Banken drei Wege: Sie können diese Forderungen doch noch irgendwie eintreiben, sie können sie gegen die entsprechenden Rückstellungen löschen; sie können sie auch „reorganisieren“, „umschulden“, d.h. dem Schuldner Zinsersaß und andere Zugeständnisse machen, damit der sie besser absichert oder befriedigt. Um die Rückstellungen aufzufüllen, wurden die Sätze für Rückstellungen für uneinbringliche Darlehen zum 1.1.2001 erhöht¹⁹, der einzubeziehende Bereich wurde ausgeweitet.²⁰

2002 hat beispielsweise die Baubank RMB 33.5 Mrd. Yuan eingetrieben, RMB 10 Mrd. Yuan umgeschuldet, RMB 8.6 Mrd. Yuan gegen die Rückstellungen gelöscht.²¹ Daß Abschreibungen gegen die entsprechenden Rückstellungen erst an dritter Stelle stehen, liegt mit an den provinziellen Sonderaufsichtsbüros des Finanzministeriums.²² Diese Büros sollen darüber wachen, daß kein Staatsvermögen verloren geht. Sie müssen genehmigen, daß Darlehen in die (weiterhin nach den alten Regeln klassifizierten) „uneinbringlichen“ Darlehen eingestellt werden. Dazu muß die Bank dem Büro beweisen, daß der Schuldner nicht mehr existiert oder zahlungsunfähig ist, dazu wiederum Gerichts- und Vollstreckungskosten vertun. Erst dann kann das Darlehen gegen die Rückstellungen aufgerechnet werden. Auch die „Umschuldung“ wird von den Sonderaufsichtsbüros behindert.

¹⁸ Vgl. LING Huawei/LI Yong, a.a.O. (Fn. 12)

¹⁹ „Lenkungsmethode des Finanzministeriums für die Erhebung von Rückstellungen für uneinbringliche Konten bei Unternehmen des Kreditgewerbes und für die Löschung uneinbringlicher Konten“ (金融企业呆帐准备提取及呆帐核销管理办法) - Aktenzeichen Caijin [2001]127 - mit Wirkung vom 1.1.2001.

²⁰ So nach „四大银行力挺自主核销 财政部渐行放权式改革“, siehe unter: www.people.com.cn/GB/jingji/1040/2264365.html; der Text von Caijin [2001] 127 (Fn. 19) selbst war leider nicht zu beschaffen. Nach §§ 4, 5 einer Zentralbankmitteilung vom 2.4.2002 zu den „Leitprinzipien“ (Fn. 7) sind am Jahresende 1% der ordnungsgemäßen, 2% der zu beobachtenden, um 25% der nachrangigen, 50% der zweifelhaften, 100% der Verlustdarlehen als Rückstellungen zu erheben, siehe www.prc.gov.cn/jingji/1040/2264365.html; unter: www.chinaacc.com/fagui/jrfq/31029161709.htm.

²¹ „四大银行力挺自主核销 财政部渐行放权式改革“, siehe unter: www.people.com.cn/GB/jingji/1040/2264365.html.

²² „Caizhuanban“.

Dahinter steht neben dem Wunsch, das Dahinschwinden des Staatsvermögens zu vertuschen, auch die Hoffnung, unterbinden zu können, daß Staatsvermögen verschoben wird. Denn wenn eine Bank ein solches Darlehen gegen die Rückstellungen aufrechnet, löscht sie es in ihren Büchern. Der Schuldner wird damit zwar nicht de jure²³, aber de facto frei. Lokale Behörden versuchen manchmal, auf diese Weise lokale Staatsunternehmen zu sanieren. Daher sollen die Banken nun solche Forderungen „außerhalb der Bilanz“ verfolgen.²⁴ Darüber hinaus verlangen die Banken, man solle ihnen überhaupt freistellen, wie sie mit ihrem „nicht guten“ Vermögen verfahren, also den Sonderaufsichtsbüros des Finanzministeriums zwar nicht die Kontrolle über ihre Geschäfte, wohl aber das Recht zu nehmen, den Banken zu verbieten, Verluste ehrlich zu verbuchen. Mit der Angleichung an die Basler Grundsätze wird man dem stattgeben müssen.

Die Banken müssen aber nicht nur die Lasten ihrer Vergangenheit bewältigen, sondern auch dafür sorgen, daß neue Darlehen auch auf unterster Ebene nicht wieder so bedenkenlos oder unter Druck vergeben werden. Auch darum muß und will man den Banken nicht nur mehr Freiheit gewähren, sondern auch die Aufsicht über sie verschärfen. Deshalb hat man die Volksbank auf die makroökonomische Aufsicht über das Bankgewerbe beschränkt und eine eigene Bankenaufsichtsbehörde mit einem großen Apparat bis hinab zur Kreisebene eingeführt, das „Bankenaufsichtsorgan des Staatsrats“ nach dem „Bankaufsichtsgesetz der Volksrepublik China“ (im Folgenden Bankaufsichtsgesetz) vom 27.12.2003, also die 2003 gegründete Bankaufsichtskommission (China Banking Regulatory Commission, CBRC), die mit entsprechenden Kommissionen für das Wertpapiergewerbe (China Securities Regulatory Commission, CSRC) und das Versicherungswesen (China Insurance Regulatory Commission, CIRC) die Aufsichtsorgane im Finanzgewerbe vervollständigt. Das Bankaufsichtsgesetz regelt ihre Aufsichtsfunktionen.

Die Bankaufsichtskommission ist aber nicht nur Aufsichtsbehörde. Wie die etwa gleichzeitig²⁵ gegründete Staatsvermögenskommission (State-owned Assets Supervision and Administration

²³ Wie in Anmerkung 19 zur Übersetzung der „[Bank]darlehensregeln“ (Fn. 1) irrtümlich angenommen.

²⁴ „呆帐呼唤保全 政府应给予银行政策倾斜“ vom 16.10.2003, unter: business.sohu.com/55/58/article214525855.shtml.

²⁵ Vgl. „Vorläufige Vorschriften für die Beaufsichtigung und das Management des Staatsvermögens bei Unternehmen“ (企业国有资产监督管理暂行条例) vom 27.5.2003, chinesisch-deutsch in: ZChinR, Heft 1/2004, S. 60 ff.

Commission, SASAC) gegenüber den großen Staatsunternehmen mit Ausnahme der Banken, so vertritt gegenüber den staatlichen Banken anscheinend die Bankaufsichtskommission den Staat als Eigentümer. Das wird zwar im Bankaufsichtsgesetz nicht gesagt, geht aber aus der Mitteilung des Staatsratsbüros zu Aufgaben und Struktur der Kommission vom 25.4.2003²⁶ und Angaben in der Literatur zu der Organisationsreform des Staatsrats im Jahr 2003 hervor. Die Bankaufsichtskommission tritt danach an die Stelle der Kommission des Zentralkomitees der Kommunistischen Partei Chinas für das Kreditgewerbe. In ihrer Struktur zeigt sich das wie bei der Staatsvermögenskommission darin, daß sie Staats- und Parteistellen verbindet. Während aber bei der Staatsvermögenskommission Staats- und Parteistellen getrennte Abteilungen der Kommission bilden, haben bei der Bankaufsichtskommission einige Abteilungen gleichzeitig staatliche und Parteifunktionen.²⁷

Wie bei der Staatsvermögenskommission behält also die Partei die Kontrolle über Personal- und Disziplinarangelegenheiten. Die übrigen Abteilungen der Bankaufsichtskommission befassen sich teils mit den verschiedenen Arten von Kreditunternehmen²⁸, teils mit Stabsaufgaben.²⁹ Die 15. Abteilung ist für die konkrete „Aufsichtsratsarbeit“ zuständig, also für den Entwurf die Bankaufsichtsräte betreffender Arbeitsregeln, vor allem aber wohl für die Vertretung des Staates bei staatseigenen und vom Staat kontrollierten Banken über die Aufsichtsräte dieser Banken. Die Staatsvermögenskommission ist nur für die großen zentralen Staatsunternehmen zuständig. Für die kleineren vertreten entsprechende Territorialbehörden den staatlichen Eigentümer. Eine solche Trennung ist bei den Banken jedenfalls aus den uns vorliegenden Vorschriften nicht ersichtlich. Die Bankaufsichtskommission scheint den Staat als Eigentümer gegenüber allen ganz oder teilweise staatseigenen Banken zu vertreten. Sie hat zwar Unterbehörden

auf Ebene der Provinzen, autonomen Gebiete und der Zentralregierung direkt unterstellten Städte - und teils bis zur Kreisstufe, denen sie Aufgaben delegieren kann, aber diese Unterbehörden unterstehen nur der Kommission, es sind keine Territorialbehörden.³⁰

²⁶ 国务院办公厅关于印发中国银行业监督管理委员会主要职责内设机构和人员编制规定的通知 (Guobanfa [2003]30).

²⁷ Nämlich die erste Abteilung (Sekretariat = Parteikomiteesekretariat), die 11. Abteilung (Überwachungsabteilung = Parteidisziplinarkommission), 12. Abteilung (Personalabteilung = Organisationsabteilung des Parteikomitees), 13. Abteilung (Propagandaabteilung = Parteipropagandaabteilung, verantwortlich für die interne „geistig-politische Arbeit“) und die für die entsprechende Tätigkeit bei den Unterbehörden zuständige 14. „Massenarbeitsabteilung“.

²⁸ Die 3. Abteilung mit den staatseigenen Geschäftsbanken, die 4. Abteilung mit den als Aktiengesellschaften organisierten Banken und den „städtischen Geschäftsbanken“, d.h. umorganisierten städtischen Kreditgenossenschaften, die 6. Abteilung mit den kooperativen Kreditunternehmen und die 5. Abteilung mit Kreditunternehmen, die keine Banken sind.

²⁹ Rechtsfragen (2. Abteilung), Statistik (8. Abteilung), Buchführung (9. Abteilung) und internationale Angelegenheiten (10. Abteilung).

³⁰ § 8 Bankaufsichtsgesetz.