

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

1 Einleitung

Die Reform des Bankensystems stellt eine der größten Herausforderungen für Transformationsländer dar. So muss bei der Einführung eines neuen institutionellen Rahmens, neuer marktwirtschaftlicher Verhaltensanreize und der Bekämpfung der systemischen Schwächen der Banken stets das Vertrauen der in- und ausländischen Anleger aufrechterhalten werden. Bei einem Vertrauensverlust besteht die Gefahr, dass es über kettenartige Reaktionen der Anleger zu panikartigen Anstürmen auf die Einlagen der Banken kommen kann. Obwohl die Transformationsländer sich mit ähnlichen Problemen bei der Reform ihres Bankensystems konfrontiert sahen, haben sie unterschiedliche Ansätze verfolgt. Dass China einen graduellen und zweigleisigen Ansatz wählte, ist nicht nur auf die Frage der Tiefe seines Finanzsystems zurückzuführen.¹ Vielmehr wurde die Reform der Banken an Fortschritte bei der Umstrukturierung der staatseigenen Unternehmen (SEU) angekoppelt, die nur langsam vorankam und von einer Verschlechterung der finanziellen Situation der SEU begleitet war. Nachdem die SEU aus dem Staatshaushalt ausgegliedert waren und sich über das Bankensystem finanzieren mussten, spiegelte sich der Verlust ihrer Monopolsituation und sinkenden Rentabilität in Form steigender Verschuldung bei den Banken wider. Gleichzeitig wurde die Umstrukturierung der Banken in unabhängige Geschäftsbanken durch die krisenhafte Entwicklung des Staatssektors und die Zunahme von uneinbringlichen Krediten behindert.

¹Zum Argument der Tiefe des chinesischen Finanzsystems siehe World Bank, *World Development Report 1996, From Plan to Market*, Washington, D.C., S.99-100, S.109. Die Tiefe des Finanzsystems wird durch die Relation zwischen Einlagen der Haushalte und Bruttoinlandsprodukte (BIP) wiedergegeben. Zwischen 1978 bis 1998 fand eine rasche Vertiefung des Finanzsystems statt, wie sich in der Zunahme des prozentualen Anteils der Einlagen am BIP von 6% auf 117% widerspiegelt. Siehe dazu Herr, Hansjörg, „Transformation und deformierte Finanzmärkte: Die VR China im Vergleich mit mittel- und osteuropäischen Transformationsländern“, in: *Osteuropa-Wirtschaft*, 45, 2, 2000, S.140-164, hier S.141.

Obwohl die chinesischen Regulierungsbehörden mit Hilfe verschiedener Reformmaßnahmen durchaus Erfolge bei der Umstrukturierung der Banken verzeichnen konnten, hat die Asienkrise den gradualistischen und zweigleisigen Reformansatz in Frage gestellt. Bei der Analyse der Ursachen für die Asienkrise wurde den chinesischen Regulierungsbehörden vor Augen geführt, dass ihre Banken unter ähnlichen Schwächen litten wie die Banken in den Nachbarländern und dass drastischere Maßnahmen zur Umstrukturierung der Banken erforderlich wurden.

Der vorliegende Beitrag beginnt mit einem Überblick über die Umstrukturierung der Banken in Transformationsländern und weist auf verschiedene Ansätze hin, die diese Länder bei der Reform ihres Bankensystems gewählt haben. Im dritten Abschnitt wird auf den graduellen und zweigleisigen Ansatz zur Reform des Bankensystems in China eingegangen, der ein typisches Merkmal des gesamten Reformprozesses ist. Welche Reformmaßnahmen China nach dem Ausbruch der Asienkrise verfolgt hat, wird im vierten Abschnitt dargestellt. Diese können als Durchbruch sowohl hinsichtlich des Reformtempos als auch der Reformtiefe angesehen werden. Im letzten Abschnitt wird der Frage nachgegangen, ob das chinesische Bankensystem inzwischen ausreichend gerüstet ist, um einer neuen Finanzkrise standzuhalten.

2 Reform der Banken in Transformationsländern

Ein gesundes Bankensystem gilt im Allgemeinen als eine Voraussetzung für nachhaltiges Wirtschaftswachstum. Zu Beginn ihrer marktwirtschaftlichen Reformen sahen sich die Transformationsländer jedoch mit einer Vielzahl von Problemen in ihrem Bankensystem konfrontiert. In der Planwirtschaft waren Banken in erster Linie eingesetzt, um die Finanzierung der Planvorgaben in den Unternehmen zu garantieren, ohne dabei auf die Vermögensstruktur der SEU oder die zukünftigen Entwicklungsaussichten der Unternehmen zu achten. Aufgrund der *soft budget constraints* der SEU waren die Banken mit einem hohen Anteil uneinbringlicher Kredite belastet. Viele Transformationsländer hatten nur ein Monobankensystem, das zunächst in ein zweistufiges Bankensystem umgewandelt werden musste, wobei die kommerziellen Operationen der Monobank auf neu gegründete Geschäftsbanken übertragen wurden. Weiterhin war ihr gesamtes Finanzsystem kaum entwickelt, es fehlten Interbankenmärkte und Kapitalmärkte, um die Entwicklung der Geschäftsbanken in Finanzintermediäre zu unterstützen. Banken litten außerdem unter einer niedrigen Eigenkapitalausstattung, besaßen unzureichende Kapazitäten für die Durchführung von Risikobewertungen unter marktwirtschaftlichen Bedingungen, und es gab nur unzureichende rechtliche Bestimmungen für die Bankenregulierung und -aufsicht.²

²Siehe dazu beispielsweise Hiemenz, Ulrich und Norbert Funke, „The Experience of Developing Countries with Macroeconomic Stabilisation and Structural Adjustment“, in: Lee, Chung H. und Helmut Reisen (Hrsg.), *From Reform to Growth: China and other Countries in Transition in Asia and Central and Eastern Europe*, OECD Development Centre Documents, Paris, 1994, S.75-94; hier S.84; Kirkpatrick, Grant, „Transition Experiences Compared:

Die Unterschiede in den Ansätzen zur Bankenreform wurden vor allem bestimmt durch die institutionellen Strukturen, die diese Länder zum Zeitpunkt des Beginns der Transformation aufwiesen.³ Zu den Reformansätzen zählten beispielsweise Privatisierungsprogramme, Einleitung von Bankkonkursen, Rekapitalisierung der Banken und Verbesserung des Regulierungsrahmens.⁴ Die Erfahrungen vieler Transformationsländer zeigten, dass der Aufbau eines marktorientierten Finanzsystems in der Anfangsperiode begleitet war von einem Rückgang des Wirtschaftswachstums, der Beschäftigung, der Realeinkommen und hoher Inflationsraten. Das Vertrauen in das Finanzsystem wurde durch die Inflation beeinträchtigt, die die Ersparnisse der Haushalte, aber auch die uneinbringlichen Kredite entwertete und die dazu beitrug, dass Länder zu drastischeren Maßnahmen zur Reform des Bankensystems übergingen.

Eine Reform des Finanzsystems, bei der der Schwerpunkt auf die Gründung neuer Banken gelegt wird, gilt für wirtschaftlich wenig entwickelte Länder wie beispielsweise Russland und Estland als geeignete Strategie. Andere Länder wie beispielsweise Ungarn verfolgten dagegen zunächst eine Konsolidierung ihrer Banken und waren deshalb besser in der Lage, in der Anfangsphase das notwendige Vertrauen in das Bankensystem aufrechtzuerhalten.⁵

Die Strategie der Bank-Rekapitalisierung wurde von den meisten Transformationsländern dazu eingesetzt, um die Solvenz der Banken zu erhalten. Die Strategie wurde begleitet von Veränderungen der Eigentumsstrukturen, des Bankenmanagements und der Bankenregulierung. Die negative Begleiterscheinung dieses Ansatzes war, dass die dominante Rolle der staatseigenen Banken erhalten blieb und dass das *moral-hazard*-Problem nicht befriedigend gelöst werden konnte. So hatten die Banken nach ihrer Rekapitalisierung nur unzureichende Anreize, nach den notwendigen Sorgfaltskriterien Kredite zu vergeben, da sie davon ausgingen, auch zukünftig Hilfe von der Regierung bei finanziellen Schwierigkeiten zu erhalten.

Um das Portfolio der Banken zu verbessern, wurde von einigen Ländern wie Tschechien und der Slowakischen Republik ein so genannter *Good-Bank/Bad-Bank*-Ansatz gewählt. Hierbei übernahm eine Konsolidierungsbank die uneinbringlichen Kredite, die von dem Portfolio der Banken abgelöst und dann abgewickelt wurden. Als weiteres Instrument zur Verbesserung der Qualität der Portfolio in den Banken wurde der *debt-equity-swap* eingeführt, bei dem die Banken uneinbringliche Kredite der Unternehmen

gegen Kapitalanteile tauschen konnten.⁶

In allen Transformationsländern wurden die Regulierungsbedingungen für das Bankensystem verbessert, obwohl die Banküberwachung noch lange Zeit unzureichend blieb. Die Stärkung der institutionellen Strukturen des Bankensystems wurde im Rahmen der technischen Hilfe durch Ausbildungsprogramme gefördert, die von der Weltbank und anderen multinationalen Organisationen finanziert wurden. Ziel war dabei vor allem, die Entstehung neuer uneinbringlicher Kredite durch Einführung neuer Standards bei der Klassifikation von Krediten sowie durch Risikogewichtung des Bankkapitals zu verhindern.⁷

Obwohl bereits in der ersten Phase der Reformen viele Fortschritte bei der Umstrukturierung der Banken gemacht werden konnten, sahen sich die meisten zentral- und osteuropäischen Länder 1993 mit einer Reihe schwerwiegender Probleme konfrontiert. Dazu zählten der hohe Anteil uneinbringlicher Kredite von fast 30%, ein starker Anstieg der Zinsen, eine niedrige Eigenkapitalquote, die Insolvenz einiger großer Banken und der Überlebenskampf der neu gegründeten Banken. Weitere tief greifende Reformen waren demnach erforderlich in der zweiten Phase der Transformation.⁸ Allerdings erscheint die Verzögerung beim Aufbau eines effizienten Bankensystems in Transformationsländern nahezu unausweichlich, wenn berücksichtigt wird, dass die Entwicklung eines Finanzsystems Zeit kostet und dass die Umstrukturierung der Banken nicht unabhängig von den Reformen in anderen Bereichen, insbesondere der makroökonomischen Stabilisierung, der Unternehmensreform und dem Aufbau rechtlicher Institutionen erfolgen kann.⁹

3 Chinas Reform des Bankensystems bis zur Asienkrise

In diesem Abschnitt sollen die verschiedenen Reformmaßnahmen zur Umstrukturierung der Banken bis Ende 1997 dargestellt werden. Dass bei der Transformation des Wirtschaftssystems insgesamt ein gradueller und zweigleisiger Ansatz verfolgt wurde, entschied auch darüber, wie die Banken umstrukturiert wurden.¹⁰ Dieser Ansatz, auf den im Folgenden nicht näher eingegangen wird, sah insbesondere ein Nebeneinander von Markt und Plan in nahezu allen Politik- und Wirtschaftsbereichen vor.¹¹ Trotz der positiven Auswirkungen der Reformen insgesamt vollzog

Lessons from Central and Eastern Europe's Reform", in: Lee und Reisen (Hrsg.), a.a.O., S.95-118, hier S.113-114.

³Nach Auffassung der World Bank stellte die Tiefe des Finanzsystems einen zusätzlichen Entscheidungsfaktor bei der Wahl des Reformansatzes. Hierzu die World Bank, a.a.O., S.99.

⁴Borish, Michael S., Millard F. Long and Michel Noel, *Restructuring Banks and Enterprises. Recent Lessons from Transition Countries*, World Bank Discussion Papers No. 279, Washington, D.C., 1995, S.4-7.

⁵Im Rahmen der anschließenden Privatisierung der Banken in Ungarn durch ihre Umwandlung in Kapitalgesellschaften wurden ab 1996 auch ausländische Investoren als Kapitaleigner zugelassen; diese konnten auch eigene Banken gründen. Ende 1998 wiesen ausländische Banken einen Anteil am gesamten Bankkapital Ungarns in Höhe von über 60% auf. Siehe dazu Gnoth, Werner, „Entwicklung des modernen Bankensystems in Ungarn“, in: *Osteuropa-Wirtschaft*, 45, 4, 2000, S.331-352, hier S.332.

⁶Borish/Long/Noel, a.a.O., S.4, S.13-26; World Bank, 1996, a.a.O., S.100.

⁷Borish/Long/Noel, a.a.O., S.27-69.

⁸Kirkpatrick, a.a.O., S.113-114.

⁹Siehe World Bank, 1996, a.a.O., S.98 und Kirkpatrick, a.a.O., S.114.

¹⁰Zur Diskussion des chinesischen Reformansatzes siehe Wing Thyee Woo, „The Real Reasons for China's Growth“, in: *The China Journal*, Vol. 41 (January 1999), S.115-137 und Thomas G. Rawski, „Reforming China's Economy: What Have We Learned?“, in: *The China Journal*, No. 41 (January 1999), S.139-156. Eine unterschiedliche Sichtweise dazu beispielsweise von Andrew G. Walder, „China's Transitional Economy: Interpreting its Significance“, in: *The China Quarterly*, Vol. 144, December, 1995, S.963-979.

¹¹Siehe dazu Cao, Yuan Zheng, Gang Fan und Wing Thyee Woo (1997), „Chinese Economic Reforms: Past Successes and Future Challenges“, in: Wing Thyee Woo, Stephen Parker und Jeffrey D. Sachs (Hrsg.), *Economies in Transition: Comparing Asia and Eastern Europe*, Cambridge, 1998, S.19-39.

sich der Wandel der SEU nur sehr schleppend.¹² Trotz verschiedener Reformansätze zur Umstrukturierung der SEU gingen deren Gewinne im Verlauf der 90er Jahre kontinuierlich zurück. Der Anteil der staatseigenen Verlustunternehmen erhöhte sich bis 1996 auf rd. 50%, und ihre Verluste stellten rd. ein Prozent des BIP dar.¹³ Obwohl mit dem Entschluss für eine „sozialistische Marktwirtschaft“ auch die Reform des Staatssektors vorangetrieben wurde, blieben umfangreiche Privatisierungsmaßnahmen ein Tabu. Auch nach der Entscheidung auf dem 15. Parteitag im September 1997, SEU verkaufen und verpachten zu können, vollzog sich der Wandel der Eigentumsstrukturen bis 1997 eher schleppend.¹⁴

Aufgrund der langsamen Reform der SEU erfolgte die Transformation der staatseigenen Banken ebenfalls nur sehr zögerlich. Allerdings war aufgrund des finanziellen Chaos der Jahre 1992/93 bereits ein starker Druck auf die Veränderung der institutionellen Strukturen im Bankensystem entstanden, vor allem hinsichtlich des Regulierungsrahmens.

Wie andere Transformationsländer begann auch China zu Beginn der Reform des Finanzsystems mit dem Aufbau eines zweistufigen Bankensystems. Bis 1979 hatte die People's Bank of China (PBC) die meisten finanziellen Transaktionen durchgeführt und war gleichzeitig verantwortlich für die Geldausgabe und das Management der Devisen gewesen. Innerhalb der PBC gab es zwei spezialisierte Staatsbanken, die als Unterabteilung der PBC agierten, und zwar die Bank of China (BOC) und die People's Construction Bank of China (PCBC). Allerdings war die Funktion der Banken auf die Finanzierung des Wirtschaftsplanes beschränkt sowie auf ihre Rolle als „treasuries for local governments.“¹⁵

Zwischen 1979 und 1984 vollzog sich die Transformation der PBC in eine Zentralbank. In einer Direktive des Staatsrates von 1979 wurden die schrittweise Kommerzialisierung der Banken und die Umwandlung der Zuweisungen aus dem Staatshaushalt in Bankkredite angekündigt. Der Staatsrat räumte der PBC und den spezialisierten Banken das Recht ein, mittel- und langfristige Kredite an SEU zu vergeben. Bis 1992 veränderte sich die Zusammensetzung der Finanzierungsmittel in den SEU, es gab dann 80% Bankkredite gegenüber 70% Haushaltszuweisungen im Jahre 1978. Die meisten Finanzierungsgeschäfte der PBC wurden von der PCBC übernommen, die dem Bausektor Kredite gewährte, sowie von der BOC, die auf Devisengeschäfte spezialisiert war. Zwei weitere spezialisierte Banken wurden gegründet, und zwar die Agricultural Bank of China (ABC) im Jahre 1979, die die Geschäfte im ländlichen Sektor übernahm und die Überwachung von rd. 60.000 ländlichen Kreditgenossenschaften (Rural Credit Cooperatives = RCCs). Weiterhin wurde 1984 die Industrial and Commercial Bank of China (ICBC) gegründet, die die Bankaktivitäten im städtischen Sektor von der PBC übernahm. Die formale Umstrukturierung

der PBC in eine Zentralbank war Anfang Januar 1984 vollzogen und beendete die Umwandlung in ein zweistufiges Bankensystem.¹⁶

Der graduelle und zweigleisige Reformansatz der Banken bedeutete für das Bankensystem, dass die vier großen Staatsbanken (die „Großen Vier“) nicht privatisiert wurden, sondern dass neue Banken und Nichtbanken-Finanzintermediäre Zutritt zum Bankensystem erhielten, um hier zum Wettbewerb beizutragen. Die neu gegründeten Banken wie die regionalen Geschäftsbanken, die Aktiengbanken und die lokalen Banken sollten außerdem zur Vertiefung des Finanzsystems, der Diversifizierung der Eigentumsstruktur und zur Kommerzialisierung der „Großen Vier“ beitragen. Um im zunehmenden Wettbewerb bestehen zu können, wurde diesen Banken erlaubt, ihre Aktivitäten auf neue Geschäftsfelder auszuweiten.

Bis 1997 wurde die Monopolposition der „Großen Vier“ durch eine stärker diversifizierte Struktur ersetzt. Allerdings blieben diese Banken hinsichtlich ihres Anteils an den Aktiva, Einlagen und Krediten die dominanten Kräfte (siehe Tabelle 1).

Tabelle 1: Anteile der „Großen Vier“ im chinesischen Bankensystem (in %)

	1994	1996	1997
Anteil an Aktiva	92,42	88,92	93,19
Anteil an Gewinnen	59,43	58,93	41,92
Anteil an Einlagen	72,50	73,89	73,38
Anteil an Krediten	n.a.	72,13	70,02

Quelle: Yu Liangchun und Yu Yuan, „Shiwu qijian wo guo yinhangye fazhan yu xianguan chanye zuzhi zhengze taolun“, in: *Gaige*, No. 3, 2000, S.77.

Die institutionelle Diversifizierung im Bankensektor brachte viele positive Effekte mit sich. Dass die Nichtbanken-Finanzintermediäre, insbesondere die Trust and Investment Companies (TICs), größere Verhaltensspielräume hatten als die Banken, jedoch weitaus weniger von den Regulierungseingriffen der Behörden betroffen waren, führte zu ernsthaften Verzerrungen im Finanzsystem. Da die Banken entweder die Eigentümer oder Investoren von Wertpapierunternehmen, TICs oder Versicherungsgesellschaften waren, führte die enge Beziehung zwischen Banken und diesen Institutionen zu einer Vernachlässigung der Kernfunktion der Banken und zu negativen Auswirkungen auf den Wettbewerb kleinerer Finanzinstitute.

Staatseigene Banken, die in ihrer Geschäftsexpansion durch den staatlichen Kreditplan und staatlich fixierte Zinssätze beschränkt waren, begannen Anfang der 80er Jahre damit, Treuhandabteilungen aufzubauen. Diese Abteilungen wurden in den Folgejahren ausgegliedert und eigenständige TICs gegründet, die zu einer bedeutenden direkten und indirekten Finanzierungsquelle für die Banken wurden. Nicht nur Banken, sondern auch Lokalregierungen und selbst die Zentralregierung gründeten TICs, um lokale Projekte zu finanzieren und um eine höhere Verzins-

¹²Rawski, a.a.O., S.142.

¹³Siehe World Bank, *China 2020, Development Challenges in the New Century*, a.a.O., S.28-29.

¹⁴Wing Thy Woo, 1999, a.a.O., S.115.

¹⁵Bowles, Paul and Gordon White, *The Political Economy of China's Financial Reforms*, Boulder, San Francisco, New York, 1993, S.70.

¹⁶Mehran, Hassanali, Marc Quintyn, Tom Nordman and Bernard Laurens, *Monetary and Exchange System Reforms in China. An Experiment in Gradualism*, International Monetary Fund, Occasional Paper No. 141, Washington, D.C., September 1996, S.10-12.

sung ihrer Einlagen zu erreichen.¹⁷

Die TICs erfüllten im Gegensatz zur Praxis in den westlichen Ländern nahezu alle Funktionen von Geschäftsbanken, ohne jedoch in demselben Maße den staatlichen Beschränkungen und der Bankenregulierung ausgesetzt zu sein.¹⁸ Sie wurden zu wichtigen Mitspielern im Interbankenmarkt, verliehen Finanzmittel von Staatsbanken und finanzierten damit Projekte im Immobiliensektor oder verliehen Finanzmittel weiter an verbundene Wertpapier- und Finanzierungsunternehmen.¹⁹ Aufgrund der starken Anreize, diese Nichtbanken-Finanzintermediäre aufzubauen, stieg ihre Anzahl bis Ende 1982 auf rd. 620. Trotz der Versuche der Regierung, ihre Geschäftstätigkeit stärker zu regulieren und sie umzustrukturieren, erhöhte sich ihre Zahl bis 1988 auf mehr als 1.000. Zwar wurde ihre Zahl um mehr als die Hälfte in den Folgejahren beschnitten, doch ihre engen Bindungen zu den Banken blieben bestehen. Sie trugen aufgrund ihrer umfangreichen Spekulationen im Immobiliensektor und am Aktienmarkt in erheblichem Maße zu dem finanziellen Chaos, zur Inflation und zur wirtschaftlichen Überhitzung der Jahre 1992/93 bei.²⁰

Als Reaktion auf diese Verzerrung im Finanzsystem, die durch Irregularitäten der staatseigenen Banken und TICs verursacht wurden, erfolgte mit der Verabschiedung des Geschäftsbankengesetzes von 1995 eine Trennung der Bindungen zwischen Banken und Nichtbanken-Finanzintermediären. Entsprechend dem Prinzip der Trennung von Geschäftsfeldern auf der Basis neuer Gesetze für den Versicherungssektor, für das Wertpapierwesen und Geschäftsbanken wurde die Aktivität der Banken in diesen Institutionen untersagt.²¹

Eine weitere Reaktion auf die Überhitzung und das finanzielle Chaos der Jahre 1992/93 war die Stärkung der Infrastruktur der Banken und des Regulierungsrahmens für die Zentralbank und die Geschäftsbanken. Bereits mit den vorläufigen Bestimmungen von 1986 waren die Geldpolitik und die Überwachung des Finanzsystems, auch des Geld- und Kapitalmarktes, unter die Verantwortung der PBC gestellt worden. Allerdings besaß die PBC nicht die ausreichende Macht, die traditionellen Funktionen einer Zentralbank, wie Bestimmung der Leitzinsen und der Geldmenge, auszuüben. Die Zentralbankfunktion der PBC wurde außerdem durch die Existenz des Kreditplans, die Dominanz der politikorientierten Kreditvergabe und die Einmischung der Lokalregierungen in die Ent-

scheidungen der lokalen Zentralbankstellen eingeschränkt.

Gleichgestellt mit einem Branchenministerium unter dem Staatsrat, war die PBC keine autonome Regulierungsbehörde, sondern in ihren Entscheidungen abhängig von der Zustimmung des Staatsrats. Als Folge dieser politischen Schwäche der PBC wurde die Geldpolitik praktisch durch die Zentralregierung diktiert und war lokalen Einmischungen ausgesetzt. Die politische Schwäche war außerdem von einer rückläufigen Wirksamkeit der monetären Kontrolle durch den Kreditplan begleitet. Mit der Entstehung neuer regionaler und lokaler Banken und Nichtbanken-Finanzinstitutionen, die außerhalb des Kreditplans operierten, ging die Kontrolle der PBC über die Kreditvergabe zurück. Während der wirtschaftlichen Überhitzung der Jahre 1992/93 wurde es offensichtlich, dass die Zentralbank eine größere Autonomie benötigte und dass der Regulierungsrahmen für die Banken enorme Schwächen aufwies.

Um die finanzielle Stabilität wieder herzustellen, entschied die Regierung über ein Reformpaket, in dem die Restrukturierung der Zentralbank und die Vergrößerung ihrer Autonomie zu den Schwerpunkten zählten. Die Zentrale der PBC wurde dadurch gestärkt, dass die Entscheidungen über die Kreditpolitik rezentralisiert wurden. Den Zweigstellen der PBC wurde nicht mehr das Recht zugestanden, den spezialisierten Banken Kredite einzuräumen.²² Das Zentralbankgesetz von 1995 stärkte den Status der Zentralbank ebenfalls. Diesem Gesetz zufolge ist die PBC zwar dem Staatsrat unterstellt, soll jedoch in ihren Entscheidungen nicht durch Interventionen der Lokalregierungen, Verwaltungen oder Einzelpersonen beeinträchtigt werden. Das Gesetz untersagt der PBC explizit die Finanzierung von Haushaltsdefiziten und Kreditvergabe an Organisationen der Zentral- oder Lokalregierung. Während von der PBC vor 1995 die Erfüllung verschiedener Ziele wie die Förderung des Wirtschaftswachstums, Beschäftigung und Preisstabilität verlangt wurde, definierte das Zentralbankgesetz die monetäre Stabilität als das wichtigste Ziel neben der Überwachung der Finanzinstitute.²³

Die Gründung von drei neuen Staatsbanken, die Kredite im Rahmen der staatlichen Politik vergaben, war ebenfalls eine Reaktion auf die wirtschaftliche Überhitzung und das finanzielle Chaos der Jahre 1992/93. Diese Banken sollten politikorientierte Kredite von den „Großen Vier“ übernehmen und damit die Kommerzialisierung der staatseigenen Banken erleichtern. Die drei staatlichen politikorientierten Banken vergeben Kredite zu subventionierten Zinssätzen. Während die State Development Bank of China (SDB) für die Finanzierung von Schlüsselprojekten und Infrastrukturprojekten zuständig ist, finanziert die Agricultural Development Bank of China (ADB) den staatlichen Ankauf landwirtschaftlicher Produkte und Entwicklungsprojekte im Agrarsektor. Die Export-Import Bank of China (EXIM) verfolgt das Ziel, Export- und Importaktivitäten durch Bereitstellung von Krediten an Käufer und Verkäufer zu unterstützen. Mit der Gründung der politikorientierten Banken erfolgte außerdem die Übernahme einer erfolgreichen Strategie in der Entwick-

¹⁷Eine umfassende Analyse der TICs findet sich in Kumar, Anjali et al., *China's Non-Bank Financial Institutions. Trust and Investment Companies*, World Bank Discussion Paper No. 358, Washington, D.C., 1997, hier S.1-2.

¹⁸Hong, Zhaohui und Ellen Y. Yan, „Trust and Investment Corporations in China“, in: Beizhu Chen, J. Kimball Dietrich und Yi Fang (Hrsg.), *Financial Markt Reform in China*, Boulder, 2000, S.285-298, hier S.290.

¹⁹Kumar et al., a.a.O., S.11.

²⁰Pei, Minxin, „The Political Economy of Banking Reforms in China, 1993-1997“, in: *Journal of Contemporary China*, 7, 18, 1998, S.321-350, hier S.329-331. Aufgrund der Entstehung kleiner Banken und von Nichtbanken-Finanzintermediären, die weitgehend außerhalb des staatlichen Kreditplans operierten, konnte Pei zufolge die PBC im Juni 1996 nur noch rd. 40% der Kredite der Finanzinstitutionen kontrollieren. Nach Angaben von Kumar et al., a.a.O., S.15, wurden die TICs nach 1994 nicht mehr im staatlichen Kreditplan aufgeführt.

²¹Siehe dazu *Commercial Bank Law*, 1995; Pei, a.a.O., S.329-44.

²²Pei, a.a.O., S.330-343.

²³Siehe dazu *People's Bank Law*, 1994, übersetzt von Fischer, Doris, in: C.a., 1995/06, S.500-503.

lung des Finanzsektors, die von anderen nordostasiatischen Ländern zuvor verfolgt worden war.²⁴ Das Reformpaket verlangte außerdem von den „Großen Vier“, internationale Standards für das Rechnungswesen und für die laufenden Geschäftsoperationen zu übernehmen.²⁵

Die Gründung der politikorientierten Banken und die Unterscheidung zwischen politikorientierten und kommerziellen Krediten hatten zwar einen positiven Effekt auf die Portfolio-Struktur der „Großen Vier“. Allerdings konnte nicht verhindert werden, dass weiterhin Kredite an staatliche Verlustunternehmen flossen. Einerseits gab es einen hohen Bestand an uneinbringlichen Krediten als Folge der früheren Kreditvergabepraxis, andererseits waren die Banken noch nicht in der Lage, neue Kredite nur nach Kreditwürdigkeit zu vergeben. Als Folge dieser Entwicklung stiegen die uneinbringlichen Kredite im Portfolio der Banken an, und die Eigenkapitalquote verschlechterte sich (siehe Tabelle 2).

Tabelle 2: Eigenkapitalquote der „Großen Vier“

	1990	1996
ICBC adjusted	5.48	4.35*
core	4.50	2.55
ABC adjusted	7.49	3.49*
core	5.20	2.72
BOC adjusted	6.72	4.84*
core	4.30	4.69
CBC adjusted	8.72	4.81*
core	5.9	2.13

* Angaben nach Li Xinxin, „China's Financial Difficulties with Reference on the East Asian Crisis – Analysis of Asset Quality of State-Owned Commercial Banks“, in: *Gaige*, No. 3, 1998.

Quelle: Pei Minxin, „The Political Economy of Banking Reforms in China, 1993-1997“, in: *Journal of Contemporary China*, 7, 18, 1998, S.335.

4 Neue Reformansätze im Bankensektor seit 1998

Eine der wichtigsten Lehren aus der Asienkrise für China ist, dass ein schwaches Bankensystem die Stabilität der gesamten Wirtschaft gefährden kann. Ein Vergleich der Probleme im chinesischen Bankensystem mit denen in Thailand, wo die Asienkrise begonnen hat, zeigt, dass das Finanzsystem Chinas ähnliche Schwächen aufwies. China ebenso wie Thailand und die meisten anderen ostasiatischen Länder hatten ein durch Banken dominiertes Finanzsystem sowie unterentwickelte Kapitalmärkte. Auch die Regulierung der chinesischen Banken war unzureichend, und sie vergaben Kredite an ineffiziente, abhängige

²⁴Dazu Mehran et al., a.a.O., S.4. Die Autoren definierten *policy lending* als „part of bank lending that is made at the request of (or strongly encouraged by) the government to promote its economic, industrial, and sectoral policies and to assure funding for priority activities“. Siehe Mehran et al., a.a.O., S.14. Zur Praxis des *policy lending* siehe Lardy, Nicholas R., *China's Unfinished Economic Revolution*, Washington, D.C., 1998, S.83-92.

²⁵Pei, a.a.O., S.338. Für einen Überblick über die Hintergründe und Politikmaßnahmen im Rahmen der Finanzkrise 1992/93 siehe Schüller, Margot, „Absturz oder weiche Landung?“, in: C.a., 1993/06, S.567-570.

SEU. Die Regierungen in beiden Ländern garantierten das Überleben der Banken, ohne in ausreichendem Umfang Prinzipien der Sorgfalt und der Überwachung einzuführen. Die Folge davon waren die bereits erwähnten *moral-hazard*-Probleme. So bestanden Anreize zu risikoreichen Finanzierungsprojekten sowie zu Betrug und Korruption im thailändischen ebenso wie im chinesischen Bankensystem. Nicht nur in Thailand mangelte es den Banken an Transparenz sowie an der Veröffentlichung schneller und verlässlicher Informationen.²⁶

Im Gegensatz zur Situation in Thailand und anderen ostasiatischen Ländern, in denen die Krise der Banken zu einem Einbruch bei der Kreditvergabe führte, schränkten die Banken in China ihre Kreditvergabe nicht ein, selbst auf die Gefahr, dass Kredite uneinbringlich wurden. Dass die chinesische Regierung die Garantie der Bankeinlagen übernahm, stärkte das Vertrauen der Einleger in das Bankensystem. Dieses Verhalten hat nach Ansicht einiger Beobachter dazu beigetragen, dass China die Asienkrise relativ unbeschadet überlebte – neben der starken außenwirtschaftlichen Position und der Tatsache, dass die chinesische Währung nicht unbeschränkt konvertibel ist.²⁷

Die Asienkrise hat in China einen starken Druck auf die Beschleunigung des Umstrukturierungsprozesses ausgeübt. Drastische Reformmaßnahmen wurden begonnen, die auch die Schließung insolventer Finanzinstitute einbezogen. Durch eine Rekapitalisierung der Banken und den Tausch von Schulden gegen Unternehmensanteile wurden neue Strategien zum Abbau der uneinbringlichen Kredite eingeführt. In ausgewählten Regionen und Geschäftsfeldern wurde die Beteiligung ausländischer Banken ausgeweitet und neue Bestimmungen zur Geschäftstätigkeit der Banken und ihrer Überwachung auf der Basis der Anforderungen des *Basel Capital Accord* implementiert. Seit der Asienkrise hat China Fortschritte mit der Übernahme der *Basel Core Principles* gemacht, die aus einer Reihe von Richtlinien zum effektiven Bankenmanagement bestehen.

Die Implikationen der Asienkrise für die Stabilität der chinesischen Wirtschaft wurden auf der Nationalen Arbeitskonferenz zum Finanzsystem im November 1997 von der politischen Führung diskutiert. Die Konferenz, die von Ministerpräsident Zhu Rongji geleitet wurde, wies auf die internen Schwächen des Finanzsystems hin und kündigte umfangreiche Reformen an. Zhu forderte eine Lösung der miteinander verbundenen Probleme der staatlichen Verlustunternehmen und der schwachen Banken innerhalb einer Periode von drei Jahren.²⁸

Um die Wirksamkeit der Bankenüberwachung durch die PBC und ihre Kreditpolitik zu erhöhen, wurde die Organisationsstruktur der Zentralbank verändert. An die Stelle von 31 Zweigstellen der PBC auf lokaler Ebene

²⁶Gao, Haihong, *Liberalising China's Capital Account: Lessons Drawn From Thailand's Experience*, Institute of South East Asian Studies, Working Papers, 2000, S.6-17.

²⁷Hinsichtlich dieser Argumentation siehe Fernald, John F. und Oliver D. Babson, „Why Has China Survived the Asian Crisis so Well? What Risks Remain?“, in: Board of Governors of the Federal Reserve System, *International Finance Discussion Paper*, February 1999, No. 633.

²⁸Lardy, Nicholas R., „China and the Asian Financial Contagion“, in: Chen, Beizhu, J. Kimball Dietrich und Yi Fang (Hrsg.), *Financial Market Reform in China. Progress, Problems and Prospects*, Boulder, Colorado, 2000, S.27-38, hier S.35; „Nationale Konferenz zur Reform des Finanzsystems“, in: C.a., 1997/11, S.1083-1084.

ne wurde eine neue Struktur mit neun Branchen aufgebaut, die mehrere Provinzen bzw. provincengleiche administrative Einheiten zusammenschloss. Die Gründung der neun PBC-Niederlassungen erfolgte in den Städten Tianjin und Shanghai und in den Provinzhauptstädten Shenyang, Nanjing, Jinan, Wuhan, Guangzhou, Chengdu und Xi'an. Durch die neue Organisationsstruktur der PBC sollte die Einmischung lokaler Regierungsorgane verhindert und die Umsetzung der Geldpolitik effektiver realisiert werden.²⁹

Die Schließung einer Reihe insolventer Finanzinstitute und Nichtbanken-Finanzintermediäre begann 1997 und verstärkte sich in den folgenden Jahren, nachdem mehr Erfahrungen mit der Abwicklung von problematischen Finanzinstituten über die Einführung von standardisierten Verfahren gewonnen war. Zwischen 1997 und 1998 schloss die PBC 42 Finanzinstitute, darunter eine Bank (Hainan Development Bank), 23 städtische und 18 ländliche Kreditgenossenschaften sowie drei TICs. Zu den Gründen, warum die städtischen Kreditgenossenschaften insolvent wurden, zählte der hohe Anteil von Immobilienkrediten im Portfolio dieser Finanzinstitute. Mit dem Zerplatzen der Spekulationsblase waren für die Kreditgenossenschaften schwere Verluste verbunden.

Obwohl die Zahl und die Verluste der geschlossenen Finanzinstitute im Vergleich zur Zahl der kleinen und mittleren Finanzinstitute und ihren gesamten Aktiva relativ niedrig blieben, stellte die Schließung durch die PBC eine deutliche Warnung an die größeren Finanzinstitute dar.

auf die Einlagen bei der städtischen Kreditgenossenschaft breitete sich die Vertrauenskrise schnell aus und führte zur Schließung der anderen 14 Kreditgenossenschaften in einer Kleinstadt.³⁰

Aufgrund der exzessiven in- und ausländischen Verschuldung und schlechten Managements wurden eine Reihe von TICs insolvent. Ende der 90er Jahre wurden sie mit anderen zusammengeschlossen oder mussten Konkurs anmelden. CADTIC beispielsweise, eine der größten TICs und unter direkter Kontrolle der Zentralregierung, war in Bereichen wie internationaler Schifffahrtsverkehr, Tourismus, verarbeitende Industrie, Nahrungsmittelherstellung etc. engagiert.³¹ Die Schließung der GITIC (Guangdong International Trust and Investment Company), Chinas zweitgrößter international operierender TIC und Investitionsarm der Provinzregierung von Guangdong, war ein Schock für die chinesischen und ausländischen Bankanalysten. Die PBC schloss das Unternehmen Anfang Oktober 1998 und führte eine dreimonatige Liquidierung durch. Ergebnis war, dass sich die Vermögenswerte von GITIC auf 21,5 Mrd. RMB beliefen, die gesamten Verbindlichkeiten jedoch auf 36,2 Mrd. RMB. Der Anteil der ausländischen Kreditgeber an den gesamten Verbindlichkeiten betrug rd. die Hälfte. Ein Teil dieser Forderungen war nicht bei der State Administration of Foreign Exchange (SAFE) als Kredit registriert und wurde im Konkursverfahren nicht berücksichtigt. Jedoch auch die registrierten Kredite ausländischer Banken wurden nicht in voller Höhe zurückgezahlt, sondern wie inländische Kre-

Tabelle 3: Indikatoren für den Konsolidierungsprozess in den chinesischen Banken

Art der Institution	Name der Institution	Datum der Schließung	Gesamtzahl der Institutionen (1998)
Städt. Geschäftsbanken			88
Regionale Geschäftsbanken	Hainan Development Bank	21/6/98	10
TICs/ITICs	CATIC	4/1/97	239 ¹
	CVIC	6/98	
	GITIC	6/10/98	
Städt. Kreditgenossenschaften	23 ²	97/98	3.200
Ländl. Kreditgenossenschaften	18	7/12/98	44.000

CATIC = China Agricultural Trust and Investment Corporation; CVIC = China Venture Investment Corporation; GITIC = Guangdong Investment and Trust Corporation.

¹ Zhu, Jun, „Closure of Financial Institutions in China“, in: Bank for International Settlements (Hrsg.), *Strengthening the Banking System in China: Issues and Experience*, Basel, Policy Papers No. 7, October 1999, p.311.

² Nach der Studie *China's Banking System in Transition*, Business Intelligence – China, No. 6, April 2001, belief sich die Zahl der geschlossenen städtischen Kreditgenossenschaften auf 21.

Quelle: Liu Shiyu, „China's experience in small and medium financial institution resolution“, in: Bank for International Settlements (Hrsg.), *Strengthening the Banking System in China: Issues and Experience*, Basel, Policy Papers No. 7, October 1999, pp.298-9; Hong Kong Economic Update, *China's Banking System in Transition*, Business Intelligence – China, No. 6, April 2001; www.tdctrade.com/econoforum/sc/010402.htm.

Um das Vertrauen in das Bankensystem unter den kleinen und mittelgroßen Anlegern aufrechtzuerhalten, wurde der Sicherung der Einlagen der privaten Haushalte während des Liquidierungsprozesses Priorität eingeräumt. Wie schnell eine Vertrauenskrise andere Finanzinstitute mit beeinträchtigen kann, wurde am Beispiel einer städtischen Kreditgenossenschaft deutlich. Nach dem Ansturm

dite behandelt. Aufgrund dieser neuen Situation für ausländische Kreditgeber begannen die Auslandsbanken mit einer Neubewertung der Risiken im chinesischen Bankensystem und schränkten sogar teilweise ihre Kreditlinien

²⁹ Lee, John Wai Sing, „Banking Reform in China (1978-1998) – A Review and Appraisal“, in: *Asian Profile*, Vol. 28, No. 3, June, 2000, S.169-186, hier S.174.

³⁰ Liu, Shiyu, „China's experience in small and medium financial institution resolution“, in: Bank for International Settlements (Hrsg.), *Strengthening the Banking System in China: Issues and Experience*, Basel, Policy Papers No. 7, October 1999, S.298-303, hier S.298-301. Liu zufolge belief sich der Anteil der kleinen und mittleren Finanzinstitute am gesamten Aktivabestand 1998 auf 28%.

³¹ Hong und Yan, 2000, S.290-291.

für China ein.³² Neben der Schließung von problembehafteten Finanzinstituten wurden Übernahmen und Fusionen (Acquisitions & Mergers = A & M) als eine weitere Form der Bankkonsolidierung durchgeführt.³³ Mit einer neuen Runde der A & M wird zu rechnen sein, nachdem der rechtliche Rahmen für TICs Anfang 2001 neu definiert wurde und ihre Umstrukturierung von rd. 300 auf 70 beginnt.

Eine weitere wichtige Maßnahme, die nach dem Ausbruch der Asienkrise beschlossen wurde, war die Umstrukturierung der Banken mit Hilfe einer Rekapitalisierung. Wie die Erfahrungen in anderen Transformationsländern zeigten, kann als negative Begleiterscheinung einer Rekapitalisierung der Anreiz verloren gehen, Sorgfaltskriterien bei der Kreditvergabe einzuführen, da die Banken davon ausgehen, dass die Regierung sie auch weiterhin aus ihren finanziellen Nöten befreit.

Aus diesem Grund wurde die Rekapitalisierung in China begleitet von einer Einführung neuer Klassifikationsstandards bei der Bewertung von Risikokrediten im Portfolio, von der Gründung von Asset Management Companies (AMCs) zur Abwicklung des Bestands uneinbringlicher Kredite sowie eines neuen Kreditmanagementsystems, um die Entstehung neuer fauler Kredite zu verhindern. Die Einführung des neuen Klassifikationssystems ersetzte das alte System, in dem Kredite nach dem Zeitraum ihrer Überfälligkeit in „überfällig“ (bis drei Monate), „zweifelhaft“ (weniger als 24 Monate) und „faul“ (mehr als 24 Monate) unterschieden worden waren. Das alte System hatte von den Banken nicht verlangt, Rückstellungen für überfällige Kredite zu bilden. Das neue Klassifikationssystem dagegen fordert von den Banken eine risikogewichtige Kreditklassifikation und Rückstellungen entsprechend der definierten Risikokategorie.³⁴

Die Stärkung der Kapitalbasis der Staatsbanken zielt darauf, die Eigenkapitalquote zu erhöhen, die aufgrund der hohen Anteile der uneinbringlichen Kredite gesunken war. Die Schätzungen über die Höhe der uneinbringlichen Kredite variierte stark. Ende 1997 beispielsweise veröffentlichte die PBC eine offizielle Schätzung der überfälligen Kredite in Höhe von 20-25% der Bankkredite. Allerdings sollten nach Angaben der PBC lediglich 5-6% tatsächlich uneinbringlich sein. Unabhängige Analysten jedoch gingen von anderen Prozentsätzen aus, die sich zwischen 30-60% bewegten.³⁵ Der Umfang des neu in die „Großen Vier“ injizierten Kapitals in Form von speziellen Staatsanleihen belief sich 1998 auf 270 Mrd. RMB (32,5 Mrd. US\$). Die PBC senkte die Mindestreserve von 13%

³²Zhu, Jun, „Closure of Financial Institutions in China“, in: Bank for International Settlements (Hrsg.), *Strengthening the Banking System in China: Issues and Experience*, Basel, Policy Papers No. 7, October 1999, S.304-319, hier S.313.

³³Siehe dazu Hong Kong Economic Update, *China's Banking System in Transition*, Business Intelligence – China, No. 6, April 2001; www.tdctrade.com/econoforum/sc/010402.htm.

³⁴Mo, YK, „A Review of Recent Banking Reforms in China“, in: Bank of International Settlements (Hrsg.), *Strengthening the Banking System in China: Issues and Experience*, Basel, Policy Papers No. 7, October 1999, S.90-109, hier S.90-97.

³⁵Watanabe, a.a.O., S.39. Zur Diskussion des Umfangs der uneinbringlichen Kredite siehe Lardy, Nicholas, „The Challenge of Bank Restructuring in China“, in: Bank for International Settlements (Hrsg.), *Strengthening the Banking System in China: Issues and Experience*, Basel, Policy Papers No. 7, October 1999, S.17-39, hier S.26-32.

auf 8% und ermöglichte so den Banken, die vom Finanzministerium begebenen Anleihen anzukaufen. Die Anleihen haben eine Laufzeit von 30 Jahren und einen Zinssatz von 7,2 % p.a. Die Kapitalinjektion erhöhte das Eigenkapital der Banken und ihre Eigenkapitalquote deutlich (siehe Tabelle 4).

Tabelle 4: Zuführung von Finanzmitteln zur Rekapitalisierung der „Großen Vier“

	Mrd. RMB	Eigenkapitalquote (tier 1; in %)	
		1997	1999
Insgesamt zugeführtes Kapital	270,0		
ICBC	74,2	3,30	5,1
ABC	93,3	2,53	5,9
BOC	42,5	3,93	5,6
CCB	60,0	2,95	4,8

Quelle: New China News Agency, „China News“, March 2, 1998, in: Watanabe, Mariko (Hrsg.), *China's Non-Performing Loan Problem*, IDE Spot Survey, Institute of Developing Economics, IDE-JETRO, March 2000, p.37; über die Eigenkapitalquote 1997 siehe auch He Liping, „Accession to the World Trade Organisation (WTO) and its Implications for China's Banking Sector and Securities Industry“, in: Heike Holbig, Robert Ash (Hrsg.), *China's Accession to the World Trade Organisation*, Curzon Press, in Druck; zur Eigenkapitalquote 1997 siehe Hong Kong Economic Update, *China's Banking System in Transition*, Business Intelligence – China, No. 6, April 2001; www.tdctrade.com/econoforum/sc/010402.htm.

Nachdem die Banken jedoch mit der neuen Risikogewichtung ihrer Aktiva nach internationalen Standards begonnen hatten, ging die Eigenkapitalquote im Jahr 2000 im Vergleich zu 1999 wieder zurück. Das Beispiel der BOC zeigt, wie die Klassifikation der Kredite in Übereinstimmung mit dem neuen fünfstufigen System dazu führt, dass ein Anteil der uneinbringlichen Kredite von 39% im Jahre 1999 und von 29% im Jahre 2000 ausgewiesen werden musste – deutlich mehr als in den letzten Jahren offiziell angegeben (Tabelle 5).

Tabelle 5: Qualität der Kredite in der BOC und in ihren 100%igen Töchtern

	2000	1999
Performing	51,90	43,70
Special-mention	19,32	16,96
Non-performing	28,78	39,34
Darunter:		
Substandard	10,01	13,74
Doubtful	14,62	19,69
Loss	4,15	5,91
Total	100,0	100,0

Quelle: Jahresbericht BOC 2000, S.22.

Auf der Basis der risikogewichteten Bewertung musste die BOC einen Rückgang der Eigenkapitalquote von 9,8% im Jahre 1999 auf 8,3% im Jahre 2000 ausweisen. Die auf das Kernkapital bezogene Quote sank von 8,88% im Jahre 1999 auf 8,16% im Jahre 2000 (Tabelle 6).

Tabelle 6: Eigenkapitalquote der BOC (Mrd. Yuan, Prozent)

	2000	1999
„Core“-Kapital	141,429	126,432
Gesamtkapital	143,869	139,482
Risikobehaftete Aktiva	1.732,262	1.423,286
„Core“-Eigenkapitalquote	8.16	8.88
Eigenkapitalquote	8.31	9.80

Quelle: Bank of China, Annual Report 2000, p.23.

(Nach Angaben der BOC, ist die Eigenkapitalquote das Verhältnis des gesamten Kapitals zum risikobehafteten Kapital, während die „Core“-Eigenkapitalquote sich auf das Verhältnis des „Core“-Kapitals zum risikobehafteten Kapital bezieht. „Core“-Kapital wird definiert als Summe der Nettovermögenswerte nach Abzug von 50% der Eigenkapitalinvestitionen und der uneinbringlichen Kredite, die nicht abgeschrieben worden sind.)

Zusätzlich zur Kapitalerhöhung für die Banken durch die Kapitalinjektion wurden 1999 vier AMC's gegründet, die den „Großen Vier“ zugeordnet wurden, um diese von ihrem Bestand an uneinbringlichen Krediten zu entlasten. Das Finanzministerium stattete die AMC's mit jeweils 10 Mrd. RMB an Grundkapital aus. Die AMC's unterzeichnen mit den Unternehmen Verträge über den Transfer ihrer überfälligen Kredite und erhalten im Gegenzug Anteile am Unternehmen. Damit werden die AMC's Eigentümer von Unternehmensanteilen und übernehmen die Verantwortung, die Kredite zurückzuzahlen, und zwar entweder durch die Begebung von Aktienanteilen, von Unternehmensanleihen am Markt oder durch einen Rückverkauf an das verschuldete Unternehmen bzw. an eine dritte Partei.³⁶

In den Jahren 1999 und 2000 übernahmen die AMC's ein Volumen von 1,4 Billionen RMB (169 Mrd. US\$) zu Buchkosten von den „Großen Vier“ (Tabelle 7).³⁷ Hierdurch wurde der Anteil der uneinbringlichen Kredite im Portfolio der „Großen Vier“ um rd. 10 Prozentpunkte reduziert. Der größte Teil der Ankäufe durch die AMC's bestand aus Krediten, die mehr als zwei Jahre überfällig waren. Ein kleinerer Anteil umfasste auch noch nicht fällige Kredite, um dadurch Anreize für den Kauf zu bieten.³⁸

Tabelle 7: Ankauf von uneinbringlichen Krediten durch Asset Management Companies

AMCs	Summe (Mrd. RMB)	Banken
Xinda	350	CCB
Hua Rong	408	ICBC
Great Wall	346	ABC
Orient	296	BOC

Quelle: Hong Kong Economic Update, *China's Banking System in Transition*, Business Intelligence – China, No. 6, April 2001; www.tdctrade.com/econoforum/sc/010402.htm.

³⁶Chen, Ji und Thomas, Stephen C., „Banking on China“, in: *The China Business Review*, November-December, 1999, S.16-22, hier S.20.

³⁷Ma, Jun, „Financial Liberalisation: Slow and Steady“, in: *The China Business Review*, May-June, 2001, S.12-17, hier S.13.

³⁸Hong Kong Economic Update, *China's Banking System in Transition*, Business Intelligence – China, No. 6, April 2001; www.tdctrade.com/econoforum/sc/010402.htm.

5 Gewappnet gegen eine neue Finanzkrise?

Es besteht ein breiter Konsens, dass die Entstehung der Asienkrise eng mit den Schwächen im Bankensystem der betroffenen Länder verbunden war. Die meisten Banken hatten eine niedrige Eigenkapitalquote, nicht angemessene bzw. nur schwach durchgesetzte Kreditlimits für einzelne Kreditnehmer bzw. miteinander verbundene Kreditnehmer, und ihr Klassifikationssystem für Aktiva sowie die Vorsorge bei möglichen Verlusten entsprachen nicht den internationalen Standards. Weiterhin war die Operation der Banken dadurch charakterisiert, dass es an Transparenz mangelte sowie an Bestimmungen, wie mit problembehafteten Finanzinstituten bei ihrer Insolvenz umgegangen werden sollte. Dass die Liberalisierung ihres Finanzsystems ohne angemessene Überwachung der Banken erfolgte, erhöhte das Risiko ebenfalls.³⁹

Bei der Analyse der Ursachen der Asienkrise und einem Vergleich ihres eigenen Finanzsystems mit dem der asiatischen Nachbarländer, die von der Finanzkrise betroffen waren, wurde der chinesischen Regierung und den Ökonomen dort klar, welche Gefahr von einem halb reformierten Bankensystem ausgehen kann.⁴⁰ Seitdem hat es bei der Umstrukturierung der Banken und anderer Teile des Finanzsystems sowie bei der Geldpolitik erhebliche Fortschritte gegeben. Chinesische Regulierungsbehörden scheinen einem Erfolg versprechenden Ansatz bei der Bekämpfung der uneinbringlichen Kredite zu folgen. So werden gleichzeitig Lösungen für den Bestand als auch für neu hinzukommende uneinbringliche Kredite verfolgt, d.h. dass die Rekapitalisierung durch andere Politikmaßnahmen ergänzt wird. Auch die Erfahrungen in anderen Ländern haben gezeigt, dass die Rekapitalisierung einer der letzten Schritte bei der Reform der Unternehmen und des Finanzsystems ist.⁴¹

Bei der Analyse des Umfangs der Rekapitalisierung und der Aktivitäten der AMC's kommen einige Analysen jedoch zu der Auffassung, dass die Kapitalinjektion keineswegs ausreicht, um die finanzielle Gesundheit der Banken wieder herzustellen.⁴² Nicholas Lardy beispielsweise geht davon aus, dass eine Rekapitalisierung in einem Umfang von 25% der gesamten Kredite erforderlich sei. Auf der Basis der überfälligen Kredite Ende 1998, die sich auf ein Volumen von 108% des BIP beliefen, kommt er zu einer Höhe der notwendigen Rekapitalisierung von 2,15 Billionen bzw. 260 Mrd. US\$. Unter fiskalischen Gesichtspunkten, insbesondere der Frage der höheren staatlichen Verschuldung, könnte Lardy zufolge zwar das Problem gelöst werden, doch blieben zwei wichtige Faktoren

³⁹World Bank, *East Asia. The Road to Recovery*, Washington, D.C., 1998, S.34-40.

⁴⁰Hierzu Wang, Hongying, *The Asian Financial Crisis as Impetus for Financial Reforms in China*, EAI Working Papers No. 27, Singapore, 1999, S.6.

⁴¹Siehe Steinfeld, Edward S., „Free Lunch or Last Supper? China's Debt-Equity Swaps in Context“, in: *The Chinese Business Review*, July-August, 2000, S.22-27, hier S.22.

⁴²Siehe z.B. Lardy, 1999, a.a.O. und Mo, YK, „A Review of Recent Banking Reforms in China“, in: Bank of International Settlements (Hrsg.), *Strengthening the Banking System in China: Issues and Experience*, Basel, Policy Papers No. 7, October 1999, S.90-109, hier S.100.

als Voraussetzung für den Erfolg dieser Maßnahme zu beachten. So müsste einerseits die SEU mit harten Budgetbeschränkungen konfrontiert und andererseits müsste der Wettbewerb im Bankensektor durch eine Zulassung von ausländischen Finanzinstituten erhöht werden.⁴³

Mit der Gründung der AMC's wurde deutlich, dass die chinesischen Regulierungsbehörden die Probleme im Finanzsystem als ähnlich schwerwiegend wie in den asiatischen Nachbarländern einschätzen.⁴⁴ Ob die AMC's jedoch tatsächlich in der Lage sein werden, die SEU zu restrukturieren und zu rationalisieren, bleibt noch offen. Werden die AMC's als Mehrheitseigner eines Unternehmens beispielsweise die Autorität, die Fähigkeit und den Wunsch haben, unfähige Manager der SEU zu entlassen oder sogar das Unternehmen ganz oder teilweise zu verkaufen? Die Unternehmensmanager und auch die Lokalregierungen haben sich bisher sehr interessiert daran gezeigt, an den neuen *debt-equity-swaps* teilzunehmen, um ihr Unternehmen von den Schulden zu entlasten. Allerdings ist fraglich, ob die Implikationen der neuen Politik auf der Ebene der lokalen Unternehmen und der Lokalregierungen auch tatsächlich verstanden werden.⁴⁵

Ein weiterer kritischer Punkt der *debt-equity-swaps* der AMC's ist die Frage der Kreditbewertung. Während die Chancen der AMC's, einen Teil der uneinbringlichen Kredite zurückzuholen, auf nicht mehr als 30% eingeschätzt werden, wurden diese Kredite von den Banken zu ihrem offiziellen Buchwert an die AMC's transferiert. Bankanalysten weisen darauf hin, dass eine Bewertung der uneinbringlichen Kredite zum Marktwert die Eigenkapitalquote der Banken noch erheblich tiefer hätte sinken lassen.⁴⁶

Bei Betrachtung des gesamten Pakets der Politikmaßnahmen im Bankensektor seit 1998 kann festgestellt werden, dass sich sowohl das Tempo erhöht als auch die Reformtiefe zugenommen hat. Allerdings muss nach wie vor davon ausgegangen werden, dass Chinas Bankensystem noch nicht einer neuen Finanzkrise standhalten würde, wenn die Kontrollen über die Kapital- und Geldmärkte aufgehoben und die Währung voll konvertibel wäre. Es wurden zwar viele Fortschritte gemacht, doch einige Grundprobleme scheinen noch nicht gelöst zu sein.

Diese Probleme beziehen sich vor allem auf den Regulierungsrahmen und die institutionelle Struktur der Banken selbst. Der PBC als wichtigster Regulierungsbehörde mangelt es außerdem immer noch an notwendiger Autonomie, sie wird nach wie vor in ihrer Politik durch die verschiedenen Ministerien wie die Staatliche Entwicklungsplanungskommission, die Wirtschafts- und Handelskommission und das Finanzministerium beeinflusst. Weiterhin ist die Strategie der Bankenkonsolidierung der PBC zu sehr auf die „Großen Vier“ konzentriert. Dies ist zwar verständlich hinsichtlich der enormen Probleme dieser Banken, doch sind damit negative Auswirkungen für den Wettbewerb verbunden. So ist die Marktposition dieser Banken in den letzten Jahren kaum angegriffen worden,

obwohl eine große Zahl von kleineren Banken und Nichtbanken-Finanzintermediären zugelassen wurde (Tabelle 8).

Tabelle 8: Marktanteile der Banken (Ende 1999)

	Anteil am Kreditvolumen	Anteil am Einlagenvolumen
Staatsbanken gesamt	71,6	82,2
— ICBC	26,4	30,5
— BOC	14,8	17,4
— ABC	17,3	16,3
— CCB	13,1	18,3
Politikorientierte Staatsbanken	14,3	0,4
Aktienbanken	8,7	12,3
Städtische Banken	3,4	4,7
Auslandsbanken	1,9	0,5
Gesamt	100,0	100,0

Quelle: www.tdctrade.com/Econforum/sc/010402.htm.

Innerhalb der Banken vollzieht sich der Prozess der Einführung internationaler Buchführungs- und Bewertungsstandards noch sehr langsam. Mit Ausnahme der Jahresberichte der BOC hat sich die Transparenz bei der Offenlegung der Bankaktivitäten noch nicht sehr verbessert. Zwar hat sich die Eigenkapitalquote der Banken durch die Kapitalinjektion erhöht, doch liegt sie immer noch kaum über den Minimalanforderungen der Bank of International Settlement.

Tabelle 9: Chinesische Banken im internationalen Vergleich

* Rentabilität	—
* Gewinne	—
* Vermögensqualität	—
* Internationales Netzwerk	—
* Inländisches Netzwerk	+
* Dienstleistungen	—
* Personalqualifikation	—
* Liquidität	+
* Langfristige Kundenbeziehungen	+
* Unterstützung durch Regierung	+

Quelle: www.tdctrade.com.

Im internationalen Wettbewerb schneiden chinesische Banken außerdem noch sehr schlecht ab (Tabelle 9). Hinsichtlich ihrer Dienstleistungen, der Bankprodukte, der Qualifikation der Bankbeschäftigten und des internationalen Netzwerks sind sie erst wenig konkurrenzfähig. Vor diesem Hintergrund kann auch erwartet werden, dass sich die Aufnahme Chinas in die WTO und die damit verbundene Zunahme des Wettbewerbs negativ auf die Entwicklung des Kundenstamms chinesischer Banken auswirken werden. Auch könnte qualifiziertes Personal chinesischer Banken Anreize haben, zu den Auslandsbanken zu wech-

⁴³Lardy, 1999, a.a.O., S.33-37.

⁴⁴Siehe Steinfeld, Edward S., „Free Lunch or Last Supper? China's Debt-Equity Swaps in Context“, in: *The Chinese Business Review*, July-August, 2000, S.22-27, hier S.22.

⁴⁵Steinfeld, a.a.O., S.24.

⁴⁶„New Bottles, Old Wine“, in: *Far Eastern Economic Review*, 28.9.00.

seln.⁴⁷ Aufgrund der Schwäche der chinesischen Banken hat die Regierung nur einer schrittweisen Liberalisierung des Bankensektors innerhalb eines Zeitrahmens von fünf Jahren in den WTO-Verhandlungen zugestimmt. Allerdings soll die Politik der „one city“, „one branch“ für Auslandsbanken auch nach der Mitgliedschaft in der WTO zunächst aufrechterhalten bleiben. Dies stellt eine enorme Restriktion für die Ausweitung der Auslandsbanken dar.⁴⁸

Insgesamt kann eine weitere Restrukturierung des chinesischen Bankensystems nicht mehr weiter hinausgezögert werden. Mit der Aufnahme in die WTO wird der Integrationsprozess in die Weltwirtschaft weiter zunehmen. Die Abschottung des Kapital- und Geldmarktes und der Währung vor weltwirtschaftlichen Einflüssen kann nur als eine kurzfristige Übergangslösung gelten. Die Erfahrung mit einer verschleppten Bankenreform in Japan macht deutlich, dass hierdurch nur der Umfang der uneinbringlichen Kredite weiter zunimmt, die Kapitalbasis der Banken erodiert und das Vertrauen in das Finanzsystem verloren geht.⁴⁹

⁴⁷Für eine umfassende Analyse der Wettbewerbsfähigkeit chinesischer Banken siehe Hong Kong Economic Update, *China's Banking System in Transition*, Business Intelligence – China, No. 6, April 2001; www.tdctrade.com/econoforum/sc/010402.htm.

⁴⁸„China's Banking Reform and WTO“, in: *Economic Forum*, December 1999, www.tdctrade.com/econoforum/sc/991203.htm.

⁴⁹Mo, a.a.O., S.103.