

Monopolisten, Schattenbanken, Kreditblasen

REFORMBEDARFE IN CHINAS BANKEN- UND FINANZWESEN

Im Sommer 2013 wurde das Vertrauen in Chinas Bankenwesen kurzzeitig erschüttert. Gerüchte hatten die Runde gemacht, die Bank of China (BOC), die drittgrößte Bank weltweit, sei zahlungsunfähig geworden. Nur die chinesische Zentralbank (People's Bank of China PBoC) (中国人民银行, Zhōngguó rén míng yínháng) konnte die Situation durch ihr Eingreifen entschärfen. Auf dem jüngsten Davos-Forum in Dalian nannte Chinas Premierminister Li Keqiang (李克强) eine Banken- und Finanzreform „a key move of a chess piece to revitalize the whole game of the Chinese Economy“.¹ Ebenso mahnt der Internationale Währungsfond IWF Reformen im Finanzsektor an, ohne die das Wachstum des Landes am Ende dieses Jahrzehnts auf 4% fallen könnte.² In seinem Bericht werden dabei massive institutionelle Probleme des chinesischen Bankenwesens aufgezeigt, die nur durch mehr marktliche Koordinierung und eine Entkoppelung von Staat und Finanzinstituten überwunden werden können.

Auf den ersten Blick scheint Chinas Bankenwesen stabil. Die vier größten, staatseigenen Banken führen die Liste der chinesischen Unternehmen mit den höchsten Gewinnen an. An der Spitze steht die Industrial and Commercial Bank of China (ICBC) (中国工商银行, Zhōngguó gōngshāng yínháng) mit einem Jahresgewinn von

knapp 30 Mrd. Euro. Im Jahr 2012 haben alle chinesischen Banken zusammengekommen einen Jahresgewinn nach Steuern von 18 Milliarden Euro erzielt, eine Steigerung von 20,7% zum Vorjahr.³ Die Gewinnmarge der Staatsbanken beträgt aktuell 3 bis 3,5% und ist damit etwa zehnmal so hoch, wie der internationale Durchschnitt. Bei den Privatbanken beträgt die Gewinnmarge sogar 7%.⁴ Trotz dieser Zahlen war die Besorgnis im Sommer 2013 groß, Chinas Bankenwesen könnte zusammenbrechen. Die Ursachen dieser Besorgnis liegen in tiefgreifenden institutionellen Problemen des heimischen Banken- und Finanzsystems.

Ausgelöst wurde die kurzzeitige „Bankenkrise“ durch eine für die Finanzbranche unerwartete Aktion der chinesischen Zentralbank. Hintergrund scheint eine Art „Stress-test“ der People's Bank of China (PBoC) gewesen zu sein.⁵ Nachdem in den ersten zehn Junitagen die Kreditvergabe der chinesischen Banken auf 124 Milliarden Euro hochgeschwemmt war, fuhr die PBoC die Liquiditätsversorgung kurzzeitig zurück, indem sie Geld am Interbankenmarkt einbehalten hat. Dies ließ den Zinssatz auf dem Interbankenmarkt, der normalerweise zwischen zwei und drei Prozent liegt, auf kurzzeitig

¹ Li Keqiang auf dem Davos Forum in Dalian, vgl. China Daily vom 12.11.2013, S. 3

² Vgl. IWF-Länderbericht 2013. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr13211.pdf> (letzter Abruf: 01.November 2013).

³ Vgl. „Banks: Pilot sparks high level of interest“ in: „China Daily“ 25.10.2013.

⁴ Vgl. China Daily a.a.O.

⁵ Vgl. Fend, Ruth „Das taumelnde Riesenreich“ in: Capital, 28.06.2013.

<http://www.capital.de/meinungen-newsbeitrag/das-taumelnde-riesenreich.html> (letzter Abruf: 01.November 2013).

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

VOLKSREPUBLIK CHINA

KAS-BÜRO SHANGHAI

DR. PETER HEFELE

YANNICK BURY

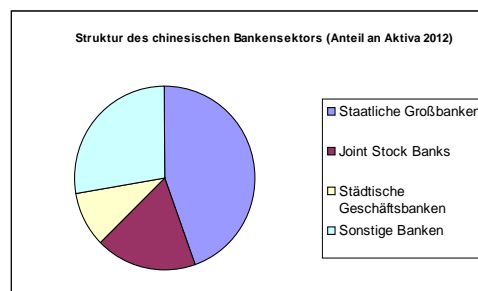
Dezember 2013

www.kas.de/china

bis zu 25% steigen. Nachdem kurz darauf Gerüchte in Umlauf kamen, die Bank of China könne nach der damit weggefallenen Kreditgarantie ihren Verbindlichkeiten nicht mehr nachkommen, brach kurzzeitig Panik aus.

Die drohende Gefahr eines „Lehman Moments“⁶ aufgrund der massiven Kreditrisiken und Blasen, insbesondere im Bereich der Staatsunternehmen, aber auch im Immobilienbereich, konnte nur durch eine noch am selben Tag erfolgte Ankündigung der Zentralbank, im Zweifel die Finanzinstitute unbegrenzt mit Liquidität zu versorgen, abgemildert werden.⁷ Das Experiment der PBoC hat die systemische Schwächen des chinesischen Banken- und Finanzsystems vor

Abbildung 1



Quelle: eigene Darstellung nach Chinese Banking Regulation Commission (中国银行业监督管理委员会, Zhōngguó yínháng yè jiāndū guǎnlǐ wēiyuánhui) (die Sonstigen Banken umfassen Postsparkassen, Kreditgenossenschaften, politikorientierte Banken, ausländische Banken)

(<http://www.cbrc.gov.cn/EngdocView.do?docID=B22DBFC5175C4AC0AC7926AD7AFFFF27>)

⁶ Die Zahlungsunfähigkeit der Bank Lehman Brothers hatte 2008 die globale Finanzkrise ausgelöst. Zum Begriff „Lehman-Moment“ siehe Hans Weitmayer, Chinas Lehman-Moment, Format.at, 14.7.2013, <http://www.format.at/articles/1328/525/362001/chinas-lehman-moment/> (letzter Abruf: 16.12.2013).

⁷ Vgl. „Beruhigung im chinesischen Bankensektor“, Neue Zürcher Zeitung vom 27.06.2013. <http://www.nzz.ch/aktuell/wirtschaft/wirtschaftsnachrichten/beruhigung-im-chinesischen-bankensektor-1.18106187> (letzter Abruf: 01.November 2013).

Augen geführt und hat erneut gezeigt, dass Reformen in diesem Bereich überfällig sind.

Die Macht des Kartells: zur Rolle der chinesischen Großbanken

Trotz umfangreicher Reformen seit Beginn der 1980er Jahre besteht das chinesische Bankensystem im Wesentlichen nach wie vor aus vier staatseigenen Großbanken, die direkt an die Zentralbank angebunden sind.⁸ Diese ursprünglich als Spezialbanken gegründeten Institute haben diesen Charakter bereits seit den 1990er Jahren verloren und agieren als allgemeine Geschäftsbanken in Konkurrenz zueinander mit landesweiten Niederlassungsnetzen. Aktuell dominieren sie mit 45% der gesamten Bankaktiva den chinesischen Bankenmarkt deutlich und agieren daher faktisch als Monopolisten. Ihnen gegenüber steht eine Gruppe von ca. zehn Privatbanken, die mit privatem und staatlichem Kapital als Aktiengesellschaften arbeiten (sog. Joint Stock Banks), städtische Geschäftsbanken sowie eine Reihe sonstiger Banken, unter anderem etwa 40.000 Kreditkooperativen, die vor allem in ländlichen Regionen tätig sind. Das Engagement ausländischer Banken beschränkt sich aufgrund der nach wie vor nicht vollzogenen Öffnung des chinesischen Finanzmarktes auf knapp 2% der gesamten Aktiva, verteilt auf etwa 200 ausländische Institute.⁹

Faktisch sind es also die vier staatlichen Großbanken, deren Aktivität für den chine-

⁸ Dies sind die „Bank of China (BoC) (中国银行, Zhōngguó yínháng)“, die „China Construction Bank (CCB) (中国建设银行, Zhōngguó jiànshè yínháng)“, die „Industrial and Commercial Bank of China (ICBC) (中国工商银行, Zhōngguó gōngshāng yínháng)“ sowie die „Agricultural Bank of China (ABC) (中国农业银行, Zhōngguó nóngyè yínháng)“.

⁹ Ausländische Banken haben derzeit in Festlandchina drei Zugangsmöglichkeiten zum chinesischen Markt: eine Banklizenz (nur knapp 30 ausländische Banken verfügen über eine), eine Minderheitsbeteiligung an einer chinesischen Bank oder ein Joint Venture mit einer chinesischen Bank.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

VOLKSREPUBLIK CHINA

KAS-BÜRO SHANGHAI

DR. PETER HEFELE

YANNICK BURY

Dezember 2013

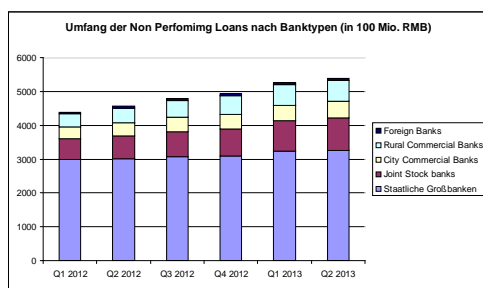
www.kas.de/china

sischen Bankensektor entscheidend ist. Ihr Management wird durchgängig von Staat und Partei bestimmt. Die inneren Strukturen dieser Banken sind streng hierarchisch und bürokratisch geprägt. Aufgrund politischer Vorgaben spielt etwa eine marktgerichtete Beurteilung bei der Kreditvergabe eine untergeordnete Rolle.¹⁰

Die Kleinen haben das Nachsehen: Fehlallokationen und Kreditrisiken als Wachstumsbremse für KMUs

Nach wie vor führt diese Struktur, trotz einer formalen gesetzlichen „operativen Unabhängigkeit“, die seit 1995 in Kraft ist, in

Abbildung 2



Quelle: eigene Darstellung nach Chinese Banking Regulation Commission,

<http://www.cbrc.gov.cn/EngdocView.do?docID=2A5DAB8416F049839698082A9C23CEFO>

der Praxis zu einer staatlich gelenkten Kreditvergabe sowie zu Kreditentscheidungen aufgrund bestehender Verbindungen und Netzwerke. Deshalb ist es wenig verwunderlich, dass ein Großteil der Kreditvergabe auf Staatsbetriebe (SOE) sowie große, meist von der Regierung gestützte Privatunternehmen entfällt.¹¹

¹⁰ Vgl. Schröder, Klaus, 2003 „Chinas Bankensystem auf langem Reformweg“. http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/pro-ducts/studien/S2003_43_srd.pdf (letzter Abruf: 1. November 2013).

¹¹ Vgl. China Daily a.a.O., Gary Liu, CEIBS Shanghai „Shadow Banking in China“, Vortrag bei der European Chamber of Commerce, 23.10.2013

Ursprünglich wurde durch den hohen politischen Einfluss das Ziel verfolgt, die Spargelder der Bevölkerung einzusammeln und nach politischen Vorgaben und Vorstellungen zu allozieren. Gerade wirtschaftlich marode Staatsbetriebe sollten durch die gelenkte Kreditvergabe gestützt werden. Zwar wurde mittlerweile das System unmittelbarer politischer Anweisungen und Regulierungen offiziell durch ein indirektes Lenkungssystem mit vorgeschriebenen Richtlinien und einer funktionierenden Bankenaufsicht ersetzt.¹² Die Rolle einer Bankenaufsicht und Regulierung nimmt seit 2003 die China Banking Regulatory Commission gemeinsam mit der People's Bank of China wahr.¹³ Trotzdem ist die Kreditvergabe immer noch maßgeblich von politischer Seite gesteuert, nicht zuletzt um das Risiko einer Offenlegung bislang versteckter Arbeitslosigkeit in sanierungsunfähigen Staatsbetrieben zu vermeiden (s.u.).

Im Ergebnis führt diese Praxis jedoch zu einer Unterversorgung insbesondere kleiner und mittelständischer Unternehmen (KMU)¹⁴, die ihren Finanzbedarf daher aus nicht ausgeschütteten Gewinnen und informellen Krediten decken müssen.^{15 16}

sowie Deutsche Bank Research (2006).

http://www.dbresearch.de/PROD/DBR_INTERNET_DE-PROD/PROD0000000000243817.PDF (letzter Abruf: 1. November 2013).

¹² Vgl. Schröder a.a.O.

¹³ Neben diesen Institutionen wurden einer Wertpapieraufsicht sowie eine Versicherungsaufsicht eingesetzt (vgl. dazu Deutsche Bank Research a.a.O.).

¹⁴ KMU trugen 2012 69% zum chinesischen BIP bei, erhielten allerdings nur 5% der Kredite der Staatsbanken.

¹⁵ Vgl. Financial Stability Report der PBoC 2012. http://www.pbc.gov.cn/image_public/UserFiles/english/upload/File/China%20Financial%20Stability%20Report%202011.pdf (letzter Abruf: 1. November 2013).

¹⁶ Zur Finanzierungssituation von KMU vgl. auch NI Shoubin, „Financial Service for Chinese Small and Medium Enterprises“ – Current Situation and Proposals for Improvements“, Studie im Auftrag der KAS Shanghai, KAS-Schriftenreihe CHINA No. 105 (ch/en) Shanghai 2012

Non Performing Loans – Minen im chinesischen Kreditwesen

Auch ohne Rückzahlungserwartungen (*non performing*) mussten die Banken statt einer effizienteren Versorgung von KMU Kredite an Staatsunternehmen und kommunale Infrastrukturprojekte vergeben. Dieses „guided lending“ wirkte zunächst systemstabilisierend, da die Banken als sogenannte „semi fiscal agencies“ durch die Stützung eigentlich maroder Unternehmen und Projekte spontane Arbeitslosigkeit und soziale Spannungen vermieden haben.¹⁷ Als Ergebnis dieser Politik haben sich im chinesischen Bankenwesen allerdings mittlerweile enorme Kredite ohne Rückzahlungserwartungen, sogenannte Non Performing Loans (NPL), angesammelt. Der Großteil dieser NPL sammelte sich bei den Staatsbanken an, die zur Kreditvergabe gezwungen waren und deren Kredite häufig als „verlorene Zuschüsse“ anzusehen sind. Neben den politisch motivierten ungesicherten Krediten an Staatsbetriebe¹⁸ und kommunale Infrastrukturprojekte¹⁹ stellt die Kreditvergabe an den chinesischen Immobiliensektor eine weitere Quelle von NPL dar. Der chinesische Immobilienmarkt gilt seit längerem als Risikofaktor der chinesischen Wirtschaft. Zuletzt waren vermehrt Warnungen laut geworden, eine Immobilienblase aufgrund fehlgeleiteter und nicht besicherter Hypothekarkredite stehe kurz vor dem Platzen. Die Zentralregierung reagierte darauf Anfang 2013 und hat erste Schritte eingeleitet, die Überhitzung des Marktes zu stoppen.²⁰ Trotzdem

¹⁷ Vgl. Schröder a.a.O.

¹⁸ Insbesondere in der Stahl-, Aluminium- und Chemieindustrie herrschen massive Überkapazitäten.

¹⁹ Die lokalen Ebenen stehen vor massiven Finanzproblemen, die durch Kreditvergabe der staatlichen Banken teilweise kaschiert werden. Vgl. dazu auch Hefeles, Peter u. Berlin, Florian „Kommunalfinanzen in China – eine tickende Zeitbombe?“.

²⁰ Die Zentralregierung kündigte eine Erhöhung der Zinsen für Immobilienkredite an (vgl. <http://www.handelsblatt.com/finanzen/rohstoffe-devisen/rohstoffe/angst-vor-immobilienblase-chinas-regulierungsplaene-lassen-stahlpreise->

hat der Gesamtumfang der NPL in den vergangenen Jahren weiter zugenommen und eine Trendwende ist gegenwärtig nicht erkennbar (vgl. Abb. 2). Die Liquiditätsgengpässe im Sommer 2013 sind insbesondere auf den Umfang der NPL zurückzuführen. Vor diesem Hintergrund wird der Charakter der Maßnahme der chinesischen Zentralbank, die die kurzzeitige Bankenkrise ausgelöst hatte, als Disziplinierung der chinesischen Banken und deren Kreditvergabe deutlich. Die chinesische Regierung hat klar erkannt, dass das gegenwärtige Kreditssystem und die NPL massive Risiken bergen, weshalb sich die Kreditvergabepraxis der Banken weg von politischen Opportunitäten hin zu marktorientierter Analyse und Risikobetrachtung entwickeln muss.

Neben den NPL in den Bilanzen der Banken spielt sich jedoch ein großer Teil des chinesischen Kreditwachstums außerhalb der Bankbilanzen ab und wird durch einen wachsenden und kaum regulierten Schattenbankensektor – oft in Auftrag und Zusammenarbeit mit dem regulären Bankenwesen – betrieben, dessen Wachstum unter anderem auf die strikte Zinsregulierung zurückzuführen ist.

Jenseits des Marktes: Zinsregulierung als Ursache für Schattenbanken und alternative Finanzmarktprodukte

Neben den geschilderten institutionellen Problemen führt insbesondere die Regulierung der Zinsen zu Fehlallokation von Kapital und hat mittlerweile einen großen Schattenbankensektor entstehen lassen. Sowohl für Kredit- wie auch für Einlagenzinsen wer-

einbrechen/7873786.html (letzter Abruf: 01. November 2013). Außerdem wurde der Erwerb von Zweitwohnungen erschwert. Zur Eindämmung von Spekulationen muss erworbenes Land innerhalb eines Jahres bebaut werden, gleichzeitig sind die Lokalregierungen verpflichtet, 70% des in Auktionen angebotenen Landes für öffentlichen Wohnungsbau und kleine bis mittlere Wohnungen zu verwenden. Vgl. dazu http://german.china.org.cn/fokus/2010-09/28/content_21027535.htm (zuletzt abgerufen am 05. November 2013).

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

VOLKSREPUBLIK CHINA

KAS-BÜRO SHANGHAI

DR. PETER HEFELE

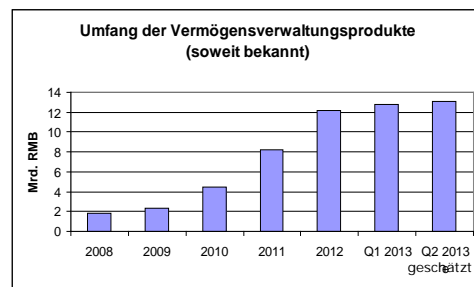
YANNICK BURY

Dezember 2013

www.kas.de/china

den Referenzwerte der Zentralbank ausgegebenen²¹, die von den Geschäftsbanken bei den *Kreditzinsen* in den letzten Jahren um maximal 30% unterschritten werden durften. Dieses Zinsband wurde kontinuierlich weiter ausgeweitet; der bisher radikalste Schritt folgte im Sommer 2013, als die Untergrenze für Kreditzinsen gänzlich aufgehoben wurde. Ziel dieser Maßnahme war sowohl eine Stärkung des Wettbewerbs unter den Banken als auch ein Zurückdrängen der Macht

Abbildung 3



Quelle: *Financial Times* nach PBoC

(http://ftalphaville.ft.com/files/2012/12/China_WMPs_outstanding_Q32012Fitch.png)

der vier Großbanken. Man versprach sich davon u.a. einen leichteren Zugang des Mittelstands zu Krediten. Es bleibt allerdings fraglich, ob die Banken von der Abweichungsmöglichkeit überhaupt Gebrauch machen werden. Denn bislang wurden die Möglichkeiten der Zinssetzung insbesondere von den Großbanken kaum genutzt.²² Auch internationale Konkurrenz konnte einen Zinswettbewerb nicht auslösen – wegen der bislang nicht vollzogenen Öffnung der chinesischen Finanzmärkte für ausländische Banken.

²¹ Der Referenzzins für einjährige Kredite beträgt 6%.

²² Vgl. Geinitz, Christian: Chinas Banken dürfen Zinsen freier festlegen in FAZ vom 19.07.2013, online abrufbar unter <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/finanzreformen-chinas-banken-duerfen-zinsen-freier-festlegen-12288295.html>.

Für die *Einlagezinsen* beträgt das Zinsband dagegen weiterhin 20% um den Referenzzins. Eine Lockerung des Zinsbandes für Habenzinsen lässt – im Gegensatz zu den Soll-Zinsen – weiter auf sich warten. Die Situation der zu niedrigen Einlagezinsen – der Zinssatz der großen Banken lag 2012 bei 2,6% bei einer Inflation von offiziell 2,7%²³ – sowie die Schwierigkeiten für KMU an Kredite zu gelangen, haben zu einer Vielzahl von Finanzprodukten geführt, die für Sparer und Kreditnehmer attraktivere Konditionen bieten.

Vermögensverwaltungsprodukte (VVP) – die chinesischen Lehman Brothers lassen grüßen

Sogenannte Vermögensverwaltungsprodukte (wealth management products), meist kurzfristige Anleihen mit einer durchschnittlichen Laufzeit von sechs Monaten²⁴, haben in den letzten Jahren massiv zugenommen (vgl. Abb. 3). Zum einen als Alternative für Sparer und Anleger²⁵ – Chinesische Banken bieten aufgrund der Zinsbeschränkungen mittlerweile regelmäßig VVP als Alternative zu Bankeinlagen an – zum anderen auch zur Unternehmensfinanzierung. Neben privaten Anlegern fragen auch die lokalen Regierungen vermehrt VVP nach um ihren Finanzierungsbedarf zu decken. Schätzungen zufolge machen hochriskante VVP 24% der kommunalen Verschuldung aus.²⁶ So haben VVP Anfang 2013 Bankkredite, die vor 10 Jahren noch 92% der Finanzierungsquellen ausmachten, als wichtigste Finanzierungsquelle abgelöst.²⁷ Insgesamt stellten die

²³ Die tatsächliche Inflation liegt nach Schätzungen dabei allerdings bei knapp 10%. Vgl. dazu Chris Devonshire-Ellis, 2013 (Vortrag bei der AHK Shanghai am 10.10.2013)..

²⁴ Vgl. Citigroup, online abrufbar unter: http://www.citibank.com/transactionservices/home/about_us/articles/docs/china_asset.pdf (letzter Abruf: 1. November 2013).

²⁵ Das durchschnittliche VVP zahlt einen Zins von 4-5%.

²⁶ Vgl. Liu, Gary, a.a.O.

²⁷ Vgl. Institutional Money „Chinesisches Schattenbankensystem: Regulierung trübt die Stim-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

VOLKSREPUBLIK CHINA

KAS-BÜRO SHANGHAI

DR. PETER HEFELE

YANNICK BURY

Dezember 2013

www.kas.de/china

VVP 2012 8% aller Bankeinlagen Chinas dar.²⁸

Um höhere Erträge als die niedrigen, da gedeckelten Zinsen zu erwirtschaften, investieren die Sparer und Anleger in eine Reihe von Investitionsprojekten mit teils hoher, teils aber auch kaum vorhandener Sicherheit. Schätzungsweise etwa 20% der VVP sind Hochrisikogeschäfte.²⁹ Oft sind dabei die Vermögenswerte beim Verkauf der Produkte nicht klar identifiziert. Gleichzeitig wissen die Käufer meist nicht, welche Risiken sie damit eingehen. Manche nehmen sogar an, die Banken würden eine Garantie für ihre Anlage übernehmen.³⁰ Teilweise verstecken sich dahinter sogar dieselben hochriskanten NPL, die bereits zu den Kreditrisiken der regulären Banken geführt haben. Die VVP erinnern damit an die Collateralized Debt Obligations (CDO)³¹, die 2007 zur Finanzkrise geführt und diese befeuert hatten. Auch die Zentralbank hat die Bedeutung der Kreditvergabe über VVP erkannt und im Sommer 2013 alle Banken verpflichtet, die VVP vollumfänglich der Zentralbank zu melden.³²

Im Schatten der großen Banken

Neben dem offiziellen Bankenwesen hat sich in China ein bedeutsames Schattenbanken-

mung. http://www.institutional-money.com/news/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=41254 (letzter Abruf: 01.November 2013).

²⁸ Vgl. Wei, Lingling u. Davis, Bob „Gefährliche Schulden von Chinas Schattenbanken“, in Wall Street Journal. <http://www.welt.de/wall-street-journal/article117455915/Gefaehrliche-Schulden-von-Chinas-Schattenbanken.html> (letzter Abruf: 01.November 2013).

²⁹ Andy Rothman, „Overcapacity and Shadow Banking“, Vortrag bei der European Chamber of Commerce 23.10.2013.

³⁰ Vgl. Institutional Money a.a.O.

³¹ CDO sind Wertpapiere, die sich aus einem Portfolio festverzinslicher Schuldverschreibungen zusammensetzen.

³² Vgl. Peoples Bank of China: <http://www.pbc.gov.cn/publish/english/955/2013/20130828084341781475976/20130828084341781475976.html> (letzter Abruf: 01.November 2013).

wesen etabliert. Den Kern dieses Systems bilden Trustgesellschaften, das gesamte Spektrum reicht allerdings über Versicherungsfirmen bis hin zu Pfandleihern und informellen Geldgebern³³. Diese Schattenbanken arbeiten eng mit den regulären Banken zusammen, etwa bei der Generierung der von den Banken vermarkteten VVP oder auch durch die Möglichkeit für die Banken, sich problematischer Kredite durch deren Verkauf zu entledigen. Während die regulären Banken auf Anweisung der Zentralbank ihre Kreditvergabe zwischen 2010 und 2012 einschränkten, verdoppelten sich die von den Schattenbanken gewährten Kredite auf umgerechnet 4,4 Billionen Euro³⁴ – nicht zuletzt deswegen, weil die Schattenbanken nicht so streng überwacht werden wie das reguläre Bankwesen Chinas.

Mittlerweile sieht aber auch die chinesische Regierung eine zunehmende Gefahr für das chinesische Finanzsystem durch die Aktivitäten der Schattenbanken.³⁵ So haben ab Frühjahr 2013 die chinesischen Aufsichtsbehörden zunehmend besorgt auf das rapide Wachstum des Schattenbankensektors reagiert und für die regulären Banken neue Richtlinien herausgegeben, die die Zusammenarbeit mit den Schattenbanken erschweren sollen. Entscheidend für eine wirksame Eindämmung und Regulierung, insbesondere der hochspekulativen Aktivitäten der Schattenbanken, wären jedoch strukturelle Reformen in diesem Bereich, verbunden mit einer begleitenden, disziplinierenden Politik der chinesischen Zentralbank.

Ausblick: Der Banken- und Finanzmarkt als Schlüssel wirtschaftspolitischer Reformen in der VR China

Enorme Kreditrisiken in Form von NPL und die Entstehung eines grauschwarzen Finanzierungsmarktes hat kaum zu überblickende systemische Risiken für das chinesische Fi-

³³ Das Financial Stability Board der PBoC definiert Schattenbanken als: „the system of credit intermediation that involves entities and activities outside the regular banking system.“

³⁴ Vgl. Wei, Lingling u. Davis, Bob a.a.O.

³⁵ Vgl. European Chamber of Commerce a.a.O.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

VOLKSREPUBLIK CHINA

KAS-BÜRO SHANGHAI

DR. PETER HEFELE

YANNICK BURY

Dezember 2013

www.kas.de/china

nanzwesen geschaffen. Reformen müssen Fehlanreize im regulären Bankenwesen beseitigen, den Umfang der NPL reduzieren und gleichzeitig eine bedarfsgerechte Versorgung von Unternehmen sicherstellen.

Zentrale und gleichzeitig größte Herausforderung bleibt eine weitere „Vermarktlichung“ der zumeist staatlichen Bankinstitute. Ein wichtiger Hebel wäre hierzu die weitere **Öffnung des chinesischen Finanzsektors für ausländische Banken**. Damit würden hier nicht nur die Qualität und Vielfalt der Bankdienstleistungen erhöht und insbesondere die Finanzierungsprobleme der KMU verringert werden. Denn auch die bereits existierenden Marktakteure wären zu wirtschaftlichen und damit allokativ effizienteren Entscheidungen gezwungen.³⁶ Damit könnte auch das weitere Wachstum der NPL und die damit verbundenen Risiken des Schattenbankwesens gebremst werden. Beispielsweise könnte die Einführung des in Deutschland üblichen „Hausbankprinzips“ eine verlässliche und effiziente Finanzierungsquelle der chinesischen KMU werden.³⁷

Eine wichtige Rolle spielt in diesem Zusammenhang eine weitere **Zinsliberalisierung**, um durch marktgerechte Zinsen eine effiziente Kreditvergabe und attraktive, legale und transparente Anlagemöglichkeiten zu ermöglichen. Ein nächster Schritt wäre die Anhebung und – mittelfristig – gänzliche Abschaffung der Zinsobergrenze für Kreditzinsen³⁸. Gleiches sollte für die bestehenden Zinsschranken bei Einlagezinsen geschehen, um die hohen Arbitrageerträge zwischen Soll- und Habenzinsen zu verringern. Aber hier wird die Janusköpfigkeit des chinesi-

schen Bankenwesens zwischen Staat und Markt deutlich. Die Regierung ist einerseits in der Rolle des Regulierers, andererseits aber in der Position des Bankeigentümers. Eine marktkonforme Deregulierung würde – zunächst – zu erheblichen Einnahmeverlusten für den Staat führen und hemmt deshalb weitere Reformschritte.³⁹

Um die Transparenz des regulatorischen Rahmens zu verbessern, müssen die Aufsichtsbehörden für das Banken- und Finanzsystems von direkter politischer Einflussnahme befreit werden und ihre Maßnahmen untereinander besser koordiniert werden.⁴⁰ Als erste Maßnahme hierzu wurde im August 2013 eine interministerielle Kommission eingesetzt, die unter Vorsitz der PBoC die Regulierungsbehörden koordinieren soll.⁴¹ Daneben sollte der Verbraucherschutz bei Finanzprodukten durch verschärfte **Informationspflichten** der Banken verbessert werden. Insbesondere bei Angeboten der VVP müssen die Anleger auf die Risiken derartiger Anlageformen hingewiesen werden.

Formal erfüllen die chinesischen Banken die neuen Basel III-Kriterien zwar.⁴² Doch die hohe außerbilanzielle Kreditvergabe mithilfe von Schattenbanken und der Umfang der NPL kann zur Zahlungsunfähigkeit chinesischer Banken führen. Institutionelle Reformen müssen daher die geregelte **Abwicklung maroder Banken ermöglichen**. Gegenwärtig besteht eine implizite Garantie für alle Kredite durch die chinesische Zentralbank (PBoC)⁴³, was Fehlanreize für eine massive ineffiziente Kreditvergabe schafft. Ein Abwicklungsregime und die tatsächliche Haftung für Kreditausfälle würde die Risikoaversion der Finanzinstitute erhöhen. Schärfere Kontrollen vor und nach Kreditvergabe

³⁶ Vgl. Deutsche Bank Research a.a.O.

³⁷ Vgl. Xu Xiaoping „Relationship Lending – A New Way of Financing Small and Medium Enterprises in China?“, KAS-Schriftenreihe CHINA, No. 106 (ch/en) Shanghai.

³⁸ Das Zentralkomitee hat in seiner Tagung im November 2013 beschlossen, am Kurs der Zinsliberalisierung festzuhalten. So soll sich der Zinssatz schneller am Markt orientieren als bisher. Eine konkrete Ausgestaltung der Reformschritte steht jedoch noch aus.

³⁹ Vgl. European Chamber of Commerce a.a.O.

⁴⁰ Vgl. European Chamber of Commerce a.a.O.

⁴¹ Vgl. China Daily vom 12. November 2013.

⁴² Vgl. IWF a.a.O.

⁴³ Vgl. European Chamber of Commerce a.a.O.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

VOLKSREPUBLIK CHINA

KAS-BÜRO SHANGHAI

DR. PETER HEFELE

YANNICK BURY

Dezember 2013

www.kas.de/china

würden das gegenwärtige „moral hazard“-Problem⁴⁴ zumindest reduzieren.⁴⁵

Innerhalb dieser institutionellen Reformen ist insbesondere die Schaffung eines **Einlagensicherungssystems** für Sparer von zentraler Bedeutung. Gerade bei einer Liberalisierung der Zinssätze und einem damit verbundenen Rückgang der Zinsmarge für Banken besteht die Notwendigkeit, die Ersparnisse der Anleger zu schützen. Notwendig dafür wäre ein obligatorischer und von allen Banken getragener Fonds.⁴⁶ Erste Überlegungen dazu werden aktuell in China diskutiert.⁴⁷ Auch konkrete Schritte hierzu sind zu erwarten, denn das Zentralkomitee der KP Chinas hat auf seiner Tagung im November 2013 die Einführung eines Einlagensicherungssystems beschlossen.

Bei allen Reformschritten muss jedoch die systembedingte Verschränkung politisch-wirtschaftlicher Macht in der VR China beachtet werden, die sich deutlich von den Finanzmärkten Europas oder der USA unterscheidet. Insbesondere die notwendigen Schritte zur Liberalisierung sollten daher erst nach einem Aufbrechen der staatlichen Dominanz innerhalb des Bankensektors erfolgen, um Risiken und Pannen durch staatliche gelenkte Aktivitäten oder Fehlinformationen in einem ansonsten liberalisierten Markt und die daraus folgenden Auswirkungen auf die Realwirtschaft zu vermeiden.⁴⁸

Große Erwartungen haben sich auf das dritte Plenum des Zentralkomitees des KP Chinas gerichtet. Für den Finanzmarkt und dessen Regulierung sind, anders als in den übrigen Politikbereichen, vergleichsweise

konkrete Umsetzungsschritte beschlossen worden.⁴⁹

So wird eine weitere Zinsreform, ein stärkerer Rentabilitätsfokus der Staatsbanken sowie eine Neuordnung der Regulierungsbehörden in absehbarer Zeit umgesetzt werden. Entscheidend dafür und für die konkrete Reformumsetzung wird sein, ob die Reformkräfte der Kommunistischen Partei Chinas (KPCh) die die derzeitige Führung bilden in den kommenden Monaten und Jahren einer Mehrheit innerhalb der KPCh bilden können, um den bereits begonnenen und notwendigen Weg fortzusetzen. Für die Ernsthaftigkeit dieser Reformanstrengungen spricht die Einsetzung einer zentralen Steuerungsgruppe zur Wirtschaftsreform.⁵⁰

** Yannick Bury (B.Sc.) studiert in Freiburg VWL und ist Assistent des binnenmarktpolitischen Sprechers der EVP-Fraktion im Europäischen Parlament sowie studentischer Mitarbeiter am Walter-Eucken-Institut in Freiburg. Er war von September bis November 2013 Praktikant im KAS Büro Shanghai.*

⁴⁴ Unter „moral hazard“ versteht man eine Informationsasymmetrie nach Vertragsabschluss, die opportunistisches Verhalten einer Vertragspartei ermöglicht.

⁴⁵ Vgl. IWF a.a.O.

⁴⁶ Vgl. Schröder a.a.O.

⁴⁷ Vgl. China Daily vom 21.10.2013.

⁴⁸ Vgl. Rothman a.a.O.

⁴⁹ Siehe hierzu Zhou Xiaochuan, Road map for financial reform, China Daily 11.12.2013 (letzter Abruf 16.12.2013). Zhou Xiaochuan ist Governor der People's Bank of China.

⁵⁰ Meyer, Eric „Xi Jinping and the impending third Plenum: Will the Chance be taken?“, Vortrag bei der European Chamber of Commerce, 22.10.2013.