

## ANALYSEN UND BERICHTE

### Kreditauskunftssystem zur Förderung von Transparenz und Rechtssicherheit im Bankensektor

Von *Immanuel Gebhardt / Robert Dübbbers*, beide Peking

Der WTO-Beitritt der Volksrepublik China eröffnet ausländischen Banken die Möglichkeit, auf dem chinesischen Markt tätig zu werden. Zwar wird ihnen der chinesische Markt aufgrund der beim Beitritt Chinas zur Welthandelsorganisation WTO getroffenen Vereinbarungen erst 2007 vollständig offen stehen. Schon jetzt muss aber in China präsent sein, wer von der kommenden Marktöffnung profitieren will. Zur Zeit bereiten die chinesische Regierung und das chinesische Parlament gesetzgeberische und wirtschaftliche Maßnahmen vor, die den chinesischen Bankensektor auf die Marktöffnung vorbereiten sollen. Unter anderem werden derzeit in verschiedenen Provinzen Kreditauskunftssysteme nach Art der deutschen SCHUFA entwickelt und getestet, die später auf das ganze Land ausgedehnt werden sollen. Ein einheitliches Kreditauskunftssystem in der Volksrepublik China ist eine dringend benötigte Grundlage für das gesamte Retailbanking. Insbesondere für das Konsumentenkredit- und das Kreditkartengeschäft sind zuverlässige Kreditauskünfte entscheidend. Kreditinformationen werden für in der Volksrepublik China tätige Banken auch deshalb zunehmend wichtig, da die Bankenaufsicht verschärft und internationalen Standards angepasst werden soll. Grund genug, sich schon jetzt mit den wirtschaftlichen und rechtlichen Entwicklungen auf diesem Gebiet zu befassen. Im folgenden soll daher ein Blick auf den aktuellen Zustand des chinesischen Bankensektors geworfen und sodann vorgestellt werden, welche Entwicklungen sich im Bereich der Kreditauskunftssysteme vor allem in den auf diesem Gebiet weiter fortgeschrittenen Städten Shanghai und Shenzhen abzeichnen.

## I. Einleitung

In dem Maße, in dem die Transformation der Volksrepublik China – insbesondere in den wirtschaftlichen Zentren der Ostküste und der Hauptstadt Peking – fortschreitet von der Plan- zur Marktwirtschaft und der im Land vorhandene Wohlstand wächst, steigt auch die Nachfrage nach Krediten, sei es zur Finanzierung von Investitionen der Wirtschaft, sei es zur Finanzierung des privaten Konsums. Waren es früher Staatsunternehmen, die nach Maßgabe staatlicher Planung bei gleichsam staatlichen Banken Kredite aufnahmen, treten in der Marktwirtschaft verstärkt auch Privatunternehmen oder einzelne Konsumenten als Kreditnehmer in Erscheinung. Auch ausländische Unternehmen müssen verstärkt Kredite in China gewähren und werden mit weiterer Marktöffnung zukünftig auch als Kreditnehmer in China auftreten. Unternehmen gewähren ihren Abnehmern Lieferantenkredite und bieten im Einzelhandel als Mittel der Absatzfinanzierung zunehmend Konsumentenkredite an<sup>1</sup>. Gerade im Dienstleistungssektor, insbesondere im Bereich der Telekommunikation, treten Unternehmen in Vorleistung und vertrauen auf einen späteren Ausgleich der Rechnung durch ihre Kunden. Hinzu kommt eine zunehmende Verbreitung von Kreditkarten<sup>2</sup>. Obleich das chinesische Geschäftsleben immer noch stark durch Barzahlungen geprägt ist, ist damit zu rechnen, dass sich moderne Zahlungssysteme mehr und mehr durchsetzen werden. Zwar ist die Sparquote in der Volksrepublik China mit knapp 40 % unverändert hoch<sup>3</sup>. Indessen könnten weite Teile der Bevölkerung große Anschaffungen wie Autos, Wohnungen oder hochwertige Konsumgüter nicht allein aus ihren Ersparnissen finanzieren. Sollen diese Waren dennoch Absatz finden, müssen sie über Kredite finanziert werden. Nur so lässt sich das weiterhin hohe Wirtschaftswachstum aufrechterhalten.

<sup>1</sup> So soll das Gesamtvolumen aller Konsumentenkredite allein in Shanghai im Jahr 1999 6,6 Milliarden US\$ betragen haben. Vgl. Huateng Develops and Launches the First Credit Bureau in China, <http://www.huateng.com/English/Case/SuccessStory/Laun.asp>.

<sup>2</sup> In Shanghai sollen 1999 1,18 Millionen Kreditkarten im Umlauf gewesen sein. Vgl. Huateng Develops and Launches the First Credit Bureau in China (Fn. 1). Diese Zahl erscheint indessen sehr hoch, da das Kreditkartengeschäft in der VR China immer noch im Aufbau begriffen ist. Die weitaus meisten im Umlauf befindlichen Karten sind reine Debit-Karten ohne Kreditfunktion. Vgl. dazu *Tom Holland/Paul Beckett*, Citigroup's China Bet, *Far Eastern Economic Review*, 6.3.2003, S. 40 (41).

<sup>3</sup> Die nationale Sparquote betrug Ende 2002 39,6 %. Die privaten Sparguthaben beliefen sich zum gleichen Zeitpunkt auf mehr als 8 Billionen Y RMB, nachdem sie noch Ende 2000 6,4 Billionen Y RMB betragen hatten. Vgl. *Deutsche Bank Research*, China 2020: Vor großen Herausforderungen, China Spezial, Frankfurt am Main, August 2002, S. 5 ff.; *OAV/F.A.Z.-Institut*, Länderanalyse VR China/Hongkong, Frankfurt am Main, April 2002, S. 11 f.; *Otto Mann*, Keine Abkehr von Reform und Wachstum, *China Contact* 1/2003, 25; *Heike Holbig*, Gelingt die politische Steuerung der wirtschaftlichen Dynamik in China?, *CHINA aktuell* 1/2003, S. 43 (48), die sich auf eine Meldung der Nachrichtenagentur Xinhua vom 12.11.2002 bezieht (ebd., Fn. 20).

Damit wächst auch das Bedürfnis der Kreditgeber, ihre Kredite abzusichern. Dazu müssen sie, insbesondere wenn der Kreditnehmer keine das Kreditrisiko abdeckenden Sicherheiten bieten kann, das Risiko, dass der Kreditnehmer zahlungsunfähig oder -willig sein oder werden könnte, möglichst gering halten. Auf höhere Risiken müssen sie mit höheren Kreditzinsen reagieren. Sie müssen mithin eine Prognose über das zukünftige Zahlungsverhalten des Kreditnehmers erstellen. Dabei sind sie, insbesondere wenn sonstige Informationsmittel wie etwa eine Bilanz des Kreditnehmers, Börsenkurse oder Kreditratings nicht zur Verfügung stehen, auf Informationen über das frühere Zahlungsverhalten des Schuldners angewiesen. Diese Informationen können häufig durch eigene Nachforschungen des Kreditgebers nicht oder nur mit hohem Aufwand erhoben werden. Besonders über das Zahlungsverhalten eines Kunden gegenüber Wettbewerbern wird kaum etwas in Erfahrung zu bringen sein.

Insbesondere bei der Kreditvergabe an Konsumenten oder kleine und mittlere Unternehmen (nachfolgend „KMU“) haben Kreditauskunftssysteme daher große Bedeutung<sup>4</sup>. Existieren sie nicht, neigen Kreditgeber zur Vorsicht bei der Kreditvergabe besonders an diese beiden Gruppen von Kreditnehmern. Sie verlangen einen höheren Risikozuschlag, der den Kredit verteuert. Die Errichtung eines funktionsfähigen Kreditauskunftssystems wirkt mithin wirtschaftsfördernd in zweierlei Richtung: Zum einen steigert die aufgrund eines solchen Systems einfachere Vergabe von Konsumentenkrediten den privaten Konsum, zum anderen erleichtert eine einfachere Kreditvergabe an KMU diese Investitionen<sup>5</sup>.

Die KMU-Förderung hat in der chinesischen Politik einen hohen Stellenwert. Während in Deutschland über den von Wirtschafts- und Arbeitsminister Clement favorisierten „Small Business Act“ noch diskutiert wird<sup>6</sup>, ist das KMU-Fördergesetz der Volksrepublik China<sup>7</sup>

<sup>4</sup> Vgl. *Arturo Galindo/Margaret Miller*, Can Credit Registries Reduce Credit Constraints? Empirical Evidence on the Role of Credit Registries in Firm Investment Decisions, Inter-American Development Bank, Santiago de Chile 2001, S. 3, [http://www.iadb.org/res/seminars\\_events.htm](http://www.iadb.org/res/seminars_events.htm).

<sup>5</sup> Zu den Problemen kleiner und mittlerer Unternehmen bei der Kreditvergabe in China vgl. *Hui Yongzhe*, Smaller firms get windfall, *China Daily/Business Weekly* 10.-16. 9. 2002, S. 1 u. 3; *Da Shan*, SMEs to get more loans, *China Daily* 4. 9. 2002, S. 5; *Jin Rong*, Small firms need better work to attract loans, *China Daily* 2. 9. 2002, S. F-2; *Xu Dashan*, Social credit system in urgent need, *China Daily* 23. 4. 2002, S. 5. Zur Bedeutung eines Kreditauskunftssystems in diesem Zusammenhang vgl. *Vincent Rague*, Making Small Business Finance Profitable, The Importance of a Viable Credit Information Infrastructure in Lending Decisions, Vortrag gehalten auf der Credit Bureau Conference, Almaty, 29.-31.1.2003, <http://www.cbconference.kazecon.kz/en/mat/default.asp>.

<sup>6</sup> Vgl. *Wolfgang Clement*, Rede des Bundesministers für Wirtschaft und Arbeit zur Mittelstandspolitik vor dem Deutschen Bundestag am 30. Januar 2003 in Berlin, Bulletin der Bundesregierung, Nr. 10-2 vom 30.1.2003, <http://www.bundesregierung.de/dokumente/-465503/Bulletin.htm>. Zum inzwischen von der Bundesregierung verabschiedeten Gesetzentwurf vgl. *Otto v. Campenhausen*, Der Regierungsentwurf zum Kleinunternehmerförderungsgesetz, DB 2003, 632 ff.

(nachfolgend „KMUG“) nach langen vom Rechtskooperationsbüro der GTZ unterstützten<sup>8</sup> Vorarbeiten bereits am 1. Januar 2003 in Kraft getreten<sup>9</sup>. Dieses Gesetz ist hier insoweit relevant, als es die Chinesische Volksbank<sup>10</sup> auffordert, die geldpolitische Steuerung zu stärken, um so die finanziellen Rahmenbedingungen für KMU zu verbessern<sup>11</sup>, die Unterstützung kleiner und mittlerer Finanzinstitutionen zu verstärken<sup>12</sup> und die Geschäftsbanken zu ermuntern, ihre Kreditstrukturen anzupassen, um KMU verstärkt zu unterstützen<sup>13</sup>. Diese sollen das Kreditmanagement verbessern, ihre Dienstleistungen ausweiten und solche Finanzprodukte entwickeln, die für die Entwicklung für KMU förderlich sind. Sie sollen KMU unter anderem mit Krediten unterstützen<sup>14</sup>. Dieser gesetzgeberische Appell zeigt: Der chinesische Gesetzgeber hat erkannt, dass nicht zuletzt Fehlleistungen im chinesischen Bankensystem für die wirtschaftliche Entwicklung des Landes hinderlich sind.

Vor diesem Hintergrund müssen Entwicklungen gesehen werden, die ein eigenes Kreditauskunftssystem aufbauen sollen<sup>15</sup>. In einem Bericht zum zehnten Fünfjahresplan vor der Politischen Konsultativkonferenz des Chinesischen Volkes führte der damalige Ministerpräsident *Zhu Rongji* im Jahr 2001 aus, dass die Stärkung des Kreditwesens, insbesondere des Konsumentenkredits, ein Muss für die chinesischen Wirtschaftsreformen sei. Innerhalb der nächsten fünf Jahre solle ein landesweites Kreditauskunftssystem aufgebaut werden, das speziell Konsumentenkredite erfassen solle<sup>16</sup>.

<sup>7</sup> Law of the People's Republic of China on Promoting Small and Medium-sized Enterprises, verabschiedet auf der 28. Sitzung des Ständigen Ausschusses des neunten Nationalen Volkskongresses der Volksrepublik China am 29.6.2002.

<sup>8</sup> Das vom Rechtskooperationsbüro der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH in Peking im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) betreute Projekt zur Beratung des Finanz- und Wirtschaftsausschusses des Nationalen Volkskongresses der Volksrepublik China auf dem Gebiet des Wirtschaftsrechts unter Leitung des Verfassers Gebhardt hat von 1999 bis 2002 vier internationale Symposien durchgeführt, auf denen chinesische und internationale Experten die verschiedenen Entwürfe des KMUG diskutiert haben. Die Veröffentlichung der anlässlich dieser Symposien entstandenen Materialien ist in Vorbereitung.

<sup>9</sup> Art. 45 KMUG.

<sup>10</sup> Dies ist die chinesische Zentralbank. Vgl. dazu *Jürgen Schröder*, Die Entwicklung eines effizienten Finanzsystems in der Volksrepublik China, Mitteilungen des Instituts für Asienkunde, Nr. 230, Hamburg 1994, S. 75 ff.; 129 ff.

<sup>11</sup> Art. 13 Abs. 1 KMUG.

<sup>12</sup> Art. 13 Abs. 2 Alt. 1 KMUG.

<sup>13</sup> Art. 13 Abs. 2 Alt. 2 KMUG.

<sup>14</sup> Art. 14 Abs. 2 KMUG.

<sup>15</sup> Vgl. Credit rating system on its way, *China Daily* 18. 3. 2002, S. 1.

<sup>16</sup> Vgl. Credit Based Economy a Must for China: CPPCC Members, <http://www.china.org.cn/english/2001/Mar/8842.htm>.

Dabei greift die chinesische Seite auch auf deutsche Erfahrungen zurück und prüft, ob und inwieweit sie diese im eigenen Land verwenden kann. So war das dritte Symposium zum deutsch-chinesischen Rechtsstaatsdialog<sup>17</sup>, das am 20. und 21. Mai 2002 in Peking stattfand, dem Thema „Die Rechtsstaatliche Ordnung der Marktwirtschaft – Förderung der Kreditwürdigkeit und der Rechtssicherheit für Bürger und Unternehmen“ gewidmet. Einen Schwerpunkt bildete der Aufbau eines solchen Systems ähnlich der deutschen Schutzgemeinschaft für allgemeine Kreditsicherung (Schufa)<sup>18</sup>.

## II. Bankensektor der Volksrepublik China

Bevor man sich näher mit dem Aufbau eines Kreditinformationssystems in der Volksrepublik China befasst, ist es sinnvoll, sich zunächst einen Überblick über den derzeitigen Zustand des chinesischen Bankensektors insgesamt zu verschaffen. Vor diesem Hinter-

<sup>17</sup> Die alljährlichen Symposien zum deutsch-chinesischen Rechtsstaatsdialog gehen auf eine Vereinbarung des damaligen chinesischen Ministerpräsidenten Zhu Rongji und Bundeskanzler Gerhard Schröders aus dem November 1999 zurück, einem umfassenden Dialog über Fragen des Rechtsstaats zu führen. Substantiell soll dieser Rechtsstaatsdialog aus deutscher Sicht vor allem dazu dienen, den bereits 1978 begonnenen Prozess wirtschaftlicher und politischer Reformen in der VR China zu unterstützen und einen Beitrag zur Durchsetzung von rechtsstaatlichem Denken und Handeln in China zu leisten, das eine Respektierung der Menschenrechte einschließt. Dieser Dialog muss auf die Unterschiedlichkeit der Kulturen und der Wertvorstellungen der Bevölkerung Rücksicht nehmen und bedenken, dass Schwerpunkte und Tempo der Rechtsreform in der VR China nicht von deutscher Seite bestimmt werden können, sondern von chinesischer Seite getragen werden müssen. Es muss daher die chinesische Seite sein, die die Schwerpunkte der Zusammenarbeit bestimmt. Die deutschen Partner leisten ihren Beitrag dadurch, dass sie ihr Erfahrungswissen und Know-how einbringen und gemeinsam mit ihren chinesischen Partnern Empfehlungen für die nächsten Schritte der chinesischen Rechtsreformen erarbeiten. Der deutsch-chinesische Rechtsstaatsdialog knüpft an eine längere Tradition der Zusammenarbeit beider Länder im Rechtsbereich an. Die GTZ führt im Auftrag des BMZ bereits seit 1983 deutsch-chinesische Kooperationsprojekte im Rechtsbereich. Ende 2001 hat sie ihre diesbezüglichen Aktivitäten in einem einheitlichen Rechtskooperationsbüro in Peking unter Leitung des Verfassers Gebhardt zusammengefasst. Dieses Rechtskooperationsbüro führt derzeit in Zusammenarbeit mit seinen chinesischen Partnern, dem Ministerium für Außenhandel und wirtschaftliche Zusammenarbeit (MOFTEC), dem Ministerium für Arbeit und Soziale Sicherheit (MOLSS), dem Finanz- und Wirtschaftsausschuss (FEC) des Nationalen Volkskongresses (NVK) und der Arbeitskommission für Rechtssetzung (LAC) des Ständigen Ausschusses des Nationalen Volkskongresses (NVK), Rechtsberatungsprojekte im Wirtschafts-, Arbeits-, Sozial- und Verwaltungsrecht durch.

<sup>18</sup> Zur Tätigkeit der Schufa und deren rechtlichen Grundlagen vgl. *Eberhard Hoene*, Präventiver Kreditschutz und Zwangsvollstreckung durch Private, Diss., Berlin 1971, S. 71 ff.; *Rainer Richter*, SCHUFA – Schutzgemeinschaft für allgemeine Kreditsicherung, Diss., Würzburg 1972; *Martin Hendriks*, Die SCHUFA – Aufgaben und Wirken, ZHR 149 (1985), 199 ff.; *Wulf Bach*, SCHUFA – eine Organisation zum Schutze von Kreditgebern und Kreditnehmern, DGfVZ 1992, 49 ff.; *Wulf Bach/Wulf Kamlah*, SCHUFA – Schutzgemeinschaft für allgemeine Kreditsicherung, in: Meyer/Pütz (Hrsg.), Forderungsmanagement im Unternehmen, 13. Erg.-Lfg., Dezember 1999, Nr. 2.2.1.4.

grund wird deutlich, warum im Vorfeld bereits der für 2007 im Gefolge des WTO-Beitritts der Volksrepublik China vorgesehene Aufbau eines chinesischen Kreditauskunftssystems besonders dringend ist.

1. *Entwicklung des chinesischen Bankwesens und des Kreditgeschäfts in der Volksrepublik China*
  - a. *Bankensystem nach sowjetischen Vorbild vor Beginn der Reform- und Öffnungspolitik 1978*

Das chinesische Bankensystem wurde in den 1950er Jahren in ein Monobankensystem nach sowjetischem Vorbild umgewandelt. Sowohl die Funktion der Notenbank, als auch alle Geschäftsbankfunktionen wurden bei der bereits 1948 im kommunistisch kontrollierten Gebiet Chinas gegründeten Chinesischen Volksbank (People's Bank of China) konzentriert, die dem Staatsrat, also der Zentralregierung, unterstellt war. Bis Anfang 1955 wurden ausländische und private Banken bis auf wenige Ausnahmen geschlossen. Ihre Geschäftsstellen wurden von der Chinesischen Volksbank übernommen.

Entsprechend einer umfassenden Finanzplanung war die Chinesische Volksbank für die Geldversorgung der chinesischen Volkswirtschaft verantwortlich. Diese Finanzplanung war Teil der staatlichen Gesamtplanung, diente als Gegenstück zur Güterplanung und bestand aus der Bilanz des Staatshaushalts, den Finanzplänen der staatseigenen Unternehmen sowie dem Bargeld- und dem Buchgeldplan. Durch die Steuerung und Kontrolle aller Wirtschaftseinheiten über diese monetären Teilpläne sollte die plangerechte Geldversorgung der chinesischen Volkswirtschaft sichergestellt werden, also die geldpolitische Steuerung erfolgen<sup>19</sup>.

Die chinesische Volksbank führte als monopolistische staatliche Geschäftsbank zudem den gesamten Zahlungsverkehr und sämtliche kommerzielle Einlage- und Kreditgeschäfte durch. Dabei richtete sie sich nach staatlichen Einlage- und Kreditplänen<sup>20</sup>. Sie war mithin das „Kassen- und Verrechnungszentrum der chinesischen Volkswirtschaft“<sup>21</sup>. Da der Zah-

<sup>19</sup> Schröder (Fn. 10), S. 78.

<sup>20</sup> Die Kreditplanung bestand dabei aus der Finanzplanung der kreditnehmenden volkseigenen Betriebe, in der diese ihren Kreditbedarf anmeldeten, und in einem staatlichen Gesamtkreditplan, der dazu diente, den Fluss von Kreditmitteln in der gesamten Volkswirtschaft zu lenken. Die Chinesische Volksbank war für den Abgleich beider Planungen zuständig und leitete die Planentwürfe der einzelnen Staatsbetriebe erst dann weiter, wenn sichergestellt war, dass diese den gesamtstaatlichen Finanzierungsrichtlinien entsprachen. Vgl. Schröder, (Fn. 10), S. 83.

<sup>21</sup> Schröder, (Fn. 10), S. 78.

lungsverkehr zwischen verschiedenen volkseigenen Betrieben und anderen staatlichen Stellen regelmäßig bargeldlos über Bankkonten der chinesischen Volksbank erfolgte<sup>22</sup>, konnte diese die ihr als Geschäftsbank bekannt werdenden Informationen zugleich zur Kontrolle der Einhaltung der staatlichen monetären Pläne verwenden und so ihren Aufgaben als Notenbank nachkommen<sup>23</sup>.

Die bereits 1908 unter der chinesischen Nationalregierung als Zentralbank gegründete Bank of China wurde in den 1950er Jahren nicht geschlossen, sondern nahm unter Leitung und Kontrolle der Chinesischen Volksbank die Rolle einer Außenhandelsbank war. Sie konzentrierte sich auf Einlage- und Kreditgeschäfte mit Devisen und wickelte Außenhandelsfinanzierungen und den internationalen Zahlungsverkehr ab<sup>24</sup>.

Die dem Finanzministerium unterstellte Volksaufbaubank schließlich teilte den staatseigenen Unternehmen Finanzmittel aus dem Staatshaushalt zu, die für Anlageinvestitionen auf der Grundlage staatlicher Investitionsplanung benötigt wurden<sup>25</sup>.

Diese Dotationen waren *de facto* stets so niedrig angesetzt, dass die staatseigenen Unternehmen Bankkredite der Chinesischen Volksbank in Anspruch nehmen mussten, um ihren Betrieb aufrechtzuerhalten. Dies galt sowohl für die Finanzierung des Umlaufvermögens als auch mehr und mehr für die Finanzierung von Investitionen. Bis Ende der 1970er Jahre hatte sich der Anteil an Staatshaushaltsdotationen auch im Bereich der Investitionen auf etwa 77 % verringert<sup>26</sup>. Die Einzelkredite waren der staatlichen Planung entsprechend objektgebunden und regelmäßig bis zu einem Jahr befristet<sup>27</sup>. Dispositionskredite, bei denen das Unternehmen innerhalb einer Kreditlinie frei über die Inanspruchnahme des Kredits entscheiden konnte, gab es nicht. Zinssätze für Kredite wurden gemäß zentraler Planung festgelegt.

Bankkredite dienten mithin der Finanzierung von Umlaufvermögen und Investitionen nach zuvor festgelegten staatlichen Planungen. Die Geschäftsbank hatte dabei keinerlei Entscheidungsspielraum hinsichtlich der Kreditvergabe; das Unternehmen konnte nicht über die Kreditinanspruchnahme entscheiden. Grundlage der Kreditvergabe waren nicht die bei der jeweiligen Niederlassung der Chinesischen Volksbank vorhandenen Einlagen. Diese

<sup>22</sup> Barzahlungen spielten nur im privaten Sektor (Lohnzahlungen und Konsumkäufe) und beim Handel mit landwirtschaftlichen Produkten in den vom Bankensystem nur unzureichend erfassten ländlichen Gebieten der VR China eine Rolle. Vgl. dazu Schröder, (Fn. 10), S. 80.

<sup>23</sup> Schröder, (Fn. 10), S. 80 f., 83.

<sup>24</sup> Schröder, (Fn. 10), S. 78 f.

<sup>25</sup> Schröder, (Fn. 10), S. 79.

<sup>26</sup> Schröder, (Fn. 10), S. 83, nennt für den Bereich des Investbaus einen Wert von 77,2 %.

<sup>27</sup> Schröder, (Fn. 10), S. 81.

mussten vielmehr vollständig an die Zentrale abgeführt werden. Die Kreditvergabe erfolgte nach politisch festgelegten und in staatliche Pläne umgesetzten Vorgaben und nicht nach wirtschaftlichen Kriterien. Ausleihungen wurden über vertikale Zuweisungen entsprechend der Finanzplanung finanziert, die aus dem Staatshaushalt und aus den an die Zentrale zurückgeflossenen Einlagebeträgen gespeist wurden. Einlage- und Kreditgeschäft waren so vollständig voneinander getrennt. Ein Kreditausfallrisiko bestand nicht, so dass es kein Bedürfnis für Kreditauskunftssysteme gab.

b. *Entwicklung des chinesischen Bankensystems seit Beginn der Reform- und Öffnungspolitik 1978*

Seit Beginn der chinesischen Reform- und Öffnungspolitik im Dezember 1978 ist eine tiefgreifende Umstrukturierung des Bankensektors im Gange. Konzentrierten sich die Reformen zunächst auf die Gütermärkte<sup>28</sup>, so geriet der Finanzsektor und insbesondere das Bankenwesen als dessen wichtigster Teil immer stärker auf die Agenda der Reformer. Die Reformen, die auch heute noch nicht abgeschlossen sind, können in fünf Phasen unterteilt werden<sup>29</sup>.

(1) Erste Phase (1979 – 1986): Abschied vom sowjetisch geprägten Monobankensystem

In der ersten Phase der Reform (1979 bis 1986) gab man das sowjetisch geprägte Monobankensystem schrittweise auf. Ein zweistufiges Bankensystem wurde eingeführt, in dem die Chinesische Volksbank ihre Funktion als Geschäftsbank endgültig verlor<sup>30</sup>. Bereits 1979 musste sie ihr Filialnetz im ländlichen Raum an die zu diesem Zweck (wieder-) gegründete Agricultural Bank of China abgeben. 1984 wurden ihre städtischen Geschäftsstellen an die neu gegründete Industrial and Commercial Bank of China übertragen. Seit Mitte der 1980er Jahre wurden weitere Geschäftsbanken gegründet, die zumeist der Finanzierung spezieller Projekte dienten, die noch heute an ihrem Namen erkennbar sind<sup>31</sup>. Die wichtigste dieser Banken ist die China Construction Bank, die vor allem für die Finanzierung großer Infrastrukturprojekte zuständig war.

<sup>28</sup> Schröder, (Fn. 10), S. 83.

<sup>29</sup> Die Unterteilung erfolgt nach *Deepak Bhattasali*, Accelerating Financial Market Restructuring in China, Dezember 2002, S. 3, [http://www1.worldbank.org/wbiep/trade/papers/bhattasali\\_fin-services.pdf](http://www1.worldbank.org/wbiep/trade/papers/bhattasali_fin-services.pdf).

<sup>30</sup> *Bhattasali*, (Fn. 29) S. 3.

<sup>31</sup> So diente zum Beispiel die Shanghai Pudong Development Bank der Finanzierung des neuen Stadtteils Pudong in Shanghai.



Die neuen Geschäftsbanken, die sämtlich in staatlichem Eigentum standen und noch heute stehen hatten zunächst in den ihnen zugewiesenen Tätigkeitsfeldern Monopole inne. Sie dienten vor allem der Finanzierung des Umlaufvermögens und der Investitionstätigkeit von Staatsbetrieben in der Stadt (Industrial and Commercial Bank of China) und auf dem Land (Agricultural Bank of China) und dem Einlagegeschäft mit der dort ansässigen Bevölkerung, beziehungsweise der Finanzierung staatlicher Investitionen in bestimmten Branchen.

Die Chinesische Volksbank erfüllt seither nurmehr die Aufgaben einer Zentralbank<sup>32</sup>. Diese Umwandlung der Bank fand jedoch erst 1995 mit Verabschiedung des neuen Gesetzes über die Chinesische Volksbank<sup>33</sup> Eingang ins Gesetzesrecht.

- (2) Zweite Phase (1987 – 1991): Entwicklung hin zu Universalbanken und Zulassung von Aktienbanken

In der zweiten Phase wurden die Beschränkungen der staatlichen Banken auf bestimmte Tätigkeitsfelder schrittweise aufgegeben. Nach und nach wurde ein begrenzter Wettbewerb zugelassen<sup>34</sup>. Neben regional tätigen Banken entstanden auch einige überregional tätige Geldinstitute. Am wichtigsten sind dabei die vier Staatsbanken, die Industrial and Commercial Bank of China, China Construction Bank, Agricultural Bank of China und Bank of China (die „großen Vier“), die inzwischen als Universalbanken zusammen etwa 80 % des Kredit- und 70 % des Einlagegeschäfts abwickeln<sup>35</sup>.

Zudem wurde die Bank of Communications als erste Aktienbank zugelassen<sup>36</sup>, der weitere folgten<sup>37</sup>. Inzwischen sind in China fünf kommerzielle Banken landesweit aktiv: Außer der Bank of Communications sind dies die China Everbright Bank, die China International Trust and Investment Corporation Industrial Bank, die China Minsheng Bank und die Huaxia Bank. Weitere kommerzielle Banken sind nur regional aktiv<sup>38</sup>. An allen diesen Banken hält der Staat – sofern nicht gar alle oder die Mehrheit der Anteile in staatlicher

<sup>32</sup> Schröder, (Fn. 10), S. 84.

<sup>33</sup> Law of the People's Republic of China on the People's Bank of China vom 18.3.1995, <http://www.pbc.gov.cn/english/jinrongfagui/>.

<sup>34</sup> Schröder, (Fn. 10), S. 85.

<sup>35</sup> Michael Geiger, Die Geldpolitik der People's Bank of China, Brühl 2002, S. 2, <http://www.asienkunde.de/nachwuchs/noah2002/Geiger.pdf>.

<sup>36</sup> Sie ist noch heute diejenige Aktienbank mit dem größten Marktanteil. Vgl. John L. Walker, Financial Reform in China, 13.6.2000, S. 2, [http://www.chinaonline.com/commentary\\_analysis/instreform/currentnews/secure/c00061345.asp](http://www.chinaonline.com/commentary_analysis/instreform/currentnews/secure/c00061345.asp).

<sup>37</sup> Bhattasali, (Fn. 29) S. 3.

<sup>38</sup> APAC Consult GmbH, Bankensystem und Finanzierungsmöglichkeiten in China, <http://www.apac-consult.de/Bankensy.htm>.

Hand sind – zumindest Minderheitsbeteiligungen, so dass auch sie nicht völlig frei von staatlichem Einfluss sind<sup>39</sup>. Auch diese Banken betätigten sich als Universalbanken, konnten aber den überragenden Marktanteil der „großen Vier“ bis heute nicht ernsthaft gefährden. Die weiteren staatlichen Geschäftsbanken und die schließlich zugelassenen privaten chinesischen Aktienbanken spielen demgegenüber nur eine geringe Rolle und kommen zusammen auf einen Marktanteil von etwa 10 %<sup>40</sup>.

- (3) Dritte Phase (1991 – 1996): Ergänzung des Bankensektors durch andere Formen der Geld- und Kapitalmärkte, langsamer Rückzug des Staates aus den Geschäfts- und Gründung von Politikbanken

In der dritten Phase der Reform von 1991 bis 1996 wurde dem – freilich den gesamten Finanzsektor bis heute dominierenden – Bankensektor andere Sektoren zur Seite gestellt. Insbesondere wurden die Börsen in Shanghai und Shenzhen gegründet, die seither staatlichen und nichtstaatlichen Unternehmen neben der Kreditfinanzierung auch eine Finanzierung über den Kapitalmarkt ermöglichen<sup>41</sup>.

Neue Refinanzierungsmöglichkeiten wurden zugelassen. Die Geschäftsbanken haben zusätzlich die Möglichkeit erhalten, Finanzanleihen zu emittieren und Wechsel bei der Chinesischen Volksbank zu diskontieren. Im Bereich des kurzfristigen Liquiditätsbedarfs wurden Interbankengeschäfte zugelassen. Jedenfalls über diejenigen Einlagen, die über den Ansatz der staatlichen Pläne hinausgehen, dürfen sie relativ frei verfügen<sup>42</sup>, so dass Einlage- und Kreditgeschäft zunächst partiell wieder zusammengeführt worden sind. Einige wenige Zinssätze werden seither nicht mehr staatlicherseits festgesetzt, sondern können durch die Banken frei vereinbart werden<sup>43</sup>. Die Kreditkontingentierung spielte aber weiterhin eine zentrale Rolle. Zinssätze für Einlagen und Kredite werden noch immer zentral von der Chinesischen Volksbank bestimmt, so dass insoweit ein Wettbewerb über den „Preis“ des jeweiligen Kredits nicht besteht<sup>44</sup>.

Schließlich wurde die Allokation von Investitionskapital vollständig von Finanzzuweisungen auf Bankkredite umgestellt. Mit der Einführung, Differenzierung und tendenziellen Erhöhung der Kreditzinsen wollte man Knappheitskosten für den Faktor Kapital erzeugen

<sup>39</sup> *Christiane Kühn*, China wagt Bankprivatisierung, *Financial Times Deutschland* 24.1.2003, <http://www.ftd.de/ub/fi/1043323415141.html?nv=rs>.

<sup>40</sup> *Geiger*, (Fn. 35), S. 2 (Fn. 10).

<sup>41</sup> *Bhattasali*, (Fn. 29) S. 4.

<sup>42</sup> *Schröder*, (Fn. 10), S. 85.

<sup>43</sup> *Bhattasali*, (Fn. 29) S. 4.

<sup>44</sup> *Schröder*, (Fn. 10), S. 85.

und die Zinsen so als Anreizmechanismus im Finanzsektor nutzen<sup>45</sup>. Finanzierungen bestimmter Projekte und Branchen, die aus politischen Gründen gewollt sind, marktwirtschaftlichen Grundsätzen aber widersprechen, sollten zugleich nicht mehr über staatseigene Geschäftsbanken, sondern über drei 1994 neu gegründete Entwicklungsbanken, die China Development Bank, die Agricultural Development Bank of China und die Export-Import Bank of China erfolgen<sup>46</sup>.

Dieses Ziel konnte freilich wenn überhaupt, so nur in begrenztem Maße erreicht werden, da die Zinsen weiterhin zentral festgesetzt und auch die Kreditpläne erst 1998 - jedenfalls offiziell - abgeschafft wurden. Der Staat bedient sich bis heute vor allem der „großen vier“ Staatsbanken, wenn es darum geht, politisch gewollte Infrastrukturmaßnahmen und (zum großen Teil nicht lebensfähige) Staatsbetriebe zu finanzieren. Dabei wird auf die Effizienz der so geförderten Projekte keine Rücksicht genommen. Entstehende Verluste müssen vielmehr durch neuerliche Bankkredite der „großen vier“ Staatsbanken ausgeglichen werden<sup>47</sup>. De facto existiert für die „großen vier“ Staatsbanken eine inoffizielle staatliche Kreditplanung trotz deren offizieller Abschaffung noch heute weiter<sup>48</sup>. Zudem praktiziert der Staat fortwährend eine direkte Kreditlenkung anhand politischer Kriterien. So gewährte zum Beispiel die Industrial and Commercial Bank of China auch noch nach der Gründung der Entwicklungsbanken 1994 „politische Kredite“ wie – offiziell so genannte – „Kredite für Lohnzahlungen in staatlichen Unternehmen mit extremen Schwierigkeiten“<sup>49</sup>. Es werden also weiterhin Kredite gerade dann an Staatsunternehmen vergeben, wenn bereits feststeht, dass diese sie nicht mehr werden zurückzahlen können.

Auf Fehlentwicklungen im Bankensektor, die sich in der Krise der Finanzinstitutionen 1992/93 gezeigt hatten, reagierte 1995 das Geschäftsbankengesetz<sup>50</sup> (nachfolgend „Gesch-BankG“) . Es führte die bis heute geltende Trennung zwischen Banken und Nichtbankfinanzinstitutionen ein. Tätigkeiten wie das Investmentbanking, Treuhandgeschäfte, Akti-

<sup>45</sup> Schröder, (Fn. 10), S. 86.

<sup>46</sup> Geiger, (Fn. 10), S. 2; Walker, (Fn. 36), S. 2.

<sup>47</sup> Geiger, (Fn. 10), S. 2, unter Verweis auf *Che Jiahua/Qian Yingyi*, Institutional Environment, Community Government, and Corporate Governance: Understanding China's Township-Village Enterprises, Stanford University, Journal of Law, Economics and Organisation, No. 14 (1).

<sup>48</sup> Geiger, (Fn. 10), S. 5.

<sup>49</sup> Daiwei Huang, Der chinesische Bankensektor im Zeichen des WTO-Beitritts – Reformrückstände und Herausforderungen, Institut für Weltwirtschaft und Internationales Management der Universität Bremen und Internationaler Studiengang Volkswirtschaft der Hochschule Bremen, Berichte des Arbeitsbereichs Chinaforschung, Nr. 17, Bremen, Oktober 2002, S. 26.

<sup>50</sup> Law of the People's Republic of China on Commercial Banks vom 10.5.1995, in Kraft getreten am 1.7.1995, in englischer Übersetzung abgedruckt in Legislative Affairs Commission of the Standing Committee of the National People's Congress of the People's Republic of China, The Laws of the People's Republic of China, Band 6, 1995, Beijing 1996, S. 171 ff.

enhandel und Immobiliengeschäfte sind den Geschäftsbanken ausdrücklich verboten und den Nichtbankenfinanzinstitutionen vorbehalten<sup>51</sup>. Zudem dürfen die Geschäftsbanken keine Anteile an Nichtbankenfinanzinstitutionen und anderen Nichtbanken erwerben<sup>52</sup>. Ihre Geschäftsmöglichkeiten sind daher sehr eingeschränkt, was den Innovationsmangel bei der Entwicklung neuer Bankprodukte verstärkt. Die chinesischen Geschäftsbanken konzentrieren sich daher außerordentlich stark auf klassische Bankgeschäfte wie das Einlage- und Kreditgeschäft, dem 90 % ihrer Gewinne entstammen. Das chinesische Bankensystem entspricht daher heute eher einem Trenn-, als einem Universalbankensystem<sup>53</sup>.

- (4) Vierte Phase (1997 – 2001): Maßnahmen zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit des Bankensektors vor dem WTO-Beitritt

Die geschilderten Defizite wurden im Vorfeld des WTO-Beitritts immer offensichtlicher und erschienen angesichts der bevorstehenden internationalen Konkurrenz als Bedrohung der chinesischen Banken. Die Bankenaufsicht der Chinesischen Volksbank wurde daher verschärft<sup>54</sup>. Die „großen vier“ Staatsbanken erhielten frisches Kapital aus dem Staatshaushalt<sup>55</sup>.

Zudem wurden ihnen vier Asset-Management-Gesellschaften zur Seite gestellt<sup>56</sup>. Diese Gesellschaften kaufen mit Kapital, das vom chinesischen Finanzministerium aus dem Staatshaushalt zur Verfügung gestellt wird, „faule Kredite“ aus der Zeit von vor 1996 auf, so dass die Staatsbanken ihrerseits diese Kredite nicht abschreiben müssen. Dabei verbleiben Kredite, die als „normal“ oder „special mention“ eingestuft werden, bei den Banken. Kredite, die als „substandard“ oder „doubtful“ gelten, werden von den Asset-Management-Gesellschaften übernommen. Kredite, die als „loss“ klassifiziert werden, werden von den Banken abgeschrieben. Die Asset-Management-Gesellschaften verbriefen die von ihnen übernommenen Kredite ihrerseits zum Nennwert in garantierte Bonds, die ihrerseits von den „großen vier“ Staatsbanken übernommen und vertrieben werden.

Betroffen sind Kredite im Nennwert von etwa 600 Milliarden US\$. Diese Summe entsprach im Jahr 2000 etwa 12 % des chinesischen Bruttoinlandsprodukts und nahezu 100 % der jährlichen Steuereinnahmen. Der Bestand an notleidenden Krediten ist in der Volksrepu-

<sup>51</sup> Art. 43 Abs. 1 GeschBankG.

<sup>52</sup> Art. 43 Abs. 2 S. 1 GeschBankG.

<sup>53</sup> Huang, (Fn. 49), S. 37 ff.

<sup>54</sup> Bhattasali, (Fn. 29) S. 4.

<sup>55</sup> Walker, (Fn. 36), S. 4.

<sup>56</sup> Bhattasali, (Fn. 29) S. 4.

blik mithin weit höher als dies bei früheren Banken Krisen in westlichen Ländern der Fall war<sup>57</sup>.

Bei einigen, besonders geeigneten Staatsbetrieben führen die Asset-Management-Gesellschaften *Dept-for-equity Swaps* durch. Sie übernehmen die Kredite dieser Staatsunternehmen von den „großen vier“ Staatsbanken und erlassen sie denselben. Im Gegenzug übernehmen sie das Kapital dieser Unternehmen und veräußern es nach deren Sanierung<sup>58</sup>. Solche Geschäfte dürfen die Geschäftsbanken nicht selbst durchführen, da ihnen verboten ist, Anteile an Industrieunternehmen zu erwerben.

Die Einrichtung der Asset-Management-Gesellschaften zielt darauf, die „großen vier“ Staatsbanken bis zur vollständigen Öffnung des chinesischen Bankensektors für ausländische Konkurrenz zu gesunden Unternehmen zu machen<sup>59</sup>.

Zudem rückten Fragen der *Corporate Governance* im Finanzsektor zunehmend in den Mittelpunkt des Interesses. Die Transparenz wuchs, und Banken und andere an den Börsen notierte Unternehmen stellten zunehmend Finanzinformationen zur Verfügung<sup>60</sup>. Dabei nutzte die Zentralregierung diverse Sanktionen, erließ neue Vorschriften und ging stärker gegen Korruption im Bankensektor vor. Personelle Veränderungen an der Spitze der Banken und anderer Finanzinstitutionen brachten zusätzliche Unterstützung<sup>61</sup>. All diese Maßnahmen sind noch nicht abgeschlossen, sondern werden auch nach dem Beitritt zur WTO weitergeführt.

(5) Fünfte Phase (2002 – 2007): Vom Beitritt zur WTO bis zur vollständigen Marktöffnung im Bankensektor

Die Zugeständnisse im Hinblick auf den Bankensektor, die die chinesische Seite im Rahmen der Beitrittsverhandlungen zur WTO gemacht hat, waren die weitestgehenden in der Geschichte dieser Organisation<sup>62</sup>. Durch die so weitgehende und schnelle Zulassung von Wettbewerb im Bankensektor werden die chinesischen Geschäftsbanken in weitem Umfang gezwungen, ihr Produktportfolio zu erweitern, zu rationalisieren und ihre Geschäftsentscheidungen nach wirtschaftlichen und nicht nach politischen Kriterien auszurichten. Die Vermutung, dass die weitreichenden Zugeständnisse beim Beitritt zur WTO auch den für

<sup>57</sup> Walker, (Fn. 36), S. 11.

<sup>58</sup> Walker, (Fn. 36), S. 7.

<sup>59</sup> Walker, (Fn. 36), S. 5 f.

<sup>60</sup> Bhattasali, (Fn. 29) S. 3.

<sup>61</sup> Walker, (Fn. 36), S. 8 f.

<sup>62</sup> Bhattasali, (Fn. 29) S. 9.

weitere Reformen im chinesischen Bankensektor notwendigen Konkurrenzdruck erzeugen sollen, liegt also nahe<sup>63</sup>.

Bis zu diesem Zeitpunkt soll die Umgestaltung des chinesischen Bankensektors so weit fortgeschritten sein, dass die chinesischen Geschäftsbanken, insbesondere die „großen vier“ Staatsbanken, im Wettbewerb mit ihrer ausländischen Konkurrenz bestehen können. Damit sind die weiteren Reform-Schritte vorgezeichnet: Das Problem der „faulen“ Kredite muss gelöst werden. Zugleich müssen die chinesischen Banken insgesamt konkurrenzfähiger werden, ihre gesamte *Corporate Governance* muss verbessert werden. Sie müssen nach wirtschaftlichen und nicht nach politischen Gesichtspunkten eigenständig entscheiden dürfen. Ihr gesamtes Produktportfolio muss erweitert und den Erfordernissen des Marktes angepasst werden.

Fortschritte versprechen sich chinesische Banken hier auch durch Zulassung von Minderheitsbeteiligungen ausländischer oder Hongkonger Banken. Sie hoffen, dadurch von deren Knowhow zu profitieren. Jüngst beteiligte sich zum Beispiel die amerikanische Citigroup mit 5 % an der Shanghai Pudong Development Bank, einer chinaweit tätigen Aktienbank<sup>64</sup>. Auch Hongkonger Banken wie die Hong Kong and Shanghai Bank haben Minderheitenanteile an festland-chinesischen Geschäftsbanken erworben oder planen dies<sup>65</sup>.

Die Bedeutung chinesischer Privatbanken wächst ebenfalls. Anfang 2003 soll in Chongqing die Hua Kang Bank als erste kommerzielle Bank vollständig ohne staatliche Beteiligung zugelassen werden. Weitere vollständig private Banken sollen folgen<sup>66</sup>. In welchen Schritten die Reformen bis 2007 vonstatten gehen, bleibt abzuwarten.

Zugleich ist das chinesische Bankrecht den WTO-Erfordernissen anzupassen. Die Behördenstruktur muss so verbessert werden, dass sie insbesondere eine effektive Bankenaufsicht ermöglicht.

Hier ist auch die erste Reform im Bankrecht nach dem jüngsten Generationswechsel in der chinesischen Führung zu verzeichnen: Bis Anfang 2003 war die Chinesische Volksbank auch für diesen Bereich zuständig. Mit der Umbildung der chinesischen Regierung und Verwaltung aufgrund der Beschlüsse des 16. Nationalen Volkskongresses, des chinesischen Parlaments, vom März 2003 wird sie diese Aufgaben künftig an die neu gegründete China

<sup>63</sup> *Francoise Lemoine*, China an der Leine der Welthandelsorganisation, Übersetzung aus *Le Monde diplomatique*, 12.4.2002, <http://www.taz.de/pt/2002/04/12.nf/mondeText.artikel,a0069.idx,19;Bhattasali>, (Fn. 29) S. 10 ff.

<sup>64</sup> *Holland/Beckett*, (Fn. 2), S. 40 ff.

<sup>65</sup> *Holland/Beckett*, (Fn. 2), S. 40 (41).

<sup>66</sup> *Kühl*, (Fn. 39).

Banking Regulatory Commission (CBRC) abgeben müssen. Man verspricht sich davon eine effektivere Bankenaufsicht, die dann unabhängig von den sonstigen Aufgaben der Zentralbank agieren kann<sup>67</sup>.

Zugleich wird laut dem stellvertretenden Gouverneur der Chinesischen Volksbank *Li Fuan* darüber nachgedacht, die notleidenden „großen vier“ Staatsbanken durch einen umfangreichen Kapitaltransfer zu entlasten. Die politischen Entscheidungen darüber seien noch nicht gefallen<sup>68</sup>. Die „großen vier“ Staatsbanken wettbewerbsfähig zu machen, erfordert nach Schätzungen der Investmentbank Goldman Sachs frisches Kapital in der Größenordnung von 2,4 Billionen RMB (270 Milliarden Euro). Auch seien die Banken von allen notleidenden Krediten zu entlasten<sup>69</sup>.

c. *Aktuelle Entwicklung des Kreditgeschäfts in der Volksrepublik China*

Der chinesische Bankensektor ist insgesamt noch unterentwickelt. Dies gilt auch und gerade für das Kreditgeschäft. Kreditgeschäfte sind für weite Teile der chinesischen Bevölkerung derzeit noch unüblich. Das Kreditkartengeschäft steht erst am Anfang<sup>70</sup>. Die meisten Konten werden als reine Einlagenkonten geführt, Dispositionskredite sind nahezu unbekannt.

Große Bedeutung hat der Bankkredit indessen für die Finanzierung von Unternehmensinvestitionen. Bei noch unterentwickelten Börsen ist der Bankkredit oft die einzige Möglichkeit für Unternehmen, Kapital zu beschaffen. Der Bankkredit ist das wichtigste Finanzierungsmittel der chinesischen Unternehmen, jedenfalls soweit es sich um Staatsunternehmen handelt. Privatunternehmen haben kaum Zugang zum Kreditmarkt. Sie erhalten nur einen sehr geringen Anteil aller Kredite<sup>71</sup>. Die Reformen im chinesischen Bankensektor haben aufgrund dieser überragenden Rolle des Bankkredits entscheidende Bedeutung für die chinesischen Wirtschaftsreformen insgesamt.

<sup>67</sup> *Zhang Dingmin*, Banking regulatory body born, *China Daily* 17.3.2003, S. 7; Neuer Bankenaufseher in China, *F.A.Z.* 25.3.2003, S. 17.

<sup>68</sup> Börsen in China bergen gewisse Risiken, *F.A.Z.* 28.1.2003, <http://www.faz.net/s/Rub9E7BDDDA469E11D4AE7B0008C7F31E1E/Doc~E4EEC701586D04622A682742655DB24E2~ATpl~Ecomon~Scontent.html>.

<sup>69</sup> Börsen in China bergen gewisse Risiken, *F.A.Z.* 28.1.2003 (Fn. 68).

<sup>70</sup> *Holland/Beckett*, (Fn. 2), S. 40 (41 ff.).

<sup>71</sup> Vgl. z.B. *Kühl*, (Fn. 39), die für die Stadt Chongqing einen Anteil von 8 % nennt. *Huang*, (Fn. 49), S. 27 gibt für die 1990er Jahre an, dass der Anteil der Kredite an Staatsunternehmen bei den „großen vier“ Staatsbanken konstant über 80 % betrug.

Ende des 2001 stellte sich der chinesische Kreditmarkt wie folgt dar<sup>72</sup>:

	<b>Aktiva</b>	<b>Kredite</b>	<b>Einlagen</b>
<b>Insgesamt</b>	15,0 Billionen RMB (100 %)	10,7 Billionen RMB (100 %)	13,1 Billionen RMB (100 %)
<b>Staatsbanken</b>	10,1 Billionen RMB (67,3 %)	7,2 Billionen RMB (67,3 %)	8,7 Billionen RMB (66,4 %)
<b>Andere chin. Banken</b>	1,9 Billionen RMB (12,7 %)	1,2 Billionen RMB (11,2 %)	1,6 Billionen RMB (12,2 %)
<b>Banken mit ausländischer Beteiligung</b>	0,4 Billionen RMB (2,7 %)	0,2 Billionen RMB (1,9 %)	0,01 Billionen RMB (0,1 %)
<b>Städtische Kreditkooperativen</b>	0,8 Billionen RMB (5,3 %)	0,6 Billionen RMB (5,6 %)	0,8 Billionen RMB (6,1 %)
<b>Ländliche Kreditkooperativen</b>	1,6 Billionen RMB (10,7 %)	1,3 Billionen RMB (12,1 %)	1,7 Billionen RMB (13,0 %)
<b>sonstige Institute</b>	0,2 Billionen RMB (1,3 %)	0,2 Billionen RMB (1,9 %)	0,3 Billionen RMB (2,2 %)

Der weitaus größte Anteil an Aktiva, Krediten und Einlagen entfällt auf die staatlichen Banken. Diese wickeln ihr Kreditgeschäft zu einem weit überwiegenden Teil mit (großen) staatseigenen Betrieben ab.

Auf Seiten der Privatunternehmen besteht dagegen weiter ein großer unerfüllter Kreditbedarf. Dieser könnte aber nur dann erfüllt werden, wenn die Staatsbanken entweder einen entsprechenden Anteil an den bei ihnen vorhandenen Einlagen zur Finanzierung von Krediten für Privatunternehmen verwendeten oder die Anleger ihre Einlagen von den Staatsbanken weg hin zu privaten Aktienbanken oder Auslandsbanken umschichteten, die ihrerseits Kredite an Privatunternehmen vergeben könnten. Damit wäre nur bei grundlegend anderen Kreditvergabe-kriterien zu rechnen<sup>73</sup>.

## 2. Geschäftsmöglichkeiten für ausländische Investoren

Geschäftsmöglichkeiten für ausländische Investoren im chinesischen Bankensektor bestehen daher zum einen im noch unterentwickelten Retailbanking, hier insbesondere im

<sup>72</sup> Quelle: *Bhattachali*, (Fn. 29) S. 5 unter Berufung auf Quarterly Statistical Bulletin of the People's Bank of China (3/2002), Almanac of China's Finance and Banking (2002) und Yearbook of China's Insurance (2002).

<sup>73</sup> Siehe unten 3 a.



Bereich der Konsumentenkredite, aber auch der Hypothekenkredite für den Wohnungskauf, der Autofinanzierung und des Kreditkartengeschäfts, und zum anderen im Geschäft mit den von den staatlichen Banken unterversorgten Privatunternehmen und Unternehmen mit ausländischer Beteiligung. Für den Großteil der Staatsunternehmen sind Geschäftsbeziehungen zu ausländischen Banken auf dem chinesischen Markt selbst hingegen so lange nicht interessant, wie sie Vorzugskonditionen von den Staatsbanken erhalten. Allenfalls bei Außenhandelsfinanzierungen, Börsengängen mit internationaler Beteiligung und ähnlichen Geschäften könnten sie daran interessiert sein, sich das Know-how ausländischer Banken nutzbar zu machen.

In Teilmärkten, in denen sie schon seit längerem tätig sind, haben die ausländischen Banken schon jetzt große Marktanteile. So sollen zum Beispiel in den Städten Shanghai, Shenzhen und Xiamen ihre Anteile bei Fremdwährungseinlagen und im internationalen Zahlungsverkehr zwischen 35 % und 50 % betragen<sup>74</sup>. Auf dem gesamten chinesischen Bankenmarkt nehmen sie nur einen Marktanteil von etwa 2 % ein<sup>75</sup>. Chinesische Experten schätzen aber, dass ihr Marktanteil nach vollständiger Öffnung des chinesischen Bankensektors für ausländische Investoren auf etwa 10 % ansteigen wird<sup>76</sup>.

a. *Möglichkeiten, die der WTO-Beitritt eröffnet*

Innerhalb von fünf Jahren nach dem WTO-Beitritt, also bis 2007, wird damit im Bankensektor der Grundsatz der Inländergleichbehandlung verwirklicht sein<sup>77</sup>. In dieser relativ kurzen Frist gilt es nun für ausländische Banken, die im Chinageschäft tätig sind oder werden wollen, sich auf die kommende Marktöffnung optimal vorzubereiten. Die chinesische Seite hat einer Öffnung des chinesischen Marktes in folgenden Schritten zugestimmt<sup>78</sup>:

*Geographische Beschränkungen.* Seit dem Beitritt zur WTO ist ausländischen Banken das Fremdwährungsgeschäft ohne geographische Beschränkungen gestattet. Geographische Beschränkungen für Geschäfte in chinesischer Währung werden innerhalb von fünf Jahren nach dem Beitritt aufgehoben. Solche Geschäfte sind bereits seit dem Beitritt in vier chine-

<sup>74</sup> Huang, (Fn. 49), S. 57 (dort Fn.142).

<sup>75</sup> Geiger, (Fn. 10), S. 2.

<sup>76</sup> The foreign capital bank will own 10 % China market after 10 years, <http://www.capitalnet.com.cn/xwzx/scsxw/scxw0109293.htm>.

<sup>77</sup> Bhattasali, (Fn. 29) S. 11.

<sup>78</sup> Bhattasali, (Fn. 29) S. 11.

sischen Städten<sup>79</sup> erlaubt. Drei bis vier weitere Städte pro Jahr werden noch innerhalb des Übergangszeitraums folgen<sup>80</sup>. Innerhalb von fünf Jahren nach dem WTO-Beitritt wird ganz China den ausländischen Banken auch für Geschäfte in chinesischer Währung offen stehen<sup>81</sup>.

*Produktbeschränkungen.* Binnen zwei Jahren nach dem Beitritt zur WTO wird ausländischen Banken erlaubt, Geschäfte in einheimischer Währung mit chinesischen Unternehmen abzuwickeln. Innerhalb von fünf Jahren nach dem Beitritt werden ihnen Geschäfte in chinesischer Währung auch mit chinesischen natürlichen Personen erlaubt.

*Investitionsbeschränkungen.* Binnen fünf Jahren nach dem Beitritt zur WTO werden ausländische Banken den chinesischen auch bei den Investitionsmöglichkeiten in China gleichgestellt. Aufgehoben werden alle Beschränkungen des Eigentums, der Einrichtung oder der Geschäftstätigkeit von ausländischen Banken in China einschließlich der besonderen Vorschriften über die Errichtung von Niederlassungen oder die Erteilung von Geschäftslizenzen.

In der Übergangszeit vor der vollständigen Öffnung des chinesischen Bankensektors gilt für ausländische Banken weiterhin besonderes, vom GeschBankG abweichendes Recht. Dieses findet sich hauptsächlich in der Verordnung der Volksrepublik China über die Verwaltung von Finanzinstituten mit ausländischem Kapital<sup>82</sup> (nachfolgend „AusFinInstVwVO 2001“) vom 20. Dezember 2001, die am 2. Februar 2002 in Kraft getreten ist. Zudem bleiben die Durchführungsregeln der Chinesischen Volksbank<sup>83</sup> (nachfolgend „DurchfRegAusFinInstVwVO“) vom 8. Mai 1996 in Kraft, die diese zur Vorgängerverordnung vom 22. Februar 1994 erlassen hatte<sup>84</sup>. Nur soweit diese Vorschriften keine eigene Regelung treffen, ist das GeschBankG auch auf Auslandsbanken anwendbar. Für Auslandsbanken gelten gegenüber ihren chinesischen Mitbewerbern Einschränkungen. Eine Auslandsbank, die in China tätig werden will, muss über Aktiva von mindestens 10 Milli-

<sup>79</sup> Shanghai, Shenzhen, Dalian und Tianjin.

<sup>80</sup> Innerhalb von einem Jahr nach dem Beitritt zusätzlich Guangzhou, Zhuhai, Qingdao, Nanjing und Wuhan; innerhalb von zwei Jahren nach dem Beitritt zusätzlich Jinan, Fuzhou, Chengdu und Chongqing; innerhalb von drei Jahren nach dem Beitritt zusätzlich Kunming, Beijing und Xiamen; innerhalb von vier Jahren nach dem Beitritt zusätzlich Shantou, Ningbo, Shenyang und Xian.

<sup>81</sup> Huang, (Fn. 49), S. 64.

<sup>82</sup> Abgedruckt in Volkszeitung (chinesische Ausgabe) vom 30.12.2001, S. 5.

<sup>83</sup> Abgedruckt in Englisch und Chinesisch in China Law & Practise 8/1996, S. 25 ff.

<sup>84</sup> Knut Benjamin Piffler, Auswirkungen des WTO-Beitritts auf das chinesische Bank und Börsenrecht, Center for East Asian and Pacific Studies, Trier University, China Analysis No. 11 (January 2002), S. 1, [http://www.chinapolitik.de/studien/china\\_analysis/bankrecht-boersenrecht-wto-china.pdf](http://www.chinapolitik.de/studien/china_analysis/bankrecht-boersenrecht-wto-china.pdf).

arden US\$ verfügen, so dass kleinere Banken selbst bei vorzüglicher Leistungsfähigkeit und Bonität bislang gänzlich davon ausgeschlossen sind, in China Bankgeschäfte zu betreiben. Ihnen steht allenfalls die Gründung einer Repräsentanz offen<sup>85</sup>.

b. *Mögliche rechtliche Gestaltungen für Chinaaktivitäten ausländischer Banken*

Ausländische Banken können zum einen selbst durch eigene Repräsentanzen, Filialen, 100%ige Töchter oder gemeinsam mit einem chinesischen Partner gegründete Joint-Venture-Banken tätig werden. Zum anderen können sie mit bestehenden chinesischen Banken kooperieren und gegebenenfalls einen Minderheitenanteil an diesen erwerben.

*Eigene Repräsentanzen*, Filialen oder 100%ige Tochtergesellschaften haben den Vorteil, dass die ausländische Bank ihre Geschäftspolitik im Rahmen des chinesischen Rechts selbst bestimmen kann, ohne auf einen chinesischen Partner Rücksicht nehmen zu müssen. Zudem vermeiden sie, von Schwierigkeiten eines chinesischen Partners in Mitleidenschaft gezogen zu werden, die sich aus der schlechten Vermögensstruktur vieler chinesischer Banken leicht ergeben können. Diese Vorteile muss die Auslandsbank aber mit vielfältigen Nachteilen „bezahlen“. Sie kann nicht auf die Marktkenntnis eines chinesischen Partners zurückgreifen und unterliegt zudem vielfältigen rechtlichen Beschränkungen, die ihre Wettbewerbsfähigkeit zusätzlich mindern. Zudem ist sie aufgrund der noch bestehenden geographischen und Produktbeschränkungen daran gehindert, den chinesischen Markt tief zu durchdringen. Sie kann sich so nur schwer eine starke Marktposition erarbeiten, von der aus sie ihre Aktivitäten nach Ende der Übergangsfrist im Jahr 2007 weiter ausbauen kann.

*Die Gründung einer Joint-Venture-Bank* unterliegt ebenfalls etlichen rechtlichen Beschränkungen. Sie ist ähnlichen Wettbewerbsnachteilen ausgesetzt wie die Filiale oder 100%ige Tochter einer Auslandsbank. Zudem kann die Auslandsbank die Geschäftspolitik des Joint Ventures nicht allein, sondern nur zusammen mit dem chinesischen Partner bestimmen. Zudem besteht die Gefahr, dass das Joint Venture in Mitleidenschaft gezogen wird, wenn der chinesische Partner in wirtschaftliche Schwierigkeiten gerät. Der chinesische Joint-Venture-Partner muss also gerade im Hinblick auf etwaige Risiken in seiner Vermögensstruktur sehr sorgsam ausgewählt werden. Indessen kann das Joint Venture von den Marktkenntnissen des chinesischen Partners profitieren. Zudem lassen sich, insbesondere wenn das Joint Venture das Vertriebsnetz des chinesischen Partners mitnutzt, beträchtliche Reichweitenvorteile erzielen. Tritt das Joint Venture zudem auch unter der

<sup>85</sup> Huang, (Fn. 49), S. 51 ff.

Marke der ausländischen Bank auf, kann deren Bekanntheit für die Zeit nach der vollständigen Marktöffnung beträchtlich erhöht werden<sup>86</sup>.

*Der Erwerb eines Minderheitenanteils* an einer chinesischen Bank hat den Nachteil, dass die ausländische Bank als Minderheitsaktionär die Geschäftstätigkeit dieser Bank nur beschränkt beeinflussen kann. Sollte jedoch zu einem späteren Zeitpunkt der Erwerb größerer Anteile an chinesischen Banken erlaubt werden, so könnte sich die Ausweitung der Beteiligung als einfacher erweisen, als einen chinesischen Partner aus einem Joint Venture „herauszukaufen“.

*Andere Kooperationen* mit chinesischen Banken bieten den Vorteil, dass diese den für Auslandsbanken geltenden Beschränkungen nicht unterliegen. Sie können schon jetzt in ganz China in der gesamten Breite des Bankgeschäfts tätig sein. Dadurch entsteht ein beträchtlicher Reichweitevorteil. Marktanteile können schon vor der Öffnung des chinesischen Marktes erworben werden. Die Bekanntheit der eigenen Marke kann, insbesondere wenn Bankprodukte sowohl unter der Marke der Auslandsbank als auch derjenigen des chinesischen Kooperationspartners vertrieben werden<sup>87</sup>, beträchtlich gesteigert werden. Als nachteilig können sich solche Kooperationen vor allem insoweit erweisen, als der chinesische Partner die Geschäfte in eigenem Namen führt und es damit sein Marktanteil ist, der wächst. Die ausländische Bank darf nur eine Minderheitsbeteiligung von maximal 25 % an einer chinesischen Bank erwerben. Sie muss daher ihren Einfluss auf die gemeinsamen Vorhaben auf andere Weise absichern und läuft Gefahr, dass sich die Kooperation mit dem chinesischen Partner langfristig als Unterstützung eines Konkurrenten erweist. Besondere Vorsicht ist zudem im Hinblick darauf geboten, zu vermeiden, dass eine Kooperation jenseits der vom chinesischen Recht bereitgestellten Formen als verbotenes Umgehungs-geschäft erscheint.

Im Gegensatz zu ihren chinesischen Konkurrenten dürfen sich ausländische Banken – nicht aber ihre chinesischen Töchter – auch an chinesischen Nichtbankenfinanzinstitutionen und anderen Nichtbanken beteiligen oder mit ihnen Joint Ventures bilden. So haben zum Beispiel die Deutsche, die Dresdner und die Commerzbank im Jahr 2001 Joint Ventures mit chinesischen Wertpapierhäusern bzw. Asset-Management-Gesellschaften gegründet<sup>88</sup>. Auf

<sup>86</sup> Zur wirtschaftlichen Funktion eines Joint Ventures vgl. auch *Guo Guang*, Rechtsfragen der Gründung und des Betriebs von Joint Ventures in der Volksrepublik China, Schriften des Rechtszentrums für Europäische und Internationale Zusammenarbeit, Band 8, Berlin, New York 1998, S. 9.

<sup>87</sup> So plant die Citigroup gemeinsam mit ihrer chinesischen Kooperationspartnerin Shanghai Pudong Development Bank die Ausgabe von Kreditkarten unter doppelter Marke. Vgl. *Holland/Beckett*, (Fn. 2), S. 40 ff.

<sup>88</sup> *Pißler*, (Fn. 84), S. 1.

diese Weise können Auslandsbanken schon vor der vollständigen Öffnung des chinesischen Finanzsektors für ausländische Investoren Marktanteile auf Märkten gewinnen, die ihren chinesischen Konkurrenten aus rechtlichen Gründen verschlossen sind. Ob ihnen dieser Wettbewerbsvorteil auf Dauer erhalten bleibt, ist fraglich. Ob es zu Gesetzesänderungen kommt, die auch chinesischen Banken erlauben, in Nichtbankenfinanzinstitute zu investieren oder jedenfalls Finanzholdings zu gründen, wird derzeit in den chinesischen gesetzgebenden Gremien diskutiert<sup>89</sup>.

c. *Erste Geschäftstätigkeit ausländischer Banken auf dem chinesischen Markt*

In diesem schwierigen rechtlichen Umfeld bewegt sich bereits eine Vielzahl ausländischer Banken. Die meisten beschränken sich derzeit noch auf eine bloße Repräsentanz, die nicht selbst Bankgeschäfte vornehmen darf, sondern nur Vermittlerin des Mutterhauses ist und den chinesischen Markt beobachtet. Eine große Anzahl ausländischer Banken hat Filialen in der Volksrepublik China eröffnet. Neugründungen 100%iger Tochtergesellschaften oder Joint-Venture-Banken sind sehr selten. Für das Jahr 1999 wird eine Zahl von 157 Filialen gegenüber 6 neuen Banken und 7 Joint-Venture-Banken genannt<sup>90</sup>. Wenn auch diese Zahlen inzwischen gestiegen sind, so ist es doch dabei geblieben, dass neben Repräsentanzen nur Filialen ausländischer Banken in großer Zahl entstehen, während insbesondere gegenüber Joint-Ventures große Zurückhaltung herrscht. Dies dürfte darauf zurückzuführen sein, dass die ausländischen Banken ihre Chinaaktivitäten selbst, vor allem ohne bestimmenden Einfluss eines chinesischen Partners steuern wollen. Zudem sind Befürchtungen groß, in Mitleidenschaft gezogen zu werden, sollte der chinesische Partner in Schwierigkeiten geraten.

Die Tendenz geht daher dahin, die eigene Präsenz vor Ort auf- und auszubauen und dabei von Fall zu Fall mit chinesischen Partnern zu kooperieren, also zum Beispiel deren Filialnetz oder Geldautomaten zu nutzen oder gemeinsam mit chinesischen Partnern Produkte anzubieten, soweit dies rechtlich zulässig ist. Noch relativ neu ist die Tendenz, Minderheitsanteile an chinesischen Banken zu erwerben, um diese später gegebenenfalls aufstocken zu können<sup>91</sup>.

Die amerikanische Citigroup dürfte – neben den Hongkonger Banken, die freilich keine „echten“ Auslandsbanken sind – diejenige ausländische Geschäftsbank sein, die ihr China-geschäft am schnellsten und konsequentesten ausbaut. Daher soll ihr China-Engagement

<sup>89</sup> Dan Slater, *Financial holding companies in China not a panacea*, 4.11.2002, [http://www.financeasia.com/articles/E1430A6C\\_E47D-11D6-81E70090277E174B.cfm](http://www.financeasia.com/articles/E1430A6C_E47D-11D6-81E70090277E174B.cfm).

<sup>90</sup> Huang, (Fn. 49), S. 50.

<sup>91</sup> Holland/Beckett, (Fn. 2), S. 40 ff.

kurz dargestellt werden. Im Rahmen verschiedener rechtlicher Gestaltungen will sie alle Produkte anbieten, die nach chinesischem Recht zulässig sind und von denen sie annimmt, dass sie profitabel sein werden<sup>92</sup>. Sie unterhält eigene Filialen in Beijing, Shanghai, Guangzhou und Shenzhen und Repräsentanzbüros in Xiamen und Chengdu. Fremdwährungsgeschäfte bietet sie sowohl Chinesen als auch Ausländern an, Geschäfte in Landeswährung sind nur für Ausländer und Chinesen aus Macao, Hongkong und Taiwan möglich<sup>93</sup>. Dabei wendet sie sich seit 2001 nicht nur an Geschäfts-, sondern auch an Privatkunden. Als erste ausländische Bank hat sie von der Chinesischen Volksbank die Erlaubnis erhalten, landesweite Internetbankgeschäfte anzubieten. So kann sie ihre Reichweite ohne weitere Filialgründungen beträchtlich erhöhen<sup>94</sup>.

Kann sie Bankdienstleistungen aus rechtlichen Gründen nicht selbst anbieten darf, geht sie Kooperationen mit chinesischen Banken ein. So will sie zusammen mit der Shanghai Pudong Development Bank Kreditkarten in chinesischer Landeswährung unter doppelter Marke ausgeben. Dabei soll die Shanghai Pudong Development Bank als Herausgeberin fungieren. Dies wäre nämlich der Citigroup als Auslandsgeldinstitut verboten. Die Citibank erreicht so Marktpräsenz in einem Segment, das ihr anderenfalls verschlossen wäre, während die Shanghai Pudong Development Bank das Know-how der Citigroup nutzen und von deren weltweiter Infrastruktur profitieren kann<sup>95</sup>.

#### *d. Handlungsempfehlungen für die Zukunft*

Das Beispiel der Citigroup zeigt, dass das chinesische Bankenrecht schon jetzt Konstruktionen erlaubt, die einen weitergehenden Marktzugang ermöglichen, als ihn der Gesetzgeber eigentlich vorsieht. Voraussetzung ist aber, dass die Gestaltungsmöglichkeiten, die das chinesische Recht bietet, ausgenutzt werden. Zudem muss die ausländische Bank engen Kontakt zu den zuständigen chinesischen Aufsichtsbehörden halten, um für neue Geschäftsfelder erforderliche Genehmigungen möglichst schon innerhalb einer möglichen Versuchsphase vor der allgemeinen Öffnung des jeweiligen Marktsegments zu erhalten. Auf diese Weise kann die ausländische Bank für ihre spätere Tätigkeit nach der Marktöffnung Erfahrungen sammeln und zugleich ihren Bekanntheitsgrad auf dem chinesischen Markt steigern. Letzteres ist insbesondere auch deshalb erforderlich, weil der chinesische Bankenmarkt noch immer durch unsichtbare nationale Grenzen geprägt ist: Häufig ziehen

<sup>92</sup> *Holland/Beckett*, (Fn. 2), S. 40.

<sup>93</sup> Vgl. im Internet <http://www.citibank.com.cn>.

<sup>94</sup> Vgl. Citibank wins coveted China on-line banking permit, Meldung der Nachrichtenagentur Reuters vom 28.1.2003, im Internet abrufbar u.a. unter <http://www.forbes.com/newswire/2003/01/28/tr860671.html>.

<sup>95</sup> *Holland/Beckett*, (Fn. 2), S. 40 ff.

chinesische Bankkunden die ihnen bekannten chinesischen Banken vor, während sich ausländische Unternehmen auch in der Volksrepublik China auf Banken aus ihren Heimatländern stützen. Eine ausländische Bank, die in der Volksrepublik China nicht nur Kunden aus ihrem Heimatland betreuen will, muss deshalb besondere Anstrengungen darauf verwenden, auch chinesische Kunden anzusprechen.

Dabei lassen ihr die beim WTO-Beitritt der Volksrepublik getroffenen Vereinbarungen nicht mehr viel Zeit. Sie bieten aber den großen Vorteil der jetzigen Rechtssicherheit. Die ausländischen Banken können darauf vertrauen, dass ihnen der chinesische Markt ab 2007 vollständig offen stehen wird. Stellen sie jetzt die Weichen richtig, so können sie damit rechnen, dass sich nach der langen Phase der Investitionen und der Markt-Vorbereitung auch sehr konkrete Geschäftschancen ergeben werden.

### 3. *Hauptprobleme im chinesischen Bankensektor*

Das allseits beklagte Hauptproblem des chinesischen Bankensystems liegt im hohen Bestand „fauler Kredite“ insbesondere bei den „großen vier“ Staatsbanken.

#### a. *Vergabekriterien für Kredite*

Dieses Problem ist darauf zurückzuführen, dass diese Banken die Kreditvergabe nicht immer nach rein betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten ausrichten. Der Staat, in dessen Eigentum sie stehen, kann, auch was die Kreditvergabe betrifft, Einfluss auf ihre Entscheidungen nehmen.

Diesen Einfluss anerkennt auch das GeschBankG. Zwar entscheiden die chinesischen Geschäftsbanken grundsätzlich eigenständig über die Kreditvergabe<sup>96</sup>. Das Gesetz schreibt jedoch vor, dass vollständig staatseigene Geschäftsbanken Kredite für Projekte bereitstellen sollen, die spezielle Kredite benötigen und vom Staatsrat befürwortet werden<sup>97</sup>. Der Staatsrat soll geeignete Ausgleichsmaßnahmen ergreifen, wenn die staatseigene Geschäftsbank in Folge der Vergabe derartiger Kredite Verluste erleidet<sup>98</sup>. Spezielle Maßregeln hierzu sollen vom Staatsrat erlassen werden<sup>99</sup>.

<sup>96</sup> Art. 41 Abs. 1 S. 2 GeschBankG.

<sup>97</sup> Art 41 Abs. 2 S. 1 GeschBankG.

<sup>98</sup> Art. 41 Abs. 2 S. 2 GeschBankG.

<sup>99</sup> Art. 41 Abs. 2 S. 3 GeschBankG.

Zudem sind Staatsbanken und Staatsbetriebe stark verflochten. Bei der Kreditvergabe spielen darum häufig auch persönliche Beziehungen der Beteiligten eine entscheidende Rolle.

In der Praxis führt dies dazu, dass zwar staatlich befürwortete Großprojekte und große Staatsbetriebe ohne zureichende Prüfung ihrer Solvenz günstigen Zugang zu Krediten erhalten, kleine und mittlere (Privat-)Unternehmen und Konsumenten jedoch sehr schwierig Kredite bekommen. Das schneidet gerade diesen relativ dynamischen Teil der chinesischen Volkswirtschaft von Kreditfinanzierungen ab, während unrentable Staatsunternehmen gefördert werden<sup>100</sup>. So gingen 90 % aller Bankkredite Ende 1998 an Staatsunternehmen<sup>101</sup>. Zwar erhalten auch KMU inzwischen mehr Kredite insbesondere von privaten Aktienbanken, die sich insbesondere auf Privatunternehmen konzentrieren<sup>102</sup>. Dies allein kann bei dem geringen Marktanteil dieser Banken<sup>103</sup> das Grundübel des chinesischen Bankkreditmarktes jedoch nur mildern. So gingen zum Beispiel in der regierungsunmittelbaren Stadt Chongqing noch Anfang 2003 nur 8 % aller Bankkredite an Privatunternehmen, obgleich auf diese 42 % des lokalen Sozialprodukts entfallen<sup>104</sup>.

Auch Ausgleichsmaßnahmen des Staatsrats vermögen die für KMU schädliche Lage nicht zu ändern, da zwar Verluste der großen Staatsbanken etwa durch die Einrichtung der Asset-Management-Gesellschaften und staatliche Kapitalspritzen ausgeglichen werden, das Volumen des für Kreditvergaben zur Verfügung stehenden Kapitals aber nicht wächst, KMU also keine Kredite erhalten können.

Dies wird durch die staatliche Zinspolitik noch verstärkt. Einlage- wie auch Kreditzinsen werden noch immer weitgehend staatlich festgesetzt. Dabei ist die Spanne zwischen beiden relativ gering, so dass die Verdienstmöglichkeiten der Banken entsprechend klein sind und das Kreditgeschäft für sie wenig profitabel ist<sup>105</sup>. Insbesondere dann, wenn ein Risikozuschlag gerechtfertigt wäre, lässt sich dieser wegen der staatlichen Zins-Festlegung oft nicht realisieren, eine Kreditvergabe unterbleibt. Zugleich stellt die Zins-Festsetzung jedoch sicher, dass die ohnehin bei der Vergabe von Krediten bevorzugten Staatsbetriebe ihre Kredite zinsgünstiger erhalten.

<sup>100</sup> *Bhattachali*, (Fn. 29) S. 7.

<sup>101</sup> *Walker*, (Fn. 36), S. 3.

<sup>102</sup> *Bhattachali*, (Fn. 29) S. 8 f.

<sup>103</sup> Siehe oben I. d.).

<sup>104</sup> *Kühl*, (Fn. 39).

<sup>105</sup> *Bhattachali*, (Fn. 29) S. 7.



Hinzu kommt, dass unabhängige Informationen über die Bonität von Unternehmen und Konsumenten bislang noch vielfach fehlen, so dass Kreditentscheidungen oft nur mit größten Schwierigkeiten nach wirtschaftlichen Kriterien getroffen werden können. Durch die bevorzugte Vergabe immer neuer Kredite an eigentlich insolvente Staatsbetriebe, wird potentiellen Investoren und Geschäftspartnern eine Solvenz dieser Betriebe vorgegaukelt, die in Wahrheit nicht besteht<sup>106</sup>.

Ein weiteres Problem dieser politisch gesteuerten Kreditvergabepaxis liegt darin, dass die großen Staatsbanken bislang darauf vertrauen können, dass der Staat ihre Insolvenz unter allen Umständen verhindern wird. Dieses Vertrauen hat wirtschaftlich ähnliche Auswirkungen wie eine verpflichtende Kreditausfallversicherung. Das Kreditausfallrisiko verliert für die Kreditvergabeentscheidung der Bank in dem Maße an Bedeutung, in dem die Versicherung es abgedeckt. Der Anreiz, bei der Kreditvergabe auch Rückzahlungsfähigkeit und Rückzahlungswillen zu prüfen verringert sich. Es entsteht die Gefahr eines *moral hazard*, bei dem die Banken besonders riskante Geschäfte tätigen oder jedenfalls nicht versuchen, das Kreditausfallrisiko zu vermeiden<sup>107</sup>.

Zwar deckt der chinesische Staat die Verluste, die staatseigenen Banken durch politisch motivierte Kredite entstehen, trotz anderer gesetzlicher Vorgaben<sup>108</sup> nicht vollständig ab, aber jedenfalls schützt die staatliche Politik die Banken vor schwerwiegenden Folgen ihrer Kreditvergabepolitik. Auch hier droht *moral hazard*. Anreize für die Einführung wirtschaftlicher Kriterien der Kreditvergabe fehlen.

b. *Resultat: Hoher Bestand an "faulen Krediten" und massive Fehlallokation von Kapital*

Diese Fehlsteuerung bei der Kreditvergabe führt zu einem sehr hohen Bestand an „faulen Krediten“. Genaue Zahlen sind nicht zu erhalten, die Bilanzen der Banken sind noch immer äußerst undurchsichtig. Vertrauenswürdige Statistiken politisch unabhängiger Stellen existieren nicht. Im März 2003 gab der Vizedirektor des Nationalen Büros für Statistik Qiu Xiaohua als Beleg für eine erfolgreiche Reformpolitik im Bankensektor an, der Bestand an notleidenden Krediten im Finanzsektor habe sich in den letzten fünf Jahren von 26 % auf nur noch 19,8 % verringert<sup>109</sup>. Ein Jahr zuvor im März 2002 hatte der Präsident der Chine-

<sup>106</sup> Vgl. zu diesen Problemen *Martin Kühl*, China-Serie: Kampf dem Kasino, Financial Times Deutschland, 15.12.2001, <http://www.ftd.de/china-spezial/>.

<sup>107</sup> Vgl. dazu *Jean-Pierre Gueyie/Van Son Lai*, Bank Moral Hazard and the Introduction of Official Deposit Insurance in Canada, Januar 2001, <http://www.erefa.ecn.ulaval.ca/cahier/0103.pdf>.

<sup>108</sup> Art. 41 Abs. 2 S. 2 GeschBankG.

<sup>109</sup> *Zhang Dingmin*, Banking regulatory body born, China Daily 17.3.2003, S. 7.

sischen Volksbank Dai Xianglong eingeräumt, der Bestand „fauler Kredite“ bei den „großen vier“ Staatsbanken liege deutlich höher als bislang von offizieller Seite veranschlagt und betrage bis zu 30 %<sup>110</sup>. In Wahrheit dürfte der Bestand an uneinbringlichen Krediten weit höher sein. Internationale Experten schätzen die Quote uneinbringlicher Kredite teilweise auf über 50 %. Insgesamt dürften die Bücher der Geschäftsbanken uneinbringliche Kredite von 600 Milliarden US\$ enthalten<sup>111</sup>. Das Problem der notleidenden Kredite in der Volksrepublik China ist damit zur Zeit etwa ebenso groß wie in Japan<sup>112</sup>. Nach westlichen Maßstäben sind daher jedenfalls die „großen vier“ Staatsbanken technisch insolvent<sup>113</sup>.

Dies weisen ihre Bilanzen indes nicht aus. Notleidende Kredite werden nur zu einem geringen Teil abgeschrieben. Häufig ersetzen Bonds der Asset-Management-Gesellschaften in der Bilanz die zuvor an diese Gesellschaften übertragenen Kredite. Investoren, die Aktien oder Anleihen chinesischer Geschäftsbanken erwerben oder dort Einlagen machen wollen, werden so getäuscht<sup>114</sup>. Die vorgetäuschte hohe Barmittelliquidität der chinesischen Banken verdankt sich nur der unverändert hohen Sparquote: Weil die chinesischen Anleger weiter große Summen sowohl in einheimischer Währung, als auch in Devisen auf niedrig verzinsten Sparbüchern halten, können die Geschäftsbanken ihren Verpflichtungen (noch) nachkommen. Dieses System bräche aber zusammen, würden die chinesischen Verbraucher ihr Geld nicht mehr bei den „großen vier“ Staatsbanken anlegen.

Alle Gegenmaßnahmen der chinesischen Regierung werden diesen Zustand nicht ändern können, solange sie nicht an seiner Ursache, der Fehlsteuerung bei der Kreditvergabe, ansetzen. Die staatliche Kapitalzufuhr und die Tätigkeit der Asset-Management-Gesellschaften werden nämlich dadurch zunichte gemacht, dass gleichzeitig mit dem Abbau notleidender Altkredite neue Kredite an Staatsunternehmen vergeben werden, die ihrerseits nicht in der Lage sein werden, diese Kredite zu bedienen. Notleidende Altkredite werden so durch notleidende Neukredite ersetzt, ohne dass dies die Situation insgesamt verbesserte.

<sup>110</sup> *Holbig*, (Fn. 3), S. 43 (48).

<sup>111</sup> Neuer Bankenaufseher in China, F.A.Z. 25.3.2003, S. 17. Von diesem Problem am meisten betroffen sind die vier großen Staatsbanken. Moody's Investors Service stuft bis zu 45 % der von diesen vergebenen Krediten von insgesamt 7,9 Billionen RMB als notleidend ein. Dies entspricht allein etwa 400 Milliarden Euro. Vgl. Börsen in China bergen gewisse Risiken (Fn. 68).

<sup>112</sup> Börsen in China bergen gewisse Risiken (Fn. 68).

<sup>113</sup> *Holbig*, (Fn. 3), S. 43 (48); *Walker*, (Fn. 36), S. 5; *Bhattasali*, (Fn. 29) S. 7. Die deutsche Hermes Kreditversicherungs-AG, Hamburg, erkennt nur die Bank of China, die China Construction Bank und die Industrial and Commercial Bank of China als bürgschaftsfähige Garanten ohne betragsmäßige Begrenzung an. Die Agricultural Bank of China ist bürgschaftsfähig nur für Geschäfte bis 50 Millionen DM oder für kurzfristige Geschäfte, vgl. <http://www.hermes-credit.com/aga/pubikat/report/laender/vrchina.html>.

<sup>114</sup> Zum Problem der nicht vertrauenswürdigen Bilanzen in China vgl. *Kühl*, (Fn. 106).

Eine nachhaltige Verbesserung ließe sich nur erreichen, wenn mit dem Abbau der „faulen Kredite“ eine Neuordnung der Vergabekriterien für Kredite einherginge. Nur wenn Kredite künftig nach wirtschaftlichen und nicht nach politischen Kriterien vergeben werden, kann der chinesische Bankensektor auf Dauer gesunden.

Die Kreditvergabe-Kriterien so zu reformieren, würde nicht nur das Problem der uneinbringlichen Kredite, sondern auch das zweite Hauptproblem des Bankensektors lösen helfen: die massive Fehlallokation von Kapital. Der chinesische Bankensektor leidet aufgrund derart fehlgesteuerter Kreditvergabe Kapital in weitem Umfang in insolvente Staatsbetriebe, während die verhältnismäßig dynamischen KMU der Privatwirtschaft mit Kapital unterversorgt sind<sup>115</sup>, so dass dort eigentlich vorhandene Wachstumskräfte sich nicht entfalten können. Dies verlangsamt auch die weitere Entwicklung der übrigen chinesischen Wirtschaft hin zu einem marktwirtschaftlichen System.

c. *Bewertung: Mangel an Transparenz, Rechtssicherheit und Stabilität*

Der derzeitige Zustand des chinesischen Bankensystems ist besorgniserregend. Er wird in mehrfacher Hinsicht internationalen Standards nicht gerecht. Insbesondere fehlen Rechtssicherheit und Transparenz im Verhalten der „großen vier“ Staatsbanken.

Es ist nicht nachvollziehbar, nach welchen Kriterien die chinesischen Geschäftsbanken Kredite vergeben. Schon im Gesetz selbst ist eine Bevorzugung politisch gewollter Projekte ohne Berücksichtigung wirtschaftlicher Kriterien vorgesehen<sup>116</sup>. Auch außerhalb dieser Bevorzugung, die immerhin auf gesetzlicher Grundlage beruht, fehlen nachvollziehbare wirtschaftliche Kriterien für die Kreditvergabe.

Die Entscheidung der Geschäftsbank ist so weder intern noch extern überprüfbar. Dies schafft Raum für die Bevorzugung bestimmter Kreditnehmer wegen persönlicher Beziehungen oder gar korrupter Verhaltensweisen<sup>117</sup>. Ohne Überprüfbarkeit, warum eine Entscheidung so und nicht anderes getroffen worden ist, kann der Entscheidungsträger sachfremde Erwägungen einfließen lassen, ohne befürchten zu müssen, dass dies später offenbar wird. Eine wirksame interne Kontrolle ist ebenso wenig möglich wie eine effektive Ban-

<sup>115</sup> *Bhattachali*, (Fn. 29) S. 5.

<sup>116</sup> Art. 41 Abs. 2 S. 1 GeschBankG.

<sup>117</sup> So wurde 1999 aufgedeckt, dass die Bank of China über Jahre hinweg illegale Kredite in Höhe von 2,7 Milliarden RMB gewährt hatte. 35 Personen wurden im Zuge dieser Affäre verhaftet. Der Präsident der Bank of China *Wang Xuebing* wurde seines Amtes enthoben. Vgl. dazu *Qiu Feng*, *How Attractive Is China's Market?*, *China Austrian Review*, September 1999, S. 3 des Manuskripts <http://www.uscc.gov/mktatt.pdf>.

kenaufsicht. Kein Kreditantragsteller weiß, welche Voraussetzungen er erfüllen muss, um den beantragten Kredit zu erhalten.

Damit beeinträchtigt die Kreditvergabepraxis der chinesischen Banken zugleich die Stabilität des gesamten chinesischen Wirtschaftssystems. Da die Möglichkeiten der Finanzierung eines Projekts insbesondere in der Privatwirtschaft nicht im Vorhinein abgeschätzt werden können, sind alle Investitionsentscheidungen, die mit der Notwendigkeit einer Bankfinanzierung verbunden sind, mit großen, nicht kalkulierbaren Risiken verbunden.

Nicht nur für den einzelnen Investor sind die Kreditvergabepolitik der chinesischen Banken und der daraus resultierende Bestand an uneinbringlichen Krediten ein Risiko. Riskant ist der gegenwärtige Zustand des Bankensektors für die gesamte chinesische Volkswirtschaft. Ginge zum Beispiel die hohe Sparquote spürbar zurück oder zögen die chinesischen Anleger in großem Umfang Kapital von ihren niedrig verzinsten Sparbüchern ab, so verlören die Geschäftsbanken ihre scheinbare Liquidität. Einzelne oder mehrere von ihnen könnten kollabieren. Aufgrund ihres großen Marktanteils in allen Bereichen des Bankenmarktes haben die „großen vier“ systemrelevante Bedeutung. Eine Krise bei einer von ihnen zöge auch den übrigen Bankensektor in Mitleidenschaft. Die Asienkrise 1997/98 hat gezeigt, dass der Zusammenbruch eines systemrelevanten Geldinstituts nicht nur die Volkswirtschaft im eigenen Land, sondern auch die Weltwirtschaft beeinflusst.

Die Volksrepublik China war von der Asienkrise 1997/98 selbst kaum betroffen<sup>118</sup>. Die Krise hat allerdings bestehende Probleme verschärft und gezeigt, dass auch das chinesische Finanzsystem großen Risiken ausgesetzt ist. Diese haben zwar andere Ursachen als diejenigen, welche in den anderen asiatischen Volkswirtschaften zur Krise führten, weisen aber zum Teil erschreckende Parallelen auf<sup>119</sup>. So summieren sich die uneinbringlichen Kredite in der Volksrepublik China auf US\$ 600 Milliarden – soviel wie im übrigen Asien ohne Japan zusammengenommen<sup>120</sup>. Diese Probleme gesteht seither auch die chinesische Führung – oftmals allerdings in verharmlosender Weise – ein<sup>121</sup>. Zugleich wächst die Bedeutung der chinesischen Volkswirtschaft für ihre Nachbarn in Asien. Risiken ihres Bankensektors bergen zunehmend Risiken für die gesamtpazifische Wirtschaft. Manche sehen in

<sup>118</sup> *Dominic Ziegler*, The weakest link, in *The Economist*, The weakest link, A survey of Asian finance, 8.2.2003, S. 3 (5).

<sup>119</sup> *Thomas Heberer*, Die ökonomischen und politischen Auswirkungen der Asienkrise auf China, <http://www.ahk-china.org/download/politische-auswirkungen-asienkrise.pdf>; *Klaus Grimm*, China: im Schatten der Asienkrise: Hort der Stabilität oder Transformationskrise unter neuen Bedingungen, electronic edition: FES Library, Bonn 1999, <http://www.fes.de/fulltext/stabsabteilung/00407.toc.htm>.

<sup>120</sup> Neuer Bankenaufseher in China, F.A.Z. 25.3.2003, S. 17. Dazu sogleich unten 2.).

<sup>121</sup> *Thomas Heberer*, (Fn. 119); *Grimm*, (Fn. 119).

China aufgrund der großen Probleme in seinem Bankensystem<sup>122</sup> den potentiellen Auslöser einer künftigen Asienkrise<sup>123</sup>. Seine Reform hilft also nicht zuletzt künftige, weit über China hinaus wirkende Bankenkrise zu vermeiden.

Abhilfe schaffen kann nur eine Kreditvergabe nach marktwirtschaftlichen Kriterien. Dadurch würde eine Kapitalallokation bei wirtschaftlich sinnvollen Projekten herbeigeführt und zugleich der Neuentstehung „fauler Kredite“ vorgebeugt. Der Bank müssten diejenigen Informationen zur Verfügung stehen, die sie für die Beurteilung der Solvenz des Kreditnehmers benötigt. Ansonsten müsste sie einen Risikozuschlag erheben, der den Kredit verteuern würde. Mithin ist die Einführung marktwirtschaftlicher Kriterien bei der Kreditvergabe nahezu untrennbar mit der Notwendigkeit verbunden, zugleich ein funktionierendes Kreditauskunftssystem einzuführen.

d. *Zugang zum internationalen Finanzsystem vor dem Hintergrund von “Basel II”*

Auch für den Zugang chinesischer Geschäftsbanken zum internationalen Finanzsystem sind marktwirtschaftliche Kreditvergabe-Kriterien und der Aufbau eines Kreditinformationssystems bedeutsam. Ohne letzteres sind die chinesischen Banken und ihre Bankenaufsicht nicht in der Lage, internationale Standards insbesondere der Eigenkapitalhinterlegung nach der Baseler Eigenkapitalvereinbarung zu erfüllen.

Diese verlangt von Geschäftsbanken, alle Risikoaktiva, also die von ihnen ausgereichten Kredite, mit 8 % Eigenkapital zu hinterlegen. Ein Kreditinstitut kann also maximal das 12,5fache seines Eigenkapitals an Krediten gewähren. Indessen wird nicht jeder Kredit in gleicher Weise auf die Eigenkapitalhinterlegung angerechnet. Vielmehr wird in Abhängigkeit von dem mit dem Kreditgeschäft verbundenen Risiko ein bestimmter Prozentsatz zwischen 0 und 150 % der Kreditsumme auf die Eigenkapitalhinterlegung angerechnet<sup>124</sup>. Die Baseler Eigenkapitalvereinbarung kann also nur eingehalten werden, wenn den Banken Ratings zur Verfügung stehen, mit deren Hilfe sie das Ausfallrisiko für jeden einzelnen Kredit bestimmen können. In der Volksrepublik China müsste also ein Kreditauskunftssystem aufgebaut werden, bevor die Baseler Eigenkapitalvereinbarung – wie jetzt schon in der Sonderwirtschaftszone Hongkong – befolgt werden könnte.

<sup>122</sup> Dazu sogleich unten 2.).

<sup>123</sup> *Nicolas Schlotthauer*, Die VR China – Auslöser der nächsten Asienkrise?, Würzburg, Juli 1999, abrufbar im Internet unter <http://www.wifak.uni-wuerzburg.de/vw11/downloads/chikri99.pdf>.

<sup>124</sup> Vgl. genauer *Franz-Christoph Zeitler*, Internationale Entwicklungslinien in der Bankenaufsicht – Praktische Auswirkungen und rechtliche Funktion der Basler Eigenkapitalübereinkunft, in *WM* 2001, 1397 ff., auch <http://www.bundesbank.de/hv/by/download/zeitler/zeit310701.pdf>.

Die Volksrepublik China ist dazu allerdings nicht verpflichtet. Die Baseler Eigenkapitalvereinbarung ist nicht rechtsverbindlich. Sie beruht als Empfehlung auf einem *gentlemen's agreement* im Baseler Bankenaufsichtskomitee, in dem die VRCh nicht vertreten ist<sup>125</sup>.

Die Baseler Eigenkapitalvereinbarung wird in der Praxis indessen „besser eingehalten als mancher völkerrechtlicher Vertrag“<sup>126</sup> und dies nicht nur von Komitee-Mitgliedern. Weltweit ist sie von etwa 100 Staaten übernommen worden. Die Finanzmärkte reagieren auf die Nichteinhaltung der Baseler Eigenkapitalvereinbarung mit Risikozuschlägen und halten sich mit dem Kapitaleinsatz auf Märkten, in denen das Übereinkommen nicht befolgt wird, zurück, so dass sich etwa weder die Europäische Gemeinschaft noch die nationalen Gesetzgeber ihr entziehen können<sup>127</sup>. Spätestens mit der vollständigen Öffnung ihres Bankensektors für ausländische Banken 2007 wird die Volksrepublik China sich internationalen Geflogenheiten faktisch anpassen und die Baseler Eigenkapitalvereinbarung in nationales Recht umzusetzen müssen.

Dies würde zudem Chinas Prestige auf den internationalen Finanzmärkten vergrößern und nicht zuletzt zu einer größeren Stabilität des chinesischen Bankensystems führen. Teilweise gilt dies als Voraussetzung für einen besseren Zugang des Landes zum Internationalen Finanzsystem<sup>128</sup>. Allerdings ist der chinesische Bankensektor derzeit noch nicht reif für eine Umsetzung der Baseler Eigenkapitalvereinbarung. Sie kann von den chinesischen Geschäftsbanken aufgrund des hohen Bestands uneinbringlicher Kredite, die mit Eigenkapital zu unterlegen den Banken unmöglich ist, nicht erfüllt werden. Die Eigenkapitalquote des „großen vier“ lag in den letzten Jahren stets unter 8 %<sup>129</sup>. Ziel einer Lösung des Problems der „faulen Kredite“ sollte aber sein, die Vereinbarung auch für die chinesischen Banken erfüllbar zu machen. Erst dann könnten sie weltweit wettbewerbsfähig werden.

Der Aufbau eines landesweiten Kreditauskunftssystems, das zu einer Kreditvergabe nach wirtschaftlichen Kriterien anhält, hilft China also auch, sich später in das internationale Finanzsystem zu integrieren.

<sup>125</sup> Dieses Komitee war von den Zentralbankpräsidenten der G10-Länder 1974 als Reaktion auf Bankenzusammenbrüche in Deutschland (Herstatt-Bank) und den USA (Franklin National Bank) eingesetzt worden und hat seinen Sekretariat bei der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich in Basel.

<sup>126</sup> Hans Peter Burghof/Bernd Rudolph, *Bankenaufsicht*, Wiesbaden 1996, S. 205.

<sup>127</sup> Zeitler, (Fn. 124), S. 1397 (1398).

<sup>128</sup> So Lawrence L. C. Lee, *Wisconsin International Law Journal* 1998, 687 (728 f.), zitiert nach Zeitler, (Fn. 124), S. 1397 (1398 – Fußnote 9).

<sup>129</sup> Huang, (Fn. 49), S. 27 ff.

*Fazit:* Ein funktionierendes Kreditauskunftssystem ist für die weitere Entwicklung des chinesischen Bankensystems dringend erforderlich. Umso gespannter darf man auf die weitere Entwicklung in diesem Bereich sein.

### **III. Bisherige Schritte zum Aufbau eines Kreditauskunftssystems in der Volksrepublik China**

Bis zum Aufbau eines landesweiten einheitlichen Kreditauskunftssystems ist es noch ein weiter Weg. Bevor ein solches System eingeführt wird, will man zunächst in einzelnen Landesteilen Erfahrungen sammeln. Erst dann soll nach Ankündigung von Dai Xianglong, Gouverneur der Chinesischen Volksbank, der Zentralbank des Landes, ein gesamtchinesisches Kreditauskunftssystem geschaffen werden<sup>130</sup>. Zudem will man die bislang im Bereich des Unternehmensratings gesammelten Erfahrungen bei der Schaffung eines Kreditauskunftssystems für Konsumentenkredite einbeziehen und beide Systeme eventuell zusammenfassen<sup>131</sup>.

Die chinesische Führung hat das fehlende Kreditauskunftssystem insbesondere für kleine und mittelständische Unternehmen als schweres Manko erkannt. So ist im neuen Gesetz zur Förderung von kleinen und mittelständischen Unternehmen eine Verpflichtung des Staats enthalten, den Aufbau eines Kreditauskunftssystems zu fördern.<sup>132</sup>

#### *1. Erste Ansätze eines landesweiten Ratingsystems für Unternehmenskredite*

Unternehmen, die sich mit dem Rating im Bereich der Unternehmenskredite befassen, existieren in der Volksrepublik China bereits seit März 1988, als die Shanghai Yuandong Credit Rating's Company ihren Geschäftsbetrieb aufnahm. Weitere Unternehmen folgten. Zur Zeit sind etwa 50 Rating-Agenturen in China aktiv<sup>133</sup>. Diese Unternehmen unterstehen der Aufsicht und Kontrolle der Chinesischen Volksbank. 1999 begannen sich auch die international führenden Rating-Agenturen auf dem chinesischen Markt zu engagieren. So gründete die Rating-Agentur Fitch International gemeinsam mit chinesischen Partnern das Joint Venture Zhongchengxin International Credit Rating's Company mit Sitz in Peking.

<sup>130</sup> Vgl. Zhao Xinpei, Zhong Guo Jiang Jian Ge Ren Xin Yong Ti Xi, Xin Hua Wang, 13.3.2002, <http://www.xinhuanet.com>; Credit Based Economy a Must for China: CPPCC Members, <http://www.china.org.cn/english/2001/Mar/8842.htm>.

<sup>131</sup> Zhao Xinpei, (Fn. 130).

<sup>132</sup> Zu Einzelheiten über die gesetzliche Regelung siehe unten Ziff. IV.1.(4.).

<sup>133</sup> Vgl. How about Credit Ratings in China?, <http://www.padeco-japan.org/TextSked/Credit/RefMat.htm>.

Moody's kooperiert seither mit der gleichfalls in Peking ansässigen Dagong International Credit Rating's Company<sup>134</sup>. Inzwischen gibt es im Bereich des Unternehmens-Rating zudem eine immer stärkere Zusammenarbeit auch über Provinzgrenzen hinweg. Insbesondere das am besten ausgebaute System in Shanghai erfasst mehr und mehr auch Unternehmen aus anderen Provinzen. Dies soll maßgeblich zu einer Verbesserung der Kreditstruktur der Shanghaier Banken beigetragen haben, die zunehmend auch über die Stadtgrenzen hinaus tätig sind<sup>135</sup>.

Einheitliche, standardisierte Ratingkriterien gibt es bislang jedoch nicht<sup>136</sup>. Es ist daher oft nicht erkennbar, auf welcher Grundlage ein chinesisches Rating-Unternehmen ein bestimmtes Rating vergibt. Ohne solche Nachvollziehbarkeit bleiben aber die chinesischen Rating-Agenturen anfällig für politische Einflussnahme.

Ferner kann jedes Rating nur so vertrauenswürdig sein wie die Daten, auf denen es beruht. Bilanzfälschungen sind in der Volksrepublik China trotz verstärkter Aktivität der Börsenaufsichtsbehörden noch immer verbreitet<sup>137</sup>.

Auch die Vergabe von Bankkrediten an Staatsunternehmen, die zum Teil schon an der Börse notiert sind oder an die Börse streben, nach politischen und nicht nach marktwirtschaftlichen Kriterien schmälert das Vertrauen in chinesische Ratings. Zum einen wird durch die Vergabe immer neuer Kredite zu niedrigen Zinsen eine in Wahrheit nicht vorhandene Liquidität vorgegaukelt, die zudem in das Rating einfließt. Zum anderen hängt die Vergabe politisch inspirierter Kredite gerade nicht von einem Rating ab. Geschäftsbanken, die sich ohnehin an anderen Kriterien orientieren, benötigen Ratings nicht und drängen deshalb auch nicht auf die Entwicklung vertrauenswürdiger Systeme. Auch chinesische Anleger, die Anleihen oder Aktien eines Unternehmens kaufen, orientieren sich weniger an Ratings als an der kurzfristigen Wertentwicklung eines Wertpapiers<sup>138</sup>. Ausländische Anleger schließlich orientieren sich weniger an chinesischen Ratings als am Urteil international führender Ratingagenturen. Auch für chinesische Unternehmen als Kreditnehmer sind die chinesischen Ratingagenturen oft wenig bedeutend. Wollen sie sich auf den internationalen Märkten behaupten, kommt es auf das Rating einer international anerkannten Ratingagentur an, wollen sie auf dem chinesischen Markt agieren, spielen Ratings eine nur geringe Rolle.

<sup>134</sup> Vgl. How about Credit Ratings in China?, (Fn. 133).

<sup>135</sup> Vgl. Credit Rating System Improves Financial Assets Quality in Shanghai, People Daily 10.3.2003, [http://english.peopledaily.com.cn/200303/10/eng20030310\\_113056.shtml](http://english.peopledaily.com.cn/200303/10/eng20030310_113056.shtml).

<sup>136</sup> Vgl. China's WTO Updates – Credit Rating System Growing, <http://www.china.org.cn/english/MATERIAL/21993.htm>.

<sup>137</sup> Margot Schüller, Illegale Praktiken an Chinas Aktienbörsen, China aktuell 2001, 24 (25).

<sup>138</sup> Vgl. Kühl, (Fn. 106).



Ratingagenturen fördert vor allem die chinesische Regierung<sup>139</sup>. Sie sollen offenbar die Privatisierung von Staatsbetrieben über die Börse unterstützen und dienen damit vor allem dem staatlichen und nicht dem Anleger- oder Kreditgeberinteresse.

## 2. Lokale Kreditauskunftssysteme und ihre rechtlichen Grundlagen

### a. Beispiel Shanghai

#### (1) Das Kreditauskunftssystem der Shanghai Credit Information Services Co. Ltd.

In Shanghai hat bereits 1999 die *Shanghai Credit Information Services Co. Ltd.* (nachfolgend „SCIS“) das erste Kreditauskunftssystem für Konsumentenkredite in China aufgebaut<sup>140</sup>. Die SCIS wurde mit Unterstützung der Chinesischen Volksbank, der Regierung von Shanghai und der 15 Geschäftsbanken der Stadt gegründet<sup>141</sup> und wird von einem örtlichen Telekommunikations- und Internetunternehmen betrieben<sup>142</sup>. Ein experimenteller Geschäftsbetrieb begann im Juni 1999<sup>143</sup>. Seit Juli 2000 bietet sie ihre Dienstleistungen über den Kreis der beteiligten Geschäftsbanken hinaus gegen Entgelt für weitere Kreditgeber an<sup>144</sup>.

Dabei hat man zunächst bewusst darauf verzichtet, eine gesetzliche Grundlage für ihre Tätigkeit zu schaffen. Die Informationssammlung durch die SCIS stützt sich einzig auf eine Erlaubnis der Chinesischen Volksbank, die aber rechtlich nicht weiter abgesichert worden ist<sup>145</sup>.

Gespeichert werden Konsumentenkredite der 15 in Shanghai ansässigen Geschäftsbanken und die Einrichtung von Konten und die Ausgabe von Kreditkarten. Zudem werden Informationen über die Bezahlung von Steuern, Wasser-, Gas-, Strom- und Telefonkosten und Daten aus öffentlichen Strafregistern registriert. Der immer stärker als Kreditgeber auftretende Handel bleibt außen vor.

<sup>139</sup> Vgl. How about Credit Ratings in China?, (Fn. 133).

<sup>140</sup> Vgl. Huateng Develops and Launches the First Credit Bureau in China, (Fn. 1); Private Credit Information Available, <http://www.china.org.cn/english/2000/Aug/1252.htm>.

<sup>141</sup> Vgl. Zhao Xinpei, (Fn. 130); Huateng Develops and Launches the First Credit Bureau in China, (Fn. 1).

<sup>142</sup> Vgl. Shanghai Information Investment Inc. – About Us, [http://www.sii.com/html/en/about\\_us.htm](http://www.sii.com/html/en/about_us.htm).

<sup>143</sup> Vgl. Credit Culture Comes to China, <http://www.china.org.cn/english/2001/Apr/12015.htm>

<sup>144</sup> Vgl. Private Credit Information Available, (Fn. 140).

<sup>145</sup> Vgl. Zhao Xinpei, (Fn. 130).

Bislang sollen 2,4 Mio. Personen im System erfasst<sup>146</sup>, Daten über 680.000 Konsumentenkredite und 1,18 Mio. Kreditkarten erhoben sein<sup>147</sup>. Abzahlungsgeschäfte werden soweit ersichtlich noch nicht erfasst. Täglich soll es ca. 300<sup>148</sup> bis 600<sup>149</sup> Anfragen geben.

Dieser Datenbestand ist bei einer Bevölkerungszahl von etwa 14,5 Millionen Menschen noch sehr gering. Zum Vergleich: Die deutsche Schufa verfügt bei 82,4 Millionen Einwohnern über 279 Millionen Einzeldaten zu 55 Millionen Personen<sup>150</sup>.

Der noch geringe Datenbestand in Shanghai ist allerdings auch darauf zurückzuführen, dass die Aufnahme von Konsumentenkrediten in der Volksrepublik China noch immer ungewöhnlich ist und die große Mehrheit der privaten Konten nur als Debitkonten geführt werden, bei denen dem Kontoinhaber kein Kreditrahmen eingeräumt wird. Zu Bankkrediten haben weite Teile der Bevölkerung noch immer keinen Zugang. Die Gewährung von Darlehen von Privat zu Privat ist demgegenüber häufig, wird aber von einem Kreditauskunftssystem natürlich nicht erfasst. Das Kreditauskunftssystem der SCIS dürfte daher trotz der gering anmutenden Zahlen alle Konsumentenkredite erfassen, die die Shanghaier Geschäftsbanken vergeben haben.

Die SCIS erteilt Auskünfte über aufgenommene Kredite und das Rückzahlungsverhalten der Angefragten. Zudem wird ein Rating mitgeteilt, das derzeit allein auf Kreditaufnahme und Rückzahlungsverhalten beruht. Wie die oben genannten Zahlen zeigen, ist die überwiegende Mehrheit der Shanghaier jedoch auch heute noch nicht als Kreditnehmer im System erfasst. Über sie können daher keine Auskünfte erteilt werden. Insbesondere kann kein Rating angegeben werden. Wer nie um einen Bankkredit nachgesucht hat, über den also keine Daten vorhanden sind, erhält das schlechtest mögliche Rating 0. Daher nehmen viele Shanghaier, auch wenn sie keinen Kredit benötigen, kleine Kredite auf, die sie rasch wieder zurückzahlen. Sie erhoffen sich, so ein besseres Rating zu erreichen und ihre Chancen zu verbessern, später zinsgünstige Kredite zu erhalten. Dies zeigt, dass die Bevölkerung die Wichtigkeit eines Kreditinformationssystems immer mehr erkennt<sup>151</sup> und dass das System soweit bekannt in der Bevölkerung akzeptiert ist.

<sup>146</sup> Vgl. *Zhao Xinpei*, (Fn. 130).

<sup>147</sup> Vgl. *Private Credit Information Available*, (Fn. 140).

<sup>148</sup> Vgl. *Private Credit Information Available*, (Fn. 140).

<sup>149</sup> Vgl. *Zhao Xinpei*, (Fn. 130).

<sup>150</sup> Schufa, *Weit mehr als die Auskunft*, Wiesbaden 2002, S. 2.

<sup>151</sup> Vgl. *Private Credit Information Available*, (Fn. 140).

(2) Bewertung: Beitrag zu Transparenz und Rechtsstaatlichkeit des chinesischen Kreditwesens

(a) Transparenz

Obwohl das Kreditauskunftssystem der SCIS noch am Anfang seiner Entwicklung steht, leistet es schon jetzt erkennbar seinen Beitrag zur Transparenz der Kreditvergabepraxis. Es stellt den Geschäftsbanken Informationen über das Zahlungsverhalten potenzieller Kreditnehmer zur Verfügung und ermöglicht diesen so, ihre Kreditvergabepraxis stärker an wirtschaftlichen Kriterien, nämlich an der Rückzahlungsfähigkeit und -bereitschaft des Kreditnehmers auszurichten. Ob und wie das System genutzt wird und ob es einen messbaren Einfluss auf die Kreditvergabepraxis der Shanghaier Geschäftsbanken hat, ist allerdings bislang noch nicht bekannt.

Zudem sind die Daten, die dieses Kreditauskunftssystem liefern kann, nur begrenzt aussagekräftig. Sie beschränken sich auf die Stadt Shanghai. Das Verhalten eines Kreditnehmers in einer anderen Stadt können sie daher nicht abbilden. Zudem sind nicht alle Kreditgeber an das System angeschlossen, so dass die erhobenen Daten nicht einmal ein vollständiges Bild des Kreditgeschäfts in Shanghai ermöglichen. Je stärker nicht am System beteiligte Stellen als Kreditgeber auftreten, desto weniger ist das SCIS aber in der Lage, ein komplettes Bild über die von einer Person in Anspruch genommenen Kredite und ihre Zahlungsmoral aufzuzeigen. Beim weiteren Aufbau des Systems sollte daher angestrebt werden, möglichst alle relevanten Kreditgeber einzubeziehen. Sonst bleiben Informationsdefizite auf Seiten des Kreditgebers bestehen. So lange ein Kreditauskunftssystem nicht flächendeckend in ganz China eingeführt ist und nicht sämtliche Konsumentenkredite erfasst werden, bleibt es nahezu wirkungslos. Mehr als ein erster Schritt hin zu mehr Transparenz bei der Kreditvergabe kann das System daher (noch) nicht sein.

Der Beitrag zur Transparenz bei der Kreditvergabe in der Volksrepublik China ist auch deshalb gering, weil das Konsumentenkreditgeschäft, das allein von dem System erfasst wird, nur einen sehr geringen Teil des gesamten Kreditgeschäfts ausmacht. Wie oben gezeigt, vergeben die staatlichen bzw. staatlich beeinflussten chinesischen Geschäftsbanken die weitaus meisten Kredite an staatliche Unternehmen. Dabei halten sie sich häufig statt an marktwirtschaftliche an politische Vorgaben. An diesem Missstand vermag ein Kreditauskunftssystem für Konsumentenkredite nichts zu ändern. Allenfalls kann es dazu beitragen, langfristig ein Bewusstsein dafür zu schaffen, dass Kredite nach marktwirtschaftlichen Kriterien vergeben werden müssen. Dies und der Druck von außen, der mit dem WTO-Beitritt und der internationalen Öffnung des Bankensektors einhergeht, müssten die Kreditvergabe ändern.

## (b) Rechtsstaatlichkeit

Zu mehr Rechtsstaatlichkeit im chinesischen Bankensystem trägt das SCIS-System hingegen nicht bei. Im Gegenteil werden deutliche Rechtsstaatsdefizite offenbar. Man hat das System nämlich zunächst bewusst ohne jede rechtliche Grundlage aufgebaut<sup>152</sup>. Dies ist höchst bedenklich, da der Aufbau eines Kreditauskunftssystems notwendig in die Rechte der Betroffenen eingreift. Eine falsche Kreditauskunft kann für den Betroffenen schwerwiegende Folgen haben. Das Problem, personenbezogene Daten offenzulegen, ist auch im chinesischen Recht seit langem anerkannt. Im chinesischen Statistikgesetz<sup>153</sup> (nachfolgend „StatistikG“) findet sich bereits seit 1983 eine solche Datenschutz-Vorschrift<sup>154</sup>. Eine Regelung für ein Kreditauskunftssystem hätte also auch in der Volksrepublik China nahegelegen. Dass man darauf trotzdem verzichtet und ein Kreditauskunftssystem bewusst ohne jede Rechtsgrundlage aufbaut, zeigt wie wenig das Rechts- und Rechtsstaatsbewusstsein in der Volksrepublik China noch entwickelt ist.

## b. Beispiel Shenzhen

Einen anderen, besonders mit Blick auf die Rechtsstaats-Entwicklung mehr versprechenden Weg ist man in der Stadt Shenzhen<sup>155</sup> gegangen. Dort wurde die landesweit erste Spezialregelung dieser Materie erlassen, noch bevor man mit dem Aufbau eines Kreditauskunftssystems begann. Die Administrative Measures of Shenzhen Municipality on the Personal Credit Information Collection and Credit Risk Evaluation<sup>156</sup> vom 18.12.2001<sup>157</sup> (Shenzhen Personal Credit Information Measures – nachfolgend „SZPCIM“) sind am 1.1.2002 in Kraft getreten<sup>158</sup>. Diese Vorschriften ergänzen das unzureichende zentralstaatliche Recht und entwickeln es weiter<sup>159</sup>.

<sup>152</sup> Vgl. Zhao Xinpei, (Fn. 130).

<sup>153</sup> Statistics Law of the People's Republic of China vom 8.12.1983, in Kraft getreten am 1.1.1984, in englischer Übersetzung abgedruckt in Legislative Affairs Commission of the Standing Committee of the National People's Congress of the People's Republic of China, The Laws of the People's Republic of China, Band 2, 1983 – 1986, Beijing 1987, S. 12 ff.

<sup>154</sup> Art. 14 S. 2 StatistikG.

<sup>155</sup> Auch aufgrund seines besonderen Status als Sonderwirtschaftszone und seiner Nähe zu Hongkong hat Shenzhen schon oft eine Vorreiterrolle bei der Entwicklung des Wirtschaftsrechts gespielt. Vgl. Rainer Schryen, Hong Kong und Shenzhen, Entwicklungen, Verflechtungen und Abhängigkeiten, Mitteilungen des Instituts für Asienkunde Nr. 202, Hamburg 1992, besonders S. 150 ff.

<sup>156</sup> Verwaltungsmethoden der Stadt Shenzhen über die Sammlung von persönlichen Kreditinformationen und das Kredit-Rating.

<sup>157</sup> <http://fjz.sz.gov.cn/en/3.asp>.

<sup>158</sup> Vgl. Xu Dashan, Social credit system in urgent need, China Daily 23.4.2002, S. 5.

<sup>159</sup> Zu diesen Vorschriften vgl. unten VI.

Erst nachdem man diese Vorschriften erlassen hatte, begann man mit dem Aufbau eines Kreditauskunftssystems, das zunächst allerdings noch keine Daten über Bankkredite, sondern nur solche über das Zahlungsverhalten von in Shenzhen ansässigen Bürgern gegenüber der Verwaltung erfasste. Die Ausdehnung des dortigen Systems auf Banken und sonstige Kreditgeber ist jedoch geplant, wenn auch noch nicht so weit fortgeschritten wie in Shanghai<sup>160</sup>.

Das Kreditauskunftssystem in Shenzhen leistete damit zunächst keinen Beitrag zur Transparenz der Kreditvergabe in der Stadt. Erst wenn es auch Bankkredite in einem hinreichenden Umfang erfasst, wird es dazu in der Lage sein.

Der Beitrag zu mehr Rechtsstaatlichkeit bei der Vergabe von Bankkrediten, der in Shenzhen geleistet worden ist, ist hingegen ungleich größer. Anders als in Shanghai hat man die Notwendigkeit einer Rechtsgrundlage nicht ignoriert. In den SZPCIM sind rechtliche Anforderungen festgeschrieben, an denen sich das im Aufbau befindliche Kreditauskunftssystem messen lassen muss. Das Recht muss so schon bei der Entwicklung des Systems berücksichtigt werden. Möglichen Fehlentwicklungen wird so vorgebeugt. Werden die teilweise gegensätzlichen Interessen der verschiedenen Betroffenen – Kreditnehmer, Kreditgeber, Betreiber des Kreditauskunftssystems – und der Allgemeinheit schon bei der Rechtssetzung ausreichend berücksichtigt, stellt ein solches Vorgehen sicher, dass dies auch in der Praxis geschieht.

Zudem kann die Shenzhener Herangehensweise auch zum Aufbau rechtsstaatlicher Kreditvergabeverfahren in ganz China beitragen. Die SZPCIM können bei der Rechtssetzung auf lokaler, Provinz- und zentraler Ebene – so sie gelungen sind – als Vorbild dienen. Dies entspricht einer in der Volksrepublik China weit verbreiteten Methode der Gesetzgebung. Bewähren sich lokale Regelungen, die zunächst in einzelnen Landesteilen versuchsweise erlassen werden, so werden diese später auf das ganze Land ausgedehnt<sup>161</sup>. Auf diese Weise können die SZPCIM auch Auswirkungen weit über Shenzhen hinaus haben.

### 3. *Überlegungen zum Aufbau eines nationalen Kreditauskunftssystems in der Volksrepublik China*

#### a. *Ausgestaltung des zukünftigen Systems*

Wie aber sollte das zukünftige nationale Kreditauskunftssystem in der Volksrepublik China ausgestaltet sein? Es wird darauf ankommen, das Kreditauskunftssystem in enger Abstim-

<sup>160</sup> Vgl. Shenzhen first city to regulate personal credit, China Daily 28.12.2001, <http://www1.chinadaily.com.cn/news/cb/2001-12-28/49901.html>.

<sup>161</sup> Vgl. Shenzhen first city to regulate personal credit, China Daily 28.12.2001, (Fn. 160).

mung mit den anderen chinesischen Provinzen, autonomen Gebieten und regierungsunmittelbaren Städten aufzubauen. Verschiedene Standards zu entwickeln, die nicht miteinander kompatibel sind, würde die landesweite Zusammenführung der unterschiedlichen Systeme stark behindern<sup>162</sup>.

Vor dem Hintergrund der zunehmenden Geschäftstätigkeit chinesischer Banken über Provinzgrenzen hinweg<sup>163</sup> kann ein Kreditauskunftssystem nur funktionieren, wenn es landesweit einheitlich aufgebaut ist<sup>164</sup>.

Weiterentwickelt werden muss insbesondere das angewandte Ratingverfahren. Eine gesonderte Risikobewertung für jeden einzelnen Verbraucher ähnlich einem Unternehmensrating scheidet dabei aus. Der einzig gangbare Weg bei der Beurteilung der zukünftigen Zahlungsbereitschaft und -fähigkeit von Verbrauchern ist die Verwendung sogenannter Scorekarten. Dabei werden bestimmte Merkmale des Schuldners anhand einer standardisierten Matrix, der sog. Scorekarte, erfasst. Mittels elektronischer Datenverarbeitung wird daraus ein Scorewert errechnet, der das Kreditrisiko für diejenige Personengruppe anzeigt, der der einzelne Schuldner angehört. Betrachtet wird also nicht jeder Einzelschuldner gesondert, sondern Personengruppen, die die gleiche Merkmalstruktur aufweisen<sup>165</sup>. Allerdings wird es noch längere Zeit dauern, bis man genügend Erfahrung gesammelt hat, um verlässliche Scoringverfahren zu entwickeln, die zu aussagekräftigeren Ratings im Bereich der Verbraucherkredite in China führen<sup>166</sup>. Insbesondere sind Daten über das Zahlungsverhalten chinesischer Schuldner gegenüber verschiedenen Gläubigern zu erheben und bei der Erstellung der entsprechenden Scorekarten zu berücksichtigen. In einem ersten Schritt müssen deshalb die in China vergebenen Verbraucherkredite erfasst werden. Erst dann kann man anhand dieser Daten die nötigen Erfahrungen sammeln, um aussagekräftige Scorekarten zu entwickeln.

<sup>162</sup> Vgl. *Zhao Xinpei*, (Fn. 130).

<sup>163</sup> Vgl. Credit Rating System Improves Financial Assets Quality in Shanghai, *People Daily* 10.3.2003, [http://english.peopledaily.com.cn/200303/10/eng20030310\\_113056.shtml](http://english.peopledaily.com.cn/200303/10/eng20030310_113056.shtml).

<sup>164</sup> Auch in Deutschland haben sich lokale „Schwarze Listen“ mit größerer Mobilität der Bevölkerung als zunehmend unbrauchbar erwiesen. Nicht zuletzt deshalb ist das landesweite Kreditauskunftssystem der Schufa aufgebaut worden. vgl. *Rainer Richter*, SCHUFA – Schutzgemeinschaft für allgemeine Kreditsicherung, Diss., Würzburg 1972, S. 37 ff.

<sup>165</sup> Vgl. *Michael Kloepfer/Gregor Kutzschbach*, Schufa und Datenschutzrecht, *MMR* 1998, 650, 657 ff.; *Wulf Kamlah*, Das SCHUFA-Verfahren und seine datenschutzrechtliche Zulässigkeit, *MMR* 1999, 395, 400 ff.; *Ulrich Würmeling*, Scoring von Kreditrisiken, *NJW* 2002, 3508 ff, jeweils m. w. N.

<sup>166</sup> Zu den in Deutschland im Zusammenhang mit dem Scoringverfahren der Schufa diskutierten Problemen vgl. *Bach/Kamlah*, (Fn. 18), Nr. 2.2.1.4, S. 9 f.; *Kloepfer/Kutzschbach*, (Fn. 165) S. 650, 657 ff.; *Kamlah*, (Fn. 165), S. 400 ff.; *Ulrich Würmeling*, Scoring von Kreditrisiken, *NJW* 2002, 3508 ff.; *Klaus Globig*, Scoring von Kreditrisiken, *NJW* 4/2003, XIV.

b. *Institutioneller Rahmen*

(1) Private oder öffentliche Trägerschaft

Sollen staatliche Stellen oder Private das gesamtchinesische Kreditauskunftssystem betreiben? In China haben sich bislang vor allem staatliche Stellen wie die Chinesische Volksbank und die ebenfalls staatlichen großen Geschäftsbanken auf diesem Gebiet betätigt. Nichtstaatliche und ausländische Kreditgeber blieben außen vor. Das Kreditauskunftswesen ist jedoch für die gesamte und eben nicht nur für die staatseigene kreditgebende Wirtschaft von Bedeutung. Daher sollte man sich zum privaten Sektor hin öffnen. Überlegenswert ist, das Kreditauskunftswesen in eine von der gesamten kreditgebenden Wirtschaft gemeinsam getragene Selbstverwaltungskörperschaft zu überführen. Zwar haben Selbstverwaltungskörperschaften in der Volksrepublik China noch immer eine behördenähnliche Struktur. Sie eröffnen ihren Mitgliedsunternehmen aber jedenfalls gewisse Einflussmöglichkeiten.

Jedenfalls sollte das Kreditauskunftswesen von staatlichem Einfluss weitgehend unabhängig gestaltet werden. Insbesondere sollte der Bevorzugung (zumeist großer) staatseigener Unternehmen gegenüber (zumeist kleinen und mittleren) Privatunternehmen im Kreditwesen auch durch die Organisation der Kreditauskunft entgegengewirkt werden. Politische Überlegungen dürfen keinen Einfluss auf die erteilte Auskunft haben.

(2) Zusammenfassung mit Unternehmensratingsystemen?

Fraglich ist, ob ein einheitliches Kreditauskunftssystem geschaffen werden sollte, das sowohl Individual-, als auch Unternehmenskredite erfasst, wie in China offenbar angestrebt wird<sup>167</sup>. Dies ist indessen wenig sachgerecht, da das Rating bei (Groß-) Unternehmen Informationen in sehr großem Umfang gewichten und werten muss, während sich die Kreditauskunft bei Individualkrediten auf reine Datenverarbeitungsvorgänge beschränkt. Beide Geschäftsfelder sind zu unterschiedlich, als dass ein einheitliches System sich lohnte.

Zudem würde ein einheitliches Kreditauskunftssystem, das auch die politisch besonders sensiblen Kredite an Staatsbetriebe erfasst, Gefahr laufen, politisch beeinflusst zu werden. Der politische Einfluss könnte die Entwicklung des Gesamtsystems hemmen. Individualkredite sind politisch weit weniger brisant. Ein nur sie erfassendes System könnte sich daher weitaus eigenständiger entwickeln.

Das heißt aber nicht, dass man persönliche und gewerbliche Kredite streng trennen müsste. Bei kleinen und mittleren Unternehmen lässt sich ein klassisches Rating zu vertretbaren Kosten nämlich nicht durchführen. Hier ist eine Beschränkung auf reine Datenverarbei-

<sup>167</sup> Vgl. Zhao Xinpei, (Fn. 130).

tungsvorgänge möglich. Ratingwerte können, wie bei Individualkrediten auch, in Scoringverfahren ermittelt werden. Es bietet sich also an, die Kreditauskunft für Konsumenten und kleine und mittlere Unternehmen zusammenzufassen, es aber für größere Unternehmen beim klassischen Rating zu belassen.

#### IV. Rechtsrahmen für Kreditauskunftssysteme in der Volksrepublik China

Der rechtliche Rahmen für ein Kreditauskunftssystem ist noch nicht vollständig vorhanden. Xiao Gang, der Vizegouverneur der Chinesischen Volksbank sieht es deshalb als dringend an, die Gesetzgebung auf diesem Feld zu beschleunigen<sup>168</sup>.

##### 1. Allgemeine gesetzliche Regelungen auf nationaler Ebene

Bislang fehlt ein Spezialgesetz auf Zentralstaatsebene. Es gibt nur verstreute einschlägige Normen im Geschäftsbankgesetz, im Statistikgesetz<sup>169</sup> und im neuen Gesetz zur Förderung von kleinen und mittelständischen Unternehmen<sup>170</sup>.

##### (1) Pflicht zur Prüfung der Zahlungsfähigkeit des Kreditnehmers

Die chinesischen Geschäftsbanken sind verpflichtet, vor Abschluss eines Kreditvertrags strikt zu prüfen, ob der Kreditnehmer in der Lage sein wird, den Kredit zurückzuzahlen<sup>171</sup>. Dieser Pflicht können sie jedoch kaum nachkommen, solange ein funktionierendes Kreditauskunftssystem fehlt. Sie müssen sich selber die nötigen Informationen zur Beurteilung der Zahlungsfähigkeit des potentiellen Kreditnehmers beschaffen. Sie müssen vor allem den Kreditantragsteller nach seinen persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnissen befragen und ggf. ein eigenes internes Ratingsystem aufbauen. Mangels eines funktionierenden Kreditauskunftssystems laufen sie Gefahr, ihre Prüfung auf falsche oder unvollständige Daten zu stützen. Die chinesischen Geschäftsbanken sind zu einer wirksamen Prüfung der Kreditwürdigkeit ihrer Kunden daher nur eingeschränkt in der Lage. Im Zusammenwirken

<sup>168</sup> Vgl. Zhao Xinpei, (Fn. 130).

<sup>169</sup> Statistics Law of the People's Republic of China vom 8.12.1983, in Kraft getreten am 1.1.1984, in englischer Übersetzung abgedruckt in Legislative Affairs Commission of the Standing Committee of the National People's Congress of the People's Republic of China, The Laws of the People's Republic of China, Band 2, 1983 – 1986, Beijing 1987, S. 12 ff.

<sup>170</sup> Gesetz zur Förderung von kleinen und mittelständischen Unternehmen vom 29.6.2002, in Kraft getreten am 1.1.2003.

<sup>171</sup> Art. 35 Abs. 1 3. Var., 36 Abs. 1 S. 2 GeschBankG.



mit der politischen Beeinflussung der Kreditvergabe läuft die Pflicht zur Prüfung der Zahlungsfähigkeit des Kreditnehmers häufig leer.

(2) Bankgeheimnis

Das auch in China bekannte Bankgeheimnis verbietet es den Mitarbeitern von Geschäftsbanken, Staats- oder Geschäftsgeheimnisse, von denen sie aufgrund ihrer Beschäftigung Kenntnis erlangen offen zu legen<sup>172</sup>. Daher sollte eine Geschäftsbank, die Daten an ein Kreditauskunftssystem weitergibt, vor der Weitergabe eine Einverständniserklärung des Betroffenen einholen.

(3) Einwilligungserfordernis bei der Offenlegung von personenbezogenen Daten

Daten, die einen Einzelnen oder seine Familie betreffen, dürfen nur mit Zustimmung des Betroffenen offen gelegt werden<sup>173</sup>. Die von Kreditauskunftssystemen bereitgestellten Kreditdaten legen diese Daten offen. Der Systembetreiber darf sie daher nach chinesischem Recht nur mit Zustimmung des Betroffenen an einen Anfragenden weitergeben. Ausnahmen hiervon sieht das StatistikG nicht vor. Nicht geregelt ist auch, wem gegenüber der Betroffene seine Zustimmung erklären muss.

Zweckmäßigerweise dürfte dies der Anfragende sein. Betreiber eines Kreditinformationssystems in China könnten daher die Nutzer dieses Systems verpflichten, Anfragen nur zu stellen, wenn und soweit eine Einwilligung des Betroffenen vorliegt. Gleiches gilt, wenn ein Kreditgeber Daten an ein Kreditauskunftssystem weitergibt.

(4) Mitwirkungspflichten des Staates

Das Gesetz verpflichtet staatliche Stellen, den Aufbau eines Kreditauskunftssystems für kleine und mittelständische Unternehmen zu fördern<sup>174</sup>, ohne dass dem Kreditinstitut oder dem kreditnehmenden Unternehmen ein subjektives Recht auf Förderung eingeräumt wäre: Für die Betroffenen ein stumpfes Schwert.

(5) Notwendigkeit gesetzgeberischen Handelns

Weitere Normen, die speziell auf die Probleme von Kreditauskunftssystemen zugeschnitten sind, sind auf zentralstaatlicher Ebene nicht ersichtlich. Insbesondere fehlt es an speziellen

<sup>172</sup> Art. 53 GeschBankG.

<sup>173</sup> Art. 14 S. 2 StatistikG.

<sup>174</sup> Vgl. Art. 18 des Gesetzes zur Förderung von kleinen und mittelständischen Unternehmen vom 29.6.2002.

Haftungsregeln, die die Haftung im Dreiecksverhältnis von Kreditgeber, Kreditnehmer und Kreditauskunft ausgestalten. Die kartellrechtlichen Probleme, die die landesweite und branchenübergreifende Ausdehnung eines Kreditauskunftssystems mit sich bringt, sind nicht gelöst. Spezialregelungen zum Datenschutz, zum Beispiel zum Umgang mit Scorewerten, fehlen.

Zwar kann man versuchen, diese Spezialprobleme zu lösen, indem man allgemeine Regelungen, die bereits existieren, auf den speziellen Fall der Kreditauskunft anwendet. Mehr Rechtsklarheit und Rechtssicherheit ließe sich jedoch mit einer umfassenden Regelung erreichen. Dies gilt umso mehr in einem rechtsstaatlichen Entwicklungsland wie China, in dem bei den Rechtsanwendern noch vielfach Unsicherheit besteht und keine juristische Methodenlehre existiert<sup>175</sup>. Ein Kreditauskunftssystem braucht ein landesweit einheitlich geltendes spezielles Recht. Hier ist der zentralstaatliche Gesetzgeber zum Handeln aufgerufen.

## 2. *Vorbildfunktion lokaler Regelungen*

Spätere gesamtstaatliche Regelungen auf zunächst lokal und gegebenenfalls auch regional gemachte Erfahrungen zu stützen, ist in China gängige Praxis<sup>176</sup>. Beim Aufbau eines landesweiten komplexen Kreditauskunftssystems könnten sich regional verschiedene rechtliche Regelungen indessen als hinderlich erweisen. Es ist daher auf eine größtmöglich koordinierte Rechtsetzung zu hoffen<sup>177</sup>.

### a. *Das Beispiel Shenzhen*

Wie das spätere gesamtchinesische Recht aussehen könnte, zeigt ein Blick auf die SZPCIM. Als erste Rechtsnorm für eine Kreditauskunft in China könnte sie sich als Modell künftiger Gesetzgebung anbieten.

#### (1) *Zulassungserfordernis*

Wer Kreditauskunft oder Rating betreibt (nachfolgend „Betreiber“), bedarf der Zulassung durch die Volksregierung von Shenzhen und der örtlichen Niederlassung der Chinesischen

<sup>175</sup> Dazu ausführlich *Immanuel Gebhardt/Kerstin Olbrich*, Justizreform in der Volksrepublik China, JOR 43 (1/2002), 207 (222 ff.).

<sup>176</sup> Vgl. *Harro v. Senger*, Einführung in das chinesische Recht, München 1994, S. 304 ff.

<sup>177</sup> Vgl. *Zhao Xinpei*, (Fn. 130).

Volksbank. Zusätzlich müssen die üblichen Registrierungsvorschriften für Unternehmen der jeweiligen Unternehmensform eingehalten werden<sup>178</sup>. Eine Vorschrift, nach der Kreditauskunfts- oder Ratingtätigkeiten Unternehmen einer bestimmten Rechtsform vorbehalten sind, finden sich nicht. Jedoch dürfen Einzelpersonen derartige Tätigkeiten nicht ausüben<sup>179</sup>. Besondere Behörde der Stadt Shenzhen ist das Personal Credit Collection and Rating Committee of Shenzhen Municipality (nachfolgend „SZCCRC“) gegründet<sup>180</sup>.

## (2) Einschränkungen bei Sammlung und Speicherung von Daten

Es dürfen nur solche Informationen gesammelt werden, die Vollgeschäftsfähige betreffen<sup>181</sup>. Die Daten, die gesammelt und gespeichert werden dürfen, werden in den SZPCIM ausdrücklich aufgeführt<sup>182</sup>. Dies ist zum einen die Identität des Betroffenen, nämlich Name, Geschlecht, Geburtsdatum, Personalausweisnummer, Haushaltsregistrierung, Wohnanschrift, Familienstand, Einkommenssituation, Arbeitgeber, Beruf, Ausbildungsstand<sup>183</sup>. Weiterhin dürfen spezielle Kreditdaten gesammelt und gespeichert werden. Zum einen sind dies Daten der Geschäftsbanken über persönliche Kredite und deren Rückzahlung, über die persönliche Kreditkartennutzung und über das kreditbezogene Verhalten, zum anderen Daten über Kreditbeziehungen mit sonstigen kommerziellen Kreditgebern<sup>184</sup>. Außerdem dürfen Daten aus öffentlichen Registern über das Zahlungsverhalten gegenüber der öffentlichen Hand, also über Steuerzahlungen und Zahlungen an die Sozialversicherung, und über persönliches Eigentum gespeichert werden<sup>185</sup>. Schließlich dürfen Daten über Zivil-, Straf- und Verwaltungsverfahren, sowie über Verwaltungsstrafen gespeichert werden, soweit sie Einfluss auf die persönliche Kreditwürdigkeit haben können<sup>186</sup>.

## (3) Löschfristen

Daten dürfen nach den Shenzhener Vorschriften „eine lange Zeit“ gespeichert werden. Grundsätzlich zielt man auf eine lebenslange Speicherung der Daten<sup>187</sup>. Eine Ausnahme bilden lediglich die Daten aus öffentlichen Verzeichnissen über Zivil-, Straf- und Verwal-

<sup>178</sup> Art. 5 Abs. 1 SZPCIM.

<sup>179</sup> Art. 5 Abs. 2 SZPCIM.

<sup>180</sup> Art. 6 SZPCIM.

<sup>181</sup> Art. 2 Abs. 2 SZPCIM.

<sup>182</sup> Art. 8 SZPCIM.

<sup>183</sup> Art. 8 Nr. 1 SZPCIM.

<sup>184</sup> Art. 8 Nr. 2 SZPCIM.

<sup>185</sup> Art. 8 Nr. 3 SZPCIM.

<sup>186</sup> Art. 8 Nr. 4 SZPCIM.

<sup>187</sup> Vgl. Private Credit Information Available, (Fn. 140).

tungsverfahren und Verwaltungsstrafen<sup>188</sup>. Diese müssen spätestens nach Ablauf von sieben Jahren gelöscht werden. Diese Frist beginnt mit dem Tag der Sammlung der Daten<sup>189</sup>.

#### (4) Geheimhaltungspflicht

Wer Kredite in das Kreditinformationssystem einmeldet, wer das Kreditauskunftssystem betreibt und wer Kreditauskünfte nutzt, ist ebenso wie sein Personal verpflichtet, die erhaltenen Informationen keinem Dritten offen zu legen und sie nicht sachfremd zu nutzen<sup>190</sup>. Diese Verpflichtung wird ergänzt durch das Gebot, nicht das Internet, sondern sichere Datennetze für den Datenaustausch zu verwenden<sup>191</sup>.

#### (5) Einwilligungserfordernis

Das bereits aus dem StatistikG<sup>192</sup> bekannte Einwilligungserfordernis wird auch in den SZPCIM wiederholt<sup>193</sup>.

#### (6) Sonstige Betreiberpflichten beim Betrieb von Kreditinformationssystemen

Nach den SZPCIM muss sich die Datensammlung nach den Prinzipien von Objektivität und Fairness richten<sup>194</sup>. Eingemeldete Daten sollen so belassen werden, wie sie eingemeldet wurden. Selektiv sollen Daten nicht erfasst werden. Insbesondere das Kreditrating muss objektiv und unparteilich erfolgen und sich nach den Kreditratingstandards des Betreibers richten<sup>195</sup>. Diese Standards müssen dem SZCCRC übermittelt und von diesem genehmigt werden<sup>196</sup>.

Der Betreiber ist für Betrieb und Wartung des Kreditauskunftssystems verantwortlich. Er muss sicherstellen, dass sein Datenbestand stets auf dem aktuellen Stand ist und den eingemeldeten Daten entspricht<sup>197</sup>.

<sup>188</sup> Art. 18 Abs. 1 S. 1 SZPCIM.

<sup>189</sup> Art. 18 Abs. 2 SZPCIM.

<sup>190</sup> Art. 4 SZPCIM.

<sup>191</sup> Art. 21 Abs. 1 SZPCIM.

<sup>192</sup> Art. 14 S. 2 StatistikG.

<sup>193</sup> Art. 7 SZPCIM.

<sup>194</sup> Art. 10 SZPCIM.

<sup>195</sup> Art. 11 Abs. 1 SZPCIM.

<sup>196</sup> Art. 11 Abs. 2 SZPCIM.

<sup>197</sup> Art. 20 SZPCIM.

Stellt der Betreiber bei der Übermittlung von Kreditinformationen einen Fehler fest, so muss er dies demjenigen, der die entsprechenden Daten eingemeldet hat, rechtzeitig mitteilen, so dass eine Überprüfung stattfinden kann<sup>198</sup>.

(7) Verhältnis zwischen der einmeldenden Stelle und dem Betreiber

Zwischen der Stelle, die Informationen in ein Kreditauskunftssystem einmeldet, und dem Betreiber dieses Systems soll ein Vertrag geschlossen werden, der das Verhältnis dieser beiden Parteien regelt<sup>199</sup>. Dieser Vertrag muss dem SZCCRC zu den Akten übermittelt werden<sup>200</sup>. Die einmeldende Stelle muss dem Betreiber die Informationen in dem Vertrag entsprechender Weise übermitteln<sup>201</sup>. Sie ist für die Verwendbarkeit der übermittelten Informationen verantwortlich<sup>202</sup>. Die Preislisten des Betreibers müssen dem SZCCRC zur Ratifizierung übermittelt werden<sup>203</sup>. Der Betreiber ist mithin nicht frei in seiner Preisgestaltung.

(8) Verhältnis zwischen der anfragenden Stelle und dem Betreiber

Der Betreiber eines Kreditauskunftssystems darf Informationen übermitteln an diejenigen Finanzinstitutionen, die den Zahlungsverkehr des Betroffenen abwickeln<sup>204</sup>, an andere kommerzielle Institutionen, die Kreditgeschäfte mit dem Betroffenen abwickeln<sup>205</sup>, an andere natürliche oder juristische Personen, die von dem Betroffenen dazu bevollmächtigt sind<sup>206</sup>, an Justiz- und Finanzbehörden, die Ermittlungen innerhalb ihrer Amtsbefugnisse durchführen<sup>207</sup>, und an andere Organe nach anderen Gesetzen und Vorschriften<sup>208</sup>.

Der Betreiber darf der anfragenden Stelle ein Nutzungsentgelt in Rechnung stellen<sup>209</sup>. Anfragen von Justiz- oder Finanzbehörden, die Ermittlungen innerhalb ihrer Amtsbefug-

<sup>198</sup> Art. 21 Abs. 2 SZPCIM

<sup>199</sup> Art. 9 Abs. 1 SZPCIM.

<sup>200</sup> Art. 9 Abs. 2 SZPCIM.

<sup>201</sup> Art. 9 Abs. 3 SZPCIM.

<sup>202</sup> Art. 9 Abs. 4 SZPCIM.

<sup>203</sup> Art. 13 Abs. 2 SZPCIM.

<sup>204</sup> Art. 12 Nr. 1 Alt. 1 SZPCIM.

<sup>205</sup> Art. 12 Nr. 1 Alt. 2 SZPCIM.

<sup>206</sup> Art. 12 Nr. 2 SZPCIM.

<sup>207</sup> Art. 12 Nr. 3 SZPCIM.

<sup>208</sup> Art. 12 Nr. 4 SZPCIM.

<sup>209</sup> Art. 13 Abs. 1 SZPCIM.

nisse durchführen<sup>210</sup> und von sonstigen – wohl zumeist öffentlichen – Stellen, denen nach anderen Gesetzen und Vorschriften die Nutzung nicht berechnet werden darf<sup>211</sup>, müssen jedoch entgeltfrei bearbeitet werden.

Banken, sonstige Kreditgeber und auch die vom Betroffenen selbst Bevollmächtigten dürfen die an sie übermittelten Informationen ausschließlich zur Ermittlung der Kreditwürdigkeit des Betroffenen nutzen<sup>212</sup>. Andere Nutzungen, wie zum Beispiel die Nutzung zu Zwecken des Marketings, sind damit verboten<sup>213</sup>.

#### (9) Verhältnis Betroffener - Betreiber - einmeldende Stellen

Der Betreiber muss dem Betroffenen die Möglichkeit geben, Einsicht in die durch seine Gläubiger eingemeldeten Daten zu nehmen<sup>214</sup>. Der Betroffene muss sich dafür per Personalausweis ausweisen<sup>215</sup>.

Sollte er die gespeicherten Informationen für falsch halten, kann der Betroffene bei dem Betreiber die Berichtigung beantragen<sup>216</sup>. Der Betreiber muss die gespeicherten Daten prüfen. Stimmen die gespeicherten Daten mit den eingemeldeten Daten nicht überein, sind die Daten unverzüglich zu berichtigen<sup>217</sup>.

Bei Übereinstimmung der gespeicherten Daten mit den eingemeldeten Daten verweist der Betreiber den Betroffenen darauf, einen Berichtigungsantrag bei der Stelle zu stellen, die die betreffenden Informationen eingemeldet hat<sup>218</sup>. Der Betroffene muss dann binnen fünf Werktagen die Berichtigung beantragen<sup>219</sup>. Andernfalls darf dies im Kreditauskunftssystem als Beleg dafür gespeichert werden, dass der Betroffene gegen die Eintragung nicht (mehr) protestiert<sup>220</sup>. Die einmeldende Stelle muss binnen zehn Werktagen ab Eingang des

<sup>210</sup> Art. 13 Abs. 1 Nr. 1 SZPCIM.

<sup>211</sup> Art. 13 Abs. 1 Nr. 2 SZPCIM.

<sup>212</sup> Art. 14 Abs. 1 SZPCIM.

<sup>213</sup> Art. 14 Abs. 2 SZPCIM.

<sup>214</sup> Art. 15 Abs. 1 SZPCIM

<sup>215</sup> Art. 15 Abs. 2 SZPCIM. Vor dem Hintergrund dieser Vorschrift ist auch die durch Art. 8 Nr. 1 SZPCIM erlaubte Speicherung der Personalausweisnummer zu sehen.

<sup>216</sup> Art. 16 Abs. 1 SZPCIM.

<sup>217</sup> Art. 16 Abs. 2 Fall 1 SZPCIM.

<sup>218</sup> Art. 16 Abs. 2 Fall 2 SZPCIM.

<sup>219</sup> Art. 16 Abs. 3 SZPCIM.

<sup>220</sup> Art. 17 Abs. 2 S. 2 SZPCIM.

Antrags schriftlich Stellung nehmen<sup>221</sup>. Der Betreiber soll auf der Grundlage dieses Antrags und der Antwort der einmeldenden Stelle entscheiden<sup>222</sup>. Antwortet die einmeldende Stelle binnen der Fünftagesfrist<sup>223</sup> nicht, kann der Betroffene einen schriftlichen Protest einreichen, der zu den diesen betreffenden persönlichen Kreditinformationen zu nehmen ist<sup>224</sup>. Während des laufenden Berichtigungsantragsverfahrens dürfen Kreditinformationen über den Betroffenen nicht übermittelt werden<sup>225</sup>.

#### (10) Zivilrechtliche Haftung

Die SZPCIM stellen klar, dass nach den Grundsätzen des Zivilrechts haften müssen

- der Betreiber eines Kreditauskunftssystems und sein Personal für die Offenlegung der Kreditinformationen an eine dritte Partei aufgrund der Verletzung einer Geheimhaltungspflicht<sup>226</sup>,
- der Nutzer von Kreditinformationen und sein Personal für die Offenlegung der Kreditinformationen über den erlaubten Nutzungsumfang hinaus<sup>227</sup>,
- der Betreiber eines Kreditinformationssystems für die unerlaubte Änderung der eingemeldeten Kreditinformationen oder des Kreditratings<sup>228</sup>.

#### (11) Verwaltungskritik und Disziplinarmaßnahmen

Schließlich finden sich noch Vorschriften über Verwaltungskritik und Disziplinarmaßnahmen<sup>229</sup>. Bei bestimmten Verstößen des Betreibers oder der einmeldenden Stelle darf die Volksregierung von Shenzhen gemeinsam mit der örtlichen Niederlassung der Chinesischen Volksbank dieses Fehlverhalten in einer „Rundschreibenkritik“ öffentlich kritisieren. In diesem für China typischen Verfahren wird ein Misstand einem großen Kreis Interessierter öffentlich bekannt gemacht, um so den Kritisierten zu veranlassen, sein Verhalten zu ändern. Eine solche „Rundschreibenkritik“ kann gerade im besonders auf gegenseitiges Vertrauen angewiesenen Bereich der Kreditauskunft den Betrieb des Kritisierten erheblich beeinträchtigen.

<sup>221</sup> Art. 16 Abs. 3 SZPCIM.

<sup>222</sup> Art. 17 Abs. 1 S. 1 SZPCIM.

<sup>223</sup> Art. 16 Abs. 3 SZPCIM.

<sup>224</sup> Art. 17 Abs. 1 S. 2 SZPCIM.

<sup>225</sup> Art. 17 Abs. 2 S. 1 SZPCIM.

<sup>226</sup> Art. 22 Nr. 1 SZPCIM.

<sup>227</sup> Art. 22 Nr. 2 SZPCIM.

<sup>228</sup> Art. 22 Nr. 3 SZPCIM.

<sup>229</sup> Art. 23 SZPCIM.

Darüber hinaus sollen die persönlich Verantwortlichen disziplinarisch belangt werden.

b. *Gesamtbewertung der SZPCIM*

Damit bleibt zu fragen, wie die SZPCIM als erste rechtliche Regelung von Kreditauskunftssystemen für Individualkredite in der Volksrepublik China zu bewerten sind.

(1) *Datenschutz*

Aus deutscher Sicht erscheint zunächst der große Umfang derjenigen Daten bedenklich, die erlaubterweise gespeichert werden dürfen. Der Umfang der z. B. von der Schufa gespeicherten Daten ist wesentlich geringer<sup>230</sup>. Einige der in den SZPCIM<sup>231</sup> genannten Daten betreffen das Zahlungsverhalten des Betroffenen nur mittelbar oder gar nicht. Insbesondere die Speicherung der Personalausweisnummer erscheint aus deutscher Sicht bedenklich. In Deutschland dürfen nämlich Seriennummern von Personalausweisen im nichtöffentlichen Bereich nicht so verwendet werden, dass mit ihrer Hilfe ein Abruf personenbezogener Daten aus Dateien oder eine Verknüpfung von Dateien möglich ist<sup>232</sup>.

Indessen ist diese Norm die erste ihrer Art, und zuvor, abgesehen von einer Regelung im StatistikG<sup>233</sup>, die aber nur die Offenlegung und nicht schon die Speicherung und Verarbeitung von Daten betrifft, gab es überhaupt keine derartige Regelung. Trotz ihrer Unbestimmtheit und Weite stellt die Vorschrift also einen großen Fortschritt dar. Sie verbietet zumindest die Speicherung von weiteren, in den SZPCIM nicht genannten Daten, die bei Gelegenheit des Kreditgeschäfts anfallen, die aber in keinem Zusammenhang mit dem kreditbezogenen Verhalten des Betroffenen stehen. Nicht gespeichert werden darf daher z. B., welche Ware der Betroffene gekauft oder welche Dienstleistung er in Anspruch genommen hat.

Aus deutscher Sicht erscheint auch die angestrebte lebenslange Speicherung der erhobenen Daten äußerst bedenklich. Sie widerspricht elementaren Grundsätzen des deutschen Datenschutzrechts<sup>234</sup>. Indessen wird erstmals eine Löschfrist wenigstens für die den Betroffenen besonders belastenden Daten eingeführt. Insoweit ist auch diese Vorschrift ein Schritt in die richtige Richtung und zeigt, dass das Problembewusstsein in dieser Frage wächst.

<sup>230</sup> Vgl. *Bach/Kamlah*, (Fn. 18), Nr. 2.2.1.4, S.6 ff.

<sup>231</sup> Vgl. Art. 8 SZPCIM.

<sup>232</sup> § 4 Abs. 2 PAuswG.

<sup>233</sup> Art. 14 S. 2 StatistikG.

<sup>234</sup> Zu den bei der Schufa geltenden Löschfristen vgl. *Bach/Kamlah*, (Fn. 18), Nr. 2.2.1.4, S. 8 f.



Allerdings macht das chinesische Recht<sup>235</sup> die vorherige Einwilligung des Betroffenen zur Bedingung für die Weitergabe von Kreditinformationen. Ausnahmen von dieser Regel, die bei konsequenter Anwendung die Rechte des Betroffenen erheblich stärkt, gibt es nicht. Zudem hat der Betroffene das Recht, die über ihn gespeicherten Daten einzusehen und gegebenenfalls ihre Berichtigung zu verlangen. Trotz gewichtiger Bedenken ist das in den SZPCIM gewährleistete Datenschutzniveau beachtlich und ein großer Schritt nach vorn.

(2) Vermischung der Informationsinteressen der Kreditwirtschaft und des Staates

Bedenken erregt der umfassende behördliche Zugriff auf die gespeicherten Daten. Entsteht so der – jedenfalls im Hinblick auf seine finanzielle Situation – „gläserne“ Bürger? Das Kreditauskunftssystem läuft Gefahr, weniger einer an marktwirtschaftlichen Kriterien orientierten Kreditvergabe als vielmehr den Informationsbedürfnissen des Staates – zum Beispiel bei der Steuererhebung – zu dienen. Seinen marktwirtschaftlichen Zweck würde es so kaum mehr erfüllen. So bleibt nur zu hoffen, dass beide Aufgabenkreise bei der weiteren Entwicklung dieses Rechtsbereichs auch in der Volksrepublik China strikt getrennt werden.

(3) Behördenartige Herangehensweise

Der Normgeber hat augenscheinlich noch immer eine behördenartige Struktur eines Kreditauskunftssystems vor Augen. So finden sich Regelungen über Verwaltungskritik und Disziplinarmaßnahmen<sup>236</sup>, die man so eher in einem verwaltungsrechtlichen Regelwerk vermuten würde. Auch hier wird die große Staatsnähe deutlich, die das chinesische Kreditauskunftswesen noch immer kennzeichnet.

(4) Offenheit für marktwirtschaftliches Handeln

Anerkennenswerterweise überlassen die SZPCIM die Ausgestaltung der konkreten Verhältnisse zwischen den Parteien weitgehend deren vertraglicher Vereinbarung.

Den Beteiligten bleibt so ein großer Freiraum. Sie können ihre Beziehungen in den rechtlich gesetzten Grenzen frei regeln. Insbesondere regelt die Vorschrift nicht, welche Pflichten die übermittelnde Stelle genau treffen sollen. Zwar müssen die übermittelten Informationen verwendbar sein; ob und welche anfallenden Informationen gemeldet werden müssen, können oder sollen, ob Bagatellgrenzen eingeführt werden, welche Dateiformate bei der Datenübermittlung benutzt werden sollen und so weiter, ist Sache der Vertragsparteien. Es bleiben also genügend Freiräume, um ein marktgerechtes System zu schaffen.

<sup>235</sup> Art. 14 S. 2 StatistikG, Art. 7 SZPCIM.

<sup>236</sup> Art. 23 SZPCIM.

Es besteht allerdings die Gefahr, dass die Pflicht, den Vertrag zu den Akten zu übermitteln, dazu genutzt wird, auch über die Rechtmäßigkeitsprüfung hinaus staatlichen Einfluss auf die Vertragsgestaltung auszuüben. Zwar besteht kein Genehmigungserfordernis, die Gefahr einer weitergehenden Einflussnahme auf informalem Wege besteht aber durchaus. Inwieweit es zu behördlichen Einflussnahmen auf den Vertragsinhalt über eine reine Rechtmäßigkeitskontrolle hinaus kommt und ob diese den Aufbau eines funktionierenden Kreditauskunftssystems behindern werden, bleibt abzuwarten.

Die Vorschriften ermöglichen auch über den Kreis der Geschäftsbanken hinaus die Einbeziehung aller kommerziellen Kreditgeber. Damit können alle Kredite vollständig erfasst werden. Dies ist eine wichtige Voraussetzung, um ein funktionsfähiges Kreditauskunftssystem überhaupt erst zu schaffen. Nur wenn möglichst alle Kredite vollständig erfasst werden, besteht eine ausreichende Datenbasis, die eine Grundlage für eine Kreditvergabe nach marktwirtschaftlichen Kriterien sein kann.

#### (5) Mangelnde Regelungstiefe in Problembereichen

Die SZPCIM enthalten Regelungen nahezu aller wesentlichen Fragen des Kreditauskunftswesens. Allerdings sind sie häufig gerade an den Stellen, an denen sich besondere Probleme ergeben, wenig ergiebig. So finden sich zum Beispiel keine eigenständigen Haftungsregelungen. Vielmehr wird nur auf die allgemeinen Regeln des Haftungsrechts verwiesen. Diese Regelungstechnik vermeidet zwar vorteilhaft eine Zersplitterung der Rechtsordnung in viele Einzelregelungen. Gerade in einem Land, in dem noch eine große Unsicherheit über die Rechtsanwendung besteht<sup>237</sup>, bereitet es den Rechtsanwendern erfahrungsgemäß Probleme, konsistente Lösungen für schwierige rechtliche Spezialprobleme eigenständig aus allgemeinen Regeln zu entwickeln. Es wäre daher wünschenswert gewesen, wenn die SZPCIM schwierige Fragen wie etwa die Haftung im Vierparteienverhältnis zwischen Kreditauskunft, Anfragendem, Angefragtem und Einmeldendem selbst geregelt hätten.

Gelungen ist dies beispielsweise nur mit den Regelungen zum Anspruch auf Berichtigung einer möglicherweise falschen Meldung<sup>238</sup>. Hier geben die SZPCIM selbst ein Prozedere vor, an dem sich die Praxis orientieren kann und das sicherstellt, dass mit Berichtigungsverlangen einheitlich verfahren wird und die Rechte der Betroffenen gewahrt bleiben.

<sup>237</sup> Dazu ausführlich *Gebhardt/Olbrich*, (Fn. 175), S. 207 (222 ff.).

<sup>238</sup> Art. 15, 16 SZPCIM.

(6) Gesamteindruck

Insgesamt bilden die SZPCIM mithin – trotz mancher Kritik – eine gute Grundlage für die Entwicklung eines Kreditauskunftssystems in Shenzhen. Auch als Vorbild für landesweit geltende rechtliche Regelungen über Kreditauskunftssysteme in China sind sie durchaus brauchbar. Die kommenden, landesweit geltenden rechtlichen Regelungen über Kreditauskunftssysteme sollten indes bei besonders schwierigen Rechtsproblemen, wie zum Beispiel im Haftungsrecht, selbst Regelungen vorgeben und die Rechtsanwendung stärker führen. Allerdings müssen sich diese Regelungen in die Dogmatik des übrigen chinesischen Zivilrechts einfügen.

## V. Bewertung und Ausblick

Wie sich gezeigt hat, sind die Hauptprobleme im chinesischen Bankensektor (Mangelnde Versorgung kleiner und mittelständischer Unternehmen mit Krediten, hoher Bestand an uneinbringlichen Krediten) darauf zurückzuführen, dass die Kreditvergabe aufgrund politischer und nicht aufgrund wirtschaftlicher Kriterien erfolgt. Dies muss sich ändern, will die Volksrepublik China ihre auf die Errichtung eines marktwirtschaftlichen Systems gerichtete Reformpolitik erfolgreich fortführen. Dabei sollten sich die zukünftigen Reformen an folgenden Eckpunkten orientieren:

- 1.) Die dringend erforderliche Einführung marktwirtschaftlicher Kriterien bei der Kreditvergabe ist nur möglich, wenn die Kreditgeber die nötigen Kreditinformationen erhalten, um Zahlungsfähigkeit und -willigkeit des Kreditnehmers abschätzen zu können.
- 2.) Bei Individualkrediten muss deshalb ein Kreditauskunftssystem eingerichtet werden, welches das bisherige Kreditaufnahme- und Zahlungsverhalten der Person erfasst und ein Rating liefert, das über deren zukünftige Zahlungsfähigkeit und -willigkeit Aufschluss gibt.
- 3.) Dies kann bei Einzelpersonen, aber auch bei kleinen und mittleren Unternehmen wirtschaftlich nur geschehen, wenn in weitem Umfang elektronische Datenverarbeitung (Scoreverfahren) eingesetzt wird. Die Geschäftsfelder der Kreditauskunftssysteme für Einzelpersonen wie für kleine und mittlere Unternehmen einerseits und der Agenturen für Unternehmensrating andererseits unterscheiden sich damit grundlegend. Sie sollten nicht in einem einheitlichen System zusammengefasst werden.
- 4.) Das Kreditauskunftssystem muss grundsätzlich alle Kredite aller Kreditgeber erfassen.
- 5.) Nur ein landeseinheitlich aufgebautes Kreditauskunftssystem entfaltet seine erwünschte Wirkung. Bevor die Zentralgewalt zur notwendigen Rechtsetzung findet,

sollten jedenfalls regionale oder lokale Teilsysteme sorgfältig aufeinander abgestimmt werden.

- 6.) Die Shenzhenner Regelungen (SZPCIM) können bei der Normsetzung sowohl auf zentraler, als auch auf lokaler Ebene als Vorbild dienen. Allerdings sollten zukünftige Regelungen gerade bei schwierigen rechtlichen Problemen die Rechtsanwendung stärker „führen“.
- 7.) Rechtsstaatlicher Datenschutz muss gewährleistet sein.
- 8.) Das Kreditauskunftssystem sollte vorrangig Bedürfnisse von Kreditnehmern und Kreditgebern und weniger staatliche Informationsinteressen bedienen. Es muss deshalb frei von jedem Staatseinfluss sein.
- 9.) Das Kreditauskunftssystem ist nicht wie eine staatliche Behörde, sondern als Selbstverwaltungskörperschaft zu organisieren.

Den Weg zu einem System, das diesen Anforderungen genügt, hat die Volksrepublik China vorerst in Shanghai und Shenzhen eingeschlagen. Die große Bedeutung, die die chinesische Führung der Reform des Bankensektors beimisst, lässt erwarten, dass weitere Schritte folgen werden. Das chinesische Kreditauskunftswesen bei seiner Entstehung zu beobachten, bleibt also weiter spannend.

## ABSTRACTS

### **A Schufa for the People's Republic of China? – Credit Information System for the Promotion of Transparency and Legal Certainty in the Banking Sector**

*By Immanuel Gebhardt and Robert Dübbers, Beijing*

The People's Republic of China's WTO accession offers opportunities for foreign banks to enter the Chinese market. Although China's banking market will not be fully opened before 2007, foreign banks have to be present in China today, if they want to benefit from the market's coming liberalisation. At present, the Chinese government and parliament prepare legislative and economic measures to make the country's banking sector fit for the opening. Thus, credit information systems similar to the German SCHUFA are tested and developed in several Chinese provinces. It is intended to enlarge such systems to the whole country. A uniform credit information system for the whole People's Republic of China is necessary for the development of China's retail banking market. Especially the consumer credit and credit card business needs reliable credit information. At the same time, reliable credit information becomes more important for banks operating in China because of the planned intensification of the country's supervision of banking in accordance to international standards. The article deals with the economic and legal development in the field of credit information systems in the People's Republic of China. It shows how the country's banking sector has changed because of China's economic reforms and how credit information systems were established in the economically advanced cities of Shanghai and Shenzhen. It describes the existing legal framework and, moreover, gives some suggestions for the development of a comprehensive legal framework.

### **The Constitutional Crisis in Venezuela**

*By Nicole Monleón, Hamburg*

Venezuela's President Hugo Chávez was democratically elected in 1998 and re-elected in 2000 after the entry into force of the new Constitution. He came to power on a platform of radical reforms. Time passed, and Mr. Chávez failed to comply with his manifold election pledges. A severe economic crisis, paired with what many regard as authoritarian rule,