

49

Januar 2006

PERSPECTIVES



DER ZUGANG ZU FINANZDIENSTLEISTUNGEN: BEDEUTUNG UND ROLLE DER SPARKASSEN

KURZFASSUNG

Januar 2006

DER ZUGANG ZU FINANZDIENST- LEISTUNGEN: BEDEUTUNG UND ROLLE DER SPARKASSEN

KURZFASSUNG

Eine Studie für das
Weltinstitut der Sparkassen

Von Stephen Peachey und Alan Roe,
Oxford Policy Management

VORWORT



Dieses Dokument fasst die Ergebnisse zweier Studien zusammen, die vom Weltinstitut der Sparkassen (WIS) zum Thema *Access to Finance* (Zugang zu Finanzdienstleistungen) in Auftrag gegeben wurden. Konkret handelt es sich um die Studien *Access to Finance – a study for World Savings Bank Institute* (Der Zugang zu Finanzdienstleistungen – eine Studie für das Weltinstitut der Sparkassen) (Oktober 2004) und *Access to Finance – Measuring the Contribution of Savings Banks* (Zugang zu Finanzdienstleistungen – der Beitrag der Sparkassen) (November 2005).

Die vollständige Studie wurde auf English geschrieben. Um eine Kopie zu erhalten, wenden Sie sich bitte an info@savings-banks.com.

Das Papier kommt zu einigen bemerkenswerten Ergebnissen:

- Die Entwicklungs- und Schwellenländer der Welt verfügen über eine weitaus größere Plattform für den Zugang zu Finanzdienstleistungen, als noch vor einem Jahr angenommen wurde – etwa 1,4 Milliarden Konten werden bei Finanzinstituten geführt, die ausdrücklich die Aufgabe haben, den Zugang zu Finanzdienstleistungen zu fördern.
- Die Sparkassen sind die größten Anbieter solcher Konten, sie verwalten über 75% der gesamten Kontenzahl. Darüber hinaus bieten sie nicht nur Spareinlagen und Zahlungsdienste, sondern bilden auch eine wichtige Bezugsquelle für Kleinkredite.
- Unglücklicherweise ist das Angebot solcher erreichbarer Konten in den Entwicklungs- und Schwellenländern ungleich verteilt, wobei die Länder mit unterdrücktem Zugang, in denen nur jeder fünfte Erwachsene über ein erreichbares Konto verfügt, die Länder mit nahezu unbeschränktem Zugang im Verhältnis drei zu eins überwiegen.

- Es scheint immer offensichtlicher zu werden, dass es für ein Entwicklungs- und Schwellenland äußerst schwierig ist, umfassenden Zugang zu Finanzdienstleistungen zu bieten, sofern es nicht über eine starke Sparkasse oder andere, dem Gemeinwohl verpflichtete Bank verfügt, die den ausdrücklichen Auftrag hat, den Zugang zu Finanzdienstleistungen zu verbessern. Das soll nicht heißen, dass die Tätigkeit der Sparkassen die Mikrofinanzierung oder sogar das kommerzielle Privatkundengeschäft ersetzt. Sie bildet vielmehr ein wichtiges Element des Spektrums von Institutionen, die notwendig sind, um den Zugang zu Finanzdienstleistungen zu fördern.
- Ebenso offensichtlich ist, dass die Sparkassen auch in den Industrieländern von Bedeutung sind, um den Zugang zu Finanzdienstleistungen aufrecht zu erhalten. Sie befinden sich dort in der Nähe von Regionen und Kundengruppen, die für die Geschäftskunden keine Priorität mehr besitzen und bieten Produkte an, die auch für die sozial und wirtschaftlich ausgeschlossenen Menschen erreichbar sind.

KURZFASSUNG



A. Gegenstand der Studie und Zielsetzung

Diese Studie soll einen Überblick über die Bedeutung frei zugänglicher Finanzdienstleistungen geben und die wichtigsten Hindernisse für einen solchen Zugang in verschiedenen Teilen der Welt aufzeigen. Darüber hinaus wird versucht, ein kohärentes Rahmenwerk für die Analyse der erhobenen Daten zu schaffen und dieses mit den Indikatoren der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung zu verknüpfen. Nach einem Überblick zu Art und Umfang des jeweiligen Zugangs (oder fehlenden Zugangs) untersucht die Studie zunächst die Initiativen des staatlichen Sektors und des Bankensektors, mit denen der Zugang zu Finanzdienstleistungen verbessert werden soll und erörtert dann die kritische Rolle der Sparkassenbewegung – sozial engagierte Geschäftsbanken wie zum Beispiel Sparkassen, Postsparkassen und Gemeinschaftsbanken – bei der Erbringung von Finanzdienstleistungen für sämtliche Bevölkerungsschichten in der Stadt und auf dem Land. Abschließend wird für die Finanzinstitute, die den Zugang zu Finanzdienstleistungen ermöglichen müssen und für den Staat, der dafür das richtige Umfeld schaffen muss ein Maßnahmenkatalog erarbeitet.

B. Das Rahmenwerk – Zugang und Ausschluss

Bei der Ausarbeitung der Studie erwies es sich als nützlich, zwischen der Literatur und sogar der Sprache, die sich auf einkommensschwache Entwicklungsländer bezieht und der Literatur und Sprache, die sich auf Industrieländer wie die Europäische Union, Nordamerika oder die pazifischen Randgebiete bezieht zu unterscheiden. Der Grund dafür liegt, darin, dass der Zugang zu formalen Finanzinstitutionen in den einkommensschwachen Ländern häufig einer kleinen Minderheit vorbehalten ist (im ungünstigsten Fall wird der Zugang sogar in einstelligen Prozentwerten der gesamten Bevölkerung beziffert). Im Gegensatz dazu ist es in den großen Industrieländern unüblich, nicht wenigstens Zugang

zu den grundlegenden Finanzdienstleistungen zu haben. Daher hat sich die Debatte in den Industrieländern darauf konzentriert, wie es geschehen kann, dass Menschen vom Zugang zu Finanzdienstleistungen ausgeschlossen werden können, sei es durch ihr eigenes Zutun oder durch Zufall. Auch hier wird der Ausschluss von Finanzdienstleistungen in den meisten Industrieländern in einstelligen Prozentwerten der Gesamtbevölkerung beziffert. **Als einfaches Beispiel zur Darstellung der Gegensätze kann darauf verwiesen werden, dass der Prozentsatz der Menschen mit Zugang zu Finanzdienstleistungen in den ärmeren Entwicklungsländern in etwa dem Prozentsatz der Menschen in den reicheren Industrieländern entspricht, die keinen Zugang zu Finanzdienstleistungen haben.** Aus diesem Grund ist die Diskussion über erreichbare Finanzdienstleistungen in den Entwicklungsländern nur ein Teil einer viel weiter gefassten Debatte über die Befriedigung der Grundbedürfnisse, angefangen bei Wasser, medizinischer Versorgung und Bildung bis hin zu Straßen, Arbeit und Kommunikationsmitteln. Im Gegensatz dazu ist die Debatte über den finanziellen Ausschluss in den Industrieländern fest in weiter gefassten Debatten über den sozialen Ausschuss, die Sozialhilfe sowie die Strafkosten von Menschen verankert, die durch das soziale Netz fallen, welches eine hohe Wirtschaftsentwicklung aufrechterhält.

C. Der Zugang zu Finanzdienstleistungen als Element einer erfolgreichen Wirtschaftsentwicklung

Es gibt eindeutige und fundierte Belege dafür, dass größere und tiefere Bankensysteme Hand in Hand mit einer fortschrittlicheren Wirtschaftsentwicklung gehen, und dass ein dynamischer Mikrofinanzsektor diese zwar ergänzen, jedoch nicht ersetzen kann. Das ist keine Überraschung. In der volkswirtschaftlichen Theorie wird die Bedeutung von Kapital und Handel für das Wachstum hervorgehoben, gleichzeitig wird jedoch auch gezeigt, dass es bei der Schaffung von produktivem Kapital in gleichem Maß um dessen Finanzierung und um dessen Existenz geht. Dies wird durch die Datenanalyse in Kapitel 3 bestätigt, welche eine starke Korrelation zwischen dem Zugang zu Finanzdienstleistungen und dem pro Kopf-BIP innerhalb einzelner Regionen sowie Regionen übergreifend aufzeigt. Ein aktiver Handel ist für den Produktivitätsfortschritt unabdingbar, jedoch kann der Handel nicht ohne entsprechende Tauschmittel erfolgen. Der eigentliche Zweck des Geldes – insbesondere in immaterieller Form – besteht darin, als wirksameres Tauschmittel zu dienen als der Naturaltausch oder Kompensationshandel. Der Zweck von Bankengeld als Gegensatz zum reinen Bargeld ist zweigeteilt. Zunächst ist da ein besserer Werterhalt. Darüber hinaus erhalten die Volkswirtschaften

dadurch die Gelegenheit, ihr Betriebskapital (Ersparnisse) für die Schaffung einer langfristigen Kapitalplattform (Investitionen) zu nutzen, und zwar durch die Fristentransformation, zu der nur die Banken in der Lage sind. Auch diese Aussage wird durch die Datenanalyse bestätigt, wobei eine niedrigere Bargeldquote (cash-to-deposit ratio) und eine höhere Einlagenquote (deposit-to-GDP ratio) mit einem höheren pro Kopf-BIP assoziiert werden. Offensichtlich kann Geld und insbesondere das Bankengeld nur diese Vorteile bieten, wenn die Transaktionskosten für den Unterhalt eines Bankkontos unter den Unwirtschaftlichkeiten (und den Margen des Vermittlers) für die Abwicklung von Naturaltausch und Kompensationshandel liegen. Insbesondere in den ärmeren Entwicklungsländern ist dies von entscheidender Bedeutung. Hier zeigen Belege aus der Mikrofinanzierung, dass die Verfügbarkeit von Krediten zwar die wirtschaftliche Aktivität erhöht; um jedoch finanziell unabhängig zu werden, muss dies durch die Mobilisierung kleiner Ersparnisse komplettiert werden.

D. Möglichkeiten zur Messung des Finanzzugangs

Der Zugang zu Finanzdienstleistungen und sein Gegenstück, der Ausschluss von Finanzdienstleistungen, sind überraschend schwer zu messen. Wurzel dieses Problems sind drei Schwächen bei der Erstellung von Bankendaten: (a) Daten über die Zahl von Menschen, die auf persönliche Finanzdienstleistungen zugreifen, liegen häufig nicht einmal den Banken und anderen Institutionen vor, die diese Dienstleistungen erbringen; (b) die Regulierungsbehörden waren (noch bis vor kurzem) nicht an dem Transaktionsvolumen von Privatkundengeschäften interessiert und haben sich statt dessen auf die Bilanzstabilität konzentriert und (c) die Aktivitäten von kleinen und mittelständischen Unternehmen werden kaum ermittelt und bei den Mikrounternehmen noch weniger. In einigen wenigen Umfragen wurde dieses Thema in den Industrieländern direkt angesprochen. Hier zeigt sich, dass durchschnittlich neun von zehn befragten Erwachsenen in den Industrieländern zumindest eine Art Bankeinlage oder Girokonto besitzen. Unglücklicherweise liegen nur zehn Studien von hinreichender Zeitlosigkeit und Kompatibilität für sämtliche Entwicklungs- und Schwellenländer vor. Will man einen weltweiten Überblick über den jeweiligen Zugang zu Finanzdienstleistungen erhalten, muss man daher Ersatzkennzahlen heranziehen, anhand derer der Zugang zumindest zurückverfolgt werden kann, wenn er von diesen auch nicht exakt gemessen wird. Das vorliegende Dokument unternimmt diesen Versuch unter Nutzung zweier Ansätze:

- Der erste Ansatz besteht darin zu prüfen, wie viel Geld in einer Volkswirtschaft im Umlauf ist und wie sich dieses in Bargeld und

Spareinlagen aufteilt. Man kann davon ausgehen, dass der Zugang zu Finanzdienstleistungen nur eingeschränkt möglich ist, wenn sämtliche Spareinlagen des Bankensystems weniger als 20% des BIP ausmachen und das im Umlauf befindliche Bargeld mindestens einem Drittel der Gesamteinlagen entspricht. Auf der anderen Seite besteht in einer Volkswirtschaft fast sicher umfassender Zugang zu Finanzdienstleistungen, wenn das Verhältnis zwischen Spareinlagen und BIP annähernd 100% beträgt und das im Umlauf befindliche Bargeld deutlich unter 20% der gesamten Einlagensalden liegt (üblicherweise sogar unter 10%).

- Der zweite Ansatz, welcher von der Consultative Group to Assist the Poor (CGAP) der Weltbank verfolgt wird, besteht darin, die Anzahl der Konten bei zugänglichen Institutionen zu ermitteln, wobei insbesondere deren Dienstleistungen für den Massenmarkt ins Auge gefasst werden und nicht nur die Kunden berücksichtigt werden, die üblicherweise von den Geschäftsbanken bedient werden. Diese Institutionen – manchmal auch als sozial-ökonomisch orientierte oder alternative Finanzinstitute bekannt – umfassen Gemeinschaftsbanken, Genossenschaftsbanken, Entwicklungsbanken und Sparkassen ebenso wie Kreditgenossenschaften, spezialisierte Mikrofinanzinstitute und die Mikrokreditprogramme kommerzieller Banken. Die Menschen und Unternehmen, die diese Institutionen in Anspruch nehmen, können als der Markt für erreichbare Finanzdienstleistungen beschrieben werden. Ein kritischer Maßstab dafür, wie gut dieser Markt bedient wird, ist die Zahl erreichbarer Konten pro erwachsenem Bevölkerungsmitglied eines Landes. Dieser Indikator wird für annähernd 120 Entwicklungs- und Schwellenländer berechnet und gewichtet, um das Erfahrungsspektrum in diesen Ländern darzustellen. Es wäre wohl durchaus angemessen darauf hinzuweisen, dass der Zugang zu Finanzdienstleistungen eingeschränkt ist, wenn auf fünf Erwachsene weniger als ein Konto kommt, da unter diesen Umständen in den meisten Familien kein Familienmitglied über ein Konto verfügt. Beträgt die Zahl der verfügbaren Konten pro Erwachsenen über 0,5, dann nähert sich diese Volkswirtschaft einem nahezu umfassenden Zugang (wenn sie diesen auch noch nicht erreicht hat), da zu den meisten Haushalten wahrscheinlich ein Kontobesitzer gehört.

Auf etwa 130 Entwicklungs- und Schwellenländer kann mindestens einer dieser beiden Ansätze angewandt werden. Alles in allem deutet die Analyse darauf hin, dass etwa 1,4 Milliarden erreichbare Konten in den Entwicklungs- und Schwellenländern existieren – *dies entspricht mindestens einem erreichbaren Konto je 2,5 Erwachsenen, wobei dieser*

Durchschnittswert jedoch von einigen wenigen großen Ländern mit relativ umfassendem Zugang verzerrt wird. Die Zahl der Entwicklungs- und Schwellenländer, die Anzeichen für einen eingeschränkten Zugang zeigen ist etwa dreimal so hoch wie die Zahl der Länder, die sich offensichtlich einem uneingeschränkten Zugang nähern.

E. Unterschiede beim Zugang in den einzelnen Ländern und Regionen

Die detaillierten Umfrageergebnisse aus den Industrieländern deuten darauf hin, dass der finanzielle Ausschluss in den verhältnismäßig urbanisierten sozialen Marktwirtschaften Europas (Skandinavien, Frankreich, Deutschland, den Niederlanden und Spanien) ein nahezu unbedeutendes Problem ist. Dort beläuft sich der Zugang zu Finanzdienstleistungen auf 95%, und nahezu dasselbe gilt auch für Japan. In der Mitte befinden sich die transatlantischen Marktgesellschaften Großbritanniens und der USA (sowie Gerüchten zufolge auch Australien). Unterdurchschnittlich ist die Situation in den südlichen EU-Staaten, ausgenommen Spanien jedoch plus Irland, wo der Zugang zu Finanzdienstleistungen durch einen verhältnismäßig höheren Bevölkerungsanteil von Landbewohnern und die stärkeren regionalen Einkommensunterschiede, die daraus resultieren können, geschmälert wird. Das Problem des regionalen Ausschlusses besteht jedoch nicht nur in diesen Ländern. Die Sorge wächst, dass die großen Geschäftsbanken in den Industrieländern ihre physische Präsenz und ihre Marketinganstrengungen auf rentablere Kunden konzentrieren, womit der allgemeine Zugang zu Finanzdienstleistungen in den weniger attraktiven Gebieten nur durch die ständige Präsenz der Proximity Banken gewährleistet sein wird.

Von den 130 Entwicklungs- und Schwellenländern, die für einen der beiden in Kapitel D beschriebenen Ansätze in Frage kommen, scheinen 26 Ländern bereits umfassenden Zugang zu Finanzdienstleistungen zu bieten oder sind auf einem guten Weg dazu. Eine größere Zahl (30 Länder) befindet sich in einem Zwischenstadium, in dem weniger als die Hälfte der erwachsenen Bevölkerung ein eigenes Konto besitzt, jedoch vermutlich die Hälfte aller Haushalte irgendeinen Zugang zu Finanzdienstleistungen hat. Damit scheint der Zugang zu Finanzdienstleistungen in über fünfzig Prozent dieser 130 Länder (genau 74 Länder) eingeschränkt zu sein. Aus dieser Staffelung ergeben sich vier deutliche Schlussfolgerungen:

- Die südlich der Sahara gelegenen afrikanischen Staaten liegen beim Zugang zu Finanzdienstleistungen weit hinter den meisten anderen

Regionen zurück. In vielen, jedoch nicht allen Ländern, wird dies durch die dort herrschende extreme Armut widergespiegelt.

- Asien ist bei der Ausdehnung des Finanzdienstleistungsangebots generell sehr fortschrittlich. Dies gilt insbesondere für die sich rasch entwickelnden Schwellenländer, jedoch auch für Asien im Allgemeinen.
- Die weiter fortgeschrittenen Schwellenländer Mitteleuropas haben bei der Bereitstellung erreichbarer Finanzdienstleistungen hervorragende Fortschritte gemacht, allerdings hinken die meisten GUS-Staaten noch hinterher.
- In Mittel- und Südamerika wurden verhältnismäßig geringe Fortschritte gemacht, trotz einer verhältnismäßig stabilen Wirtschaftslage gerade in den größeren Ländern.

F. Die größten Hindernisse in den einzelnen Ländern und Regionen

Fragt man nach den Hindernissen beim Zugang zu Finanzdienstleistungen, so lässt sich der Literaturüberblick in drei große Themenkomplexe bündeln. Ein Komplex, der zumindest teilweise durch die Datenanalyse bestätigt wurde, ist das Fehlen der Grundvoraussetzungen für den geldwirtschaftlichen Austausch, das heißt die Nähe einer Bank und die finanzielle Bildung der Bevölkerung. In den Industrieländern ist die Frage der Bankfilialen zwar ein sensibles Thema, insgesamt jedoch von geringerer Bedeutung als der problematische Filialzugang für die ärmere Landbevölkerung in den Entwicklungsländern (wo die nächste Filiale kilometerweit entfernt sein kann). Darüber hinaus bezieht sich die Frage der finanziellen Bildung in den Industrieländern auf das Verständnis, welche Finanzdienstleistungen geeignet sind, wohingegen es in den Entwicklungsländern häufig darum geht, ob man überhaupt lesen oder schreiben kann. Zumindest in Afrika, Mittel- und Südamerika scheint eine Verbindung zwischen dem Verhältnis von Stadt- zu Landbevölkerung und dem gemessenen Zugang zu Finanzdienstleistungen zu bestehen. Vermutlich hat die Rückkehr zu einer wachsenden Bevölkerungskonzentration, die die industrielle Revolution und die Kommerzialisierung der Landwirtschaft begünstigt hat, auch die Vertiefung des geldwirtschaftlichen Austauschs vorangetrieben, der so wichtig für die Effizienzsteigerung und die allgemeine Wirtschaftsentwicklung ist. Ein zweiter Faktor, der den Zugang zu Finanzdienstleistungen beeinträchtigt, sind zweifelsohne die Kosten der Bankdienstleistungen, wengleich diese kaum dokumentiert sind. Diese sind auch Gegenstand des eigenartigen Paradoxons, dass die Armen, die von einer effektiven Nutzung der grundlegenden Bankprodukte ausgeschlossen sind, häufig

mehr bezahlen, um die gleichen wirtschaftlichen Mittel zu erhalten wie die vermeintlich unerschwinglichen Bankdienstleistungen, zu denen sie keinen Zugang haben. Letztlich stimmen einfach die rechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen (Zivilrecht, transparente Lizenzvereinbarungen, usw.) der meisten Wirtschaftsaktivitäten nicht, nimmt man einige wenige Industrieländern aus (Schätzungen zufolge in weniger als dreißig von über 200 Ländern). Der pragmatische Ansatz, der für den Umgang mit Kunden erforderlich ist, die sich am Rand der formalen Wirtschaftssysteme befinden, stößt häufiger auf den Druck der Regulierungsbehörden, bei der Bankenaufsicht und dem Kampf gegen die Geldwäsche mit der internationalen Best Practice Schritt zu halten.

G. Staatliche Mechanismen zur Stimulierung erreichbarer Finanzdienstleistungen

Aus dem Literaturüberblick ergeben sich drei große Themenkomplexe.

- Zunächst funktioniert der Versuch, den Zugang zu Finanzdienstleistungen verbindlich vorzuschreiben, nur in begrenztem Umfang, wengleich der Druck durch die Regulierungsbehörden helfen kann, das Thema auf der Tagesordnung der Bankenindustrie zu halten. Damit dies jedoch funktionieren kann, ist es wichtig, dass die Regulierungskosten nicht die Vermittlungskosten in die Höhe treiben, welche als eines der größten Hindernisse beim Zugang zu Finanzdienstleistungen identifiziert wurden.
- Die Schlussfolgerung, dass der Staat den Zugang zu Finanzdienstleistungen nicht zwingend vorschreiben kann, bedeutet jedoch nicht, dass er diesen Zugang nicht wenigstens stimulieren kann, indem er zumindest die Löhne, Gehälter und Sozialhilfeleistungen über Bankkonten auszahlt. Offensichtlich ist einer der wichtigsten Einflussfaktoren für den Selbstausschluss die Zahlung dieser Beträge in bar oder durch eine beliebige Art von Inhaber-Zahlungsanweisung.
- Der dritte große Themenkomplex bezieht sich auf die Notwendigkeit, die institutionellen Arrangements neu zu definieren, um zu versuchen und darauf hinzuarbeiten, auch ausgeschlossenen Gruppen, Zugang zu Finanzdienstleistungen zu ermöglichen - traditionell in der Form besonderer Kredit- oder Förderprogramme sowie durch die Erbringung grundlegender Bankdienstleistungen durch andere Kanäle wie zum Beispiel Postämter.

Ein weiterer Themenblock, der den Selbstausschluss zunächst verstärken wird, den Zugang zu Finanzdienstleistungen letztendlich jedoch verbessern sollte, ist das Ausüben von *Druck zur Transparenzsteigerung der Bankdienstleistungskosten*. Wie bereits erwähnt, besteht ein Paradoxon

des finanziellen Ausschlusses darin, dass die Armen häufig mehr für Finanzdienstleistungen bezahlen, die sie sich bei den größten Banken angeblich nicht leisten können. Dies führt zu einem anderen Thema, das in dieser Studie bisher noch nicht umfassend erörtert wurde, nämlich die Notwendigkeit der *finanziellen Bildung* und potentiellen Kunden zu zeigen, wie sie die Banken effizient nutzen können.

H. Bankeninitiativen zu Erhalt und Ausbau erreichbarer Finanzdienstleistungen

In den **Industrielländern** scheinen die meisten Banken außerhalb des Sparkassensektors (wie bereits in Abschnitt I erläutert) auf das Problem, wie die privaten Haushalte Zugang zu Finanzdienstleistungen erhalten, eher reaktiv auf die staatliche Politik zu handeln anstatt proaktiv. In der einschlägigen Literatur zum Thema Finanzzugang gilt dies als Merkmal für den Druck der Globalisierung und den Wunsch der Banken, den Shareholder Return vor dem Hintergrund der Desinflation, eines wachsenden Wettbewerbs und sinkender Margen zu bewahren – wobei die Banken nur das Notwendigste tun, um die Sorgen der staatlichen Politik angesichts des zunehmenden Ausschlusses zu zerstreuen, gleichzeitig aber ihre Filialnetze rationalisieren, beim Marketing Prioritäten setzen und bei ihren Produkten nach Quersubventionen streben. Im Gegensatz dazu besteht starkes Interesse an Programmen, mit denen kleinen und mittelständischen Unternehmen der Zugang zu Finanzdienstleistungen gewährt werden soll, und dieses wird wahrscheinlich noch steigen, nachdem die Attraktivität der subventionierten Finanzierung vor dem Hintergrund sinkender Marken und einer allgemeineren Intermediation privater Ersparnisse immer offensichtlicher wird.

Ähnliche Spannungen zeigen sich in den **Entwicklungsländern**, wo viele große Geschäftsbanken ihre Filialnetze verkleinert haben und sich inzwischen auf ihre rentabelsten Geschäftsbereiche konzentrieren. Es gibt jedoch zahlreiche Beispiele von Banken, die erfolgreiche Mikrofinanzunternehmen unter dem Dach ihrer großen Bankoperationen - allerdings deutlich abgegrenzt von diesen - geschaffen haben. Dadurch profitieren diese Mikrofinanzunternehmen von der Infrastruktur und den Kontrollsystemen eines ordnungsgemäß regulierten Bankenumfelds, entsprechen aber dennoch der Realität des Kleinkundengeschäfts. Üblicherweise konzentrieren sich diese Unternehmen auf die Bereitstellung von Mikrokrediten, allerdings hat dies schon häufig eine wachsende Menge begrenzter Spareinlagen und Kleingeschäfte nach sich gezogen. Auch gibt es Belege dafür, dass sich bankfremde Mikrokreditprogramme eigenständig in eine vollwertige bankbasierte Mikrofinanzierung verwandeln können.

I. Weiterer Handlungsbedarf des privaten und öffentlichen Sektors

Die Ergebnisse der Studie und diese kurze Zusammenfassung zeigen ganz deutlich, dass der Zugang zu und der Ausschluss von Finanzdienstleistungen nicht vom Bankensektor alleine bewältigt werden kann. Auch hier unterscheiden sich die Schlussfolgerungen für die ärmeren Entwicklungsländer von denen für die Industrieländer, wobei es jedoch auch einige Gemeinsamkeiten gibt:

- Der Zugang zu Finanzdienstleistungen ist eine ernstzunehmende Angelegenheit, die viel sorgfältiger und konsequenter gemessen werden muss, als dies bisher der Fall war. Es gibt bereits Bemühungen, die Umfragen bei der Bevölkerung und den Unternehmen zu vertiefen, allerdings sind diese Umfragen teuer und können daher häufig nur in großen Zeitabständen durchgeführt werden. Auch müssen die Mechanismen für die Erhebung von Anbieterdaten zur Zahl der Spareinlagen, Kredite und abgewickelten Transaktionen verbessert werden, da diese Datenerhebungen häufiger durchgeführt werden können als Marktstudien.
- Nachdem die Kosten ein entscheidendes Hindernis für den Zugang zu Finanzdienstleistungen darstellen, müssen diese sowohl im Hinblick auf die Kostentransparenz für den Kunden als auch hinsichtlich der Haltung der Aufsichtsbehörden zur Stabilität des Bankensystems stärker erörtert werden.
- Die Frage der Bildung – seien es mangelnde Finanzkenntnisse die zum Ausschluss von differenzierteren Bankdienstleistungen führen oder ein grundlegender Bildungsmangel, der sogar den Zugang zu den grundlegendsten Dienstleistungen verhindert – ist nicht nur Sache der Banken.
- Auch muss allgemeine Klarheit darüber herrschen, dass die direkten finanziellen Vorteile der Banken aus der Möglichkeit, auch die letzten 10% der potenziellen Kunden zu erreichen, in den Industrieländern begrenzt sind. Der Staat hat wahrscheinlich ein dringenderes Anliegen, diese Menschen in das Bankensystem zu integrieren als die Banken selbst, wobei bei der Regulierung die pragmatische Realität, mit diesen Randsegmenten des Marktes umzugehen, angemessen reflektiert werden muss. Die offizielle Haltung gegenüber dem Social Banking muss entsprechend angepasst werden.
- Genau diese pragmatische Realität gilt auch für die Versorgung der armen Landbevölkerung in den deutlich weniger entwickelten Ländern. Dies funktioniert jedoch nicht, wenn diese Aktivitäten einer schlecht konzipierten Regulierung unterliegen, die die Kosten der ländlichen Filialnetze und der bankenbasierten Mikrofinanzierung in die Höhe treibt.

J. Die Rolle der Sparkassen beim Ausbau erreichbarer Finanzdienstleistungen

Einige der aktivsten Antworten auf die staatliche Initiativen zur Verbesserung des Finanzzugangs und auf das generelle Problem, den Zugang zu Finanzdienstleistungen aufrecht zu erhalten und zu verbessern, kommen von den Sparkassen und anderen sozial engagierten Privatkundenbanken in der ganzen Welt. Bei vielen ist die vorbehaltlose Erbringung von Finanzdienstleistungen entweder in ihrem sozialen (und manchmal auch rechtlichen) Stiftungsauftrag festgelegt oder aber - im Fall der privaten Gemeinschaftsbanken - in ihrer Aufgabenbeschreibung. Deshalb ist es nicht verwunderlich, dass *die Sparkassen und andere sozial engagierte Privatkundenbanken bei weitem die größten Anbieter erreichbarer Konten in den Entwicklungs- und Schwellenländern sind, wobei diese etwa drei Viertel aller derartigen Konten anbieten*. Sogar in den Industrieländern sind diese Banken häufig die einzigen großen Bankunternehmen, die in den geografischen Randgebieten übrig geblieben sind und sich aktiv darum bemühen, das Problem der finanziellen Bildung in den Griff zu bekommen. Diese Studie bietet nun ein starkes Argument dafür, dass in den Entwicklungs- und Schwellenländern eine starke Präsenz von Sparkassen oder anderen Proximity Banken erforderlich ist, um einen umfassenden Finanzzugang zu gewährleisten. Darüber hinaus weist die Studie darauf hin, dass die Mikrofinanzierung die Aktivitäten der Proximity Banken vielmehr ergänzt denn ersetzt. Auch geht ein hohes Maß an gesellschaftlichem Eigentum in den Industrieländern häufig Hand in Hand mit einem erhöhten Finanzzugang für Privathaushalte und KMUs.

Es wäre irreführend anzunehmen, dass alle Sparkassen ausschließlich Sparinstitute sind. In den Entwicklungsländern verwandeln die postfremden Sparkassen die Hälfte ihrer Spareinlagen in Kredite. Darüber hinaus entspricht die durchschnittliche Darlehensgröße des gesamten Kreditportfolios der Sparkassen in Südamerika und Mitteleuropa in etwa der durchschnittlichen Darlehensgröße der spezifischen Mikrokreditprogramme. Ebenso wäre es irreführend zu denken, dass alle Sparkassen nur mit privaten Verbrauchern Geschäfte tätigen. Auf der ganzen Welt verschwimmt die Grenze zwischen der Finanzierung von Privatpersonen und der Finanzierung von Mikrounternehmen. Wie dem auch sei, viele Sparkassen in den Entwicklungsländern sind gerade im Bereich der Mikrofinanzierung besonders aktiv und sind auch auf dem Markt der Finanzdienstleistungen für kleine und mittelständische Unternehmen in den Industrieländern schon seit langer Zeit präsent. Ein gemeinsames Thema in den Industrieländern und den Entwick-

lungsländern ist die negative Wirkung auf den Zugang zu Finanzdienstleistungen, die aus dem Spannungsverhältnis zwischen den wirtschaftlichen Entwicklungsprogrammen zur Unternehmensförderung und Armutsbekämpfung einerseits und den finanzpolitischen Plänen einer standardisierten Regulierung und eines steigenden marktbasierten Wettbewerbs weltweit resultiert. Marktfremde Mechanismen (insbesondere die interne Quersubventionierung) geben den Sparkassen und anderen Proximity Banken häufig die Möglichkeit, in Gemeinschaften präsent zu bleiben, die von den großen Geschäftsbanken verlassen wurden. Diese Mechanismen stehen jedoch auch unter dem Druck einer Wettbewerbspolitik, die wenig Rücksicht darauf nimmt, dass sich diese Banken nicht freiwillig dazu entschieden haben, der größte und manchmal auch einzige Finanzdienstleister außerhalb der großen Finanzzentren zu sein. Dieser Bereich verlangt ein höheres Maß an Aufmerksamkeit und Handeln seitens der Politiker.

K. Schlussfolgerungen

- Der Zugang zu Finanzdienstleistungen ist von großer Bedeutung, muss jedoch separat von der Frage des finanziellen Ausschlusses gesehen werden, da die jeweiligen Lösungen unterschiedlich sind.
- Die Sparkassenbewegung setzt sich instinktiv dafür ein, den Zugang zu Finanzdienstleistungen zu verbessern, und die vorliegende Studie zeigt, wie wichtig diese ist, um den bereits existierenden Zugang aufrecht zu erhalten.
- Wie jüngst ermittelt, werden drei Viertel der 1,4 Milliarden erreichbaren Konten in den Entwicklungs- und Schwellenländern bei den Sparkassen geführt.
- Darüber hinaus wird eine Volkswirtschaft wohl kaum einen umfassenden Finanzzugang erreichen, wenn sie nicht über eine starke Präsenz der Sparkassen oder anderer Proximity Banken verfügt.
- Die Regulierungsbehörden müssen erkennen, dass die Regierungen, denen sie unterstehen, ein größeres Interesse an einem verbesserten Finanzzugang haben könnten als die Geschäftsbanken, weshalb die Regulierung entsprechend abgestimmt werden sollte.
- Wie immer darf die Leistung der Bankensysteme nicht isoliert von den politischen Wirtschaftssystemen verstanden werden, in denen diese operieren. Die Regierungen werden den Zugang zu Finanzdienstleistungen wahrscheinlich eher verbessern, indem sie das Fundament der Zivilgesellschaft stärken, anstatt zu versuchen, den Zugang zu Finanzdienstleistungen verbindlich vorzuschreiben und sich in die Produktkonzeption einzumischen.



WIS und ESV

Das WIS (Weltinstitut der Sparkassen) und die ESV (Europäische Sparkassenvereinigung) arbeiten weltweit mit Sparkassen und Privatkundenbanken zusammen, um deren Interessen international zu vertreten und grenzüberschreitende Geschäftsmöglichkeiten zu schaffen.

Das WIS ist einer der größten internationalen Bankenverbände und der einzige weltweite Vertreter von Sparkassen und Privatkundenbanken. WIS wurde 1924 gegründet und repräsentiert heute 1.080 Finanzintermediäre aus 86 Ländern, einschließlich aller ESV-Mitgliedsorganisationen.

Die 1963 gegründete ESV repräsentiert mit fast 1.000 Finanzintermediären aus 25 europäischen Ländern das wahrscheinlich größte europäische Netzwerk von Privatkundenbanken.

Anfang 2004 belief sich das Gesamtvermögen aller Mitgliedsbanken auf über 7,300 Milliarden €, die Nichtbankeinlagen auf 4,500 Milliarden € und die Nichtbankkredite auf etwa 3,800 Milliarden €.

Die Mitgliedsbanken betreiben zusammen mehr als 195.000 Filialen und beschäftigen 2,3 Millionen Mitarbeiter.