

18. Mai 2000/JE

Infobrief 18/00

Großbritannien; Zugang zu Finanzdienstleistungen; Politik

Zugang zu Finanzdienstleistungen – ein wachsendes Problem und wie die britische Regierung versucht, es zu lösen

Problem

Immer mehr Menschen haben keinen Anteil mehr am wachsenden gesellschaftlichen Wohlstand. Aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu bestimmten sozialen Gruppen sind ihnen wichtige Entwicklungschancen verschlossen; eine häufige Ursache ist der fehlende Zugang zu Finanzdienstleistungen. Als Folge müssen gerade die Ärmeren in vielen Lebenssituationen mehr Geld ausgeben als wohlhabendere Menschen. Dieses Phänomen findet sich in den meisten industrialisierten Ländern. In Großbritannien hat die Blair-Regierung diesen Problembereich zu einem Schwerpunkt ihrer Arbeit gemacht. Das Institut Für Finanzdienstleistungen widmet ihm im Herbst einen internationalen Kongress.

Studie (Großbritannien)

In Großbritannien wird dieses Problem schon länger bewusst wahrgenommen. Die britische Regierung hat – im Rahmen eines Programms gegen soziale Ausgrenzung – eine spezielle Arbeitsgruppe ins Leben gerufen, die Zugangsprobleme zu Finanzdienstleistungen untersucht hat. Die Ergebnisse sind im Bericht "Access to Financial Services" zusammengefasst, der im Internet unter <http://www.hm-treasury.gov.uk/docs/1999/pat14.pdf> publiziert ist. Im folgenden werden einige Kernaussagen dieses Berichts vorgestellt.

Die Ausgrenzung der Ärmeren von Finanzdienstleistungen ist nur selten auf die komplette Weigerung von Banken, mit ihnen zusammenzuarbeiten, zurückzuführen. Häufiger liegt das Problem darin, dass Banken keine Produkte anbieten, die die Be-

dürfnisse von Kunden mit niedrigem Einkommen befriedigen könnten. Eine spezielle Angebote für diese Zielgruppe können hier helfen. Allerdings sind die Gründe, warum Menschen, die in sozialen Problemgebieten wohnen, Bankdienstleistungen weniger wahrnehmen, oft mit diesen Gebieten selbst verbunden. Vielfach sind Bankfilialen geschlossen worden – und in Gebieten mit hoher Kriminalität sind Versicherungen gegen Diebstahl z.B. oft so teuer, dass die Bewohner sie sich nicht leisten können.

Zur Bekämpfung der finanziellen Ausgrenzung gibt es kein Patentrezept. Der Bericht gibt im Ganzen über 40 einzelne Empfehlungen, wie das Problem angegangen werden kann. Vielfalt und Auswahl bei Finanzdienstleistungen sind wichtige Aspekte, um auch Ärmeren passende Lösungen anbieten zu können. Wichtig ist es, dass neue und alternative (Vertriebs-)Wege gefunden werden, um Finanzdienstleistungen bereitzustellen.

Hier sind vor allem die Banken gefragt, Ihre Dienste auch auf Haushalte mit geringen Einkommen auszudehnen und Vertriebswege und Produkte zu entwickeln, mit denen Menschen in sozial benachteiligten Wohnvierteln oder aus sozial benachteiligten Gruppen erreicht werden können. Die britische Regierung zielt darauf, mit den Banken zusammenzuarbeiten, um gesetzliche Regelungen zu vermeiden.

Jedoch setzte die Arbeitsgruppe nicht nur bei den Banken einen Schwerpunkt. Gefragt wurde,

- welche Möglichkeiten zur Einführung von Kreditgemeinschaften (*Credit Unions*) es aufbauend auf bereits geplanten Gesetzesänderungen gibt,
- wie Versicherungsleistungen auch sozial benachteiligten Gruppen zugänglich gemacht werden können,
- welche Rolle neben den Banken die Postämter und andere Organisationen spielen können, um Finanzdienstleistungen in sozial benachteiligten Umfeldern zugänglich zu machen.

Kreditgemeinschaften

Kreditgemeinschaften (*Credit Unions*) stehen in der ursprünglichen Tradition der Raiffeisenbewegung. Sie bieten nur eine eingeschränkte Produktpalette, aber sehr übersichtliche Konditionen. Mitglieder, die einen regelmäßigen Betrag (ab £ 0,50 pro Woche) sparen, können Kredit bekommen, in der Regel bis zum doppelten Guthabenbetrag – ohne weitere Sicherheiten. Die Kreditzinsen belaufen sich auf maximal 1% pro Monat (= 12,68% eff. Jahreszins). Kreditgemeinschaften bieten also die Vorteile, dass

- sie für Geringverdiener offen sind,
- auch das Sparen kleiner Beträge gefördert wird
- sie preiswerte Kleinkredite bereitstellen können
- sie eine Brücke zu anderen Finanzdienstleistungen bieten können.

Um diesen Organisationen größere Wirkung und Wachstum zu erlauben, soll das Bankwesen dereguliert werden. Zudem soll eine Dachorganisation (*Central Services Organisation*) für die Kreditgemeinschaften geschaffen werden.

Versicherungen

Geringverdiener schließen weniger auf ihre Risiken abgestimmte Versicherungen ab als andere. Die Gründe liegen zum einen in zu hohen Prämien (insbesondere für

Hausratsversicherungen in Problemstadtteilen), zum anderen an den Zahlungsmodalitäten. Fast ausschließlich wird Überweisung oder Abbuchung verlangt, was für Menschen ohne Girokonto unmöglich ist.

Ein Lösungsansatz hier ist das "Versicherung-mit-Miete"-System (*Insurance With Rent*). Vermieter von Sozialwohnungen schließen Gruppenversicherungen für ganze Wohnkomplexe ab. Mieter, die an diesem System teilnehmen, zahlen dann die Versicherungsbeiträge mit der Miete an den Vermieter. Zur Zeit wird dies hauptsächlich für Hausratsversicherungen praktiziert. Der Bericht schlägt vor, dies auch auf andere Versicherungsarten auszuweiten. Die Bezahlung könnte alternativ auch über Postämter oder andere Organisationen abgewickelt werden, die dann die Nehmer der Gruppenversicherungen sind. Das Ziel sollte sein, dass jeder in sozial benachteiligten Gegenden Zugang zu allen Versicherungsarten hat.

Bankdienstleistungen

In Großbritannien haben heute noch fast 10% aller Haushalte kein Girokonto. Es ist für sie schwieriger und teurer, an andere Finanzdienstleistungen zu kommen. Dieses Problem kann angegangen werden, indem gezielt für einfache Konten geworben wird, die ein Überziehen nicht erlauben, und Banken verpflichtet werden, solche anzubieten. Für manche ist noch immer die Angst vor Überziehungszinsen und die Furcht, die Übersicht über die Finanzen zu verlieren, der Grund, ohne Girokonto zu leben.

Die Umstellung bei den Zahlungen von Sozialleistungen auf automatische Überweisungen soll ebenfalls die Nachfrage nach solchen einfachen Konten erhöhen. Schließlich erlaubt die Einführung eines Computersystems bei den Postämtern es aber auch, Menschen ohne Girokonto bessere Finanzdienstleistungen anzubieten. Der Bericht legt dar, dass in Großbritannien Postämter eine wichtige Aufgabe übernehmen können, weil sie ein sehr dichtes Filialnetz haben und auch in sozial benachteiligten Gegenden vertreten sind.

Finanzberatung und Kreditzugang

Menschen, die nach Arbeitslosigkeit wieder eine Stelle annehmen, haben einen besonderen Bedarf an Finanzberatung. Sie verlieren gleichzeitig Anspruch auf staatliche Hilfe, und die Kreditgeber stürzen sich auf sie. Es muss daher eine Lösung gefunden werden, wie eine bessere Finanzberatung organisiert werden kann. Zudem muss geprüft werden, ob für Geringverdiener verstärkt Kreditmöglichkeiten aus staatlichen Mitteln angeboten werden können.

Die Studie legt fest, welche der Vorschläge jeweils bis Ende 2000, 2003 und 2005 umgesetzt sein sollen. Gelingt dies nicht, wird die Regierung gesetzliche Maßnahmen einleiten. Das Ziel ist, daß Ende 2005 Haushalte mit geringem Einkommen genauso intensiv Bankdienstleistungen wahrnehmen wie andere Haushalte.

Die Art der Vorgehensweise der britischen Regierung um ihr Ziel „Zugang zu Finanzdienstleistungen“ einzulösen, ist aus deutscher Sicht interessant:

1. Eine wohl eher wirtschaftsliberal zu nennende Regierung stellt Defizite im Bereich der Chancengleichheit/sozialen Versorgung fest.
2. Sie gründen ein Expertenkommittee aus Fachleuten und Anbietern, die ein Jahr nach Ursachen und Maßnahmen suchen.

3. Deren Abschlussbericht wird dann von der zuständigen Ministerin aufgegriffen. Es wird daraus ein Papier mit Forderungen zur Umsetzung von Verbesserungsmaßnahmen abgeleitet. Diese richten sich überwiegend an die Anbieter.
4. Gleichzeitig werden die Anbieter mit der Aussicht auf anderweitige mögliche Gesetzesinitiativen motiviert, das Problem selbst in die Hand zu nehmen und zu lösen.

Der letzte Punkt wurde besonders illustriert, durch eine Aussage der Wirtschaftsministerin: (Vgl. Bennett, R., "Move to shame banks over financial exclusion", Financial Times v. 21.10.1999, Titelseite) Dies war eine gezielte Anspielung auf den US-amerikanischen Community Reinvestment Act (CRA), der dort die Banken zu jährlichen Bilanzen über ihr Kreditengagement in benachteiligten Stadtteilen und zur Bekämpfung von Armut zwingt.

Hier wird also versucht, Wirtschaftspolitik und soziale Zielsetzungen zu kombinieren. Über Anreize und nicht direkte Subventionen oder Staatsintervention sollen die Ziele umgesetzt werden. Wir werden in den nächsten Jahren sehen, inwieweit dies funktioniert.

Konferenz

Vor diesem Hintergrund veranstaltet das IFF am 22. und 23. September 2000 in Göteborg einen internationalen Kongress mit dem Thema "Zugang zu Finanzdienstleistungen: Verantwortung für wachsenden Bedarf". Es geht dabei in Vorträgen und Workshops um Probleme beim Zugang zu Finanzdienstleistungen in Europa und Perspektiven für Finanzdienstleistungen im 21. Jahrhundert. Im Vorfeld findet ein Wettbewerb um sozial verantwortliche Bankprodukte statt (*best practice competition*), der mit einer Preisverleihung in Göteborg am 23. September endet.

Nähere Informationen erhalten Sie im Internet auf der Homepage des IFF unter <http://www.iff-hamburg.de>.