



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Generaldirektion Binnenmarkt und Dienstleistungen

FINANZINSTITUTE

Privatkundengeschäft, Verbraucherpolitik und Zahlungsverkehrssysteme

Brüssel, den 6.2.2009
MARKT/H3/MI D(2009)

FINANZIELLE EINGLIEDERUNG – EIN KONTO FÜR JEDERMANN KONSULTATIONSPAPIER

1. EINLEITUNG

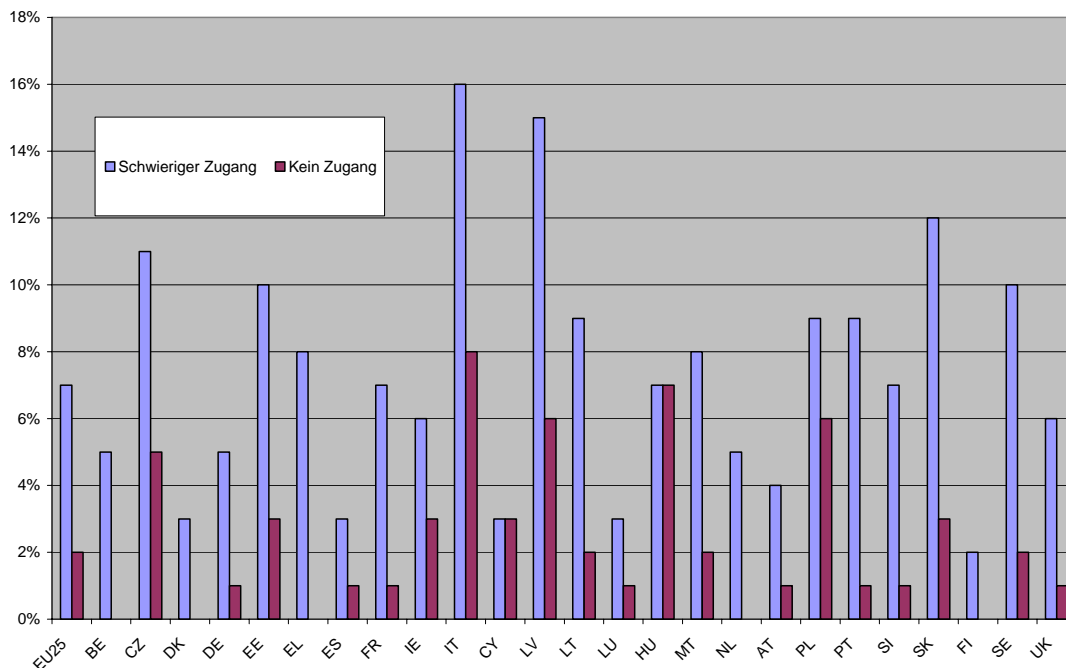
In den letzten Jahrzehnten ist der Zugang zu grundlegenden Finanzdienstleistungen zu einer unentbehrlichen Voraussetzung für die Teilnahme am wirtschaftlichen und sozialen Leben einer modernen Gesellschaft geworden. Vor allem der Zugang zu einem Bankkonto, das ein Minimum an Basisgeschäften anbietet, und dessen Nutzung sind zu einem Schlüsselfaktor für die soziale Integration geworden. Die Verwendung von Bargeld ist rückläufig, da Gehälter, Versorgungsleistungen und andere Leistungen immer mehr über Bankkonten gezahlt werden. Auch Verbrauchsgüter und Dienstleistungen werden verstärkt mit Zahlungskarten erworben. Nachweislich ist jedoch noch immer eine bedeutende Zahl europäischer Bürger von den Finanzdienstleistungen ausgeschlossen, was zu einem größeren Risiko der sozialen Ausgrenzung führt. Die finanzielle Ausgrenzung kann auch ein Hindernis für den europäischen Binnenmarkt darstellen. Derzeit ist der grenzübergreifende Zugang zu einem Bankkonto in der EU anscheinend beschränkt, zumindest in einem gewissen Maße, denn Gebietsfremde haben nicht immer Zugang zu einem Bankkonto in einem anderen Mitgliedstaat.

Die finanzielle Ausgrenzung kann potenziell viele Gesichter haben. Diese Konsultation beschränkt sich indes auf einfache Bankkonten, auch wenn zu einem späteren Zeitpunkt ebenfalls andere Finanzdienstleistungen beleuchtet werden können, die für die finanzielle Ausgrenzung eine Rolle spielen könnten. Bei einem einfachen Bankkonto handelt es sich um ein Bankkonto, über das Dienstleistungen wie die Durchführung und der Erhalt elektronischer Zahlungen für Güter und Dienstleistungen (z.B. Überweisungen, Lastschriften, Daueraufträge) getätigt sowie Abhebungen vorgenommen werden können, ohne dass die Möglichkeit eines Überziehungskredits besteht.

Gemäß der Eurobarometer-Umfrage von 2007¹ halten 7 % der Befragten den Zugang zu einem Bankkonto für schwierig und 2 % haben überhaupt keinen Zugang dazu.

¹ Eurobarometer-Umfrage 260 *Verbrauchermeinungen zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse* (Juli 2007), die die gesamte EU ohne Bulgarien und Rumänien abdeckt.

Abbildung 1: Prozentsatz der Bevölkerung, der den Zugang zum Bankensystem über ein Girokonto für schwierig oder unmöglich hält



Quelle: Eurobarometer 260 – Verbrauchermeinungen zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (2007)

In den meisten Ländern ist eine Großzahl von Bürgern finanziell ausgegrenzt, d.h. sie haben Schwierigkeiten beim Zugang oder der Nutzung eines einfachen Bankkontos auf dem etablierten Markt. Diese Menschen befinden sich oftmals bereits in einer schwierigen sozialen Lage, d.h. sie leben von geringen Einkommen, sind arbeitslos, alleinerziehend, Empfänger von Sozialhilfe, im Ruhestand oder Einwanderer. Man kann also davon ausgehen, dass die finanzielle Ausgrenzung Bestandteil einer wesentlich größeren sozialen Ausgrenzung ist, der sich einige Bevölkerungsgruppen gegenüber sehen, denen es an Unterkunft, Erziehung oder Gesundheitsfürsorge sowie Beschäftigung fehlt.

In Anbetracht der derzeitigen Finanzkrise dürften immer mehr Verbraucher in diese Lage geraten. Der Zugang zu grundlegenden Finanzdienstleistungen könnte schwieriger werden, da auch die Fähigkeit der Branche, den Bedürfnissen der Verbraucher zu genügen, beeinträchtigt werden wird, was möglicherweise zu einem Anstieg der von den etablierten Finanzdienstleistungen ausgegrenzten Bürger führen wird.

Nach Auffassung der Kommission muss die Situation verbessert werden, so dass allen europäischen Bürgern letztendlich ein angemessener Zugang zu einem Bankkonto garantiert wird. Diese Auffassung wurde auch in einer Reihe jüngster Kommissionserklärungen vertreten, in denen die Notwendigkeit unterstrichen wurde, die Position der Verbraucher und ihre Rolle zu stärken².

² Grünbuch über Finanzdienstleistungen für Privatkunden, KOM (2007) 226, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007DC0226:DE:NOT>), Mitteilung zur Vermittlung und Erwerb von Finanzwissen, KOM (2007) 808 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007DC0808:DE:HTML>, Verbraucherpolitische Strategie 2007-2013 – KOM (2007) 99,

In ihrem Arbeitsdokument zu den Initiativen im Bereich der Privatkundendienstleistungen³, das der Mitteilung „Ein Binnenmarkt für das Europa des 21. Jahrhunderts“⁴ vom November 2007 beigelegt wurde, forderte die Kommission alle Interessengruppen zu Überlegungen darüber auf, wie gewährleistet werden kann, dass ab einem bestimmten Stichtag keinem EU-Bürger mehr der Zugang zu einem Bankkonto verwehrt wird. Das gleiche Ziel ist auch Bestandteil der Erneuernten Sozialagenda⁵, die im Juli 2008 verabschiedet wurde.

2. FINANZIELLE AUSGRENZUNG BLEIBT EIN PROBLEM

Trotz vieler positiver Maßnahmen, die sowohl von den nationalen Behörden als auch von den Finanzdienstleistern bereits ergriffen wurden, zeigen die Erfahrungen, dass in der gesamten EU noch beträchtliche Anstrengungen zu unternehmen sind, um den Zugang zu den Bankdienstleistungen für jeden Bürger zu gewährleisten. Heutzutage können viele EU-Bürger nicht in den Genuss der Vorteile des Binnenmarkts kommen oder – was noch schlimmer ist – befinden sich bereits in einer Situation der sozialen und/oder finanziellen Ausgrenzung. In einer marktorientierten Wirtschaft konzentrieren sich die Finanzdienstleister oftmals auf jene Verbraucher, die sich in einer kommerziell attraktiven Lage befinden, und bieten schlechter gestellten Verbrauchern nicht die gleiche Palette an Produkten und Möglichkeiten an, die sicherstellen, dass ihre Interessen mitberücksichtigt werden. Deshalb müssen Anstrengungen zur Gewährleistung des Zugangs zu einem regulären Bankkonto unternommen werden, das effizient verwaltet und zu vernünftigen Kosten angeboten wird.

Das Bankwesen hat sich von einer persönlichen Dienstleistungssparte zu einem elektronischen Dienstleistungsbereich entwickelt, der für viele Bürger schwer verständlich ist. Bürger ohne Bankkonto müssen gezielter angesprochen und mit den richtigen Produkten und Dienstleistungen konfrontiert werden. Man kann davon ausgehen, dass ein reguläres Bankkonto den Weg zu anderen Produkten wie Spareinlagen, Versicherungen und Kredite eröffnet und folglich der Zugang zu grundlegenden Bankdienstleistungen bei Maßnahmen wie der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und der Bereitstellung von Wohnraum, Bildung und Gesundheitsfürsorge eine ausschlaggebende Rolle spielt. Darüber hinaus würde der Zugang zu einem Bankkonto für jeden Bürger der gesamten Gesellschaft zu Gute kommen, da die verschiedenen Arten von Sozialleistungen kosteneffizienter zugewiesen werden könnten.

http://ec.europa.eu/consumers/overview/cons_policy/doc/DE_99.pdf,

Empfehlung zur aktiven Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen, 2008/867/EG,

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:307:0011:0014:DE:PDF>.

³ SEK (2007) 1520, http://ec.europa.eu/citizens_agenda/docs/sec_2007_1520_en.pdf.

⁴ KOM (2007) 724, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007DC0724:DE:NOT>.

⁵ KOM (2008) 412, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:DKEY=473792:DE:NOT>.

Es bedarf also der Zusammenarbeit mit allen Interessengruppen, um Mittel und Wege zur Abhilfe der Situation zu finden. Die derzeitigen Finanzmarkturbulenzen haben mehr denn je gezeigt, dass Finanzen effizient verwaltet werden müssen, und das Bewusstsein für eine notwendige stärkere finanzielle Eingliederung der Bürger in der gesamten EU geschärft. Diese Entwicklung könnte allerdings mit der Suche der Finanzdienstleister nach mehr Sicherheit kollidieren, die nun mehr denn je geneigt sind, ihre Produkte Kunden mit niedrigem Risiko anzubieten.

3. ZWECK UND UMFANG DER KONSULTATION

Diese Konsultation zielt darauf ab, die Standpunkte sämtlicher Interessengruppen zu der Frage einzuholen, wie die finanzielle Eingliederung verbessert und insbesondere am Besten gewährleistet werden kann, dass jeder EU-Bürger oder EU-Gebietsansässiger ab einem bestimmten Datum Zugang zu einem regulären Bankkonto hat.

Die Kommissionsdienststellen würden vor allem Beiträge zu der Frage begrüßen, wie die Zuständigkeiten und Kompetenzen zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor – und noch weitergehend zwischen der nationalen und der europäischen Ebene – am Besten aufgeteilt werden sollten, um die finanzielle Ausgrenzung anzugehen, und auf welche Instrumente dafür zurückgegriffen werden könnte.

Diese Konsultation beschränkt sich auf das Thema des Zugangs zu regulären Bankkonten, das – wie oben erwähnt – Dienstleistungen wie Zahlungen und Abhebungen umfasst, Überziehungskredite aber ausschließt. Auf andere Finanzdienstleistungen wie Spareinlagen, Versicherungen, Pensionen und Kredite kann zu einem späteren Zeitpunkt eingegangen werden.

Die Interessengruppen werden gebeten, ihre Antworten auf die in diesem Konsultationspapier aufgeworfenen Fragen bis zum 6. April 2009 an folgende E-mailadresse zu senden: markt-retail-consultation@ec.europa.eu. Sofern es die Interessengruppen in ihren Antworten nicht ausdrücklich abgelehnt haben, werden die Beiträge auf der Website der Kommission veröffentlicht. Um zu sehen, wie Sie Ihren Beitrag einreichen können, gehen Sie bitte auf die Website der GD Binnenmarkt unter http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/2009/financial_inclusion_annex_en.htm.

<p>Frage 1: Teilen Sie das globale Ziel der Kommission, dass jeder EU-Bürger bzw. EU-Gebietsansässiger ab einem bestimmten Datum Zugang zu einem regulären Bankkonto haben sollte? Wie könnten die Hauptherausforderungen zur Erreichung dieses Ziels aussehen?</p>
--

4. AKTUELLE LAGE IN DEN MITGLIEDSTAATEN

2008 veröffentlichte die Kommission eine der Faktenermittlung dienende Studie zum Thema *Finanzdienstleistungen und Vermeidung finanzieller Ausgrenzung*, die die derzeitige Situation in der EU und insbesondere in 14 Mitgliedstaaten⁶ beleuchtete. In dieser Studie werden Daten zum Niveau, den Ursachen sowie den Folgen der finanziellen Ausgrenzung in den Mitgliedstaaten zusammen getragen. Beschrieben werden außerdem die unterschiedlichen politischen Antworten, die in diesen Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der auf den Einzelkunden zugeschnittenen Bankdienstleistungen, Kredite und Spareinlagen ausgearbeitet wurden.

Die Ergebnisse der Studie wurden am 28. Mai 2008 auf einer von der Kommission anberaumten hochrangig besetzten Konferenz⁷ vorgestellt. An ihr nahmen 400 Vertreter aller einschlägigen Interessengruppen teil, d.h. Vertreter der öffentlichen Behörden, des Finanzsektors, der Verbraucherverbände, der Nichtregierungsorganisationen und der Hochschulen. Im Wesentlichen kam man auf der Konferenz zu dem Schluss, dass gut funktionierende Märkte zwar wichtige Katalysatoren für die soziale Eingliederung sind, allein aber keine im Finanzsektor solidarischere Gesellschaft bewerkstelligen können und es folglich besserer Strukturpolitiken bedarf. Die Konferenz schloss damit, dass die öffentlichen Behörden sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene dafür verantwortlich sind, dass alle Bürger Europas Zugang zu den Basisdienstleistungen erhalten und diese adäquat nutzen können.

4.1. Niveau der finanziellen Ausgrenzung in der EU

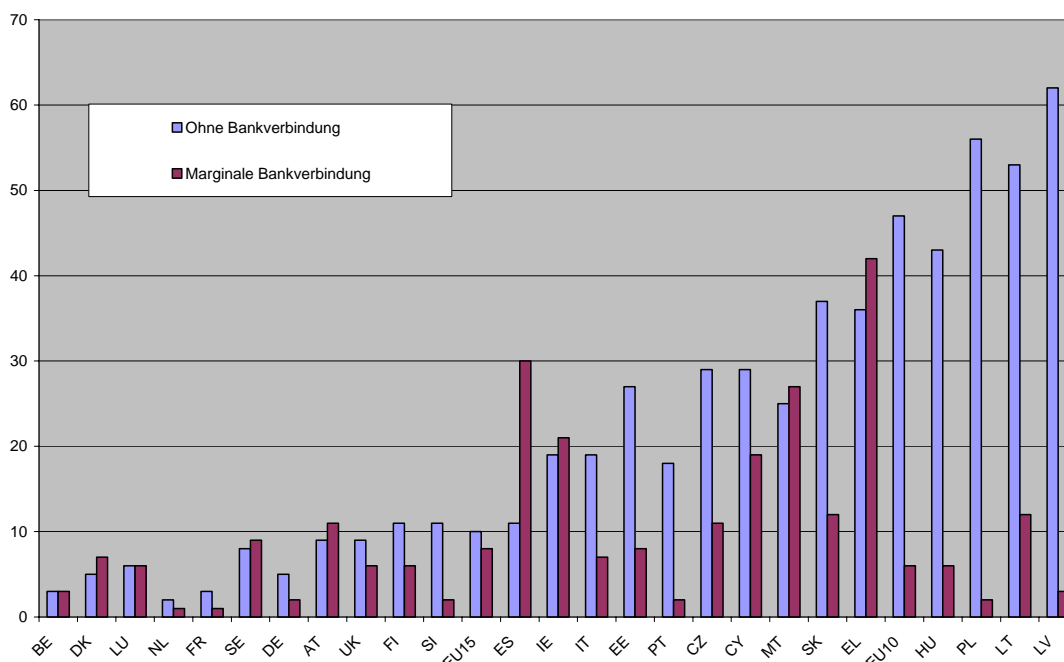
Auch wenn Statistiken über Personen ohne Bankverbindung nicht unbedingt ein vollständiges Bild von der finanziellen Ausgrenzung vermitteln, da einige Bürger es traditionell vorziehen, keine Beziehungen zum Finanzsektor zu unterhalten, stellen sie doch einen verlässlichen Indikator für die finanzielle Ausgrenzung dar. Einer Eurobarometer-Umfrage von Ende 2003 zufolge hatten 10 % der Erwachsenen ab 18 Jahren in den EU15-Ländern (Mitgliedstaaten vor Mai 2004) und 47 % der Erwachsenen in den EU10-Ländern (Mitgliedstaaten, die der EU im Mai 2004 beitraten) überhaupt kein Bankkonto. Weitere 8 % in der EU15 und 6 % in den anderen Mitgliedstaaten verfügten lediglich über ein Einlagenkonto ohne Zahlungskarte oder Scheckbuch. 7 % aller Erwachsenen in den EU15-Ländern und 34 % in den anderen Mitgliedstaaten hatten weder ein Giro- noch ein Einlagenkonto und keinen Zugang zu revolvingierenden Krediten oder Spareinlagen.

⁶ http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_inclusion/2008/financial_exclusion_study_en.pdf und <http://www.fininc.eu/index.de.html>.

⁷ http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/events_de.htm#financial_exclusion

Das Niveau der Ausgrenzung von auf den Einzelkunden zugeschnittenen Bankdienstleistungen reicht von 2 % in den Niederlanden bis hin zu 62 % in Lettland⁸. Diejenigen, die am Ehesten von der finanziellen Ausgrenzung betroffen sind, gehören schutzbedürftigen Bevölkerungsgruppen an (Bürger mit geringem Einkommen, Arbeitslose, Alleinerziehende, Behinderte). Oftmals handelt es sich auch um Personen, die in Gebieten leben, in denen keinerlei Finanzdienstleistungen angeboten werden.

Abbildung 2: Prozentsatz der Bevölkerung, der keinerlei Zugang zu einem regulären Girokonto hat (Bürger ohne Bankverbindung) oder der lediglich einen begrenzten Zugang dazu hat (Bürger mit marginaler Bankverbindung)



Quelle: *Financial services provision and prevention of financial exclusion*, Luisa Anderloni, Bernard Bayot, Piotr Błędowski, Małgorzata Iwanicz-Drozdowska and Elaine Kempson, 2008.

4.2. Ursachen der finanziellen Ausgrenzung

Beim Zugang zu Basisfinanzdienstleistungen und deren Nutzung spielen eine Reihe gesellschaftlicher Faktoren eine große Rolle. So wird die finanzielle Ausgrenzung auch durch demografische Veränderungen wie die Alterung der Bevölkerung und den Trend bei den jungen Bürgern, ihr Zuhause erst relativ spät zu verlassen und deshalb kein Bankkonto zu eröffnen, beeinflusst. Die infolge der Terroranschläge erlassenen strengeren Geldwäschevorschriften haben ebenfalls dazu geführt, dass der Zugang zu den Dienstleistungen erschwert wurde und einige Bürger nicht in der Lage sind, die Identitätsanforderungen zu erfüllen, so dass es für sie fast unmöglich ist, ein reguläres Bankkonto zu eröffnen.

⁸ Eurobarometer-Umfrage 60.2 (EU15) und 2003.5 (EU10) von 2003.

Viele Aspekte der finanziellen Ausgrenzung stehen auch mit der Verfügbarkeit und der Nachfrage nach Dienstleistungen im Zusammenhang. Die mit Bankkonten verbundenen Bedingungen und hohen Kosten schrecken sowohl vom Zugang als auch von der Nutzung ab. Einige Bevölkerungsgruppen schließen sich aber auch selbst aus, wie z.B. ältere Bürger, Einwanderer oder Bürger mit niedrigem Einkommen. Sie wollen keine auf den Einzelkunden zugeschnittenen Bankdienstleistungen, weil sie den Finanzinstituten misstrauen, den Verlust ihrer finanziellen Kontrolle befürchten oder einfach keinen Zugang zum Internet haben.

In der nachfolgenden Tabelle wurden Informationen aus 14 Ländern zusammen getragen. Sie zeigen, dass Themen wie demografische und arbeitsmarktbedingte Veränderungen, der technologische Rückstand, Risikobewertung und Marketing sowie Sorgen hinsichtlich der Kosten zu den Hauptursachen der finanziellen Ausgrenzung zählen.

Tabelle 1: Ursachen der finanziellen Ausgrenzung in 14 europäischen Ländern

Gesellschaftliche Faktoren	Arbeitsmarktveränderungen	8/14
	Einkommensunterschiede	8/14
	Liberalisierung der Märkte, weniger Aufmerksamkeit für marginale Marktsegmente	6/14
	Liberalisierung der Märkte, keine Einrichtungen für Niedrigeinkommen mehr	5/14
	Sozialhilfe	5/14
	Demograf. Veränderung, Überschuldung	4/14
	Geldwäscheregeln / Identitätsüberprüfungen	3/14
	Steuerpolitik	3/14
	Demograf. Veränderungen bei der jungen Bevölk.	2/14
	Demograf. Veränderungen bei Einwanderern/Minderheiten	2/14
	Bargeld geläufiges Zahlungsmittel	1/14
Angebotsfaktoren	Risikobewertung	8/14
	Marketing	8/14
	Geografischer Zugang	7/14
	Produktdesign (Bedingungen)	7/14
	Art des Dienstleistungsangebots (z.B. Internet)	7/14
	Schwierigkeit der Auswahl	7/14
	Preis	4/14
	Produkttyp	1/14
Nachfragefaktoren	Sorgen über Kosten	8/14
	Glaube, nicht für Arme/geringes Selbstwertgefühl	8/14
	Angst vor Verlust der finanziellen Kontrolle	7/14
	Misstrauen gegenüber Anbietern	7/14
	Vorzug alternativer Anbieter und kulturelle Faktoren	4/14
	Religion	4/14
	Widerstand gegen Nutzung	4/14
	Schlechte Erfahrungen in der Vergangenheit	1/14
	Angst vor Beschlagnahme	1/14

Quelle: *Financial services provision and prevention of financial exclusion*, Luisa Anderloni, Bernard Bayot, Piotr Błędowski, Małgorzata Iwanicz-Drozdowska and Elaine Kempson, 2008.

4.3. Folgen der finanziellen Ausgrenzung

Die finanzielle Ausgrenzung wirkt sich direkt und indirekt auf die Art und Weise aus, in der Einzelpersonen ihr Geld verwalten. Sie ist aber auch Bestandteil einer viel weiter gehenden sozialen Ausgrenzung, die die gesamte Lebensqualität der Bürger, wie z.B. ihr Konsumverhalten, ihre Teilnahme an wirtschaftlichen Tätigkeiten oder ihr Zugang zum sozialen Schutz sowie zur Einkommensverteilung und zum Vermögen betrifft.

Die weitverbreitete Umstellung vom Bargeld auf elektronische Zahlungen macht die Lage nicht einfacher, da die Unmöglichkeit des Zugangs zu einem Bankkonto die Begleichung von Rechnungen noch kostspieliger macht, denn in der Regel liegen die Kosten für gesondert getätigte Bankdienstleistungen höher als bei einer stabilen Bankverbindung. Darüber hinaus bieten viele Versorgungsunternehmen Kunden, die im Lastschriftverfahren abbuchen lassen, ermäßigte Sätze, und Einzelhändler Kunden, die mit einer Zahlungskarte bezahlen, niedrigere Preise für Güter und Dienstleistungen. Wichtiger aber noch ist, dass Bürger ohne Bankkonto in den meisten Mitgliedstaaten faktisch keinen Zugang zur Beschäftigung haben, da eine der Voraussetzungen für die Unterzeichnung eines Arbeitsvertrags für den zukünftigen Beschäftigten die Angabe seiner Kontonummer ist.

Über die Folgen finanzieller Art hinaus kann die Tatsache, keinen Zugang zu einem Bankkonto zu haben oder nicht zu wissen, wie Bankdienstleistungen angemessen zu nutzen sind, dem Selbstwertgefühl des Einzelnen schaden und zur Selbstisolierung in sozialen Beziehungen führen.

Frage 2: Stimmen Sie der Darstellung der Ursachen und der Folgen der finanziellen Ausgrenzung zu? Bringen Sie bitte weitere Informationen bei, falls vorhanden.

5. VIELFALT DER LÖSUNGSANSÄTZE ZUR BEHEBUNG DER FINANZIELLEN AUSGRENZUNG IN DER EU

5.1. Ausdehnung der Debatte auf nationaler Ebene

Das Bewusstsein in Bezug auf die finanzielle Ausgrenzung und die Debatte darüber klaffen in der EU weit auseinander. In den Mitgliedstaaten, die der EU vor Mai 2004 angehörten, ist das Bewusstsein stärker ausgeprägt und wird die Debatte intensiver geführt. Daran nehmen die nationalen Regierungen, Verbraucherverbände, soziale Nichtregierungsorganisationen und wissenschaftliche Kreise teil. Demgegenüber wurde in den anderen Mitgliedstaaten nur begrenzt oder überhaupt nicht über die finanzielle Ausgrenzung diskutiert. Da diese Gesellschaften sich aber zu einer Gesellschaftsform entwickeln, in der die Finanzdienstleistungen im alltäglichen Leben eine immer wichtigere Rolle spielen, drängt sich das Problem der finanziellen Ausgrenzung wesentlich stärker auf.

5.2. Rolle der Erbringer von Finanzdienstleistungen

Für den Finanzdienstleistungssektor ist die finanzielle Eingliederung sowohl eine gesellschaftliche Herausforderung als auch eine Geschäftsmöglichkeit, die beiden Parteien langfristig zu Gute kommen wird. In vielen Ländern ist die soziale Verantwortung der Unternehmen zum Bestandteil der Entwicklungs-, Marketing- und externe Kommunikationsstrategien der Finanzinstitute geworden. Unter den Oberbegriff der sozialen Verantwortung der Unternehmen fällt u.a. auch das Interesse, das marginalen Kunden entgegen gebracht wird.

Die Finanzdienstleister benötigen Kunden, die gut informiert und zuversichtlich sind sowie zumindest Zugang zu Basisbankdienstleistungen haben. Da sich neue Bankkunden stärker an der Gesellschaft beteiligen, werden sie potenzielle Kunden für andere Finanzdienstleistungsprodukte und vergrößern somit das gesamte Marktvolumen. Damit wird auch der Trend weg von beleggebundenen Finanzgeschäften hin zu elektronischen gefördert, was die Kosten der Branche senkt.

5.2.1. Von den Finanzdienstleistern eingeleitete Schritte

Die Finanzdienstleister in der EU haben eine Reihe von Maßnahmen zur Verbesserung der Zugänglichkeit und der Nutzbarkeit von Finanzdienstleistungsprodukten erlassen:

- Entwicklung neuer Produkte und Dienstleistungen

Einige Dienstleister (z.B. in Belgien, Deutschland, Italien, Irland und dem Vereinigten Königreich) haben sich darum bemüht, Lösungen für die finanzielle Ausgrenzung in verschiedenen Bereichen der Erbringung von Finanzdienstleistungen zu finden und umzusetzen. Dazu gehören die Entwicklung neuer Produkte und Dienstleistungen, die auf die Bedürfnisse der finanziell ausgegrenzten Bürger besser zugeschnitten sind, die Arbeit in Partnerschaften mit Organisationen ohne Erwerbscharakter oder öffentlichen Behörden, um die Kosten für die Bankdienstleistungen zu senken und Hindernisse bei ihrem Zugang abzubauen und um das Finanzwissen jener auszubauen, die bei der Nutzung dieser Dienstleistungen eher zurückhaltend sind.

Kommerzielle Dienstleister mit sozialer Ausrichtung, wie Sparkassen, Postämter und andere genossenschaftlich ausgerichtete Dienstleister waren bei der Entwicklung dieser neuen Produkte besonders aktiv.

- Entwicklung freiwilliger Chartas und Verhaltenskodizes

Freiwillige Chartas und Verhaltenskodizes im Hinblick auf die Bereitstellung von regulären Bankkonten, die von den Banken mit Hilfe ihrer Berufsverbände selbst entwickelt wurden, sind eine gemeinsame Antwort auf die finanzielle Ausgrenzung (z.B. in Italien, Deutschland, dem Vereinigten Königreich und den Niederlanden). In vielen Fällen wurden diese Entwicklungen von den öffentlichen Behörden initiiert und unterstützt⁹.

5.2.2. *Tätigkeiten alternativer kommerzieller Anbieter und der Finanzdienstleister ohne Erwerbscharakter*

Alternative kommerzielle Anbieter und Finanzdienstleister ohne Erwerbscharakter bringen den marginalen Gesellschaftsgruppen große Aufmerksamkeit entgegen (z.B. Finanzinstitute in Belgien und Frankreich, die Mikrokredite vergeben, und Kreditgenossenschaften im Vereinigten Königreich, Irland und Polen).

Diese Anbieter haben eine Reihe von Initiativen auf dem Gebiet der Vermittlung von Finanzwissen (z.B. in Österreich, Deutschland, Frankreich und Polen) und bei der Schuldenberatung (z.B. im Vereinigten Königreich, Deutschland, den Niederlanden und Polen) ergriffen.

Frage 3: Denken Sie, dass es möglich ist, das legitime Ziel eines Finanzdienstleisters, und zwar das Streben nach Profit, mit einer eventuellen sozialen Verpflichtung gegenüber ausgegrenzten Gruppen zu verbinden? Sollten sich Finanzdienstleister stärker sozial in der Gesellschaft engagieren, insbesondere wenn es um die Bekämpfung der finanziellen Ausgrenzung geht?

Frage 4: Werden Ihrer Erfahrung nach freiwillige Verhaltenskodizes in den Fällen, in denen sie vorhanden sind, gut angewandt?

Frage 5: Sollten alle Dienstleister verpflichtet werden, allen Bürgern in der EU reguläre Bankkonten anzubieten?

⁹ Der in Punkt 4 dieses Papiers genannten Studie zufolge eröffneten im Vereinigten Königreich rund 1,6 Mio. Bürger seit der Verabschiedung des „Banking Code“ im Jahr 2005 ein reguläres Girokonto. Dieser „Code“ sah vor, dass allen Personen, die ein Bankkonto benötigten, ein solches zur Verfügung gestellt wurde. Bis 2007 wurden jeden Monat rund 50 000 neue reguläre Bankkonten eröffnet, was die Zahl der aktiven Konten auf 2,4 Mio. steigerte.

Frage 6: Sollten diese Bankkonten auf einer kommerziellen Basis oder auf einer Basis ohne Erwerbscharakter angeboten werden, d.h. kostenlos sein? Falls Sie letztere Option bevorzugen, würden Sie dann die Kosten tragen?

Frage 7: Könnte die Rolle der alternativen kommerziellen Anbieter und der Finanzdienstleister ohne Erwerbscharakter bei der Bekämpfung der finanziellen Ausgrenzung verstärkt werden? Was könnte getan werden, dass noch mehr derartige Dienstleister reguläre Bankkonten zur Verfügung stellen?

5.3. Rolle der öffentlichen Behörden

Auch die öffentlichen Stellen haben bei der Gewährleistung des Zugangs der Bürger zu den Basisfinanzdienstleistungen eine Rolle gespielt. So haben sie sich darum bemüht, ein Gleichgewicht zwischen den verschiedenen Interessen und unter Berücksichtigung länderspezifischer Bedingungen die bestmöglichen Lösungen zu finden. Durch die Entwicklung klarer Indikatoren für das Ausmaß des Problems der finanziellen Ausgrenzung haben die öffentlichen Stellen das allgemeine Bewusstsein für die Bedeutung der finanziellen Eingliederung geschärft. Um einen Beitrag zu einer konstruktiven Debatte über die finanzielle Eingliederung zu liefern, haben sie sich wesentlich darum bemüht, einen Dialog und Verhandlungen zwischen den einschlägigen Interessengruppen zu gewährleisten.

Unabhängige Analysen der Situation, die von öffentlicher Seite finanziert werden, sind unabdingbar, will man die Debatte über dieses Thema nähren und stimulieren. Die Daten, die in der von der Kommission finanzierten Studie zum Thema *Finanzdienstleistungen und Vermeidung finanzieller Ausgrenzung* zusammen getragen wurden, weisen ein wesentlich höheres Niveau an finanzieller Eingliederung in den Mitgliedstaaten aus, in denen das Thema in der Gesellschaft ausführlich diskutiert wurde.

Die öffentlichen Interventionen zugunsten der finanziellen Eingliederung sind jedoch von Land zu Land unterschiedlich. Allgemein sind die öffentlichen Behörden auf zweierlei Art und Weise tätig geworden, und zwar entweder als Vermittler oder als Gesetzgeber.

5.3.1. Öffentliche Behörden als Vermittler

- Analyse des Problems und Bewertung politischer Maßnahmen

Einige Regierungen (z.B. in den Niederlanden, Polen, Belgien, Deutschland und dem Vereinigten Königreich) haben entweder Forschungsprojekte in Auftrag gegeben oder selbst durchgeführt, um die Ursachen der finanziellen Ausgrenzung zu ermitteln und Maßnahmen zu ihrer Bekämpfung zu empfehlen. Sie haben Erhebungen und die Sammlung administrativer Daten lanciert und finanziert sowie Task Forces und Sachverständigengruppen eingerichtet, um bestimmte Probleme und die Wirksamkeit politischer Maßnahmen zu analysieren.

- Förderung und Unterstützung von Marktinitiativen

Einige öffentliche Behörden (z.B. im Vereinigten Königreich, Deutschland, Italien und Österreich) ermutigen ihre Dienstleister, reguläre Bankkonten anzubieten und den Zugang zu den von den Banken angebotenen Basisfinanzprodukten zu erleichtern. In einigen Mitgliedstaaten (wie z .B. Deutschland, den Niederlanden und Italien) haben der Druck von Seiten der Regierungen und die öffentliche Meinung bewirkt, dass der Banksektor freiwillige Chartas und Verhaltenskodizes verabschiedet, in denen sich die Banken zur Erbringung von Basisbankdienstleistungen verpflichten.

- Beitrag zur Erbringung von Finanzdienstleistungen

Einige öffentliche Behörden (z.B. im Vereinigten Königreich, Belgien, den Niederlanden und Frankreich) haben auch direkter zur Erbringung von Finanzdienstleistungen für Bürger mit niedrigem Einkommen beigetragen. Dazu zählte die Bereitstellung von Mitteln für finanzielle Garantien zugunsten von Organisationen ohne Erwerbscharakter, deren Ziel es ist, Personen mit niedrigem Einkommen finanziell zu unterstützen.

- Verstärkte Sensibilisierung

Einige öffentliche Behörden (z.B. im Vereinigten Königreich, Irland, den Niederlanden, Polen, Italien, Frankreich und Deutschland) haben auch zur Sensibilisierung der Zielbevölkerungsgruppe in Bezug auf die angebotenen Finanzprodukte und -dienstleistungen beigetragen, damit sie ihre Zurückhaltung gegenüber diesen Produkten überwindet und um so die Zahl der finanziell ausgegrenzten Personen zu verringern.

5.3.2. *Öffentliche Behörden als Gesetzgeber*

In einigen Ländern (wie z.B. in Frankreich und Belgien) wurden Rechtsvorschriften eingeführt, um den Zugang eines jeden Bürgers oder Gebietsansässigen zu den auf den Einzelkunden zugeschnittenen Bankdienstleistungen zu gewährleisten. Mit den legislativen Maßnahmen der öffentlichen Hand kann entweder direkt oder indirekt auf die finanzielle Ausgrenzung eingewirkt werden. Mit den direkten Rechtsvorschriften werden die Finanzdienstleister verpflichtet (oder es wird ihnen untersagt), eine bestimmte Form der Finanzdienstleistung zu erbringen sowie die Erbringung dieser Finanzdienstleistung zu organisieren, zu regulieren, zu überwachen oder zu kontrollieren, um die finanzielle Eingliederung sicherzustellen¹⁰.

¹⁰ Der in Punkt 4 dieses Papiers genannten Studie zufolge wurden in Belgien infolge der 2004 erlassenen Rechtsvorschriften 2005 50 000 reguläre Bankkonten eröffnet. Die Einführung der Verpflichtung zum Angebot eines regulären Bankkontos wirkt sich auch präventiv aus, da konventionelle Banken, die Standardbankkonten (ohne Überziehungsmöglichkeit) anbieten, diese auch den Bürgern zugänglich machen, die ein reguläres Bankkonto eröffnen wollen. In Frankreich wurden bis Ende 2005 nach Einführung der einschlägigen Rechtsvorschriften mehr als 26 000 reguläre Bankkonten eröffnet, was fast zehnmal mehr ist als im Jahr 1995.

Mit der indirekten Regulierung sollen Hindernisse beseitigt werden, die aus der Anwendung von Rechtsvorschriften entstanden sind, die nicht unmittelbar auf die finanzielle Eingliederung ausgerichtet sind, in der Praxis aber die Teilnahme einer bestimmten Personengruppe am Bankensystem verhindern. Zu diesen Hindernissen zählen der oben genannten Studie zufolge u.a. Rechtsvorschriften zur Kundenidentität und die Auswirkungen der Geldwäschevorschriften (z.B. in Irland, dem Vereinigten Königreich, Belgien und Spanien) sowie die Risiken der Beschlagnahme von Einkünften (z.B. in Belgien)¹¹.

Frage 8: Sollten die Regulierungsbehörden gehalten sein, die Auswirkungen der Rechtsvorschriften auf die von der finanziellen Ausgrenzung bedrohten Gruppen mit zu berücksichtigen?

Frage 9: Wie können sich die öffentlichen Behörden am Wirksamsten an der Bekämpfung der finanziellen Ausgrenzung beteiligen? Indem sie z.B. das Bewusstsein für das Problem schärfen, die Wirksamkeit der bereits umgesetzten politischen Maßnahmen und ihre Auswirkungen auf die finanzielle Eingliederung bewerten, Marktinitiativen fördern und unterstützen, zur Erbringung von Finanzdienstleistungen beitragen, für das Problem sensibilisieren, in Fällen der Ausgrenzung intervenieren (z.B. mittels Steuerinitiativen, Subventionen oder öffentliche Strafen) oder neue Rechtsvorschriften einführen?

¹¹ In Bezug auf die Rechtsvorschriften hat sich die Lage mit der Annahme und rechtlichen Durchsetzung der Dritten Richtlinie zur Bekämpfung der Geldwäsche verbessert, die es den Regierungen gestattet, zusammen mit den Interessengruppen Lösungsansätze zu entwickeln, die auf die Bedürfnisse derjenigen eingehen, die nicht über die Standarddokumentation verfügen. Hinsichtlich der Beschlagnahme von Einkünften hat Belgien die Rechtsvorschriften dahingehend geändert, dass insbesondere der Einkommensteil geschützt ist, der zum nicht pfändbaren garantierten Mindesteinkommen zählt.

6. MÖGLICHE ROLLE DER EU BEI DER GEWÄHRLEISTUNG DES ZUGANGS ZU EINEM REGULÄREN BANKKONTO

Die Europäische Kommission möchte sicherstellen, dass der Markt allen europäischen Bürgern zu Gute kommt. Aufbauend auf der Strategie der Finanzdienstleistungen für Privatkunden, die im Grünbuch über Finanzdienstleistungen für Privatkunden im Binnenmarkt dargelegt ist, kam die Kommission zu dem Schluss, dass die finanzielle Eingliederung ein Bereich ist, in dem Initiativen ergriffen werden sollten, um die Wettbewerbsfähigkeit und die Effizienz des europäischen Finanzdienstleistungsmarkts für Privatkunden zu verbessern. Dazu muss ein angemessenes Gleichgewicht zwischen den sozialen und den wirtschaftlichen Prioritäten geschaffen werden.

Auch wenn die finanzielle Eingliederung in einigen Mitgliedstaaten bereits ein Thema ist und verschiedene Lösungen vorgeschlagen wurden, könnten Maßnahmen auf EU-Ebene geplant werden, um den Mitgliedstaaten dabei zu helfen, die bestmöglichen Lösungen im Kampf gegen die finanzielle Ausgrenzung zu finden. Dabei müsste die Rolle der EU bei der Gewährleistung des Zugangs zu einem regulären Bankkonto sorgfältig definiert werden. Etwaige Initiativen sollten die bereits gut funktionierenden Lösungen in einigen Mitgliedstaaten nicht in Frage stellen.

Derzeit bestehen in der EU Beschränkungen beim grenzübergreifenden Zugang zu regulären Bankkonten, da Gebietsfremden nicht immer der Zugang zu einem solchen Konto in einem anderen Mitgliedstaat gestattet ist. Die Kommission prüft diese Beschränkungen zur Zeit (z.B. Anwendung unterschiedlicher Preis-/Leistungsbedingungen, Verweigerung der Kontoeröffnung), denen sich Gebietsfremde bei der Kontoeröffnung in einem anderen Mitgliedstaat gegenüber sehen.

Über diesen Binnenmarktaspekt hinaus und bei der Absteckung der Rolle der EU bei der generellen Behandlung der finanziellen Ausgrenzung könnten eine oder mehrere der nachfolgend genannten politischen Optionen mitberücksichtigt werden:

- Förderung und Austausch bewährter Verfahren

Die Kommission könnte die Schaffung einer europäischen Plattform zum Austausch bewährter Verfahren ins Auge fassen. Dazu könnten Expertengruppen eingerichtet und/oder informelle Netze zwischen den Mitgliedstaaten aufgebaut werden.

- Anreiz zur Selbstregulierung der Branche

Die Kommission könnte die Branche zur Selbstregulierung anspornen. Zu diesem Zweck könnte in jenen Ländern, in denen es keine Rechtsvorschriften gibt, ein klarer und wirksamer Überwachungsmechanismus eingeführt werden. Zu den möglichen Initiativen könnte die Koordinierung der nationalen Bemühungen mittels der Einrichtung einer Datenbank oder der Einführung eines Europäischen Verhaltenskodexes zählen.

- Weniger zwingende Rechtsinstrumente

Die Kommission könnte eine Empfehlung oder eine Mitteilung für die Mitgliedstaaten ausarbeiten, in der Grundsätze und Maßnahmen festgeschrieben würden, die den Zugang eines jeden EU-Bürgers oder -Gebietsansässigen zu einem regulären Bankkonto gewährleisten würden.

- Regelungsansatz

Die Kommission könnte verbindliche Maßnahmen vorschlagen, die die Mitgliedstaaten verpflichten würden, den Zugang zu einem regulären Bankkonto sicherzustellen. Jeder Regelungsansatz müsste aber die Grundsätze der 'Besseren Rechtsetzung' und der Subsidiarität in jeder Hinsicht beachten.

Frage 10: Sollte das Thema der finanziellen Eingliederung auf EU-Ebene behandelt werden? Wie könnten die Zuständigkeiten und die Kompetenzen zwischen der nationalen und der EU-Ebene aufgeteilt werden? Wie könnte/sollte die Rolle der Kommission aussehen?

Frage 11: Was könnte die Kommission tun, um mögliche Schwierigkeiten bei der grenzübergreifenden Eröffnung regulärer Bankkonten zu beheben?

Frage 12: Sollte der Begriff der finanziellen Eingliederung auch andere Finanzdienstleistungen als die Bereitstellung von Bankkonten umfassen?