



# Bericht über die Überwachung der finanziellen Eingliederung<sup>1</sup>

Juni 2009



**AUTOR**

Olivier Jérusalmy



**European Commission**

Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities Unit E2

This report was financed by and prepared for the use of the European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities. It does not necessarily represent the Commission's official position.

<sup>1</sup> Dieser Bericht beruht auf der Analyse der verfügbaren Daten, die unter dem Link <http://www.fininc.eu/countryreport,fr,53,95.html> zu finden sind.

## Index

1	Methodologische Präsentation.....	3
1.1	Geographischer Umfang und Expertenpartner.....	3
1.2	Datensammlung .....	3
1.3	Endgültige Indikatoren.....	4
2	Wesentliche Erkenntnisse – Zugänglichkeit zum Bankkonto.....	5
2.1	Grad der Zugänglichkeit zu einem Bankkonto für Personen, die ein solches wünschen .....	5
2.1.1	Grad der Verwendung: Erste Etappe um den Grad der Bankenpenetration zu messen.....	5
2.1.2	Grad des Ausschlusses: Nichtvorhandensein von vergleichbaren europäischen Daten – nur einige Kommentare konnten gesammelt werden.....	5
2.2	Angebotsbestandteile, von denen angenommen werden kann, dass sie einen Einfluss auf die finanzielle Eingliederung haben.....	6
2.2.1	Struktur des Bankenmarktes.....	6
2.2.2	Typ der gesammelten Informationen .....	7
2.2.3	Konzentrationsgrad und Konkurrenz .....	8
2.2.4	Geographische Abdeckung nach Bankentyp (durch Filialen oder et des ATM).....	8
2.2.5	Typ der gesammelten Informationen.....	8
2.3	Identifizierte Gründe, aufgrund derer Leute kein Bankkonto benutzen.....	9
2.4	Möglichkeit, ein normales Leben ohne Bankkonto zu führen.....	10
2.5	Relative Zugänglichkeit zu Bankkonten .....	10
2.6	Schlussfolgerungen/Empfehlungen bezüglich der Zugänglichkeit und der Verwendung eines Bankkontos.....	14
3	Wesentliche Erkenntnisse : Kreditzugang.....	16
3.1	Elemente, die einen Einfluss auf den Zugang zu Krediten haben.....	16
3.2	Diversität der im Markt aktiven Kreditgeber.....	17
3.3	Variabilität der auf dem Markt verfügbaren Zinssätze.....	17
3.4	Möglichkeiten, einen Kredit mit reduzierten Zinssätzen zu finden bzw. zu günstigeren Bedingungen als zu denen, die von den großen, das breite Publikum bedienenden kommerziellen Organisationen mit Gewinnerzielungsabsicht angeboten werden.....	17
3.5	Rechtliche Grundlagen, die einen Einfluss auf das Angebot eines adäquaten Kredites ausüben.....	18
3.6	Kontext der Datenbanken im Hinblick auf Kredite und Verschuldung.....	20
3.7	Schlussfolgerungen/Empfehlungen bezüglich der Zugänglichkeit zu und der Verwendung von Krediten.....	21

# 1 Methodologische Präsentation

## 1.1 Geographischer Umfang und Expertenpartner

Im Rahmen unseres MulFI-Projektes haben wir Informationen bezüglich der finanziellen Eingliederung in zwölf Ländern gesammelt, darunter elf Mitgliedsstaaten der europäischen Union (Belgien-BE, Bulgarien-BG, Deutschland-DE, Griechenland-EL, Spanien-ES, Frankreich-FR, Irland-IE, Italien-IT, die Niederlande-NL, Polen-PL, Slowakei-SK) sowie Norwegen-NO. Die Datensammlung wurde mit Hilfe der nationalen Experten des Projektes erstellt:

- BE und NL – B. Bayot, A. Cayrol, L. Disneur, O. Jérusalmy: Forschungsteam des Alternativen Finanznetzes (annika.cayrol@rfa.be)
- BG – I. Christova-Balkanska: Academie der Wissenschaften Bulgarien (iskrachristova@abv.bg)
- DE – W. Sanio: Universität Mainz (sanio@uni-mainz.de)
- EL – F. Poli: Universität Sacré-Coeur in Mailand (federica.poli@unicatt.it)
- ES – E. Aro: System Consulting Network AO (elizabetharo@hotmail.com)
- FR – G. Gloukoviezoff: G2 Research and Training (georges.gloukoviezoff@ish-lyon.cnrs.fr)
- IE – C. Corr: Combat Poverty Agency (caroline.corr@combatpoverty.ie)
- IT – O. Moro, R. de Lisa: System Consulting Network (omoro@uniboconi.it - delisa@unica.it)
- PL – M. Iwanicz-Drozdowska: Warsaw School of Economics (midrozdowska@gmail.com)
- SK – B. Chovancova, J. Tkačikova: Slovak consumer institute (chovanco@euba.sk - j.tkacikova@atlas.sk)
- NO – C. Poppe: The National Institute for Consumer Research (christian.poppe@sifo.no)

## 1.2 Datensammlung

Der Länderbericht ist in Form eines umfassenden Fragebogens gestaltet worden. Er wurde in Tabellenform erstellt und ist so strukturiert, dass den Experten in 6 spezifischen Feldern eine Auswahl an geschlossenen Fragen gestellt wird, wobei jeweils ausreichend Platz für Kommentare gelassen wird. Angesichts des Fehlens von direkten, präzisen und vergleichbaren Daten im Bereich der finanziellen Eingliederung interessiert sich der Fragenkatalog, der entwickelt wurde, vor allem für die Elemente, die einen direkten Einfluss auf die Qualität des von der Bank gemachten Angebotes haben und damit auch auf ihre Fähigkeit, die Nachfrage in adäquater Weise zu befriedigen (Niveau der gesetzlichen Voraussetzungen, gesetzlicher Rahmen, Struktur des Marktes, verantwortliche Praktiken, Verwendung von Datenbanken und Solvenzmessung...). Diese Annäherung hat die Identifizierung der guten Praktiken in allen Richtungen ermöglicht und darüber hinaus eine direkte Sammlung von guten Praktiken in Form eines beschreibenden Blattes, die aus einer spezifischen Datenbank zusammengetragen wurden.

Es erschien wichtig, die Hauptlücken bezüglich des Datenplanes identifizieren zu können, welche grundlegend sind, um die finanzielle Ausgliederung begreifen und verstehen zu können. Und dies mit dem Ziel, angemessene Empfehlungen aussprechen zu können.

Die sechs folgenden Felder sind untersucht worden :

- Der generelle Kontext bezüglich der sozialen und finanziellen Eingliederung:
  - Bevölkerung
  - Nationale Statistiken
  - Europäische Erhebung (Eurobarometer 60.2, SILC)
- Der Zugang zum Bankkonto:
  - Existenz eines Rechts oder anderer begünstigender Elemente für den Zugang zu einem Bankkonto
  - Niveau des Kenntnisstandes bezüglich der Verweigerung des Zuganges zu einem Bankkonto (Umfang? realisierte Studie? Grund für die Zugangsverweigerung?...)

- Niveau der gesetzlichen und administrativen Voraussetzungen für eine Kontoeröffnung
- Die Struktur des Marktes und die Zahlungsgewohnheiten der Verbraucher
  - Intensität der Bankenpenetration
  - Typ der auf dem Markt und Teilen des Marktes präsenten Marktteilnehmer
  - Zahlungsgewohnheiten
- Der Zugang zu Krediten
  - Niveau der gesetzlichen und administrativen Voraussetzungen für eine Kontoeröffnung
  - Modalitäten der Solvenzmessungen
    - Rolle der Datenbanken (positiv und negativ)
    - andere ergriffene Maßnahmen
    - Verantwortung der Kreditgeber
  - Einbettung der Werbemaßnahmen
  - Einbettung der Kreditvermittler
  - spezifische Probleme (national)
- Typen der auf dem Markt verfügbaren Kredite
- Präventive und kurative gute Praktiken im Bereich der finanziellen Ausgliederung: zusammengetragen aus einer online verfügbaren Datenbank (<http://www.fininc.eu/bestpractice.de.48.96.html>)

### **1.3 Endgültige Indikatoren**

Auf der Grundlage der gesammelten Daten, und nach einer Arbeitsphase der Sammlung und Verifizierung, sind die Indikatoren unter den folgenden Rubriken neu gruppiert worden:

- Grad der Zugänglichkeit zu einem Bankkonto für Personen, die ein solches wünschen
- Angebotsbestandteile, von denen angenommen werden kann, dass sie einen Einfluss auf die finanzielle Eingliederung haben.
- Identifizierte Gründe aufgrund derer Leute kein Bankkonto benutzen
- Möglichkeit, ein normales Leben ohne Bankkonto zu führen
- Relative Zugänglichkeit zu Bankkonten
- Elemente, die einen Einfluss auf den Zugang zu Krediten haben
- Möglichkeiten, einen Kredit mit reduzierten Zinssätzen zu finden und/oder zu günstigeren Bedingungen als zu denen, die von den großen, das breite Publikum bedienenden kommerziellen Organisationen mit Gewinnerzielungsabsicht angeboten werden
- Rechtliche Grundlagen, die einen Einfluss auf das Angebot eines adäquaten Kredites ausüben
- Kontext der Datenbanken im Hinblick auf Kredite und Verschuldung

Dieser Bericht behandelt jede einzelne der genannten Rubriken, um so die wesentlichen Erkenntnisse hervorheben zu können

## 2 Wesentliche Erkenntnisse – Zugänglichkeit zum Bankkonto

### 2.1 Grad der Zugänglichkeit zu einem Bankkonto für Personen, die ein solches wünschen

#### 2.1.1 Grad der Verwendung: Erste Etappe um den Grad der Bankenpenetration zu messen

Unter der Messung des Ausschlusses vom Zugang zu Banken wird normalerweise die Messung des nicht vorhandenen Zugangs zu einem Bankkonto verstanden. Folglich wird die Anzahl der Personen (oder Haushalte) gezählt oder geschätzt, die nicht über ein Bankkonto verfügen. Genau unter diesem Gesichtspunkt wird die Frage im Verlauf der Erhebung Eurobarometer 60.2. behandelt. Die Experten der vorliegenden Studie hingegen haben die Verlässlichkeit der erhaltenen Resultate stark in Frage gestellt, und es wurde entschieden, sie bis auf Ausnahmen nicht wieder aufzugreifen, wenn in einem gegebenen Land die erhaltenen Daten mit den Daten aus anderen Quellen übereinstimmen. Diese Infragestellung der erhaltenen Resultate beruht zum Teil auf der Formulierung der verwendeten Frage<sup>2</sup>, welche zu einer Verwirrung bei den befragten Personen führen kann und damit zu nicht adäquaten Antworten. Darüber hinaus wurde im Rahmen der Arbeitsgruppe „Monitoring financial inclusion in EU: building a frame of relevant indicators“ vom 11. Dezember 2008 herausgestellt, dass das Eurobarometer bis dahin ein Messinstrument für Verbrauchergewohnheiten darstellt und von daher nicht mit einem Instrument zur Messung eines Ausschlusses von bestimmten Leistungen verwechselt werden darf.

#### 2.1.2 Grad des Ausschlusses: Nichtvorhandensein von vergleichbaren europäischen Daten – nur einige Kommentare konnten gesammelt werden

Auf der Grundlage der folgenden Definition: „Der finanzielle Ausschluss bezeichnet einen Prozess, bei dem eine Person Schwierigkeiten hat, Zugang zu Finanzdienstleistungen- und -produkten zu finden und/oder diese zu verwenden, welche von „klassischen“ Finanzdienstleistern angeboten werden und die an ihre Bedürfnisse angepasst sind, so dass sie in die Lage versetzt wird, ein normales Leben in der Gesellschaft zu führen, der sie angehört“, wird verständlich, dass der Ausschluss von Bankdienstleistungen nicht auf das Nichtvorhandensein eines Bankkontos beschränkt ist, sondern dass der Zugang zu einem Bankkonto mit einer nicht zufriedenstellenden Verwendungsmöglichkeit eines solchen Kontos einhergehen kann. Letzteres kann auf unterschiedliche Gründe zurückzuführen sein: Kosten, unzureichende Information, zu komplizierter Gebrauch...

Um sich dieser Realität anzunähern und dieses Phänomen messen zu können, wurden präzise Fragen gestellt, die sich auf die existierende Studie oder die auf nationaler Ebene vorgenommenen Erhebungen beziehen. Jedoch ist nur in einem Land auf die Frage: „Wie hoch ist der Grad des Zuganges zur Eröffnung eines Bankkontos, bei Personen, die es wünschen?“, eine relativ adäquate Antwort gegeben worden. Dagegen sind die Kommentare bezüglich dieses Themas in allen untersuchten Ländern sehr erkenntnisreich.

- Länder wo die Information (Kommentar und/oder Schlussfolgerung) gesammelt wurde: 10 von 12: BE, BG, DE, ES, FR, EL, IT, NO, PL, SK
- Typ der gesammelten Informationen:
  - Zugangsrate zu einem Bankkonto liegt bei über 95% der erwachsenen Bevölkerung : BE, ES, FR, NO, SK
  - Zugangsrate zu einem Bankkonto liegt bei zwischen 80% und 95% der erwachsenen Bevölkerung: BG, EL, IT
  - Zugangsrate zu einem Bankkonto liegt bei unter 70% der erwachsenen Bevölkerung : PL
  - Zugangsrate zu einem Bankkonto aufgrund der Nichtübereinstimmung der verfügbaren

<sup>2</sup>Q.11-1 Do you personally have a current account which comes with a payment card or a chequebook?

Schätzungen ungewiss: DE. Die Ergebnisse liegen 3% und 12%.

- Einige Kommentatoren betonen die Problematik des Zugangs zu Bankdienstleistungen, der besonders für Emigranten und für verschuldete/überschuldete Personen schwierig bleibt.
- Vergleiche ebenfalls:
  - Die Indikatoren 2 bis 5 die in nützlicher Weise diese erste Information komplettieren.
  - Und im Besonderen:
    - Die Situation in den Ländern, wo es ein Recht auf ein Bankkonto gibt: BE, BG, FR, EL, NO, SK
    - Die Situation in den Ländern, wo es eine Selbstregulierung der Bankkonten gibt: DE ES, FR, IT, NL
    - Die Situation in den Ländern, wo es eine unzureichende bankmäßige Deckung gibt: EL, IE, PL, SK
    - Die Situation in den Ländern, wo gesetzliche Voraussetzungen existieren, die über die gesetzlichen Mindestanforderungen der EU hinausgehen (Antigeldwäschemassnahmen): BG, DE, FR, IE, NL, PL
  - Die Online-Datenbank der guten Praktiken.

## **2.2 Angebotsbestandteile, von denen angenommen werden kann, dass sie einen Einfluss auf die finanzielle Eingliederung haben**

### **2.2.1 Struktur des Bankenmarktes**

Um das Niveau der finanziellen Eingliederung eines Landes verstehen zu können, ist es sehr nützlich, zu untersuchen, wie das Angebot dort strukturiert ist. Die Präsenz von gewissen Marktteilnehmern kann sehr aufschlussreich im Hinblick auf den Ausschluss von Finanzdienstleistungen sein (z.B.: *Credit Unions*, die da eingesetzt werden, wo Gemeinschaften ausgeschlossen sind oder öffentliche oder halböffentliche Marktteilnehmer, die sich ausgeschlossen Personenkreisen widmen ...) und zwar dergestalt, dass die von den Finanzdienstleistungen Ausgeschlossen einen Teil oder die Gesamtheit ihres Zielkundenkreises bilden. Die Anwesenheit von Genossenschaftsbanken, Sparkassen oder einer Postbank, deren Aufgabe es ist, den Großteil der Nachfrage abzudecken, kann in signifikanter Weise die Qualität des Zugangs zu Bankdienstleistungen beeinflussen. Dies ist gleichzusetzen mit dem Recht auf ein Bankkonto, was in gewissen Fällen dazu führen kann, dass jeder Marktteilnehmer dazu verpflichtet ist, seine Dienstleistungen dem gesamten Publikum anzubieten.

Die Typologie, die in dieser Studie zur Anwendung kommt ist die, die in dem Bericht „FINANCIAL SERVICES PROVISION AND PREVENTION OF FINANCIAL EXCLUSION“<sup>3</sup> VC/2006/0183 entwickelt wurde.

- Länder, wo die Information gesammelt wurde: die große Mehrheit der untersuchten Länder verfügt über Daten bezüglich der präsentierten Indikatoren.

---

<sup>3</sup><http://www.fininc.eu/gallery/documents/final-report-2007-and-summary/financial-services-provision-and-prevention-of-financial-exclusion-final-report.pdf>

		<b>BEISPIELE</b>	
<b>Finanzdienstleister</b>	<b>Klassisch</b>	<b>Kommerziell</b>	Mit Gwerzabs. UE: Banken
		<b>Ohne Gwerzabs.</b>	UE: Ehemalige öffentliche Banken
	<b>Alternative</b>	<b>Kommerzielle</b>	Mit Gwerzabs. UK, IE nicht öffentl. Kreditgeber, Lieferanten von Hochrisikokrediten (Pfandkreditgeber)
		<b>ohne Gwerzabs.</b>	BE, FR: IMF, ohne Gewinnerzielungsabsicht
		Mit sozialer Orientierung	AT, FR, DE, IT, NL, PO, ES : Volksbanken AT, FR, DE, NO, ES : Sparkassen BE,FR,IE,PO,ES : Postbanken
		Mit sozialer Orientierung	BE, FR: Mikrofinanzinstitute (IMF) UK, IE, PO: Genossenschafts- und Kreditbanken UK : Sparkassen oder Genossenschaftsbanken BE, FR, DE: öffentliche Pfandkreditgeber

### 2.2.2 Typ der gesammelten Informationen

- Nur die Anwesenheit/Abwesenheit der Marktteilnehmer, da die Informationen bezüglich der einzelnen Marktsegmente zu lückenhaft waren. Dies stellt ein wichtiges Handicap dar und wir plädieren für ein standardisiertes *Reporting* auf nationaler Ebene (Bankenverband), das einer angemessenen Typologie und Methodologie folgt und so Vergleiche auf EU-Ebene ermöglicht.
- Die weite Vielfalt des Bankenspektrums bürgt für sich allein noch nicht für die Qualität des Angebotes. Der gesetzliche Rahmen oder die Reglementierungen innerhalb der Branche können eine bedeutsame korrigierende Rolle spielen, ebenso wie die Dichte der geographischen Abdeckung.
  - eher diversifizierte Märkte (mindestens drei Typen von Marktteilnehmern sind präsent): DE, ES, FR, EL, IE, IT, NL, NO, PL
  - eher wenig eingliedernde Märkte (weniger als drei Marktteilnehmer sind vorhanden): BE, BG, SK
  - Das alleinige Kriterium der Bankendiversifizierung reicht nicht aus, um daraus zu folgern ob ein Markt eingliedernd ist oder nicht. Betrachten wir zum Beispiel den belgischen und den slowakischen Markt. Im Hinblick auf dieses eine Kriterium scheinen diese Marktstrukturen nur wenig diversifiziert zu sein, aber aufgrund der Verpflichtung, dass für jede Person ein Konto eröffnet werden muss, die ein solches verlangt, sind diese Märkte letztendlich eher als eingliedernd zu erachten.
- Einige Experten verweisen darauf, dass gewisse Marktteilnehmer manchmal die Rolle einer öffentlichen Bank einnehmen, ohne dafür einen öffentlichen Auftrag zu haben (FR – Crédit municipal, PL – Genossenschaftsbanken in landwirtschaftlich geprägten Gebieten, NL – städtische Banken)

### 2.2.3 Konzentrationsgrad und Konkurrenz

Obwohl sie keinen direkten Bezug zum Grad der finanziellen Eingliederung haben, erlauben die beiden verwendeten Indikatoren (Teil des Marktes der Top 5 der Kreditinstitute und der Index Herfindahl<sup>4</sup>) ein besseres Verständnis der Umgebung, in der sich diese oder jene gute Praktik oder Antwort entwickelt, die zu einer Reduzierung des Ausschlusses von Finanzdienstleistungen beitragen kann. Wie man aus den nachstehend gemachten Ausführungen ersehen kann, haben einige Länder in diesem Kontext effiziente Antworten gefunden und implementiert.

Unter den untersuchten Länder treten drei hervor, deren Märkte- gemäß den Indikatoren - als sehr konzentriert und von wenig Konkurrenz geprägt charakterisiert werden können: BE, NL et NO. Es ist interessant, auf die Verbindungen zu verweisen, die zwischen dieser Realität und den Antworten existieren können, die genau in diesen drei Ländern entwickelt worden sind, wo man feststellen kann, dass der Zugang zu Bankdienstleistungen ein sehr hohes Niveau aufweist. In BE und NO gibt es ein Recht auf ein Bankkonto, in den NL gibt es eine Selbstregulierung der Branche, die aber sehr verpflichtend ist.

### 2.2.4 Geographische Abdeckung nach Bankentyp (durch Filialen oder et des ATM<sup>5</sup>)

Dieses Element ist ein Indikator der im Hinblick auf eine objektive Messung der Zugänglichkeit von Bankdienstleistungen von großer Aussagekraft ist. Die Personen die a priori ein Risiko haben, von Finanzdienstleistungen ausgeschlossen zu werden, haben oft Mobilitätsprobleme und Probleme beim Zugang zu der Technologie des Internets... und so wird die physische Abwesenheit einer Bankfiliale zu einem realen Hindernis für jeden Zugang zu Bankdienstleistungen.

### 2.2.5 Typ der gesammelten Informationen

- Die Antworten beruhen fast ausschließlich auf dem Kenntnisstand der Experten, ohne dass diese über ein identisches Meßinstrument verfügen, das einen Vergleich auf europäischer Ebene erlauben würde. Auch hier wäre ein Standard, der Vergleiche auf europäischer Ebene erlauben würde, sehr nützlich: durchschnittliche Kilometerzahl, die man zurücklegen muss, um die Infrastruktur der Banken zu erreichen, oder, besser noch, eine Kartographie, die eine unterschiedliche Behandlung städtischer und ländlicher Gebiete ermöglicht.
- Länder, in denen die Existenz nicht bedienter geographischer Zonen identifiziert worden ist: EL, IE, PL et SK
- Siehe ebenfalls:
  - Die Indikatoren 1, 3, 4 und 5, die in nützlicher Weise diese Information komplettieren.
  - Und im Besonderen:
    - Die Situation in den Ländern, wo es ein Recht auf ein Bankkonto gibt: BE, BG, FR, EL, NO, SK
    - Die Situation in den Ländern wo es eine Selbstregulierung der Bankkonten gibt: DE, ES, FR, IT, NL
    - Die Situation in den Ländern, wo gesetzliche Voraussetzungen existieren, die über die gesetzlichen Mindestanforderungen der EU hinausgehen (Antigeldwäschemassnahmen): BG, DE, FR, IE, NL, PL, SK
  - Die Online-Datenbank der guten Praktiken.

---

<sup>4</sup> Der Index Herfindahl ist ein Indikator des Konkurrenzgrades. Er repräsentiert die quadratische Summe des Prozentsatzes an Marktanteilen der in einem Markt vertretenen Unternehmen. Im Falle eines Monopols ist der Index 10 000. Im Falle einer perfekten Konkurrenz, wenn die Anzahl der Unternehmen gegen unendlich geht, ist der Indexwert nahe bei Null.

<sup>5</sup> *Automated Teller Machine* – Automatischer Bankschalter, der es erlaubt, Basisoperationen auszuführen.

### **2.3 Identifizierte Gründe, aufgrund derer Leute kein Bankkonto benutzen**

Als wir diese Frage auf sehr strukturierte Weise (18 präzise Gründe wurden vorgeschlagen plus einer offenen Antwort unter dem Titel „andere Gründe“) stellten, wussten wir, von einigen Ausnahmen abgesehen, dass wir nur Informationen sammeln werden würden, die auf der allgemeinen Kenntnis der Experten beruhen, da es an verfügbaren vertiefenden Studien über dieses Thema mangelt. Unser Bestreben war es, zum einen auf das Fehlen von diesbezüglichen Öffentlichkeitsbefragungen hinzuweisen und zum anderen für jedes Land die existierenden Meinungen bezüglich dieser Fragen einzuholen. Diesen Meinungen werden in der Tat manchmal auf die politische Ebene gebracht und können der Ausgangspunkt für die Implementierung von originellen Antworten und guten Praktiken sein. Darüber hinaus haben zahlreiche Experten pointierte Kommentare bezüglich der Fragen geliefert, die in ihrem Land ein Problem darstellen.

- Länder, wo die Informationen (Kommentar und/oder Schlussfolgerung) gesammelt wurden: BE, BG, DE, ES, IE, IT, NL, NO, PL

- Typ der gesammelten Informationen:

In der Mehrzahl der Fälle beruhen die Antworten, wie wir schon gesagt haben, ausschließlich auf dem Kenntnisstand der Experten. Dies erscheint uns ausreichend, um das Vorhandensein der Schwierigkeit zu identifizieren, aber es ist andererseits nicht ausreichend, um den Umfang der Schwierigkeit ausmachen zu können. Die gemachten Kommentare beruhen in den allermeisten Fällen auf punktuellen Studien (IE, IT, ES, DE, BE).

- Die gegebenen Antworten und Kommentare haben herausgestellt:

- der Ausschluss und/oder die Nichtverwendung bei älteren Personen (wobei das Wohnen in ländlichen Gebieten dies noch verstärkt): BG, ES, IE, IT, NL, PL... Das deckt sich mit den gesammelten Daten bezüglich der Präferenzen von Personen, die lieber Bargeld verwenden.

- zu hohe mit den Konten verbundene Gebühren: BE, DE, IT, PL, SK. In IT und PL wird dieser Punkt als sehr problematisch erachtet. Während des Arbeitsgruppentreffen vom 11. Dezember hat eine britische Teilnehmerin deutlich gemacht, dass dieses Problem auch im UK existiert.

- die Problematik der Emigranten, welche oft auch mit dem kulturellen Graben und der Schwierigkeit, einen Identitätsnachweis zu erbringen, verbunden ist: BG (spezifische Problematik der Roma-Gemeinschaften), IT (wo das Problem untersucht worden ist<sup>6</sup>). Man weiß übrigens, dass in Spanien von den Genossenschaftsbanken und den Sparkassen interessante Antworten entwickelt worden sind.

- zu geringe Einkünfte als Grund für die Weigerung, ein Konto zu eröffnen oder für die Schließung eines Kontos: BG, EL, IE, IT, PL, SK. Ein Grund, der für Konten, die keine Möglichkeit der Überziehung bieten, wenig stichhaltig ist. Hinsichtlich diese Punktes wurde in IE betont, dass die Kunden sich Konten mit einem „reduzierten“ Service einrichten lassen können.

- die Befürchtung, über auf das Konto eingezahlte Summen nicht mehr verfügen zu können (im Falle von Schulden): BE, ES, IE, NO, SK.

- Unter den gesammelten Informationen mit sehr spezifischem Inhalt:

IE: wo der Selbstausschluss sehr stark zu sein scheint, da sich die Personen in einer prekären Situation nicht als potentielle Kunden von Banken ansehen. Dieses Phänomen ist in zahlreichen Studien untersucht worden.

---

<sup>6</sup> Unsere Experten beziehen sich auf eine Studie, die vom Verband der italienischen Banken 2007 durchgeführt wurde.

## **2.4 Möglichkeit, ein normales Leben ohne Bankkonto zu führen**

Da die Phänomene des Ausschlusses von Finanzdienstleistungen oft sehr relativer Art sind, erschien es uns notwendig, uns dem anzunähern, was man als die Intensität des Ausschlusses von Finanzdienstleistungen bezeichnen kann. Wir gehen dabei von der Hypothese aus, dass der Nicht-Zugang zu einem Bankkonto um so mehr ein Grund für den Ausschluss von Finanzdienstleistungen ist, als die Bankenpenetration hoch ist und die Verwendung von Bankdienstleistungen für viele Vorgänge des täglichen Lebens unabdingbar ist. Um dies zu tun haben wir die durchschnittliche Anzahl an Bankkonten, ATMs und Bankfilialen ermittelt, den Grad der Verwendung von Verbraucherkrediten (für welche es oft notwendig ist, Zugang zu einem Bankkonto zu haben) sowie den Prozentsatz der Einzahlung von Gehaltszahlungen auf ein Bankkonto. Viele andere Daten sind geeignet diesen Indikator noch zu vertiefen, aber es bleibt festzuhalten, dass das *Reporting* in einigen Ländern sehr fortgeschritten ist, während es in anderen noch große Lücken aufweist.

- Länder, wo die Informationen gesammelt wurden: die große Mehrheit der untersuchten Länder verfügt über Daten bezüglich der präsentierten Indikatoren. Die Datensammlung erfolgte in ES und NL eher auf indirektem Wege (mittels Kommentaren).

- Länder, wo die Intensität der Verwendung von Bankkonten > à 85 % ist: BE, DE, FR, IE, NO, SK

- Länder, wo die Intensität der Verwendung von Bankkonten < à 85 % ist: BG, EL, IT, PL

- Länder, wo das Netz an Bankfilialen eher dicht ist: BE, BG, DE, FR, EL, IT, PL, ES

- Länder, wo das Netz an Bankfilialen eher weniger dicht ist: IE, NO, SK

- Länder, wo das Netz an ATMs eher dicht ist: ES, BE, DE, FR, EL, IE, IT, NL

- Länder, wo das Netz an ATMs eher weniger dicht ist: NO, PL, SK

- Länder, wo fast alle Gehälter auf ein Bankkonto überwiesen werden : BE, FR, NO

- Länder, wo mehr als 75 % der Gehälter auf ein Bankkonto überwiesen werden (außer der Kategorie „fast alle“): EL, PL

- Länder, wo mehr als 50 % und weniger als 75 % der Gehälter auf ein Bankkonto überwiesen werden: BG, IT, SK

- Wenn man die vorhergehenden Antworten zusammenfasst, so scheint es, als würde der Ausschluss von Bankdienstleistungen das alltägliche Leben in den folgenden Ländern besonders schwierig gestalten: BE, DE, FR, NO, ES, und das unabhängig davon, welche Publikumsschichten betroffen sind.

Hinsichtlich der betroffenen Publikumsschichten (ältere Personen, Bewohner ländlicher Gebiete...) ist es möglich anzunehmen, dass der Nicht-Zugang zu Bankdienstleistungen in BG, EL, PL und SK nicht immer die Ursache für Schwierigkeiten im alltäglichen Leben ist.

## **2.5 Relative Zugänglichkeit zu Bankkonten**

Dieser Indikator erlaubt es, die Reglementierungselemente zu identifizieren, welche den Zugang zu Bankdienstleistungen entweder erschweren oder erleichtern können. Jede Politik der finanziellen Eingliederung muss diese Elemente berücksichtigen, um ihre Ziele erreichen zu können.

Wir werden den Inhalt in den folgenden Abschnitten aufschlüsseln.

- Recht auf ein Bankkonto

- Länder, in denen ein Recht auf ein Bankkonto existiert: BE, BG, FR, EL, NO, SK
  - Recht, das mit einer präzisen Definition hinsichtlich der garantierten Dienstleistung versehen ist: BE, BG, FR, NO, SK
  - Recht, das mit Sanktionen im Falle der Nichtrespektierung versehen ist: BE
- Selbstregulierung des Bankensektors
    - Länder, in denen ein Recht auf ein Konto existiert: DE, ES, FR, IT, NL
    - Recht, das mit einer präzisen Definition hinsichtlich der garantierten Dienstleistung versehen ist: kein Land
    - Recht, das mit Sanktionen im Falle der Nichtrespektierung versehen ist: NL
- Die gesammelten Antworten und Kommentare haben herausgestellt:
    - DE: die Existenz von Schwierigkeiten, da die Vereinbarung des Bankensektors nicht respektiert wird, weil es an realen Sanktionen mangelt.
    - ES: die wichtige Rolle der Sparkassen beim Empfang des breiten Publikums, aber auch den Reifegrad des spanischen Bankenmarktes, wo die Konkurrenz sehr wichtig und die Suche nach Nischen sehr weit entwickelt ist.
    - FR: eine Vereinbarung des Bankensektors wurde im August 2008<sup>7</sup> unterzeichnet.
    - IT: ein Bankenkonsortium hat sich gebildet um einen Basisservice an Bankdienstleistungen (SBB) anzubieten. Doch die entwickelte Lösung scheint noch nicht zufriedenstellend zu sein: es wird beobachtet, dass die Kontogebühren noch sehr hoch sind. Der SBB ist nicht präzise definiert.
    - NL: von den wichtigsten niederländischen Banken (mit 95 % Marktanteil) wurde eine Übereinkunft unterzeichnet, die die Zurverfügungstellung eines Basisservices an Bankdienstleistungen vorsieht. (Die Nichtrespektierung dieser Vereinbarung ist von Sanktionen begleitet). Es gibt auch eine Lösung, die an die Bedürfnisse von Asylsuchenden angepasst ist. Die Hauptschwierigkeit besteht darin, dass die Zielgruppe nicht ausreichend über das Vorhandensein dieser Lösungen informiert wird/ist.
  - Um eine angemessene Lösung zu bieten und die aufgeführten Probleme zu vermeiden, muss ein Gesetz oder eine Selbstregulierung demnach die folgenden Kriterien erfüllen:
    - die Gesamtheit der Marktteilnehmer muss erfasst werden;
    - die angebotenen Bankdienstleistungen müssen präzise definiert werden und die Maximalkosten festgelegt werden;
    - es muss ein Kontrollmechanismus für einen einfachen Verbraucherzugang geschaffen werden;
    - es muss Sanktionen im Falle der Nichteinhaltung geben;
    - das Zielpublikum muss auf effiziente Weise über die zur Verfügung stehenden Bankdienstleistungen informiert werden.

#### Mittel des Identitätsnachweises...

Die Frage des Identitätsnachweises ist in vielen Kommentaren aufgegriffen worden und hat es erlaubt, eine Reihe von Schwierigkeiten sehr präzise zu definieren. Der Nachweis oder, im gegenteiligen Falle, die Schwierigkeit der Erbringung des Nachweises der Identität, ist in einigen Ländern ein Hauptproblem, sei es weil der « Personalausweis », als solcher nicht existiert, sei es, weil Teile der immigrierten Bevölkerungsschichten nicht über einen legalen Nachweis der Aufenthaltsberechtigung verfügen.

- Länder, wo die Information gesammelt worden ist: die große Mehrzahl der untersuchten Länder verfügt über Daten bezüglich der präsentierten Indikatoren.
- Die gesammelten Informationen haben herausgestellt:
  - BE: der Identitätsnachweis ist einer der Hauptgründe für den Nicht-Zugang zu

<sup>7</sup> <http://textes.droit.org/JORF/2008/12/26/0300/0043/>

Bankdienstleistungen, aber nur in einem geringen Umfang, weil die Personen, die sich in einer regulären Situation befinden, Zugang zu den notwendigen Dokumenten (Personalausweis, Aufenthaltsgenehmigung) haben.

○IE : es ist eine der Hauptschwierigkeiten und von größerer Bedeutung. Es gibt kein Personalausweissystem, das dem in FR oder BE vorhandenem entspricht. Die anderen Dokumente, die als Identitätsnachweis verwendet werden können sind zahlreich, aber manchmal komplex und dem Publikum wenig bekannt. Diesbezüglich wurden mehrere Untersuchungen durchgeführt.

○IT : eine ziemlich große Anzahl von Dokumenten wird als Identitätsnachweis akzeptiert, aber das Publikum ist darüber nicht immer informiert (Führerschein, Waffenbesitzberechtigungsschein, verschiedene administrative Dokumente ...)

○NL : ein neues Gesetz kümmert sich um die Klärung dieser Frage, aber die Dokumente, die als Identitätsnachweis dienen können, sind noch nicht definiert worden.

○NO : eine ziemlich große Anzahl von Dokumenten wird als Identitätsnachweis akzeptiert, darunter Führerscheine ab einem bestimmten Ausgabedatum, von der Postbank ausgestellte Ausweise und die Bankkarten anderer Banken.

- Im Verlauf dieser Studie hat sich unser Verständnis des Problems weiterentwickelt: die Vielzahl der Dokumente, mit der die Identität von Personen nachgewiesen werden kann, ist als solche noch kein exzellenter Indikator. Der wesentliche Punkt ist dabei mehr die Frage nach der Zugänglichkeit zu Dokumenten, die die Identität von Personen in regulärer Situation nachweisen, als die nach der Vielzahl der möglichen Identitätsnachweise.

#### Notwendigkeit des Wohnsitznachweises...

Die Frage bezüglich der Aufforderung zur Erbringung eines Wohnsitznachweises bei der Eröffnung eines Kontos in einer Bank stellt sich in UE nicht, da ein solcher dort nicht verlangt wird. Man kann der Ansicht sein, dass dort, wo ein Wohnsitznachweis verlangt wird, eine weniger eingliedernde Praktik vorherrscht. Aufgrund der vielfältigen Dokumente, die bezüglich des Wohnsitznachweises verwendet werden können und aufgrund der Tatsache, dass in einigen Fällen Identitätsnachweis und Wohnsitznachweis zusammenfallen, ist hier eine Analyse von Fall zu Fall sinnvoll<sup>8</sup>.

- Länder, wo die Information gesammelt worden ist: die große Mehrzahl der untersuchten Länder verfügt über Daten bezüglich der präsentierten Indikatoren.
- Länder, wo der Wohnsitznachweis erbracht werden muss:  
BG, DE, FR, IE, NL, PL, SK
- Dieser Punkt ist direkt mit dem vorhergehenden verbunden. In welchem Maße wird der Wohnsitznachweis mit dem gleichen Dokument erbracht, wie der Identitätsnachweis? Wenn dies nicht der Fall ist, welche anderen Dokumente werden akzeptiert? Es gibt Probleme für Ehepartner oder für Mieter, in deren Miete alle Nebenkosten mitinbegriffen sind, vor allem dann, wenn der Wohnsitznachweis durch den Mietvertrag oder die Stromrechnung erbracht wird.
- Vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoll, die Forderung nach Erbringung eines Wohnsitznachweises bei der Eröffnung eines Bankkontos aufzugeben und sich mit der Erbringung eines Identitätsnachweises zu begnügen.

#### Andere Voraussetzungen?

Mit Hilfe dieser Frage, die gestellt wurde, um auch andere Praktiken zu erfassen, war es möglich, folgende Vorgehensweisen zu identifizieren:

<sup>8</sup> Für weitere Informationen, bitte dem folgenden Link folgen: <http://textes.droit.org/JORF/2008/12/26/0300/0043/>

- NL: eine Nummer, die von der Steuerbehörde vergeben wird, ist im Personalausweis enthalten, der Führerschein und der Reisepass sind ebenfalls erforderlich.  
IT: die gleiche Idee, eine Steuernummer muss angegeben werden.
- Aus diesem Punkt lassen sich aufgrund eines Mangels an ausreichender Information keinen besonderen Schlüsse ziehen, außer dass sie (nicht identifizierbar) sich zweifelsfrei auf der Gesamtheit der Dokumente finden, die zum Identitätsnachweis bestimmt sind, um keine negative Auswirkung auf den Zugang zu Bankdienstleistungen zu haben.

### Relative Dichte des Bankennetzes mit breitem Publikumsverkehr

Wenn man die Eingliederung in Bankdienstleistungen in nicht stigmatisierender Weise als Zugang und Verwendung von von Banken angebotenen Finanzdienstleistungen betrachtet, dann wird das Vorhandensein von geographischen Zonen, die nicht von einem Bankennetz mit breitem Publikumsverkehr abgedeckt werden, zu einem Indikator ersten Ranges.

- Länder mit schwacher Dichte von ATMs: NO, PL, SK  
Länder mit einer geringen Dichte von Bankfilialen: EL, IE, NO  
Länder, aus denen über Zonen berichtet wurde, wo keine Bankfilialen mit breitem Publikumsverkehr zu finden sind: IE, PL
- Wie wir bereits dargelegt haben, wäre eine Kartographie des Angebotes (Filialen und ATM) gemäß der vorgestellten Typologie das beste Instrument zur Messung und Überwachung der Bankendichte.

### Existenz eines Anbieters, der die Aufgabe hat, einen Universaldienst anzubieten

Ohne gesetzlichen Rahmen, ohne Selbstregulierung und in Abwesenheit eines Netzwerkes, das den breiten Publikumsverkehr erfasst, ist es noch möglich, dass eine spezifische Antwort durch einen Marktteilnehmer oder eine besondere Institution ins Leben gerufen wird, welche in angemessener Weise eine Lösung für das Problem der finanziellen Eingliederung bietet. Diese Einrichtungen sind allerdings deswegen stärker entwickelt worden, um einen Zugang zu Kreditdienstleistungen zu gewährleisten.

- Länder mit einer besonderen Einrichtung: NL, durch die städtischen Banken  
ES, durch die Sparkassen  
Es bleibt anzumerken, dass diese Einrichtungen in Ländern mit einer hohen Bankenpenetration ins Leben gerufen worden sind.
- Halten wir fest dass in IE das Angebot eines Bankkontos im Rahmen der *Credit Unions*, stattfindet und dass diese Praxis noch den Charakter eines Pilotprojekts hat. Ebenfalls ist anzumerken, dass berichtet wurde, dass Marktteilnehmer Funktionen des öffentlichen Dienstes wahrnehmen, ohne dazu eine satzungsgemäße Verpflichtung zu haben.

### Potentielle Auswirkungen eines Negativregisters auf den Zugang zu Bankkonten (Angebotsseite)

Dieser Indikator erlaubt es, den Punkt zu identifizieren, den man als eine schlechte Bankenpraktik bezeichnen kann. Es ist nicht zu verstehen, warum ein Konto „ohne Möglichkeit der Überziehung“ durch ein Negativregister im Kreditbereich oder durch andere Schulden in Frage gestellt werden sollte. Tatsächlich ist ein Entzug von Bankdienstleistungen als Folge einer schlecht gemeisterten Schuldensituation ein zweiter destabilisierende Schritt, der zu einer potentiellen sozialen Ausgrenzung eines Individuums beitragen kann.

- Länder, aus denen berichtet wurde, dass ein Negativregister den Zugang zu einem Konto beeinträchtigen kann

Bankhistorie:	BE, DE, ES, EL, IE, IT, NL, SK
Kredithistorie:	BE, DE, ES, FR, EL, IE, IT, NL, PL, NO, SK
Überschuldung:	DE, ES, FR, EL, NO, SK
- Aufgrund ihrer Wichtigkeit und ihrer Auswirkung auf den Zugang zu Bankdienstleistungen muss diese Praktik eine zufriedenstellende Antwort finden und auf europäischer Ebene harmonisiert werden. Die Garantie, dass ein Basisbestand an Bankdienstleistungen für alle zugänglich sein muss, und das auch in schwierigen Zeiten, ist also von grundlegender Bedeutung.

## **2.6 Schlussfolgerungen/Empfehlungen bezüglich der Zugänglichkeit und der Verwendung eines Bankkontos.**

- **Erleichterung des Zugang zu Dokumenten, die als Identitäts- und Wohnsitznachweis dienen in jedem EU-Land** – die Schwierigkeit des Zugangs zu diesen Dokumenten ist für einheimische Staatsbürger und natürlich auch für Emigranten, eine Hauptursache für den Nichtzugang zu einem Bankkonto, denn der Identitätsnachweis ist eine gesetzliche Verpflichtung auf EU-Ebene (Antigeldwäschegesetz).

Diese Empfehlung betrifft nicht direkt den Finanzsektor. Es liegt an jedem einzelnen Staat, Dokumente festzulegen, die zum Identitätsnachweis dienen und Verfahrensweisen in Gang zu setzen, die garantieren, dass jede Person, die sich legal im Land aufhält, Zugang zu diesen Dokumenten erhält. . Diese Frage ist vor allem für Personen mit Emigrationshintergrund von entscheidender Bedeutung.

- **Letztendlich Eliminierung aller geographischen Zonen, die noch nicht von einem Bankennetz erfasst sind,** Diese Maßnahme ist unverzichtbar, um einen Zugang für alle zu garantieren. Es ist unvorstellbar, einen Bankzugang für alle gewährleisten zu wollen, ohne dass Bankfilialen oder ATM innerhalb des gesamten Territoriums verfügbar sind. Die Industrie sollte in der Lage sein, angemessene Lösungen anzubieten. (automatisierte Filialen, geteilte Strukturen...).

Der Zugang zum Internet ist de facto noch nicht universell : man muss zum Beispiel an Haushalte in einer prekären Situation denken, an ältere Personen, an gewisse Behinderungen (Sehbehinderung...). Solange solche Zonen existieren, wird auch der Ausschluss von Bankdienstleistungen fortbestehen - der Nicht-Zugang und die Nicht-Verwendung von Bankkonten.

- **Zurverfügungstellung eines Basisbankkontos für alle durch sämtliche Anbieter,** welches es erlaubt, die gängigsten finanziellen Transaktionen durchzuführen. Dieses Konto soll zu einer erschwinglichen Jahresgebühr (feste Pauschale?) angeboten

werden und keinen Überziehungskredit beinhalten.

Ein Basisbankkonto, kann, wenn es gut konzipiert ist, eine Lösung für folgende Probleme sein:

1. den Nicht-Zugang aufgrund exzessiver Kosten;
2. den Nicht-Zugang aufgrund schwieriger Handhabung;
3. den Nicht-Zugang aufgrund der geographischen Lage, da die Leistung von allen aktiven Marktteilnehmern angeboten wird, wenn der vorhergehende Punkt erfüllt worden ist;
4. den Nicht-Zugang aufgrund einer problematischen Schuldenhistorie: die Weigerung, ein Konto einzurichten ist aus diesem Grund bei einem Konto ohne Überziehungsmöglichkeit nicht gerechtfertigt.

Um das Angebot eines Kontos für alle garantieren zu können, müssen begleitenden Maßnahmen ergriffen werden. Diese Maßnahmen, die durch eine Reglementierung oder Übereinkunft festgelegt werden können, sollten, um wirksam zu sein, folgende gemeinsame Punkte beinhalten:

- sie sollten verpflichtend sein oder es im Falle einer negativen Entwicklung werden;
  - sie sollten evaluiert werden – haben die Maßnahmen das Problem des Nicht-Zuganges/ der Nicht-Verwendung gelöst;
  - das Zielpublikum sollte durch geeignete Kampagnen über die Maßnahmen informiert werden;
  - sie sollten von der gesamten Branche mitgetragen werden, sollte das nicht der Fall sein, gibt es Mittel der genossenschaftlichen Verwaltung dieser Aufgabe durch die mögliche Einrichtung eines Kompensationsfonds.
- **Es muss vermieden werden, das Problem des Nicht-Zugangs zu einem Bankkonto durch ein alternatives Angebot zu lösen:** vor allem wenn letzteres auf eine Logik einer nicht stigmatisierenden sozialen Eingliederung hinzielt. Diese Antwort muss die Ausnahme bleiben und als eine „dringende“ Antwort auf ein Problem verstanden werden, dessen dauerhafte Lösung in einem vom Bankensektor vorgeschlagenen Angebot besteht. Nur in Irland wurde bisher eine solche Praktik durch die *Credit Unions* ins Leben gerufen, aber es ist fraglich, ob dies auch ein Antwortmodell für die gesamte EU ist.
  - **Organisation einer direkten Datensammlung bezüglich des Ausschlusses von Finanzdienstleistungen** (direkte Befragung des ausgeschlossenen Publikums), besonders im Hinblick auf die Gründe für den Nicht-Zugang und die Nicht-Verwendung (Nachfrageaspekte) und im Hinblick auch die Schwierigkeiten bezüglich des Gebrauch.
  - Mit Hilfe von gemeinsamen Standards in allen EU-Mitgliedsländern (Typologie der Anbieter und der Produkte) **Komplettierung des Bankenreportings mit nützlichen Daten für die Erfassung der notwendigen Angebotsbestandteile und die Sicherung der Qualität**, wobei diese Aufgabe von den nationalen Kontrollbehörden erfüllt werden soll.

### 3 Wesentliche Erkenntnisse : Kreditzugang

Der Ausschluss von finanziellen Dienstleistungen im Bereich Kredite umfasst zwei Aspekte, die auf den ersten Blick als paradox erscheinen:

- die Frage des Zugangs zum Kredit, der möglichst breit und eingliedernd sein soll;
- die Frage der Verwendung, die keine größeren Schwierigkeiten stellt.

Unter diesen Bedingungen besteht die mögliche Lösung zweifelsohne darin, solventen Verbrauchern einen Zugang zu einem angemessenen Kreditvolumen zu verschaffen, welches es ihnen erlaubt, über auf ihre Bedürfnisse abgestimmte Produkte zu verfügen. Die Untersuchung hat sich als auf objektive Informationsbestandteile konzentriert, die folgende Elemente umfassen:

- genereller Zugang zu Krediten (Vorbedingungen – Typen von vorhandenen Kreditgebern – Ausmaß und Spannbreite der vorhandenen Zinssätze);
- gezielte Kreditangebote zu günstigeren Konditionen (aus einer sozialen Sichtweise);
- das Vorhandensein von Reglementierungen, die einen Einfluss auf die verantwortlichen Praktiken vor Ort haben;
- die Rolle, die das Vorhandensein von Datenbanken spielt (Negativ- und Positivregister).

#### 3.1 Elemente, die einen Einfluss auf den Zugang zu Krediten haben

##### Mittel des Identitätsnachweises

Es gibt keinen bedeutenden Unterschied bezüglich dieser Information, egal, ob es sich um einen Kredit handelt oder um eine Kontoeröffnung. Wir bitten den Leser, sich auf den Abschnitt zu beziehen, wo dieses Thema zuvor schon behandelt wurde.

##### Notwendigkeit der Erbringung eines Wohnsitznachweises

Dieses Element kann a priori eher der Liste der gesetzlichen Voraussetzungen zugeordnet werden, die für die Bewilligung eines Kredites notwendig sind, da es einen entscheidenden Platz bei der Einsetzung des Rückzahlungsverfahrens einnimmt.

- Länder, wo die Information gesammelt worden ist: die große Mehrzahl der untersuchten Länder verfügt über Daten bezüglich der präsentierten Indikatoren.
- Länder, wo der Wohnsitznachweis erbracht werden muss: DE, FR, IE, NL, PL,
- In anderen Ländern kann es sein, dass in der allgemeinen Praxis ebenfalls ein Wohnsitznachweis erbracht werden muss, jedoch ist dies keine Verpflichtung. Die gestellte Frage kann der Grund für Unterschiede im Verständnis sein. Schließlich wurde auf die Situation verwiesen, wo der Identitätsnachweis automatisch den Wohnsitznachweis mitbeinhaltet (BE).

##### Andere Voraussetzungen?

Durch diese Frage war es nicht möglich, zusätzliche Informationen zu sammeln. Natürlich sind ein Identitäts- und ein Wohnsitznachweis nicht die einzigen Elemente, die verlangt werden, um einen Kredit zu erlangen. Doch es erscheint unabdingbar, dass jede Politik zugunsten eines Zugangs zu Krediten administrative Verfahrensweisen in Kraft setzt, die es jedem legal gemeldeten Einwohner ermöglicht, die Dokumente zu erlangen, die vom Kreditgeber verlangt werden. Die verlangten Informationen, die für die Analyse der Kreditwürdigkeit und Solvenz erforderlich sind, bleiben hingegen dem Ermessensspielraum der Kreditgeber überlassen.

### 3.2 Diversität der im Markt aktiven Kreditgeber

Sieben Typen von Kreditgebern sind (vgl. präsentierte Typologie + eine Kategorie die ausschließlich den Postbanken) identifiziert worden. Die Anfangsidee war es, eine eventuell existierende Verbindung zwischen der Diversität und dem Angebotsumfang zu untersuchen, aber es war nicht möglich, genügend präzise Informationen bezüglich der bewilligten Kredite (nach Kreditgebertyp) zu erlangen, um diese Untersuchung voranzutreiben.

- Länder, wo die Information gesammelt worden ist: die große Mehrzahl der untersuchten Länder verfügt über Daten bezüglich der präsentierten Indikatoren.
- Markt, wo alle 7 Kreditgebertypen vertreten sind (hohe Diversität): IT  
Markt mit 5 Typen von Kreditgebern (mittlere Diversität): DE, FR, EL, IE, NL, NO, PL  
Markt mit 3 Typen von Kreditgebern (geringe Diversität): BE, BG, ES, SK
- Die Informationen bezüglich der Diversität unterstreichen die bedeutenden Unterschiede, die immer noch zwischen den einzelnen nationalen Märkten bestehen. Sie können die generelle Messung der Integration des europäischen Marktes komplettieren. Darüber hinaus ist es sehr interessant festzustellen, dass die am stärksten diversifizierten Märkte nicht unbedingt diejenigen sind, wo die finanzielle Eingliederung am weitesten fortgeschritten ist.

### 3.3 Variabilität der auf dem Markt verfügbaren Zinssätze

Man kann a priori davon ausgehen, dass das Kreditangebot einen leichten Zugang zu Krediten um so eher gewährt, wenn die Spannbreite zwischen den angebotenen Zinssätzen besonders hoch ist- ohne dass damit Verwendungsprobleme (oder Gebrauchsprobleme) vorhersagbar sind, die aus unangemessenen und kostspieligen Produkten entstehen können. Die hohen Zinssätze machen dabei tatsächlich riskantere Kredite rentabel, die einen hohen Säumniszinssatz aufweisen.

- Nur IE verfügt über Zinssätze, die über dem beobachteten Durchschnitt liegen. Es ist auch das einzige Land, wo man Risikokreditgeber und *Doorstep lenders*/Haustürkreditgeber findet... die kostspielige Produkte auf den Markt werfen. Diese Produkte würden in einigen Ländern als Verstoß gegen die guten Sitten gewertet, vor allem aufgrund der finanziellen Schwierigkeiten, die sie hervorrufen und aufgrund der permanenten und oft generationenübergreifenden Verschuldung, die durch sie ausgelöst werden.
- Die Analyse von Marktsegmenten gemäß den Kredittypen (wobei eines der Hauptkriterien der TAEG<sup>9</sup> wäre) wäre sehr nützlich für die Einschätzung des Zugangs und der Verwendung im Kreditbereich. Jedoch konnte dieser Aspekt im Rahmen dieser Studie noch nicht vollständig geleistet werden.

### **3.4 Möglichkeiten, einen Kredit mit reduzierten Zinssätzen zu finden bzw. zu günstigeren Bedingungen als zu denen, die von den großen, das breite Publikum bedienenden kommerziellen Organisationen mit Gewinnerzielungsabsicht angeboten werden**

Dieser Indikator versucht, zwei Ziele zu erreichen: zum einen möchte er durch das Vorhandensein solcher Praktiken aufzeigen, dass es Personengruppen gibt, die nicht durch das dem breiten Publikum gemachte Angebot bedient werden und zum anderen die guten Praktiken identifizieren, die es im Bereich der Prävention und der Behandlung des Ausschlusses von finanziellen

---

<sup>9</sup> Effektiver jährlicher Gesamtzinssatz

Dienstleistungen gibt.

•Vorhandensein eines Präferenzangebotes das von den Banken für breites Publikum und mit sozialer Orientierung angeboten wird: DE, ES, EL  
Hinter diesem Angebot findet man die Sparkassen, die Postbanken oder die Genossenschaftsbanken, wenn es sich um Banken mit breitem Publikum handelt. Diese haben einen potentiell signifikativen Einfluss auf das Niveau eines Landes und verursachen keine Stigmatisierung ihrer Kundschaft.

Vorhandensein eines Präferenzangebotes, das von der Postbank angeboten wird : EL, IT  
Hinter dem Status der Postbank verbergen sich kontrastreiche Realitäten (100% privat – gemischt – öffentlich). Der Begriff „Postbank“ deckt somit unterschiedliche kommerzielle Praktiken ab. Wenn sie auf nationaler Ebene ein bedeutendes Netzwerk unterhalten, so sind sie in der Lage, im Bereich der finanziellen Eingliederung eine wichtige Rolle zu spielen.

Vorhandensein eines Präferenzangebotes, dass von alternativen Anbietern (ohne Gewinnerzielungsabsicht) angeboten wird: FR, IT, NL, ES, PL  
In dieser Kategorie findet man Praktiken, die sich in den meisten Fällen in einem begrenzteren Umfang entwickeln und deren Übertragbarkeitscharakter nicht immer erwiesen ist, da sie an ihren institutionellen, ökonomischen und sozialen Kontext angepasst worden sind. Man denkt dabei an die städtischen Banken (FR, NL), die *Credit Unions* (IT, PL) und die Kreditgenossenschaften (ES).

•Ein wichtiger Teil der Informationen bezüglich dieser Praktiken wird detaillierter beschrieben in der Datenbank „Gute Praktiken“, die schon erwähnt worden ist.

### **3.5 Rechtliche Grundlagen, die einen Einfluss auf das Angebot eines adäquaten Kredites ausüben**

Hier werden die Fragen bezüglich der Registrierung der Kreditgeber und -vermittler behandelt, die Fragen bezüglich der Existenz eines Maximalzinssatzes, der Einbettung der Vertrauenswürdigkeits- und Kreditwürdigkeitsmessung sowie der Effizienz dieser Messungen (Kontrolltyp der in ihnen enthalten ist) und außerdem Fragen bezüglich der Einbettung der Werbemaßnahmen, der Transparenz der Risikoanalyse und des Vorhandenseins von objektiven Messmethoden bezüglich der Rückzahlungsfähigkeit der Kunden. All diese regulatorischen Praktiken sollen beleuchtet werden.

•Länder, wo die Information gesammelt worden ist: die große Mehrzahl der untersuchten Länder verfügt über Daten bezüglich der präsentierten Indikatoren.

•Registrierung und Kontrolle der Kreditgeber:  
Alle Kreditgeber müssen registriert sein, und dabei wird die Kontrolle außer in DE und IE als ausreichend empfunden.

•Reglementierung der Vermittler:  
Ja : BE, BG, EL, FR, IE, IT, NL, SK, NO  
Nein : DE, ES, PL

Man kann sich über die völlige Abwesenheit einer Reglementierung der Vermittler in drei der untersuchten Länder wundern. Die Lektüre der Länderberichte kann dem interessierten Leser zusätzliche Informationen liefern. In zahlreichen Ländern ist die Reglementierung bezüglich der Vermittler viel lockerer. Das kann zahlreiche Frage aufwerfen, wenn man weiss, welche wichtige Rolle die Vermittler im Bereich des Kreditangebotes spielen (Krediteröffnung in großen Geschäften...)

•Verbot von Wucher (oder ähnliches):

Ja: BE, DE, ES, FR, IT, NL, PL, SK

Nein: BG, EL, IE, NO

Die Festlegung eines gesetzlich fixierten Maximalzinssatzes kann zum einen zu einer Limitierung des Kreditangebotes für im allgemeinen weniger solvente Bevölkerungsschichten führen und zum anderen das Risiko von Wucherkrediten reduzieren, welche sich als zu kostspielig erweisen und zu Überschuldung führen können. Jedoch hat sich beim Austausch mit Experten herausgestellt, dass diese Obergrenzen, wenn sie in angemessener Weise (mit einer geeigneten Kontrolle) angewendet werden, keinen signifikanten Anstieg illegaler Praktiken verursachen.

•Gesetzliche Aufforderung an die Kreditgeber, die Vertrauens- und Kreditwürdigkeit ihre Kunden

Ja, anwendbar für alle, und mit möglichen Sanktionen: BE, BG, FR, NL, NO, SK

Ja, nicht anwendbar für alle, aber mit möglichen Sanktionen: ES, PL

Nein: DE, EL, IE, IT

Die gegenwärtige Reglementierung bezüglich einer verantwortungsbewußten Praktik der Kreditvergabe ist noch weit davon entfernt, harmonisiert zu werden. Während in einigen Ländern objektive Kriterien für eine mögliche Anwendung von Sanktionen entwickelt worden sind, stellt sich in anderen Ländern diese Frage noch überhaupt nicht.

- Gesetzliche Aufforderung an die Kreditvermittler, die Vertrauens- und Kreditwürdigkeit ihrer Kunden zu messen

Ja, und mit möglichen Sanktionen (fettgedruckt): **BE, BG, EL, NO, SK**

Nein : DE, IE, IT, NL

Hier ist eine Reglementierung noch viel seltener und weniger verpflichtend. Darüber hinaus scheint es für die Experten schwieriger gewesen zu sein, diesbezüglich Informationen zu sammeln. (Daten fehlen für zahlreiche Länder).

Reglementierung der Werbung

Obligatorische Angabe von Informationen bezüglich:

- der Kosten + dem Tilgungsplan+ der allgemeinen Kreditbedingung + dem effektiven Jahreszins: BE, ES, FR, EL, NL, NO, SK ;
- der Kosten + dem Tilgungsplan + den allgemeinen Kreditbedingungen: BG, IE ;
- der Kosten und dem effektiven Jahreszins: PL ;
- dem effektiven Jahreszins: DE, IT.

Es gibt innerhalb der EU noch bedeutende Ungleichheiten bezüglich der Minimalinformation, die eine Werbung über Kredite enthalten muss. Die heute schon am häufigsten aufgegriffenen vier Informationsfelder könnten als Basis für eine Harmonisierung dienen.

- Existenz von Werkzeugen, die die Transparenz oder Kontrolle der Analyse des Kreditrisikos gewährleisten können

Zur Zeit gibt es in den untersuchten Ländern keine Verfahrensweisen, die die Transparenz der von der Branche eingesetzten Vorgehensweisen bei der Analyse des Kreditrisikos gewährleisten könnten- Typ der verwendeten Daten, Kontrolle der Einhaltung des Schutzes der Privatsphäre, Nichtvorhandensein von diskriminierenden Kriterien.

Dies ist ohne Zweifel ein Element, das berücksichtigt werden muss, wenn man die Fähigkeit zur Eingliederung des Banken- und Finanzmarktes konsolidieren will.

- Existenz von objektiven Messmethoden bezüglich der Rückzahlungsfähigkeit der Kunden

Wie schon erwähnt wurde, ist ein auf einer adäquat gestalteten Messung der Rückzahlungsfähigkeit des Verbrauchers beruhendes Kreditangebot grundlegend, um

einerseits ein weit gefächertes Angebot aufrechtzuerhalten und andererseits die mit einem unsachgemäßen Gebrauch verbundenen Risiken zu limitieren. Wenn die allgemeinen Prinzipien einer verantwortungsvollen Kreditvergabe bekannt sind, so kommt es immer noch darauf an, objektive Messkriterien dieser Tilgungsfähigkeit zu identifizieren, die es erlauben, im Falle von Streitfragen zwischen Gläubigern und Schuldigern die Verantwortlichkeiten zu berücksichtigen.

- Existenz eines Minimaleinkommens für den Zugang zu Krediten: BG, ES, NL, SK  
Die Praxis in den NL ist sicherlich am weitesten fortgeschritten, da sie auf von den Kreditgebern verwendeten Budgetaufstellungen beruht, die von einer unabhängigen Organisation erstellt werden. Wenn auch BE nicht erwähnt wird, so spielt doch dort der Schutz eines Minimaleinkommensbetrages gegen jegliche Pfändung diese Rolle. Die Kreditgeber haben dort in der Tat keinen Zugriff auf das gesetzlich geschützte Minimaleinkommen. Dies ist sicher auch in anderen Ländern der Fall, wo ein solcher Schutz existiert, doch hat die Studie keine direkten Daten bezüglich dieses Punktes gesammelt.
- Verwendung von Kennziffern für das Verhältnis zwischen dem Einkommen und dem Betrag der maximalen Tilgungsrate für:
  - Hypothekenkredite  
Ja: BG, FR, IR, IT, PL, SK
  - Nein: BE, DE, ES, EI, NO
  - Persönliche Kredite  
Ja: BG, ES, FR, IT, NL, PL, SK
  - Nein: BE, DE, EL, IE, NO

Der Platz, den die Kennziffern wirklich einnehmen, bleibt schwankend. In den Ländern, wo sie eingesetzt werden, handelt es sich meistens um punktuell eingesetzte Praktiken der Kreditgeber, ohne verpflichtenden Charakter und ohne dabei das *Credit Scoring* in Frage zu stellen. Im äußersten Fall scheinen sie dabei eine Risikoanalyse zu komplettieren und stellen einen Hinweis für das Publikum dar. (Man denkt vor allem an das Maximum von 30 % der Ressourcen, das für die Tilgung eines Hypothekenkredites bestimmt sein soll).

### **3.6 Kontext der Datenbanken im Hinblick auf Kredite und Verschuldung**

Das Prinzip der Datenbanken (Negativ- und/oder Positivregister) mit Angaben über Kredite, diverse Verbindlichkeiten (Energiekosten, Versicherungen, Telefon...) und ihre potentielle Verwendung durch Kreditgeber im Rahmen ihrer Tätigkeit der Kreditvergabe wirft viele Fragen auf. Sind diese Dateien tatsächlich wirksam im Hinblick auf eine Reduzierung der Überschuldung? Welche Garantien werden den Privatleuten bezüglich des Schutzes ihrer Privatsphäre gegeben und zwar im Hinblick auf die Qualität und die Aktualisierung der sie betreffenden Daten? Sind dort alle Kredite hinterlegt? Durch alle Kreditgeber (um das Risiko von Wettbewerbsverzerrungen zu reduzieren)? Muss der Kreditgeber die Datei vor Bewilligung des Kredites konsultieren? Ist das die einzige Methode, um eine Risikoanalyse vorzunehmen ?

Die vorliegende Studie hat nicht die Zielsetzung, auf all dieser Fragen zu antworten. Sie hat es jedoch ermöglicht, herauszufinden, in welchen Ländern solche Dateien vorhanden sind (Positiv-/Negativdateien), ob sie von (allen) Kreditgebern verwendet werden, ob letztere die Dateien vor Bewilligung eines Kredites konsultieren müssen oder nicht, ob Dateien mit Schulden, die nicht auf Kreditverbindlichkeiten beruhen den Kreditgebern zugänglich sind, und ob die Verbraucher ein Recht auf eine Modifizierung ihre Daten haben, falls diese fehlerhaft sein sollten.

- Länder, wo die Information gesammelt worden ist: die große Mehrzahl der untersuchten Länder verfügt über Daten bezüglich der präsentierten Indikatoren
- Datenbanken – Übersicht:

- Positivdatei – Hypothekenkredit: BE, BG, DE, EL, IE, IT, NL, NO, PL, SK
  - Positivdatei – persönlicher Kredit: BE, DE, EL, IE, IT, NL, NO, PL
  - Positivdatei – Kassenkredit: BG, DE, EL, IT, NL, NO, PL, SK
  - Negativdatei – Hypothekenkredit: BE, BG, DE, ES, FR, EL, IE, IT, NL, NO, PL,SK
  - Negativdatei – persönlicher Kredit: BE, DE, ES, FR, EL, IE, IT, NL, NO, PL,SK
  - Negativdatei – Kassenkredit: BE, BG, DE, ES, FR, EL, IE, IT, NL, NO, PL,SK
- Diese Datenbanken müssen vor einer Kreditbewilligung konsultiert werden:  
BE, BG, NL
  - Andere von den Kreditgebern konsultierbare Negativdateien
    - Telefon: DE, ES, NL, NO, PL, SK
    - Versicherungen: DE, ES, NO, SK
    - Energiekosten: DE, ES, NO, PL, SK
    - Andere: DE, ES, PL
  - Daten, die vom Verbraucher modifiziert werden können:
    - Datei – Hypothekenkredit: BE, DE, ES, EL, IE, NL, PL, SK
    - Datei – persönlicher Kredit: BE, DE, ES, EL, IE, NL, PL
    - Datei – Kassenkredit: BE, DE, ES, EL, NL, PL, SK
  - Bemerkenswert ist, dass negative Kreditdateien in allen untersuchten Ländern existieren. Jedoch sind diese Dateien in der Mehrzahl der Fälle relativ wenig bekannt. (Wer versieht sie mit Daten? Geschieht das durch die Gesamtheit der Branche?) Die Konsultation dieser Dateien ist in der Vorvertragsphase verpflichtend in BE, BG und den NL: dies kann als eines der objektiven Elemente betrachtet werden, das eingesetzt wurde, um die Kreditwürdigkeit eines Kreditbeantragenden zu überprüfen. Die Positivdateien entwickeln sich ebenfalls in signifikanter Weise.
  - Angesichts dieser Feststellung bezüglich der Entwicklung der Positiv- und Negativkreditdateien, erscheint es uns wichtig, Empfehlungen zu formulieren, um garantieren zu können, das in jedem Mitgliedsstaat folgendes gewährleistet ist:
    - der Schutz der personenbezogenen Daten;
    - die Vollständigkeit der Daten (alle Kreditgeber, alle Kredite), um einen kompletten Überblick über die kreditbezogene Verschuldungssituation vermitteln zu können;
    - einen reservierten Zugang zum Zwecke der Prävention von Überschuldung: konsultierbar durch professionelle Kreditgeber, anonymisierte Daten verfügbar für Forschungszwecke ... aber in gar keinem Fall für kommerzielle Zwecke;
    - eine durch eine öffentliche oder halböffentliche Institution gewährleistete Verwaltung;
    - eine klare Information des in der Datenbank erfassten Verbrauchers, mit der Einsetzung eines einfachen und effektiven Verfahrens der Datenkorrektur im Falle von fehlerhaften Daten (was in systematischer Weise noch nicht der Fall ist!)

### **3.7 Schlussfolgerungen/Empfehlungen bezüglich der Zugänglichkeit zu und der Verwendung von Krediten**

- **Erleichterung des Zugangs zu Dokumenten, die als Identitäts- und Wohnsitznachweis dienen in jedem Land der EU** – die Schwierigkeit des Zugangs zu diesen Dokumenten ist für einheimische Staatsbürger und natürlich auch für Emigranten, eine Hauptursache für den Nichtzugangs, denn der Identitätsnachweis ist

eine gesetzliche Verpflichtung auf EU-Ebene (Antigeldwäschegesetz). Diese Empfehlung betrifft nicht direkt den Finanzsektor. Es liegt an jedem einzelnen Staat, Dokumente festzulegen, die zum Identitätsnachweis dienen und Verfahrensweisen in Gang zu setzen, die garantieren, dass jede Person, die sich legal im Land aufhält, Zugang zu diesen Dokumenten erhält. Diese Frage ist vor allem für Personen mit Emigrationshintergrund von entscheidender Bedeutung.

- **Das Kreditangebot und der Schutz des Verbrauchers sind auf EU-Ebene noch zu wenig homogen.** Die EU-Verordnung 2008/48 bezüglich der Kreditvergabe vom 23. April 2008 sollte es erlauben, in zahlreichen EU-Ländern einen ersten bedeutsamen Schritt in diese Richtung zu tun, wobei jedoch das Risiko besteht, dass die Qualität des Schutzes in einigen Ländern in Frage gestellt wird.
- **Begünstigung eines angemessenen Kreditangebotes für alle, das vor allem an die Bedürfnisse der Haushalte angepasst ist, die vom offiziellen Bankangebot ausgeschlossen sind.** Es ist noch zu früh, um an die Einrichtung von „Basiskrediten“ zu denken, die sich durch einfache Handhabung und transparente Kosten und Rückzahlungsmodalitäten auszeichnen sowie den gewünschten Finanzierungsmodellen (geringe Beträge) entsprechen und keine permanente Verschuldung (Krediteröffnung) nach sich ziehen. Jedoch ist anzumerken, dass auf den Finanzmärkten, wo Sparkassen oder Genossenschaftsbanken vertreten sind, oder eine Postbank (wenn sie nicht schlicht und einfach zu einer kommerziellen Bank geworden ist) oder auch ein strukturiertes Netz mit einem Angebot mit sozialer Dimension (städtische Banken - *Credit Unions*), die Zugänglichkeit zu angemessenen Krediten für ein im allgemeinen von Finanzdienstleistungen ausgeschlossenes Publikum gering bemessen ist.
- **Begünstigung von objektiven Messpraktiken bezüglich der Kreditwürdigkeit der Kreditbeantragenden,** wobei die Verantwortlichkeit sowohl des Kreditbeantragenden als auch des Kreditgebers erhöht wird. Dies erlaubt eine Konsolidierung der verantwortungsbewußten Praktiken im Bereich der Kreditbranche, welche die Risiken bezüglich eines Ausschlusses von Krediten verringern (eine Kreditverweigerung aufgrund einer mangelnden Kreditwürdigkeit ist kein Ausschlussgrund), ebenso wie die Risiken, die mit Schwierigkeiten einer ordnungsgemäßen Abwicklung der Kredittilgung verbunden sind.
- **Begünstigung einer unabhängigen und transparenten Basisdatenverwaltung,** (Positiv- und Negativdateien der Kreditgeber, aber auch bezüglich eventueller anderer Bereiche des wirtschaftlichen Lebens), **welche die Rechte des Bürgers respektiert und auf die Prävention von Überschuldung abzielt.**

Februar 2009