

# Financial Education – Rolle und internationale Entwicklungen

Die Förderung finanzieller Bildung ist auf internationaler Ebene und in zahlreichen Ländern ein zunehmend bedeutendes Anliegen. Auch wenn die Erwartungen teilweise überhöht erscheinen, stellen Massnahmen zur Förderung finanzieller Kompetenzen der Bevölkerung eine bedeutende Ergänzung zu regulierenden Ansätzen dar. Für die Entwicklung realistischer und effektiver Konzepte spielt die noch in den Anfängen stehende Wirkungsforschung eine wichtige Rolle.

## Der Ruf nach mehr finanzieller Bildung

In den letzten Jahren wurden rund um den Globus zahlreiche Initiativen und Programme zur Förderung finanzieller Bildung lanciert. Dieser Trend wurde durch die jüngste Finanzkrise noch verstärkt. Ziel dieser Anstrengungen ist es, die finanzielle Kompetenz bzw. die «Financial Literacy» breiter Bevölkerungsschichten zu erhöhen (vgl. *Kasten 1*). Inzwischen engagieren sich weltweit unzählige staatliche und private Institutionen für finanzielle Bildung, darunter internationale Organisationen, Notenbanken, Finanz- und Bildungsministerien, Finanzdienstleister und gemeinnützige Stiftungen.

Warum eigentlich? Worin liegt der erhoffte Nutzen finanzieller Bildung? Wer Bildung per se als hehres Gut oder Grundrecht erachtet, mag die Frage nach dem Nutzen überflüssig finden. Es gibt jedoch diverse erhoffte Auswirkungen, die von Befürwortern finanzieller Bildung angeführt werden. Ein zentrales Argument ist dabei die hohe und zunehmende Alltagsrelevanz finanzieller Kompetenzen. Diese sollen Bürgerinnen und Bürgern helfen, in ihrem Alltag als Konsumentinnen, Anleger, Kredit- oder Versicherungsnehmerinnen, Hausbesitzer, Unternehmerinnen und Angestellte bewusste und zweckmässige Entscheidungen zu treffen. Dies ist von steigender Bedeutung, weil Vielfalt und Komplexität der verfügbaren Finanzprodukte laufend zunehmen. Ausserdem besteht international ein Trend, in der beruflichen Vorsorge die Entscheidungsspielräume und damit Risiken auf die Individuen zu übertragen.

Ein sorgfältigeres und bewussteres finanzielles Verhalten zahlreicher Individuen kann sich auch volkswirtschaftlich positiv auswirken.



**Dr. Michael Manz**  
Leiter Sektion Währung  
und Finanzstabilität,  
Staatssekretariat für  
internationale Finanz-  
fragen SIF, Bern

ken. Zu den erhofften Folgen zählen nicht nur ein Rückgang privater Verschuldung und finanzieller Betrugsdelikte, sondern letztlich auch eine erhöhte Effizienz und Stabilität der Finanzmärkte. Zudem kann eine höhere Sparquote zu mehr Investitionen und Wirtschaftswachstum führen.

## Die Frage nach der Wirksamkeit

Die aufgeführten Erwartungen werfen eine offensichtliche Frage auf: Wirkt finanzielle Bildung? Diese Fragestellung lässt sich in mehrere Fragen aufgliedern (vgl. *Grafik 2*). Die erste Frage lautet, ob sich Bildungsmassnahmen überhaupt auf die Financial Literacy der betroffenen Personen auswirken, was a priori nicht selbstverständlich ist. Unter der wohlwollenden Annahme, dass sich finanzielle Kompetenzen durch Bildung nachhaltig beeinflussen lassen, folgt die zweite, nicht minder interessante Frage: Verändern sich dadurch auch individuelle Verhaltensweisen? Und schliesslich steht die Frage im Raum, ob sich aufgrund veränderter individueller Verhaltensweisen signifikante Folgen auf volkswirtschaftlicher Ebene – wie etwa eine höhere Effizienz von Finanzmärkten – einstellen.

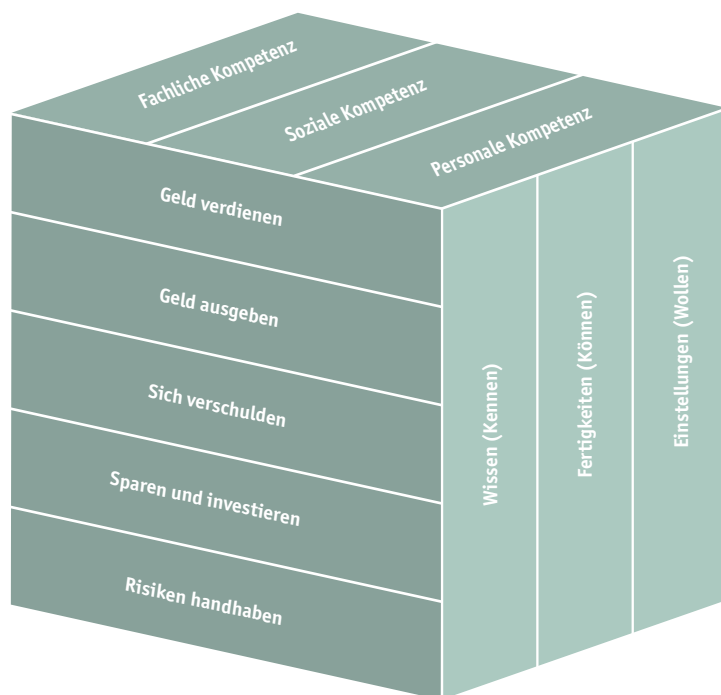
Um solche Fragen zu klären, ist eine sorgfältige Wirkungsforschung von zentraler Bedeutung. Dies wird in der Financial Education-Branche zunehmend anerkannt. Eine massgebliche Schwierigkeit liegt allerdings darin, dass sich kompetentes Verhalten nicht leicht erfassen lässt. Ob eine finanzielle Entscheidung sinnvoll ist, hängt wesentlich von der Situation und von individuellen Merkmalen einer Person – wie etwa der Einstellung gegenüber Risiken – ab. Einfache Regeln – wie «Verschulden ist schlecht» – greifen daher zu kurz. Insgesamt steckt dieser Forschungszweig deshalb noch in den Anfängen. Dennoch gibt es bereits einige empirische Evidenz dafür, dass finanzielle Bildung spezifische Kompetenzen stärken und konkrete Verhaltensweisen beeinflussen kann (vgl. *Kasten 2*).

## Zu einfache Interpretationen?

Es existieren jedoch auch Erwartungen, die zweifellos überhöht sind. Da – wie bei allen wohlwollenden Anliegen – hinter dem

Grafik 1

## Financial Literacy: Kompetenzwürfel



Quelle: Manz / Die Volkswirtschaft

Ruf nach finanzieller Bildung auch eine Branche mit Eigeninteressen steht, werden manche Argumente zudem gar unkritisch übernommen. So wurde beispielsweise in einer Studie in den USA festgestellt, dass lediglich 26% der Haushalte mit einem Jahreseinkommen von weniger als 25 000 US-Dollar genügend Ersparnisse bilden, um bei einem Einkommensausfall die Ausgaben von mindestens drei Monaten zu decken.<sup>1</sup> Gleichzeitig zeigte sich, dass Personen aus solchen Haushalten bei Fragen zur Erfassung ihrer

Finanzkenntnisse unterdurchschnittlich abschnitten. Aus solchen Befunden wird oft der Schluss gezogen, dass mehr Finanzbildung zu höheren Ersparnissen dieser Haushalte führen würde. Dies mag durchaus eintreffen. Aber es ist keine zwingende Folgerung aus diesen Ergebnissen, die keineswegs eine kausale Wirkung von Finanzbildung auf die Sparbereitschaft belegen. Sie verdeutlichen lediglich die wenig überraschende Tatsache, dass Personen mit tiefen Einkommen tendenziell weniger Ersparnisse bilden und auch Wissensfragen schlechter beantworten.

## Beitrag zur Krisenprävention?

Ebenfalls umstritten ist die Sichtweise, dass die jüngste globale Finanzkrise eine Folge mangelnder Finanzkenntnisse war. Immerhin zeigen diverse Studien insbesondere aus den USA, dass Personen mit weniger Finanzkenntnissen mehr Schulden anhäufen und dass Hausbesitzer, die eine unabhängige Beratung erhalten, weniger oft in Zahlungsprobleme geraten.<sup>2</sup> Menschen mit mehr Finanzkenntnissen sind gemäss diesen Ergebnissen offenbar umsichtiger Schuldner. Ein solches Verhalten – so kann man weiter argumentieren – hätte die US-Hypothekenkrise zwar kaum verhindert, aber vermutlich doch entschärft.

Allerdings haben viele Ursachen wie verfehlte Anreizsysteme, Missmanagement, inadäquate Regulierung oder wirtschaftspolitische Einflüsse (etwa auf dem Gebiet der Wohneigentumsförderung) zur jüngsten Finanzkrise beigetragen. Die Komplexität dieser Ursachen nährt Zweifel am Potenzial von mehr Finanzbildung. Wer kann schon die modernen komplexen Finanzprodukte durchschauen? Manche hochkarätigen Bankfachleute scheinbar nicht. Bei diesem Einwand gilt es aber zu bedenken, dass Financial Literacy nicht darauf abzielt, komplexe Produkte zu durchschauen, sondern auf ein grundlegendes Verständnis elementarer Prinzipien. Ein Beispiel dafür ist die Einsicht, dass das Erzielen einer ausserordentlich hohen Rendite bei gleichzeitig tiefen Risiken unrealistisch ist – mit welchem raffiniertem Finanzprodukt auch immer.

## Bilden versus Schubsen

Finanzbildung wird oft als Ergänzung zur Finanzmarktregulierung dargestellt. Letztlich sind Bildung und Regulierung aber auch grundlegende Alternativen. Je stärker der eine Ansatz ausgeprägt ist, desto weniger dringlich wird der andere. Ein erwähnenswerter Kompromiss ist der von den amerikanischen Autoren *Richard Thaler* und *Cass*

Kasten 1

## Financial Literacy

Unter «Financial Literacy» versteht man grundlegende Kompetenzen im Umgang mit Finanzen (vgl. *Grafik 1*). Hinsichtlich der Anwendungsfelder kann Financial Literacy – ähnlich wie in bestehenden Standards beispielsweise in den USA – in Bereiche wie Geld verdienen, Geld ausgeben, sich verschulden, sparen und investieren und Risiken handhaben (sich vor Risiken schützen) unterteilt werden. Die in diesen Bereichen erforderlichen Kompetenzen umfassen nicht nur Finanzwissen, sondern auch Fähigkeit und Bereitschaft, damit konkrete Probleme zu lösen. Sie können in fachliche, soziale und personale Kompetenzen sowie in Wissen (*Kennen*), Fertigkeiten (*Können*) und Einstellungen (*Wollen*) unterschieden werden.<sup>a</sup>

Alternativ kann man finanzielle Kompetenzen auch unterteilen in:

- konzeptionelles und institutionelles Finanzwissen zu Prinzipien, Produkten und

Institutionen;

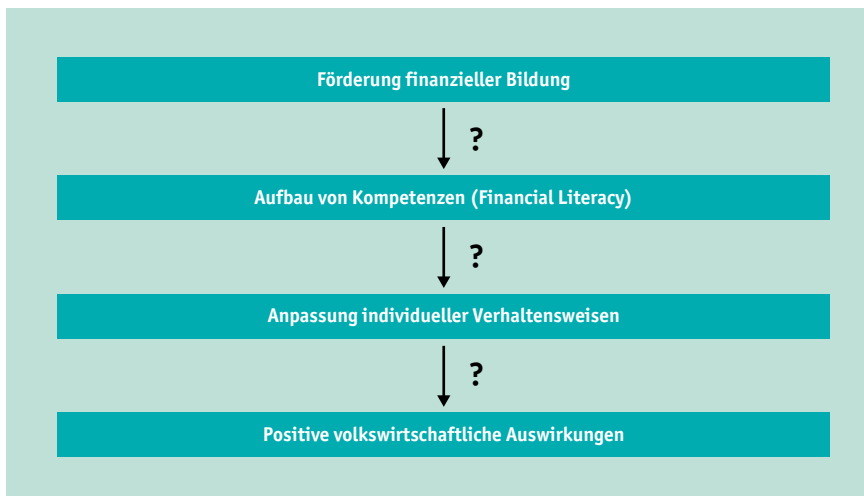
- mathematische Fähigkeiten beim Umgang mit Zahlen («Numeracy»);
- Disziplin bei finanziellen Entscheidungen (Selbstkontrolle) und
- eine intuitive Cleverness im Umgang mit Finanzen («Survival Skills»).

Bei dieser Aufgliederung liegt die Hypothese nahe, dass sich durch (schulische) Bildungsmassnahmen vor allem die erste und bis zu einem gewissen Grad die zweite Komponente fördern lassen. Die Disziplin ist bereits schwieriger zu beeinflussen und könnte Massnahmen bis hin zu persönlichem Coaching erfordern, während eine allgemeine Cleverness auch – oder gerade auch – in weniger gebildeten Kreisen vorhanden sein dürfte.

<sup>a</sup> In Anlehnung an Euler D. und Hahn A. (2007): *Wirtschaftsdidaktik*, 2. Auflage, UTB Haupt Verlag, Bern.

Grafik 2

## Fragen der Wirkungsforschung zu finanzieller Bildung



Quelle: Manz / Die Volkswirtschaft

Kasten 2

## Finanzbildung und Sparverhalten

Führt finanzielle Bildung zu einer besseren Finanzplanung und zu mehr Ersparnissen? Dies ist die bisher am besten untersuchte Frage zur Wirkung finanzieller Bildung, was unter anderem daran liegen dürfte, dass bei dieser Fragestellung der erhoffte Effekt – mehr Ersparnisse – vergleichsweise gut messbar ist. Zudem ist die Frage vor allem in den Vereinigten Staaten, die nicht gerade als Sparration bekannt sind, von brennendem Interesse. Studien der Ökonomin Professorin *Annamaria Lusardi* zeigen: Wer sich mit Finanzplanung auseinandergesetzt hat, verfügt über mehr Ersparnisse. Dieser Zusammenhang könnte lediglich daran liegen, dass die «Planer» gleichzeitig jene Leute sind, die auch mehr verdienen und deshalb mehr sparen können. Doch der durchschnittliche «Planer» hat laut Forschungsergebnissen sogar dann 20% mehr Vermögen als der «Nicht-Planer», wenn man die Ergebnisse um den Einfluss von Einkommen, Bildungsabschlüssen und Alter korrigiert. Diverse Studien bestätigen einen solchen positiven Zusammenhang zwischen Finanzkenntnissen, Planen und Sparen.<sup>a</sup> Jetzt bleibt noch die Frage, ob die Leute tatsächlich mehr sparen sollen. Die Antwort darauf muss differenziert und individuell ausfallen. Nicht in jeder Situation und Lebenslage ist Sparen angezeigt. Eine bewusste, längerfristige Finanzplanung erscheint hingegen auf jeden Fall sinnvoll.

a Für einen Überblick vgl. Lusardi A. (2008): Household Saving Behavior: The Role of Financial Literacy, Information, and Financial Education Programs, NBER Working Paper 13824.

- 1 Vgl. FINRA Investor Education Foundation (2009): National Financial Capability Study.
- 2 Vgl. Lusardi A. und Tuffano P. (2009): Debt Literacy, Financial Experiences, and Overindebtedness, NBER Working Paper No. 14808.
- 3 Vgl. Thaler R. und Sunstein C. (2009): Nudge – Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness, Penguin Books.

*Sunstein* vertretene *Nudge-Ansatz*.<sup>3</sup> Ihre Hypothese lautet, dass Menschen von Natur aus dazu neigen, bequem zu sein und Fehler zu machen. Dennoch ist die Entscheidungsfreiheit ein hohes Gut. Deshalb sollte man Regelwerke so gestalten, dass sie den Menschen zwar Wahlmöglichkeiten lassen, diese jedoch im Alltag sanft in die richtige Richtung *schubsen* (englisch: *nudge*). So könnte ein Unternehmen den Mitarbeitenden als Standard-Variante für die Vorsorge regelmäßige Beiträge in einen gut diversifizierten Anlagefonds vorschlagen. Wer will, darf sich aber ausklinken und sein Geld auch in riskanten Optionen oder unter dem Sofa anlegen.

Es ist wenig einzuwenden gegen Regeln, die für all jene zu möglichst vernünftigen Ergebnissen führen, die dem Weg des geringsten Widerstands folgen. Doch auch dieser Ansatz stößt an Grenzen. Insbesondere ist fraglich, ob sich komplexe Situationen tatsächlich so gestalten lassen, dass die Leute sinnvoll gelenkt werden. Und vor allem: Wer bestimmt, was sinnvoll ist? Vor diesem Hintergrund lässt sich ein Ansatz, der auf finanzielle Kompetenzen als Rüstzeug setzt, besser mit persönlicher Freiheit und gesellschaftlicher Innovation vereinbaren.

## Aktive Rolle der OECD

Das Thema der Finanzbildung ist längst im Fokus internationaler Gremien, gemeinsam mit Fragen des Konsumentenschutzes und der «Financial Inclusion» (vgl. *Kasten 3*). Die Staatschefs der G20 Länder bekräftigten im November 2010 anlässlich des Gipfels in Seoul ihre Absicht, den Konsumentenschutz

auch durch bildende Massnahmen weiter zu stärken. In der Folge setzt sich nun auch das *Financial Stability Board (FSB)*, welches internationale Arbeiten auf dem Gebiet der Finanzstabilität koordiniert, mit der Rolle finanzieller Bildung im Rahmen des Konsumentenschutzes auseinander. Die Weltbank gründete ihrerseits 2008 einen durch das russische Finanzministerium mit 15 Mio. US-Dollar unterstützten *Trust Fund on Financial Literacy and Education*, der sich mit der Messung von Finanzkompetenzen und der Evaluation von Programmen befasst.

Die aktivste internationale Organisation auf dem Gebiet der Finanzbildung ist jedoch die *Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)*, welche bereits 2003 ein umfassendes *Financial Education-Projekt* lancierte. In diesem Rahmen wurden 2005 vom OECD-Rat eine Reihe von Empfehlungen und Prinzipien verabschiedet, welche die Mitgliedsländer zu einem stärkeren Engagement auf dem Gebiet finanzieller Bildung aufrufen. Die OECD sieht finanzielle Bildung als Ergänzung zur Finanzmarktregulierung sowie als Beitrag für gute wirtschaftliche Rahmenbedingungen und empfiehlt, damit bereits in der Volksschule zu beginnen.

Um Forschung, Entwicklung und internationale Kooperation auf dem Gebiet finanzieller Bildung voranzutreiben, gründete die OECD 2008 zudem das *International Network on Financial Education (INFE)*. Inzwischen gehören dem INFE bereits über 150 Institutionen der öffentlichen Hand aus 77 Ländern an, darunter zahlreiche Finanz- und Bildungsministerien, Notenbanken, Finanzaufsichts- und Konsumentenschutzbehörden. Die Schweiz wird im INFE unter anderem durch das Staatssekretariat für internationale Finanzfragen und die Nationalbank vertreten.

## Nationale Strategien und neue Behörden

Das zunehmende Interesse an finanzieller Bildung schlägt sich auch auf nationaler Ebene nieder. So wurden in den letzten Jahren in vielen Ländern Behörden gegründet, die sich ausdrücklich mit der Förderung und Verbreitung finanzieller Bildung befassen. Beispiele für solche Behörden sind Englands *Financial Advice Service*, die Kanadas *Financial Consumer Agency* in Kanada, Frankreichs *Institut pour l'Éducation Financière du Public* oder das *Office for Financial Education and Financial Access* im US-amerikanischen Finanzministerium.

In diversen Ländern – wie Brasilien und Italien – werden systematische Schulversuche

zur Einführung eines Finanzunterrichts durchgeführt, während Neuseeland im internationalen Vergleich als Vorbild bei der Erarbeitung einer nationalen Finanzbildungsstrategie gilt. Die EU-Kommission schliesslich bildet zum Thema Finanzbildung eine ständige Expertengruppe; schuf ein Online-Lehrmittel und führt auf diesem Gebiet ebenfalls Konferenzen und Studien durch.

### Vergleich mit der Schweiz

Im Vergleich zur internationalen Debatte verläuft die Entwicklung in der Schweiz zurückhaltend. Es gibt zwar private Akteure, Schuldenberatungsstellen oder auch die Nationalbank, die für Schulen oder die Öffentlichkeit Bildungsangebote unter anderem zu finanziellen Themen anbieten.<sup>4</sup> Doch die Schweiz kennt auf dem Gebiet finanzieller Bildung weder eine nationale Strategie noch eine ausdrücklich für Financial Education zuständige Behörde. Es gibt auch keine breit angelegten Erhebungen, Schulversuche oder Kampagnen. Die Schweiz beteiligt sich zudem – u.a. weil finanzielle Bildung kein Bestandteil der Lehrpläne ist – weder an einer Pilotstudie der OECD noch am freiwilligen Zusatzteil der PISA-Erhebung von 2012 zum Thema Financial Literacy.

Für die vergleichsweise zurückhaltende Entwicklung gibt es durchaus Erklärungen. Von einigen Trends, welche in der Debatte über Finanzbildung eine zentrale Rolle spielen, ist die Schweiz im internationalen Vergleich wenig betroffen. Dies gilt insbesondere für das Argument der zunehmenden Selbstverantwortung in der Vorsorge. Zumindest für unselbständig Erwerbende gibt es hierzulande – sowohl in der ersten als auch in der obligatorischen Teil der zweiten Säule – wenig Entscheidungsfreiheiten. Diese Ausgangslage, die sich von jener manch anderer Länder unterscheidet, erfordert naturgemäss weniger finanzielle Kompetenzen. Ebenso besteht in der Schweiz – im Durchschnitt – kein akuter Anlass zur Sorge, dass zu wenig gespart wird. Dies dürfte mit der obligatorischen Vorsorge und mit einer im Vergleich zu angelsächsischen Ländern ausgeprägteren Sparkultur zu tun haben.

Das Problem exzessiver Verschuldung ist auf individueller Ebene aber auch in der Schweiz ein Thema. Vor diesem Hintergrund hat die Wirtschaftskommission (WAK) des Nationalrates kürzlich einer parlamentarischen Initiative zugestimmt, die von Kleinkreditgebern verlangt, einen Teil ihrer Umsätze für Prävention auszugeben. Zudem verlangt sie in einer Kommissionsmotion, dass Statistiken zur Verschuldung von Haushalten und Jugendlichen erstellt werden.

### Konkurrenz von Fächern und Anliegen

Als weiterer Einflussfaktor dürfte in der Schweiz eine Rolle spielen, dass die föderalistische Struktur des Bildungswesens für nationale Strategien und Akteure eine gewisse Zurückhaltung gebietet. Und schliesslich gilt es zu bedenken, dass kein Mangel an guten Anliegen herrscht, welche auf die Schulen niederprasseln und von mehr Integration und Suchtprävention über Frühenglisch bis hin zur stärkeren Berücksichtigung von Naturwissenschaften reichen, wobei andere Fächer selbstverständlich nicht beeinträchtigt werden dürfen. Mit dieser Herausforderung einer grossen Konkurrenz zwischen Anliegen und Fächern steht die Schweiz jedoch nicht alleine da. Ein international diskutierter Ansatz besteht deshalb darin, Finanzunterricht in bestehende Schulfächer wie etwa der Mathematik zu integrieren. Bei einem solchen «Infusions»-Ansatz ist aber der Aus- und Weiterbildung der betroffenen Lehrpersonen besondere Beachtung zu schenken.

Man kann die bisher relativ bescheidenen Anstrengungen in der Schweiz zur Verbreitung finanzieller Bildung entweder als sträfliches Versäumnis oder als wohltuende und gesunde Zurückhaltung betrachten. Eine sinnvolle Strategie bestünde wohl in einem Mittelweg, welcher mit finanzieller Bildung keine überhöhten und unrealistischen Erwartungen verbindet, aber dem Thema gleichwohl eine angemessene Bedeutung beimisst und bildende Massnahmen als Ergänzung zu regulatorischen Massnahmen prüft. ■

Kasten 3

#### «Financial Inclusion»

Ein weiteres, unter dem Titel «Financial Inclusion» vorgebrachtes Anliegen besteht darin, der gesamten Bevölkerung Zugang zu Bankdienstleistungen und Finanzmärkten zu verschaffen. Auch dazu soll finanzielle Bildung einen wichtigen Beitrag leisten. Der Zugang zu Finanzdienstleistungen ist insbesondere in Entwicklungs- und Schwellenländern, teilweise aber auch in Industrieländern keine Selbstverständlichkeit. Namentlich in den USA verfügen gemäss einer umfassenden Erhebung<sup>a</sup> 7,7% der erwachsenen Personen über keine Bankverbindung, während weitere 18% der erwachsenen Personen als «underbanked» eingestuft werden, da sie zwar über ein Bankkonto verfügen, dieses für ihre finanziellen Transaktionen jedoch kaum benutzen.

a Vgl. National Survey of Unbanked and Underbanked Households (2009): Federal Deposit Insurance Corporation.

4 Vgl. dazu der Artikel von Hieber, Probst und Wütrich auf S. 61–65 in dieser Ausgabe.