

Finanzielle Inklusion und Finanzstabilität – zwei ähnliche Problematiken?

Die Schweiz beteiligte sich dieses Jahr an den Arbeiten der G-20 über die finanzielle Inklusion, also den Zugang der gesamten Bevölkerung zu Bankdienstleistungen und Finanzmärkten. Ziel der Arbeiten ist es, die Perspektiven der wirtschaftlichen Entwicklung zu erweitern, indem die informelle Wirtschaft zurückgedrängt und die Krisenanfälligkeit der Länder verringert wird. Seit der Finanzkrise 2008 hat das Thema auf internationaler Ebene an Aktualität gewonnen. Denn die finanzielle Inklusion ist nicht nur für die Entwicklung relevant, sondern beeinflusst auch die Stabilität des internationalen Finanzsystems positiv. Von den entsprechenden Bemühungen profitiert deshalb indirekt auch die schweizerische Volkswirtschaft.



Gesellschaftlichen Gruppen, die bisher vom Finanzmarkt ausgeschlossen waren, können dank der finanziellen Inklusion bestehende Hürden des Finanzmarktes überwinden.

Foto: Keystone

Die internationalen Gremien gehen von der Feststellung aus, dass über 2,5 Milliarden Erwachsene heute keinen Zugang zu einem Bankkonto haben. In den Entwicklungs- und Schwellenländern, ja sogar in den Industriestaaten ist der Zugang zu Finanzdienstleistungen keine Selbstverständlichkeit. Einer Studie zufolge haben in den USA 7,7% der Erwachsenen kein Bankkonto, und 18% benutzen ihr Bankkonto kaum.¹ Dieser Ausschluss kann entweder freiwillige Gründe

haben (kulturelle oder religiöse Faktoren, kein Bedarf an Bankdienstleistungen) oder aber unfreiwillig erfolgen (ungenügende Ressourcen, Diskriminierung, geografische Distanz, unvollkommene Bankenmärkte). Der Anteil an Privatpersonen und Unternehmen, die Finanzdienstleistungen beanspruchen, variiert je nach Land erheblich.

Die Wirtschaftstheorie hat erst relativ spät festgestellt, dass spezifische Unvollkommenheiten des Bankenmarkts zur *finanziellen Exklusion* von Teilen der Bevölkerung führen. Davon ausgehend wurde der Gegenbegriff finanzielle Inklusion (*Financial Inclusion*) geschaffen. Die Politik zur Finanzmarktregulierung hat in der Folge diesen Begriff aufgenommen und auf die gleiche Ebene wie die Aspekte Finanzmarktstabilität, Integrität und Verbraucherschutz gestellt. Diese vier Faktoren sollten einen «Circulus virtuosus» bilden. Die finanzielle Inklusion selbst umfasst ihrerseits mehrere Dimensionen:

- einen breiteren Zugang zu Finanzdienstleistungen (für Privatpersonen und Unternehmen);



Gildas Monnerie
Wirtschaftswissenschaftler, Abteilung Multilaterales, Internationale Finanzinstitutionen, Staatssekretariat für internationale Finanzfragen SIF

- Bildung, Eigenverantwortung und Finanzkultur;
- Prävention von finanziellen Risiken;
- Demokratisierung der Zahlungsmittel durch neue Technologien, allen voran die Förderung der digitalen und mobilen Finanzdienste;
- Erleichterung und Kostenreduktion von internationalen Überweisungen;
- Bekämpfung von geschlechtsspezifischen und sozialen Ungleichheiten im Finanzbereich;
- Bekämpfung der informellen Wirtschaft und der illegalen Finanzierungskanäle.

Die Finanzkrise offenbarte den Graben zwischen Angebot und Nachfrage

Im Nachgang der Finanzkrise von 2008 haben die G-20 Massnahmen ergriffen, um die Übereinstimmung von Nachfrage und Angebot im Bereich der Finanzdienstleistungen zu verbessern. Um die Arbeiten international zu koordinieren, wurde anlässlich des Gipfels in Seoul 2010 die *Global Partnership for Financial Inclusion (GPII)* geschaffen. Diese Partnerschaft ist offen für alle Länder und internationale Organisationen. Die Niederlande leisten als Nichtmitglied der G-20 einen substanziellen Beitrag – nicht zuletzt finanziell; die Königin Maxima, UNO-Sonderbotschafterin für Mikrofinanz, fungiert zudem als Ehrenpräsidentin des GPII. Zu den Mitgliedern der Organisation gehören unter anderem die *Alliance for Financial Inclusion (AFI)*, die *Consultative Group to Assist the Poor (CGAP)* und die Weltbank-Gruppe.

Das *Financial Stability Board (FSB)* wurde mit dem Verbraucherschutz beauftragt. Im Bereich der finanziellen Bildung am aktivsten ist das *International Network on Financial Education (Infe)* der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD). Über 150 Institutionen des öffentlichen Sektors aus 77 Ländern gehören heute zu diesem Netzwerk, und mehr als 50 Länder haben sich verpflichtet, eine nationale Strategie zur Verbesserung der finanziellen Inklusion zu verfolgen. Die Weltbank-Gruppe verwaltet den *Trust Fund on Financial Literacy and Education*, der von Russland mit 15 Mrd. US-Dollar unterstützt wird. Zahlreiche weitere Organisationen beteiligen sich ebenfalls daran.

Im kommenden Jahr wird die finanzielle Inklusion zu den Prioritäten der G-20 unter türkischem Vorsitz gehören. Die Türkei möchte die Kontinuität mit der Agenda Australiens sicherstellen und den

Schwerpunkt auf die Niedriglohnländer und die Privatsektorförderung legen. Der Internationale Währungsfonds (IWF), die Weltbank-Gruppe und das Europäische Parlament haben ebenfalls Arbeiten in diesem Bereich eingeleitet.² Das internationale Engagement für finanzielle Inklusion steht im Kontext mit den erneuten Bemühungen um Strukturreformen zur Bewältigung der aktuellen Krise. Angesichts des schrumpfenden Handlungsspielraums der Fiskal- und der Geldpolitik drohen den entwickelten Volkswirtschaften eine «dauerhafte Stagnation» und ein geringeres Wachstumspotenzial. Eine Reform der Volkswirtschaften mit gezielten politischen Massnahmen in den Bereichen Beschäftigung, Innovation und Investitionen in Infrastrukturen ist daher dringend geboten. Dazu gehört auch eine Politik zugunsten des sogenannten inklusiven Wachstums.

Seit Kurzem steht die Entwicklung von neuen Finanztechnologien für bedürftige Bevölkerungsgruppen im Rampenlicht. Die Weltbank-Gruppe hat dazu eine neue Initiative angekündigt: Bis 2020 soll die gesamte Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter Zugang zu Finanzdienstleistungen erhalten, dies dank technologischen Innovationen wie dem mobilen Portemonnaie und dem elektronischen Portfolio; auch die Chancen des *Web 2.0* inklusive *Crowdfunding* sollen genutzt werden. Ziel ist es gleichzeitig, die Nutzer mit funktionellen Tools bei einem vernünftigen und rationellen Umgang mit ihren Finanzen zu unterstützen. Eine weitere Herausforderung besteht darin, wettbewerbsfähige technologische Alternativen zu den traditionellen Anbietern von Zahlungsdienstleistungen zu schaffen, um die Kosten zu senken. Virtuelles Geld – wie Bitcoin – bietet zwar ein grosses Potenzial zur Verringerung der internationalen Überweisungskosten; doch wegen der nutzungsbedingten Risiken erscheint die weitere Entwicklung zurzeit unsicher. Daneben befassen sich die Regulierungsbehörden auch mit dem Zusammenhang zwischen digitalen Zahlungsmitteln und der Bekämpfung von illegalen Tätigkeiten (dank der möglichen automatischen Überwachung verdächtiger Transaktionen).

Die Schweiz ist indirekt betroffen

In der Schweiz steht die finanzielle Inklusion nicht zuoberst auf der innenpolitischen Prioritätenliste. Es besteht ein praktisch universaler Zugang zu Finanzdienstleistungen:

- Die Schweiz weist über 80 Bankstellen und über 170 Bankautomaten pro 1000 km² auf;

- Schweizerinnen und Schweizer besitzen im Durchschnitt mehr als drei Bankkonten;
- der Gesamtwert der Bankeinlagen wird auf über 177% des Bruttoinlandprodukts (BIP) geschätzt.³

Zudem scheint der Finanzplatz Schweiz besser auf das digitale Zeitalter vorbereitet zu sein als andere Länder.⁴ Die Schweizer Banken zeigen wachsendes Interesse an neuen Crowdfunding-Modellen, um Finanzdienstleistungen noch besser zugänglich zu machen. Das Engagement zeigt sich in Form der Einrichtung von elektronischen Plattformen zur Präsentation von Portfolios, Anlageberatung, Kontaktaufnahme mit Kundenberatern oder Zugang zu E-Learning-Modulen.⁵

Zwar weckt die exzessive Verschuldung von Privatpersonen zunehmende Besorgnis – insbesondere die Situation von Jugendlichen, wie sie der Bericht der Eidgenössischen Kommission für Kinder- und Jugendfragen (EKKJ) schildert.⁶ Trotzdem bleibt die traditionelle Sparkultur in der Schweiz vor allem wegen des weitgehend obligatorischen Vorsorgesystems stärker ausgeprägt als etwa in den angelsächsischen Ländern. Bisher sind die Bemühungen der Schweiz zur Förderung der finanziellen Bildung relativ bescheiden geblieben. Das dezentralisierte Bildungssystem macht die Erarbeitung einer nationalen Strategie in diesem Bereich besonders schwierig.

Die finanzielle Inklusion bildet hingegen einen wichtigen Bestandteil der schweizerischen Strategie für die Entwicklungszusammenarbeit. In diesem Zusammenhang wurde nachgewiesen, dass die Erfolge der Länder bei der Armutsverringerung eng mit dem «Durchdringungsgrad» der Finanzdienstleistungen verbunden sind.⁷ Auch die Auswirkungen privater Rückweisungen von Migranten (*Remittances*) auf die Entwicklung rücken zunehmend in den Mittelpunkt des Interesses.⁸ Die laufenden Arbeiten konzentrieren sich auf die Frage, wie die Geldüberweisungen besser zur Durchführung von nachhaltigen Investitionsprojekten in den Schwellen- und Entwicklungsländern beitragen können (z. B. Gewährung von Investitionskrediten, die durch private Geldüberweisungen garantiert sind).

Das Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) leistet in diesem Rahmen seit mehreren Jahren einen finanziellen und inhaltlichen Beitrag an das technische Hilfsprogramm der Weltbank-Gruppe für Verbraucherschutz und finanzielle Bildung. Die Finanzierung der Schweiz beträgt 7,6 Mio. US-Dollar, d. h. 60% des gesamten Programmbudgets. Zudem plant das Seco, 4,7 Mio. US-Dollar zum

Weltbank-Programm *Remittances & Payments* zugunsten von sieben osteuropäischen Ländern beizusteuern.⁹

Das Staatssekretariat für internationale Finanzfragen (SIF) vertritt die Schweiz in der G-20-Gruppe im Rahmen der GPFI. In diplomatischer Hinsicht erhält die Schweiz damit Zugang zum «Vorzimmer» der G-20. Die Arbeitsgruppe für Entwicklung der G-20 wird von der GPFI massgeblich beeinflusst. Die Schweiz erhält so eine Möglichkeit, sich Gehör zu verschaffen, wie zum Beispiel anlässlich der Konsultation zum Aktionsplan der USA über die Kosten der *Remittances*. Unser Land ist von diesen Diskussionen unmittelbar betroffen, steht es doch nach Russland und Saudi-Arabien volumenmässig weltweit an dritter Stelle der Herkunftsländer von internationalen Rückweisungen.¹⁰ Das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) unterstützt den Weltpostverein bei der Förderung des Ausbaus der Postnetze, damit auch die ärmsten Bevölkerungsgruppen ein Konto eröffnen können.

Verbindung von Inklusion und Stabilität

Neben den Aspekten der internationalen Entwicklung stehen für die Schweiz auch wirtschaftliche Interessen auf dem Spiel. Denn finanzielle Inklusion und Finanzstabilität können als sich ergänzende, positiv korrelierte Aspekte der Politik zur Krisenprävention betrachtet werden.¹¹

Im *Finanzsektor* erleichtert die finanzielle Inklusion den Intermediationsprozess zwischen Sparen und Investieren und verändert gleichzeitig die Zusammensetzung des Finanzsystems. Das dadurch verbreiterte Spektrum an Wirtschaftssubjekten und die Diversifizierung der Aktiven verringern die finanziellen Risiken des Finanzsektors. Sparer und Anleger mit geringem Einkommen weisen zudem ein konstanteres und verlässlicheres Finanzverhalten in Krisenzeiten auf. Dank ihren Einlagen verfügen die Banken über eine wertvolle Liquiditätsquelle und können ihre Rolle in Kreditvergabeketten auch im Falle einer systemischen Krise wahrnehmen.

Aus der Sicht der *öffentlichen Politik* verstärkt die finanzielle Inklusion die Wirksamkeit der Geldpolitik. Denn im informellen Finanzsektor laufen die Übertragungskanäle der Geldpolitik ins Leere, weil die Wirtschaftssubjekte ihre Entscheidungen unbeeinflusst von den Massnahmen der Zentralbank treffen. Zudem kann die finanzielle Inklusion durch das Zurückdrängen des Schattenfinanzsektors zur Bekämpfung der Finanzkriminalität beitragen. Dabei sollte

1 Der dafür verwendete Begriff ist *underbanked*.

2 Die bisher kompletteste Veröffentlichung zu diesem Thema stammt von der Weltbank (2014): *Global Financial Inclusion, Washington* (www.worldbank.org > Search). Siehe auch IWF (2014): «Assessing Countries' Financial Inclusion Standing – A New Composite Index», IMF Working Paper (February), sowie Europäisches Parlament (2014): *The Impact of Remittances on Developing Countries*.

3 Quelle: IWF, *Financial Access Survey*.

4 Vgl. AT Kearney (2013): *Banking in a Digital World*, October (www.atkearney.com > Search).

5 Siehe z. B. *Swissfinancesstartups.com*: Die Webseite wurde von drei schweizerischen Start-ups aus dem Finanzbereich ins Leben gerufen. Ziel ist es, den Austausch zwischen jungen, spezialisierten Unternehmen zu fördern sowie den Kontakt von Anbietern innovativer elektronischer Lösungen mit etablierten Finanzinstituten zu erleichtern.

6 Vgl. Medienmitteilung der EKKJ vom 3. November 2014 (www.ekkj.admin.ch > Aktuell). Siehe auch Henchoz, Wehrly: *Ist die Jugendverschuldung in der Schweiz höher als jene der Erwachsenen?*, in: *Die Volkswirtschaft*, 6-2011.

7 Vgl. Bericht der Weltbank, Fussnote 2; siehe auch Demirgüç-Kunt und Klapper (2012): *Measuring Financial Inclusion*.

8 Vgl. Europäisches Parlament (2014).

9 Albanien, Aserbaidschan, Kosovo, Kirgisische Republik, Mazedonien, Serbien, Ukraine.

10 Die SNB zeigt jedoch in der Studie «*Remittance Outflow from Switzerland*», dass über 80% der Transfers aus der Schweiz in die angrenzenden Länder fließen. Daher hätte eine Regulierung zur Verringerung der Kosten von Finanztransaktionen aus der Schweiz nur begrenzte Auswirkungen auf die Zielländer.

11 Siehe die Rede vom 4. November 2011 des Vizedirektors der Indischen Zentralbank, H. R. Khan: *Financial Inclusion and Financial Stability: Are They Two Sides of the Same Coin?* (www.bis.org/review/r11229f.pdf).

12 *Financial Access Survey* (www.imf.org > Data and Statistics).

13 Vgl. IWF (2014): *Assessing Countries' Financial Inclusion Standing – A New Composite Index*, Februar.

14 Vgl. «*Empowerment Through Financial Inclusion*», 26 Juni 2014 (www.imf.org/external/np/speeches/2014/062614a.htm).

15 Vgl. Manz, Michael: *Financial Education – Rolle und internationale Entwicklungen*, in: *Die Volkswirtschaft*, 6-2011.

sie aber nicht als Vorwand dienen, um Massnahmen zur Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung abzuschwächen. Das breitere Finanzdienstleistungsangebot fördert ausserdem die Entwicklung von innovativen Finanzlösungen, trägt zur Verringerung der Finanztransaktionskosten bei und beschleunigt die Informationsübermittlung. Schliesslich hat die finanzielle Inklusion auch einen positiven Einfluss auf Haushalte und Kleinunternehmen: Sie verringert die Abhängigkeit der Wirtschaftssubjekte von den Kosten der informellen Wirtschaft, verbessert die Bedingungen für den Zugang zu Immobilienkrediten und erleichtert die Bedingungen für Finanztransaktionen bei Kreditrückzahlungen sowie für den Erhalt von staatlichen Hilfen.

Finanzielle Inklusion ist also nicht nur eine Entwicklungsthematik, sondern ein Stabilitätsfaktor für das Finanzsystem. Das Engagement der Schweiz in diesem Bereich kann sich demnach indirekt positiv auf die schweizerische Volkswirtschaft auswirken. Es ist kein Zufall, dass sich nun auch der IWF mit dem Thema beschäftigt und die Aspekte der finanziellen Inklusion in seinen Arbeiten vermehrt berücksichtigt. So hat er 2009 die bisher einzige Datenbank mit internationalen Statistiken zum Angebot

an Finanzdienstleistungen geschaffen.¹² Auf dieser Basis konnten dieses Jahr neue Analysen zur finanziellen Inklusion in den einzelnen Ländern durchgeführt werden.¹³ Darüber hinaus stellt sich die Frage nach einer besseren Überwachung der Politiken zur finanziellen Inklusion durch den IWF. Dessen Generaldirektorin, Christine Lagarde, hat in ihrer jüngsten Rede am Internationalen Forum über finanzielle Inklusion in Mexiko im letzten Juni den Zusammenhang mit der Stabilität des Finanzsystems hervorgehoben.¹⁴

Allerdings sollte man sich vor zu weitgehenden oder zu einfachen Interpretationen hüten. Finanzielle Inklusion hat zwar positive Auswirkungen, kann aber auch negative Externalitäten aufweisen, wie etwa die unkontrollierte Vergabe von nicht rentablen Kleinkrediten. Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob und, wenn ja, in welchem Ausmass eine bessere finanzielle Kultur die Risikobereitschaft von Individuen erhöht.¹⁵ Die These, wonach unzureichendes Finanzwissen die letzte globale Finanzkrise ausgelöst habe, kommt als Teilerklärung nach wie vor in Betracht. Weitere Untersuchungen sind somit notwendig, um aufzuzeigen, wie eng die Verbindung zwischen der finanziellen Inklusion und der makroökonomischen Stabilität eines Landes wirklich ist. ■

Für eine
Schweiz
ohne
Armut.

 winterhilfe
Schweiz

www.winterhilfe.ch | PC 80-8955-1

