

I.	Introduction	17
II.	Executive Summary / Kurzfassung / Synthèse des résultats de l'étude	19
III.	European Summary <i>by Jan Evers, Udo Reifner and Leo Haidar</i>	39
IV.	UK Report <i>by Malcolm Lynch and Leo Haidar</i>	80
V.	Länderbericht Deutschland <i>von Udo Reifner und Jan Evers</i>	184
VI.	Contribution française <i>par Benoît Granger</i>	328
VII.	USA Report <i>by Udo Reifner and Jan Evers</i>	397

# Contents

I.	Introduction	17
II.	Executive Summary / Kurzfassung / Synthèse des résultats de l'étude	19
1.	Executive Summary	19
1.1.	Assumptions	19
1.2.	Findings	20
1.3.	Recommendations	22
1.	Kurzfassung	25
1.1.	Annahmen	25
1.2.	Ergebnisse	26
1.3.	Empfehlungen	29
1.	Synthèse des résultats de l'étude	32
1.1.	Préalables	32
1.2.	Résultats de la recherche	33
1.3.	Recommandations	36
III.	European Summary and Recommendations	39
1.	Market forces towards social benefit	39
1.1.	Theoretical background to the study	39
1.2.	Products, services, channels and demand: trends and conflicts	40
1.3.	Scope of the study	40
1.4.	Methodology	41
2.	Key observations and findings in the country reports	42

2.1.	Supply of Financial Services	42
2.1.1.	Consumer access to a basic banking service	42
2.1.2.	Commercial micro-finance	48
2.1.3.	Access to home mortgage finance for low and middle income families	54
2.1.4.	Access to finance for voluntary organisations	56
2.2.	Macroeconomic and legal instruments - existing competencies vis-à-vis insufficient and inappropriate supply	58
2.2.1.	Market externals: state regulation	58
2.2.2.	Suppliers: banks and other finance institutions	60
2.2.3.	Direct state involvement through subsidy and service provision	67
2.2.4.	Conclusion and Summary	68
2.3.	Community Reinvestment - A specific instrument against insufficient supply	69
2.3.1.	Community Reinvestment Act prior to January 1996	72
2.3.2.	Community Reinvestment regulation beginning January 1996	73
2.3.3.	Conclusions for regulation	74
2.4.	Recommendations	76
2.4.1.	Develop a legal basis for non-discrimination on social grounds	76
2.4.2.	Flexible regulation allowing priority to private initiatives	77
2.4.3.	Social Transparency to compete for the good	78
2.4.4.	Developing new products and extending opportunity	78
2.4.5.	Incentives	79
IV.	UK Report	80
1.	The United Kingdom environment for socially responsible banking and investment	80
1.1.	Introduction	80
1.2.	Social economy banking and social responsibility	82
1.2.1.	Social responsibility	82
1.2.2.	Public accountability and private institutions	84
1.3.	Major British Banking Groups	85
1.3.1.	Introduction	85
1.3.2.	Number of banks in UK	85
1.3.3.	Profitability	86
1.3.4.	Trends in distribution of banking services	88
1.4.	Branch Networks and Network Planning	89
1.4.1.	Barclays and National Westminster	91
1.4.2.	High street banks	91
1.5.	Building Societies	92
1.6.	Post Offices	95

1.6.1.	Girobank	95
1.6.2.	National Savings	96
1.7.	Investments and shareholdings	96
1.8.	Social Responsibility and the Regulatory Environment	97
1.8.1.	European Legislation	97
1.8.2.	Statutory Regulation of Credit Institutions in the UK and the Bank of England	98
1.8.3.	The Bank of England and the Public Policy Framework	99
1.9.	Financial Exclusion and the Limits of Social Responsibility	102
1.10.	Conclusions	103
2.	Is there an insufficient and/or inadequate supply of financial services in the UK?	104
2.1.	Introduction	104
2.2.	Consumer access to a basic banking service	105
2.2.1.	Consumers without a basic banking service	105
2.2.2.	Elements of a basic banking service	107
2.2.3.	Additional facilities	107
2.2.4.	Standards of access to a basic banking service	108
2.2.5.	Identification	109
2.2.6.	Towards a wider definition of a basic banking service	110
2.2.7.	Summary	114
2.3.	Micro-lending	116
2.3.1.	Introduction	116
2.3.2.	Bank lending policy	117
2.3.3.	Potential of market imperfection	118
2.3.4.	Business Links and Training and Enterprise Councils	121
2.3.5.	How banks approach their micro-credit customer	121
2.3.6.	Example: Bank Starter Loan	121
2.3.7.	Response of the Banking Industry to Small Business Concerns	123
2.3.8.	Banks and Businesses: Working Together: A Statement of Principles	123
2.3.9.	Summary	123
2.4.	Voluntary sector loan finance	124
2.4.1.	Introduction	124
2.4.2.	Broad and narrow definitions	124
2.4.3.	Sources of Income of the voluntary sector	125
2.4.4.	The need for borrowing	126
2.4.5.	Obstacles to borrowing by voluntary organisations	127
2.4.6.	The Trusts of Land and Appointment of Trustees Act 1996	128
2.4.7.	Summary	128
2.5.	Conclusions	129

3.	Existing instruments against insufficient supply	130
3.1.	Introduction	130
3.2.	Access to credit and a basic banking service	131
3.2.1.	Introduction	131
3.2.2.	Weekly collected credit	131
3.2.3.	Consumer Credit Act 1974	134
3.2.4.	Interest rate ceiling	135
3.2.5.	Cheque cashing	135
3.2.6.	Benefit Payments and The Post Office	136
3.2.7.	National Savings Ordinary Account	138
3.2.8.	Building Societies	138
3.2.9.	Summary	139
3.3.	Micro Credit	139
3.3.1.	Small Firms Loan Guarantee Scheme	141
3.3.2.	Summary	142
3.4.	Voluntary Sector Finance	143
3.5.	Conclusions	145
4.	Microeconomic strategies to overcome obstacles to access	146
4.1.	Introduction	146
4.2.	Access to a basic banking service	147
4.2.1.	Introduction	147
4.2.2.	Credit Unions	147
4.2.3.	National Coverage	149
4.3.	Access to credit	150
4.3.1.	Home Collection Service	152
4.3.2.	Relationship of credit unions with banks	152
4.4.	Building societies – the meaning of <i>mutual</i>	154
4.4.1.	Cambridge Building Society Limited	154
4.4.2.	Marsden Building Society	154
4.4.3.	Summary	155
4.5.	Micro-credit	156
4.5.1.	Introduction	156
4.5.2.	Industrial Common Ownership Finance Group	156
4.5.3.	Prince's Youth Business Trust	157
4.5.4.	Developing Strathclyde Limited – Glasgow Regeneration Fund	158
4.5.5.	Aston Reinvestment Trust	159
4.5.6.	Summary	160
4.6.	Voluntary Organisations	162
4.6.1.	The Housing Finance Corporation	162
4.6.2.	Charities Aid Foundation Investors in Society	163

4.6.3.	Summary	163
4.7.	Conclusions	164
5.	Macroeconomic and legal strategies to formalise financial institutions' social responsibility and further the development of social economy banking	165
5.1.	Introduction	165
5.2.	The social responsibility of credit institutions	166
5.3.	The Community Reinvestment Act ( <i>CRA</i> ) ( <i>12 USC 2901 et seq.</i> )	167
5.3.1.	The purpose and effect of the <i>CRA</i>	167
5.3.2.	Compliance costs	168
5.3.3.	The goals of a <i>CRA</i> approach in the UK	169
5.3.4.	Would a <i>CRA</i> approach be appropriate in the UK ?	170
5.3.5.	Alternative <i>non-CRA</i> strategies	171
5.4.	Different application of State providers	172
5.4.1.	Banks and credit institutions	173
5.4.2.	Potential mechanisms at the EU level	175
6.	Conclusions	176
7.	References	176
V.	Länderbericht Deutschland	184
1.	Einleitung	182
1.1.	Methodisches Vorgehen	183
1.2.	Begriff des Social Banking	184
1.3.	Social Banking in Deutschland?	188
1.3.1.	Entwicklungsbedingungen und -chancen des Social Banking	188
1.3.2.	Bereiche der Entwicklung des Social Banking	191
1.3.3.	Soziale Aspekte des Allgemeinen Bankgeschäfts	192
2.	Bedingungen des Social Banking in Deutschland	193
2.1.	Gesellschaftliche Ansprüche an Bankdienstleistungen und Nachfrage nach sozialen Bankdienstleistungen	193
2.2.	Strukturen des deutschen Bankensystems	196
2.2.1.	Universalbankensystem	196
2.2.2.	Institutsgruppen Filialpolitik und Bankenanzahl	199
2.2.3.	Bankenregulierung und -aufsicht	206
2.2.4.	Globalisierung	210
2.2.5.	Deregulierung oder Reregulierung	212
2.2.6.	Unternehmensfinanzierung	214

2.2.7.	Kundenzufriedenheit	216
2.3.	Zusammenfassung: Bedingungen für die Umsetzung von Social Banking Strategien	217
3.	Überprüfung der Versorgung mit Finanzdienstleistungen in Geschäftsfeldern des Bereichs Social Banking	222
3.1.	Girokonten	223
3.1.1.	Kontollosigkeit als ökonomische und soziale Diskriminierung	223
3.1.2.	Die Lücke im Marktangebot	225
3.1.3.	Anzahl kontoloser Bürger	231
3.1.4.	Individuelle und gesellschaftliche Folgen des eingeschränkten Zugangs zu Girokonten	232
3.2.	Wohneigentum für Schwellenhaushalte	234
3.2.1.	Gegenstand	234
3.2.2.	Die Lücke im Marktangebot	237
3.2.3.	Ergebnis	241
3.2.4.	Ein deutsches Phänomen?	241
3.3.	Finanzierung von Selbstbeschäftigung: Micro Lending	242
3.3.1.	Gegenstand	242
3.3.2.	Die Nachfrage nach Micro Lending Programmen	243
3.3.3.	Die Lücke im Marktangebot	244
3.4.	Zusammenfassung	246
4.	Bestehende Regulierungsansätze zur sozialverträglichen Versorgung mit Finanzdienstleistungen	247
4.1.	Regulierung über das Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen	247
4.2.	Regulierung über die Deutsche Bundesbank	248
4.3.	Regulierung über Institutsgruppen	249
4.3.1.	Die Genossenschaftsbanken - Die genossenschaftliche Rechtsform und Sozialverantwortung	249
4.3.2.	Die Sparkassen und das Regionalprinzip	252
4.3.3.	Zusammenfassung	257
4.4.	Regulierung über das Zivilrecht	258
4.5.	Regulierung über Selbstverpflichtung von Banken	260
4.5.1.	Auf der Ebene einzelner Verbände	260
4.5.2.	Auf der gemeinsamen Verbandsebene (Zentraler Kreditausschuß)	261
4.6.	Regulierung über direkte staatliche Intervention	262
5.	Mikroökonomische Ansätze im Social Banking zur Überwindung unzureichender Versorgung	264

5.1.	Basis-Girokonto	264
5.1.1.	Ausgangslage	264
5.1.2.	Produktgestaltung	265
5.1.3.	Ergebnis	267
5.2.	Mieterfonds zur Wohneigentumbildung für Schwellenhaushalte	268
5.2.1.	Ausgangslage	268
5.2.2.	Das Hamburger Mieterfondsmodell	268
5.2.3.	Ergebnis der vorstehenden Kosten und Finanzierungskalkulation	275
5.2.4.	Ergebnis	276
5.3.	Micro Lending	276
5.3.1.	Mögliche Vorbilder für eine Umsetzung in Deutschland	276
5.3.2.	Mögliche Erfolgsfaktoren zur Überwindung von Umsetzungsproblemen	278
5.3.3.	Umsetzungsvorschlag	284
5.3.4.	Musterrechnung	287
5.3.5.	Ergebnis	288
6.	Ansätze für mögliche Regulierungen in Deutschland?	290
6.1.	Handlungsbedarf bei der Versorgung mit Finanzdienstleistungen	290
6.2.	Privatisierung sozialer Staatsfunktionen - CRA als Herausforderung an die Marktwirtschaft?	291
6.2.1.	Elemente einer Theorie zur Steuerung der Integration sozialer Ziele in marktwirtschaftliche Prozesse	292
6.2.2.	Rechtliche Regulierungsformen	297
6.2.3.	Soziale Regulierung in der Bankpraxis	303
6.3.	Instrumente zur gleichmäßigen Versorgung mit Finanzdienstleistungen	310
6.3.1.	Der Staat als Marktteilnehmer	310
6.3.2.	Marktgerechte Anreizsysteme	312
6.4.	Regulierung durch soziale Transparenz: Veröffentlichung von Indikatoren sozialer Verantwortung im Bankgeschäft zur Aktivierung von Marktmechanismen	313
6.4.1.	Volkswirtschaftliche Auswertung der Kennzahlen	315
6.4.2.	Einzel-betriebswirtschaftliche Auswertung der Kennzahlen	315
7.	Literaturverzeichnis	316
VI.	Contribution française	328
1.	Introduction : Le Community Reinvestment Act est un symptôme.	323
1.1.	Les constats initiaux, à l'origine de cette étude : nouvelles formes de la pauvreté ; non-accès aux services financiers de base.	324
1.2.	Les pauvres en France : évaluation quantitative	325



1.3.	Union européenne : pas de politique d'ensemble	326
2.	Préconditions : la mauvaise situation des banques	327
2.1.	La crise du système : " L'immortalité des banques et le dogme du 'Zero faillite agreement' "	328
2.1.1.	Le Crédit lyonnais : une facture supérieure à 100 milliards de Francs pour les contribuables.	328
2.1.2.	Risques immobiliers : 200 milliards de F. perdus en sept ans	329
2.2.	Les pressions externes : déréglementation et nouveaux marchés	330
2.2.1.	Concurrence des "nouveaux entrants "	331
2.2.2.	Les prêts immobiliers : avantage aux emprunteurs.	332
2.3.	Les pressions internes : une profession divisée	333
2.3.1.	Rentabilité : peu de services profitables	333
2.3.2.	Organisation : rigidité des statuts, notamment du personnel	334
2.3.3.	"Surbancarisation" et densité comparée des réseaux en Allemagne, France, Grande Bretagne	335
2.3.4.	Surbancarisation et densité : les arguments	335
2.4.	Résultats comparés	336
2.4.1.	Retour sur fonds propres	337
2.4.2.	Rendement de l'exploitation	337
3.	L'insuffisance des services offerts dans trois domaines	338
3.1.	Les interdits bancaires	338
3.2.	Les surendettés (Lois de 89 et 95)	341
3.2.1.	Procédure	341
3.2.2.	Bilan de la Loi sur le surendettement.	341
3.2.3.	Le contexte de la Loi Neiertz : la pression commerciale	343
3.3.	Les créateurs d'entreprises	344
3.3.1.	Typologies des créations d'entreprises :	345
3.3.2.	Besoins financiers exprimés et difficultés d'accès aux prêts bancaires. Les données.	346
3.3.3.	Bénéfice macro-économique : exemple sur une région, le Nord PdC	348
3.3.4.	La qualité des garanties financières proposées aux banques.	350
3.4.	La tentative de Crazy George : l'Etat protecteur et l'ordre public mis en cause	351
4.	Les banques décentralisées sont influencées par le " retour sur place " (" banking for the community ")	353
4.1.	Des banques décentralisées sous plusieurs statuts	354
4.1.1.	Les banques de l'économie sociale	354
4.1.2.	Le groupe CIC de banques régionales	356
4.1.3.	Les Caisses de Crédit municipal	356

4.2.	La problématique Caisses d'épargne, livret A et le " modèle unique de banque".	357
4.2.1.	Des fonds propres " qui n'appartiennent à personne " ?	357
4.2.2.	La polémique sur le Livret A et le " modèle unique de banque "	360
4.2.3.	L'avis du Conseil de la Concurrence sur La Poste	362
4.2.4.	L'enjeu : l'image des banques	363
4.2.5.	Le groupement européen des Caisses d'épargne et la défense des consommateurs.	364
4.3.	Le Crédit mutuel et le " retour sur place "	364
4.3.1.	Mécénat bancaire et Fondations	365
4.3.2.	Le mécénat du Crédit mutuel	365
5.	Faire le banquier sans la banque (micro prêts et épargne éthique)	367
5.1.	Prêter hors la banque : l'Art.11 de la Loi bancaire	368
5.2.	Prêts associatifs ; exemples	369
5.2.1.	Créateurs et petites entreprises : les prêts FIR	370
5.2.2.	Fondation Nord Entreprendre : des prêts d'honneur aux créateurs ambitieux	371
5.2.3.	Micro-entreprises : les micro-prêts de l'ADIE	372
5.3.	Vers une banque régionale solidaire ?	373
5.3.1.	Le groupe de travail FPH depuis 1992	374
5.3.2.	Autonomie & Solidarité et les projets de la région Nord	375
5.3.3.	La NEF, société financière éthique	377
5.4.	Mobiliser l'épargne sur ces nouveaux outils financiers (le concept de " circuit court ")	380
5.4.1.	Détention des produits financiers dans les quartiers	380
5.4.2.	Pour un retour régional : l'exemple du Nord Pas de Calais	382
6.	Rôle des pouvoirs publics (Etat et Régions) et préconisations.	383
6.1.	Sur les différentes catégories de banques :	384
6.2.	Sur la protection des citoyens, l'abus de faiblesse et l'accès aux services financiers de base :	384
6.3.	Sur le droit de disposer de moyens de paiement	385
6.4.	L'appui des banques à l'initiative économique et à la création d'entreprise	386
6.5.	La gestion de l'épargne	386
7.	Annexe 1: Secteur Bancaire : La Rationalisation se poursuit Selon le Comita des Tablissements de Credit	387
8.	Annexe II: Le rendement brut des actifs des banques	395

9.	Annexe III: Les banques françaises sont mal notées par rapport aux cinq meilleures européennes	389
VII. USA Report		397
1.	Summary	390
1.1.	Community Reinvestment Act prior to January 1996	392
1.2.	Community Reinvestment regulation beginning January 1996	393
2.	Community Reinvestment through anti-discrimination: The social and regional responsibility of credit institutions in the USA	394
2.1.	Introduction	394
2.2.	Anti-discriminatory banking law – the history of the CRA	396
2.3.	The Community Reinvestment Act (CRA)	398
2.3.1.	Community	398
2.3.2.	Optimal allocation of financial resources as the banking goal	398
2.3.3.	Change in the conduct of the regulators	400
2.3.4.	CRA rating practice	402
2.3.5.	CRA Reports of the banks	415
2.3.6.	Investment volumes and areas of CRA activity	415
2.4.	Proposal for Reform of 27 September 1994 by the Federal Reserve System	419
2.4.1.	Ratings background	420
2.4.2.	Lending, investment and service tests	421
2.4.3.	Specialist provider derogations	421
2.4.4.	The Lending Test	421
2.4.5.	The Investment Test	424
2.4.6.	The Service Test	425
2.4.7.	Collation of the three standard tests	427
2.4.8.	The town area development assessment	427
2.4.9.	Special matters for smaller banks	428
2.4.10.	The town area development plan "strategic plan"	429
2.4.11.	Consequences of poor ratings	430
3.	Annex	430
3.1.	Reporting and publicity	430
3.2.	Community Reinvestment Act prior to January 1996	432
3.3.	Community Reinvestment regulation beginning January 1996	433
3.4.	From the Board of Governors of the Federal Reserve System	434
Research Partners		446



## I. Introduction

The research project documented in this book was undertaken during 1996 and 1997 on behalf of the European Commission, Directorate General XXIII, Social Economy Unit with the title "Community Reinvestment in Europe - Opportunities for the Development of Social Economy Banking".

The objectives were to evaluate access to financial services relevant for the social economy and strategies to ensure and increase that access. An important part of the study was the evaluation of the US-American Community Reinvestment Act in its efficiency and transferability into European countries to increase social innovation and responsibility of credit institutions.

With close communication and networking, three country reports were written with the same methodology. The three questions to be answered were:

- Are there obstacles for access to financial services?
- What are the existing strategies/ regulations to overcome these obstacles?
- What kind of new instruments could be successful?

The UK country report was written by **Malcolm Lynch Solicitors, Leeds** (Malcolm Lynch and Leo Haidar), the report on France by **EPICEA, Paris** & Benoît Granger and the German report by the **Institute For Financial Services (IFF), Hamburg** (Udo Reifner, Jan Evers).

The European summary and conclusion of the country reports were produced by the IFF who had the position of the leader of the whole research project. They were hard assisted by Leo Haidar, Malcolm Lynch Solicitor.

The results were presented in autumn 1997 to the European Commission and some selected experts. We have been surprised by the wave of interest the report has generated: shortly after its submission we received requests for copies from different national governments, major banks, representatives of four different EU Commission Directorates General and a Japanese research institute. The feedback after making public the report has been even more astonishing. In the UK, the Prime Minister's Social Exclusion Unit held a meeting with relevant government, banking and community experts to ## We are confident that implementing something like the American CRA is now a serious topic of debate in Europe due to this study.

We are grateful for the financial contribution of the European Commission, DG XXIII to the whole study and the sponsoring of the UK country report by Charities Aid Foundation, Kellogg's and Unity Trust and of the German report by the *Wissenschaftsförderung der Sparkassenorganisation*, Bonn.

We hope that this report is a big step in the direction to motivate/incentive banks in Europe to compete for the good - to develop new products for social market niches and socially monitored mainstream banking policies. We will try our best to support them on this way.

Prof. Dr. Udo Reifner  
Director  
IFF

Jan Evers  
Project Manager



## II. Executive Summary / Kurzfassung / Synthèse des résultats de l'étude

### 1. Executive Summary

#### 1.1. Assumptions

- (1) Banking has to be sound and safe for its customers as well as for the stability of the currency and economy. The development of European banking within the globalisation of financial services creates tendencies which may undermine stable economies. Both the effects of banking products and services as well as the absence of banking in certain areas, quarters and regions as well as among certain groups and citizens should be taken into consideration not only by the public or the bank authorities but also by the banks themselves.
- (2) A new approach in bank policy is required due mainly to two contradicting developments in financial services wherein an increasing need for financial services is contrasted with an increasing discrimination towards less profitable sectors of the economy.
  - There is an increasing need of access to financial services for people of all classes and with different expectations because adequate access to financial services has become
    - *indispensable* for many parts of economic and social life that were formerly available without access to bank services (i.e. retirement, payments, investment)
    - *a basic need* for new forms of financed consumption, housing, job creation, small business and charitable work.
    - *more necessary* because the welfare state is gradually reducing its scope in favour of more private responsibility of citizens which impacts on the use of financial services.
  - The increasing need is contrasted with increasing pressure on banks and financial institutions to select clients, regions and areas more precisely according to cost-benefit criteria in a process of advanced competition which is driven through
    - globalisation of financial services,
    - deregulation of financial markets,
    - privatisation of formerly public banks,
    - informational technologies that render the identification of cost elements easier and further non-personal service provision,
    - standardisation of retail banking and a trend to cost efficiency through bigger units.

- (3) Banks have always been viewed as semi-public institutions. The idea of social and public responsibility of banking is far from new. A multitude of forms, structures, ownership schemes as well as products and relations in which banks and financial institutions have tried to comply with such expectations are obvious and identified in this report. But in spite of this variety these aspects have remained partial and peripheral to banking itself which tends to diminish their effect at a time of major banking developments. The experience of the American Community Reinvestment Act and its implementation as a general tool to insert public responsibility into the microeconomic decision making process of banks has provided the incentive to review the European banking system and its approach to social responsibility and social economy banking.

## 1.2. Findings

- (4) The present report has reviewed the banking system in three European countries: France, Germany and the United Kingdom, which may representatively stand for three different European traditions of banking: state administered banking, state influenced local banking and private banking.
- (5) In all three countries the importance of financial services for social and economic purposes of especially disfavoured regions and groups has increased while on the other hand access to adequate financial services has proved to be insufficient with respect to the needs of coping with increasing financial discrimination and poverty.
- Access to a personal bank account has become or remained difficult in all countries either through
    - a formal exclusion of unwanted customers,
    - bank closures and withdrawal from especially deteriorating inner city areas and rural areas,
    - a demotivating fee system especially for payment incidents and defaults that hit primarily lower income customers.
  - Individual home ownership is increasing in all countries confronting banks with the need of new clients that due to their low liquidity, instability in work, and incapacity to create equity in their homes do not fit into the traditional philosophy of mortgage lending and home savings schemes.
  - Credit for small business start-ups is seen as a major tool for job creation in all countries. This contrasts with a tendency of banks to raise the minimum amount of credit, require a credit history or security that many customers cannot supply. Some small businesses as a result tend to resort to inadequate expensive forms of consumer credit for their investment.
    - The problem is especially visible in the lack of micro-lending schemes in the banking sector. Promising models in use in the United States are supplied primarily by non-banks.
    - Small business banking is still mostly defensive, automated and cautious instead of active and creative.
    - The high involvement of governments in securing and funding small business credit in the early stages can sometimes be an obstacle to the creative



development of more adequate forms of credit as well as less costly schemes of credit extension.

- Obtaining loan finance by charitable organisation has become a necessity for the development of such organisations. The United Kingdom report reveals that banks have problems to adapt to the specific forms of security such not-for-profit-institutions are able to provide.
- (6) The current bank regulatory systems differ significantly between all three countries. While the Banque de France has a net of supervisory agencies and a tradition in monitoring not only financial but also social aspects like consumer debt, the Bundesbank as well as the Kreditaufsichtsamt do not consider the equal distribution of access to financial services as a point of supervision. In principle also the Bank of England denies responsibility for the relation between banks and non-customers but has recently developed policy statements for adequate small business lending. The new European system of bank supervision is equally low key about the possibility of evaluating banking with respect to social effects. The French form of bank supervision, although having the widest authority towards consumers, does not include a collective approach to community reinvestment. Merely a supervisory approach to the assessment of banking in the community seems inadequate.
- (7) In Europe traditionally community responsibility of banks was more related to different models of bank ownership. But this ownership system is changing rapidly which again makes reflections about general models of community reinvestment necessary.
- The following bank types have shown a closer relationship to community reinvestment:
    - In Germany, savings banks owned by local authorities play an important role in providing financial services to the community.
    - In France La Poste still has a major role in the equal distribution of financial services while in Germany the privatisation of the Postbank has put an end to its similar role in the past.
    - Mutuels play a similar role in France and Germany in so far as their client ownership links them specifically to their community.
    - A variety of non-banks and near banks in the UK and France are especially designed for social purposes and community development. They are mostly small and decentralised with close links to the social sector. In Germany, a more rigid bank law prohibits such developments monopolising credit and payment facilities with the banks.
  - Small decentralised financial institutions have been more likely to develop links to the local community or communities of interest and create new and adequate products than centralised institutions. But there are several reasons for larger banks to become strategically involved in community reinvestment and social economy banking:
    - The higher transaction costs of small financial services providers have led to higher fees and interest rates which in some respect may harm their clients more than they help through providing access.

- Nearly all traditional small local authority banks are under pressure to achieve economy of scales, to cut their links to the public sector (privatisation) or concentrate on more profitable business.
  - Focussing on low income areas and clients will be a competitive disadvantage in the future which will only be remedied if all banks were induced to behave likewise.
  - Banking in low income areas needs additional skills, specialisation as well as a sufficiently large number of clients (in the case of personal customers) in order to justify the necessary research and product development. This often favours larger entities.
- (8) The American Community Reinvestment Act is a legislative tool to stir private banking into more concern for the social outcome of their business for the community. It is typical for the United States where the absence of public and state agencies in this area necessitates strong pressure on private banks to provide the desired public benefits.
- Administrative rules defining precisely how social effects should be measured and demonstrated may lead to a bureaucratic burden for banks and deviate their attention from the purpose of the required action to its administrative requirements. The new 1996/97 CRA approach leaving as much discretion as possible for its fulfilment to the banks themselves seems therefore to be more appropriate for European applications.
  - Flexible regulations giving banks the opportunity to develop more positive incentives through the use of social banking procedures in marketing, product design and public relation may be more promising than bank supervision.
  - European minimum standards for the social responsibility of bank products (usury ceilings, control of cost in default, rights to adaptation in difficult social situations etc.) should be combined with a system of reporting about social effect.
  - The existing state owned banks, co-operative banks and specialised financial institutions with social purposes should be recognised in so far as they would get preferential treatment in community reinvestment regulation with regard to their special purposes and relations.

### 1.3. Recommendations

- (9) The European banking system needs to develop more specific legal regulation for non-discrimination on social grounds which should be applied to banking as a private market business with public responsibility. The legal basis for anti-discrimination can be derived from the European Treaty, the reference to the general good in the Second Banking Directive or from the general principle of equal treatment of all EU citizens.
- (10) It is desirable to achieve certain minimum standards in the provision of financial services such as equal access to a basic banking service for all. There should also not be cost penalties for low-income consumers. But beyond such minimum standards in, for example the areas of basic banking services, mortgage loans and small business finance, market forces should be allowed to direct activity.

- (11) Whereas a robust commitment to achieving social goals through banking and its regulation is desired, any legislative instrument would, if submitted, have to be of a preliminary nature, be very flexible and ultimately reflexive to market adaptation to principles of social responsibility.
- (12) Whilst it may be possible to annex any legal measures on social responsibility to the Social Chapter where much of the social dimension of EU law is found, a *Recommendation* on the social responsibility of credit institutions comprising a European Code of Practice and a set of goals for Governments to aim towards may initially be more appropriate. Together with the Recommendation a review committee could be established to follow the implementation by Governments and private credit institutions of such proposals.
- (13) If credit institutions are to have minimum standards of social responsibility then they should be motivated to show commitment to equal access to financial services. One possibility could be a *self regulated Code of Practice* defining a basic banking service and covering responsibility for access, for quality and cost of financial services. A step in that direction was made by the European Savings Bank Association when they issued their statement of principles in 1996. There should also be structures for review of the implementation of such statements to see how progress is being made. Review structures should involve representatives of consumer interests.
- (14) Transparency of social responsibility in mainstream banking services is seen as desirable for any regulation and action. Transparency allows the proper functioning of market mechanisms. It is imperative that disclosure information as to the activities of credit institutions vis-a-vis their social responsibilities should be in the public domain. Transparency in three areas seem to be necessary: *distribution, social effects and best practise of financial services*.
- (15) It was shown in the country reports that there is potential to work efficiently against problems such as unemployment or social exclusion with appropriate financial services products. Some ideas were given but further development is only able in co-operation with experts in credit institutions. *Research for new products* with socially beneficial effects could be fostered by the European Commission. Appropriate tools would be best practice studies; an internet database collecting such case studies, adding relevant information from the media, the banking sector and academic research; and invitations to tender for new products and product developments.
- (16) Lessons should be drawn from the practical experience which can be found in the *social economy banking institutions*. Small financial institutions of that group in each country demonstrate that there are opportunities for social economy banking. The longer and more established of such initiatives were moving towards or had reached both a sustainable level but also prudential levels which proved their viability. However, more significant impact can be achieved by them only through growth and increased professionalism. The requirements of both mainstream banks and social economy banks might be met by strategic arrangements being built up at an early stage so as to develop effective ways of understanding future challenges. To develop this process meetings might be supported to develop

benchmarks for development. In addition, the EU Banking Directives need to remain sufficiently flexible to permit new social financial institutions to develop within appropriate prudential criteria. Further examination of this area is overdue.

- (17) It is desirable to develop *incentives* towards best practice, to publicise the most successful initiatives and to allow institutions themselves to evaluate what they undertake in this regard as much as possible. Some external and independent social audit may also be required to consolidate a robust framework. *Subsidies* are certainly to be considered in all areas where contamination of the actual credit institution business decision making process is avoided. In the example of commercial micro loans it became obvious that even best practise is not sustainable and therefore subsidy essential. However, the technique of subsidy should foster market creativity and the striving for efficiency on the one hand while concentrating on that part of the business where social responsibility leads to above average costs - in the case of the previous example, the high support involved.
- (18) At a consumer level there is also room for considering what national tax incentives might encourage bank customers to save and invest for social purposes and thereby provide specific funds for such purposes. Making transparent what money is used for by particular institutions can only encourage consumers to make informed decisions.

# 1. Kurzfassung

## 1.1. Annahmen

- (1) Bankgeschäfte müssen den Grundsätzen von Sicherheit und Sauberkeit im Interesse ihrer Kunden ebenso wie denen der Stabilität von Währung und Wirtschaft gehorchen. Die Entwicklung innerhalb des europäischen Bankensystems im Kontext der Globalisierung von Finanzdienstleistungen führt zu Tendenzen, die die Stabilität der Wirtschaftssysteme beeinträchtigen können. Nicht nur die Öffentlichkeit oder die Bankaufsichtsbehörden, sondern auch die Banken selbst müssen sich Sorgen machen um die Wirkungen von Bankprodukten und Finanzdienstleistungen. Dies gilt auch für das Fehlen von Bankpräsenz in verschiedenen Wirtschaftsbereichen, Stadtvierteln und Regionen sowie bei bestimmten Gruppen und Bürgern.
- (2) Vor allem zwei Tendenzen führen zu widersprüchlichen Entwicklungen und machen einen neuen Ansatz in der Bankpolitik notwendig: ein prinzipiell zunehmender Bedarf an Finanzdienstleistungen, dem eine zunehmende Diskriminierung von weniger profitablen Sektoren der Wirtschaft entgegensteht.
  - Der Zugang zu Finanzdienstleistungen ist für Menschen aller Schichten und dadurch verschiedenen Erwartungshorizonten immer wichtiger geworden, weil
    - bestimmte Lebensbereiche, die früher ohne Bankdienstleistungen auskamen, heute nur noch mit solchen erreichbar sind (z.B. Altersvorsorge, Zahlungsverkehr, Investitionen);
    - zur Finanzierung des langfristigen Konsums, des Wohnens, der Arbeitsplatzschaffung, sowie von Kleinbetrieben und sozialen Diensten Finanzdienstleistungen ein Grundbedürfnis geworden sind;
    - der Wohlfahrtsstaat sich zunehmend zugunsten größerer privater Verantwortung der Bürger zurückzieht, was wiederum Auswirkungen auf die Nutzung von Finanzdienstleistungen hat.
  - Dieses zunehmende Bedürfnis nach Finanzdienstleistungen steht im Kontrast zu dem Druck, den Banken und Finanzinstitutionen ausgesetzt sind, innerhalb eines Prozesses verschärfter Konkurrenz ihre Kunden, Regionen und Bereiche besser nach Ertragserwartung und Kostenkriterien auszusuchen. Dieser Konkurrenzdruck wird verschärft durch:
    - die Globalisierung von Finanzdienstleistungen,
    - die Deregulierung der Finanzmärkte,
    - die Privatisierung staatlicher Banken,
    - Informationstechnologien, die die Identifikation von kostenverursachenden Faktoren leichter machen und zugleich den Ersatz von persönlichen Dienstleistungen durch Computer ermöglichen,
    - der Standardisierungsprozeß im Massenbankgeschäft sowie dem Trend zu größeren Einheiten im Interesse von Kosteneffizienz.
- (3) Banken wurden in der Literatur stets als halböffentliche Institutionen eingeordnet. Daher ist die Idee sozialer und öffentlicher Verantwortung von Banken keines-

wegs neu. Eine Reihe von Formen, Strukturen und Eigentumsverhältnissen ebenso wie die Produkte und Anstrengungen, in denen Banken und Finanzinstitutionen versuchen, solchen Erwartungen gerecht zu werden, sind erkennbar und in der Studie zum Teil dargestellt. Aber obwohl es eine solche Vielzahl von Aspekten gibt, blieben sie partiell und peripher zum eigentlichen Bankwesen, das in Zeiten größerer Umwälzungen eher dazu tendiert, eben diese Funktionen zu vermindern. Die Erfahrung mit dem amerikanischen "Community Reinvestment Act", insbesondere seine Durchsetzung als ein Instrument, um mehr öffentliche Verantwortung in die betriebswirtschaftlichen Entscheidungsmechanismen der Banken einzubinden, war der Anlaß, in diesem Bericht das europäische Bankensystem und dessen spezifischen Ansatz zur Einbeziehung sozialer Verantwortung und sozialen Wirtschaftens näher zu beleuchten.

## 1.2. Ergebnisse

- (4) Der vorliegende Bericht hat die Bankensysteme in drei europäischen Ländern zum Gegenstand: in Frankreich, Deutschland und Großbritannien. Sie können stellvertretend für verschiedene Traditionen stehen: für ein Staatsbankensystem, für ein staatlich beeinflusstes Bankgeschäft auf lokaler Ebene und schließlich für ein privat organisiertes System.
- (5) In allen drei untersuchten Ländern hat sich die Bedeutung von Finanzdienstleistungen in strukturschwachen Gebieten und bei Problemgruppen in Bezug auf die soziale und wirtschaftliche Bedeutung verstärkt, während sich auf der anderen Seite der Zugang zu Finanzdienstleistungen als unzureichend in Bezug auf die Überwindung verstärkter finanzieller Diskriminierung und Armut erwiesen hat.
  - Der Zugang zu den Grundfunktionen eines Girokontos ist in allen Ländern entweder schwierig geblieben oder geworden, und zwar durch
    - die formelle Verweigerung von Konten für nicht gewünschte Kundenkreise;
    - die Schließung von Bankfilialen und der Rückzug aus sich verschlechternden innerstädtischen Bezirken sowie ländlichen Gebieten;
    - ein Gebührensystem, das durch hohe Kosten bei Zahlungsverzug und Zahlungsproblemen v.a. untere Einkommensschichten von einem Bankkonto abschreckt.
  - In allen Ländern nimmt der Anteil von Wohneigentumsbesitzern (und solchen, die es werden wollen) zu, wodurch die Banken mit einer neuen Klientel konfrontiert werden, die aufgrund geringer Liquidität, Arbeitsplatzunsicherheit und der fehlenden Möglichkeit, nennenswerte Vermögen in ihrem Wohneigentum anzusparen, nicht in das traditionelle System des Hypothekenkredits oder des Bausparens passen.
  - Die Finanzierung von Existenzgründungen wird in allen Ländern als ein wichtiger Beitrag zur Arbeitsplatzbeschaffung und Flexibilisierung der Wirtschaft angesehen. Dies steht im deutlichen Gegensatz zur Tendenz in der Kreditvergabepraxis von Banken, den Mindestkreditbetrag anzuheben und eine ausreichend lange Leistungsbilanz in Form von gutem Kreditverhalten und Sicherheiten zu verlangen, was viele potentielle Kunden nicht vorweisen können. Aus diesem Grunde tendieren vor allem Kleinbetriebe dazu, ihren Kredit in wenig

angepaßten teuren Formen des Konsumentenkredites zu Investitionszwecken aufzunehmen.

- Es gibt insbesondere keine funktionierenden Systeme der Kleinstkreditvergabe (micro lending) im Banksektor. Solche, vor allen Dingen in den USA gebräuchliche Modelle werden in Europa nur vereinzelt (und ausschließlich von Nichtbanken) angeboten.
- Die Finanzierung von Kleinbetrieben ist eher restriktiv, automatisiert und übervorsichtig statt aktiv und kreativ.
- Die große Bedeutung, die der Staat im Bereich der Sicherheitengewährung und Unterstützung von Krediten an kleinere und mittlere Betriebe gerade im Frühstadium der Kreditaufnahme hat, behindert manchmal auch die kreative Entwicklung von besser angepaßten Kreditformen, ebenso wie die Nutzung von weniger kostenintensiven Kreditsystemen.
- Vor allen Dingen Organisationen des Dritten Sektors (Vereine, Stiftungen, Non-profit-Einrichtungen) sind in zunehmenden Maße in ihren Entwicklungsmöglichkeiten vom Zugang zum Kredit abhängig. Der Bericht aus Großbritannien macht deutlich, daß Banken Probleme haben, ihre Kreditvergabepraxis an die spezifischen Formen der Sicherheiten anzupassen, die gemeinnützige Institutionen anbieten können.

(6) Das bestehende System der Bankenaufsicht unterscheidet sich deutlich zwischen den drei Ländern. Während die französische Zentralbank über ein Netzwerk von Aufsichtsstellen verfügt und dabei nicht nur die finanziellen, sondern auch die sozialen Aspekte ( v.a. die Verbraucherschuldung) zu ihrem Aufgabenbereich zählt, sehen die Deutsche Bundesbank ebenso wie das Kreditaufsichtsamt in Deutschland die Sorge für den Zugang zu Finanzdienstleistungen nicht als eigene Aufgabe an. Im Prinzip trifft dies auch für die englische Zentralbank zu, die die Verantwortung für die Beziehungen zwischen den Banken und ihren Kunden grundsätzlich ablehnt, jedoch in jüngster Zeit v.a. im Bereich der Finanzierung von Kleinbetrieben eine neue Politik eingeschlagen hat. Auch das künftige europäische System der Bankenaufsicht im einheitlichen Währungsraum zeigt wenig Elemente, die die Möglichkeit geben könnten, Bankgeschäfte in Bezug auf ihre sozialen Effekte zu evaluieren. Obwohl die französische Form der Bankenaufsicht sich am stärksten ausgeprägt den Verbraucherinteressen öffnet, beinhaltet dieses System doch keinerlei kollektive Elemente in Bezug auf das Investitionsverhalten der Banken in den Kommunen. In Bezug auf die Wirkungen des Banking in den Stadtvierteln und Gruppen erscheint es nicht ausreichend, einen reinen bankaufsichtsrechtlichen Ansatz zu verfolgen.

(7) In Europa wurde die Verantwortlichkeit von Banken gegenüber der Gemeinschaft geprägt durch verschiedene Eigentumsmodelle an Banken. Allerdings ändert sich dieses System zur Zeit in einem rasanten Tempo, wodurch es notwendig erscheint, nähere Betrachtungen über allgemeine Modelle der Gemeinschaftsverantwortung für Bankgeschäfte anzustellen.

- Die folgenden Arten von Banken haben eine stärkere Bindung zur Idee der sozialen Verantwortung und des Community Reinvestment gezeigt:

- In Deutschland spielen vor allen Dingen die Sparkassen, die im Besitz der Kommunen sind, eine wichtige Rolle bei der Versorgung mit Finanzdienstleistungen auf lokaler Ebene.
- In Frankreich ist die Post noch immer der wesentliche Faktor zur Gewährleistung einer gleichmäßigen Verteilung von Finanzdienstleistungen, während in Deutschland die Postbank diese Rolle nach ihrer Privatisierung im wesentlichen aufgegeben hat.
- Genossenschaftsbanken spielen eine ähnliche Rolle in Frankreich und Deutschland, da ihr spezielles System der Kundeneigner sie näher an die lokalen Gemeinschaften bindet.
- Vor allen Dingen in Großbritannien und Frankreich gibt es eine Reihe von "non-banks" und "near banks", die spezifisch für soziale Zwecke und die Entwicklung von Stadtvierteln gegründet wurden. Sie sind in der Regel klein und dezentralisiert mit starken Verbindungen zum sozialen Sektor. Das erheblich striktere Kreditwesengesetz in Deutschland verhindert solche Entwicklungen.
- Kleine, dezentralisierte Finanzinstitutionen waren in der Vergangenheit eher als die zentralisierten Anbieter damit befaßt, enge Beziehungen zu lokalen Gemeinschaften zu unterhalten und neue und adäquate Produkte hierfür zu entwickeln. Es gibt jedoch eine Reihe von Gründen, warum v.a. größere Banken maßgeblich in das Community Reinvestment und das Bankgeschäft für soziale Zwecke einbezogen werden sollten:
  - Die höheren Transaktionskosten kleiner Finanzdienstleister haben zu höheren Gebühren und Zinssätzen geführt, die manchmal den potentiellen Klienten durch die höheren Kosten mehr Schaden zufügen als sie durch die Vermittlung von Zugang zu Finanzdienstleistungen verhindern.
  - Praktisch alle kommunalen Banken stehen unter hohem Kostendruck und müssen entweder wachsen, ihre Beziehungen zum öffentlichen Sektor vermindern (Privatisierung) oder sich auf profitable Geschäfte konzentrieren.
  - In der Zukunft wird der Nachteil für solche Institute größer werden, die sich auf strukturschwache Gebiete oder Kundengruppen mit niedrigem Einkommen konzentrieren, was nur dadurch aufgefangen werden kann, daß alle Banken dazu gebracht werden, sich entsprechend zu verhalten.
  - Bankgeschäfte in strukturschwachen Gebieten erfordern besonderes Know-how, einen hohen Grad der Spezialisierung und entsprechend eine ausreichend große Anzahl von Klienten in ähnlicher Situation (soweit es um Personen geht), um den notwendigen Forschungsaufwand und die Kosten der Produktentwicklung zu rechtfertigen. Dies bringt größere Institutionen in eine bessere Ausgangssituation.
- (8) Der amerikanische Community Reinvestment Act ist ein vom Gesetzgeber entwickeltes Instrument, um private Bankgeschäfte anzuleiten, eine größere Achtung den sozialen Wirkungen ihres Geschäftes für die lokalen Gemeinschaften und Gebiete zu widmen. Dies ist für die Vereinigten Staaten besonders typisch, weil es dort erheblich weniger öffentliche und staatliche Agenturen gibt, die im Bereich von Strukturschwäche und Armut tätig sind, so daß ein Druck auf die Privatbanken notwendig ist, um den erwünschten öffentlichen Nutzen zu erzielen.



- Verwaltungsvorschriften, die genau festlegen, welche sozialen Wirkungen wie gemessen und erzielt werden sollen, können dabei zu einer bürokratischen Belastung der Banken führen, die ihre Aufmerksamkeit weglenkt vom eigentlichen Ziel. Die Reform des CRA 1996/1997 hat daher den Banken so viel Gestaltungsmöglichkeit wie möglich eingeräumt, um die Ziele verfolgen zu können. Dieser neuere Ansatz erscheint auch für die europäische Situation erheblich besser geeignet als der ältere, bankaufsichtsrechtliche Ansatz.
- Besser als eine verschärfte Bankaufsicht erscheinen flexible Regulierungen geeignet, die Anreize geben, soziales Bankgeschäft nicht für die Aufsicht sondern für positive Effekte in Marketing, Public Relations sowie der Produktentwicklung zu entwickeln.
- Der typisch europäische Beitrag, die Verankerung staatlich gesetzter Mindeststandards (Wuchergrenzen, Verzugskostenkontrolle, das Recht der Anpassung von Finanzdienstleistungen an schwierige soziale Situationen u.s.w.) sollte mit dem System von Berichtspflichten und Transparenz über soziale Wirkungen verknüpft werden.
- Die bestehenden Banken im Staatsbesitz, Genossenschaftsbanken und spezialisierte Finanzinstitutionen für soziale Zwecke sollten in dem Maße Anerkennung und Förderung erhalten, wie es ihre speziellen Zielsetzungen und deren Umsetzung rechtfertigen.

### 1.3. Empfehlungen

- (9) Durch spezifischere Gesetzgebung zur Verhinderung von Diskriminierung aus sozialen Gründen muß das europäische Bankensystem beeinflusst werden. Eine solche Gesetzgebung erkennt das Bankgeschäft als eine privatwirtschaftliche Tätigkeit in einem Markt mit öffentlicher Verantwortung an. Die rechtliche Grundlage für Antidiskriminierungsprinzipien können sowohl aus dem europäischen EWG-Vertrag wie auch aus der Bezugnahme der zweiten Bankrichtlinie auf das allgemeine Wohl bzw. vom Prinzip der allgemeinen Gleichbehandlung aller EU-Bürger abgeleitet werden.
- (10) Bestimmte Mindeststandards bei der Versorgung mit Finanzdienstleistungen (wie insbesondere gleicher Zugang zu notwendigen Bankgeschäften) sind wünschenswert. Verbraucher mit geringem Einkommen sollten nicht durch erhöhte Kosten bestraft werden. Gleichwohl sollten jenseits solcher Mindeststandards auch in solchen Bereichen wie dem Mindestgirokonto, Hypothekenkrediten und der Finanzierung von Klein- und Mittelbetrieben die Marktkräfte die Möglichkeit erhalten, das Geschäft zu befördern.
- (11) Die gesetzgeberischen Instrumente sollten, wenn sie erlassen werden, eine vorläufige Natur haben, sehr flexibel und gegenüber den Anpassungen der Marktmechanismen an die Prinzipien von sozialer Verantwortung sehr offen sein, um eine solide Zustimmung zu dem Prozeß der Anerkennung sozialer Ziele im Bankgeschäft zu bewirken.

- (12) Obwohl der eigentliche Ort der Implementierung einer solchen Regulierung im Bereich der Sozialcharta der Europäischen Union zu sein scheint, wäre doch die Form einer EU-Empfehlung über die soziale Verantwortlichkeit von Finanzinstitutionen, die einen europäischen Wohlverhaltenskodex und eine Anzahl von Zielen für die nationalen Regierungen enthalten könnte, eine bessere Möglichkeit für den Beginn. Gemeinsam mit einer solchen Empfehlung sollte eine Kommission ins Leben gerufen werden, die die Bemühungen der Regierungen sowie der privaten Bank- und Kreditinstitute zur Implementation solcher Vorschläge evaluieren würde.
- (13) Kreditinstitute, die bestimmte Mindeststandards in sozialer Verantwortlichkeit einhalten müssen, würden zugleich dazu angehalten werden, sich für den gleichen Zugang zu Finanzdienstleistungen zu engagieren. Eine Möglichkeit könnte eine Form der Selbstregulierung in einem Verhaltenskodex sein, bei dem grundlegende Bankgeschäfte definiert werden und dabei die Verantwortung für Zugang, Qualität und eingeschränkt auch Kosten solcher Finanzdienstleistungen festgelegt würden. Ein Schritt in diese Richtung hat die Europäische Sparkassenorganisation getan, als sie entsprechende Prinzipien 1996 verabschiedete. Bezüglich solcher Deklarationen sollten jedoch auch Strukturen geschaffen werden, die die Verwirklichung solcher Absichtserklärungen und der Fortschritt, der dabei gemacht wird, überprüfen. In solchen Überwachungsstrukturen würden auch die Verbraucherinteressen repräsentiert sein.
- (14) Transparenz bezüglich sozialer Verantwortlichkeit im allgemeinen Bankgeschäft wird als oberstes Ziel jeder Regulierung und Politik verstanden. Transparenz ist die Voraussetzung dafür, daß der Marktmechanismus wirken kann. Dabei ist es unabdingbar, daß Informationen über die Geschäftspolitik der Kreditinstitute mit denen zur sozialen Leistung und Wirkung veröffentlicht werden. Transparenz ist in drei Bereichen notwendig: in der *Verteilung von Finanzdienstleistungen*, den *sozialen Wirkungen* sowie bezüglich *vorbildlicher Praxis* bei Finanzdienstleistungen.
- (15) In den Länderberichten wurde aufgezeigt, daß es ein großes Potential für effiziente Maßnahmen zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und sozialem Ausschluß im Bereich von Finanzdienstleistungen gibt. Einige Produktideen werden in den Berichten angedeutet, bedürfen jedoch der weiteren Entwicklung in Kooperation mit den Experten in den Kreditinstituten selbst. Entwicklungsforschung für neue Finanzdienstleistungsprodukte mit spezifisch positiven Effekten in sozialer Hinsicht könnten durch die Europäische Kommission unterstützt werden. Eine angemessene Möglichkeit würden dabei Forschungen zu vorbildlichem Verhalten und Modellen geben. Dabei könnte in einer im Internet präsenten Datenbank Informationen über solche Finanzdienstleistungen zusammengestellt werden ("Best practise research" - relevante Informationen aus den Medien, Selbstdarstellung von Banken, akademische Forschung) sowie auf dieser Basis Ausschreibungen für neue Produkte und Produktentwicklungen erfolgen.

- (16) Der Bereich der spezifisch auf den Sozialsektor ausgerichteten Finanzinstitutionen gibt insbesondere die Möglichkeit, praktische Erfahrungen auszuwerten. Kleinere Finanzinstitutionen in dieser Gruppe in jedem Land machen deutlich, daß es durchaus Möglichkeiten für profitable, sozialorientierte Bankgeschäfte gibt. Die ökonomische Stärke solcher Initiativen und ihrer Produkte wachsen mit der Existenzdauer. Ein wesentlicher Fortschritt kann jedoch in diesem Sektor nur erreicht werden, wenn solche Institutionen wachsen und einen höheren Grad an Professionalisierung erreichen. Die Anforderungen, denen einerseits das allgemeine Bankgeschäft und zum anderen sozial ausgerichtete Banken ausgesetzt sind, könnten unter Umständen durch strategische Allianzen erfüllt werden. Um solche Entwicklungen zu unterstützen, sind Konferenzen und Tagungen notwendig, in denen im gegenseitigen Vergleich (benchmarking) Maßstäbe gesetzt werden. Außerdem sollten die EU-Bankenrichtlinien ausreichend flexibel gestaltet bleiben, um die Möglichkeit zu geben, daß innerhalb der gegebenen Sicherheitskriterien sich neue sozialorientierte Finanzinstitutionen entwickeln können. Eine Überprüfung dieser Fragestellung ist fällig.
- (17) Es ist wünschenswert, Anreizsysteme für vorbildliches Verhalten zu schaffen, die wirkungsvollsten Initiativen öffentlich zu machen und allen Institutionen die Möglichkeit zu geben, ihre Tätigkeit entsprechend selbst zu evaluieren. Dabei können externe und unabhängige soziale Wirtschaftsprüfungen (social audit) einen stabilen Rahmen für Entwicklungen bilden. Subventionen müssen auf jeden Fall dort in Betracht gezogen werden, wo auf andere Weise solche Ziele in den aktuellen Entscheidungsprozeß der Kreditinstitute nicht einbezogen werden können. Im Bereich etwa der geschäftsmäßigen Kleinstkredite für Existenzgründungen (micro loans) ist es offensichtlich geworden, daß auch vorbildliche Modelle sich nicht ausreichend selbst finanzieren und daher Subventionen unbedingt notwendig sind. Allerdings sollten die Subventionen den Bereich der Produktentwicklung und des Bemühens um mehr Effizienz durch marktmäßiges Verhalten nicht behindern, sondern sich auf den Teil des Geschäftes konzentrieren, wo die soziale Verantwortlichkeit zu überdurchschnittlichen Kosten führt - d.h. dort, wo hohe zusätzliche Hilfestellung erforderlich ist.
- (18) Im Bereich der Anleger sollte überlegt werden, inwieweit die nationalen Steueranreizsysteme nicht geeignet sind, Bankkunden dazu zu animieren, mehr für soziale Zwecke zu sparen und zu investieren und dadurch spezifische Kapitalien für diesen Bereich bereitzustellen. Indem man transparent macht, wofür das Geld durch die spezifischen Kreditinstitute genutzt werden, fördert man zugleich ein informiertes Entscheidungsverhalten der Verbraucher.

# 1. Synthèse des résultats de l'étude<sup>1</sup>

## 1.1. Préalables

(1) L'activité bancaire doit être fiable et sûre, pour ses clients comme pour la stabilité de la monnaie et de l'économie. Le développement du système bancaire européen, dans le contexte de la globalisation des services financiers, crée des tendances qui pourraient miner les économies stables. Les effets des services et produits bancaires, ainsi que l'absence des banques dans certaines zones, quartiers, ou régions, ou parmi certains groupes sociaux, devraient être pris en considération ; non seulement par l'opinion publique ou les autorités qui contrôlent les banques, mais aussi par les banques elles-mêmes.

(2) Une nouvelle approche dans la politique bancaire est indispensable principalement à cause de deux phénomènes contradictoires : le besoin croissant en services financiers ; qui s'oppose à la discrimination croissante des banques à l'égard des secteurs de l'économie les moins rentables.

Il existe en effet un besoin croissant d'accès aux services financiers pour toutes les couches sociales ; ceci parce que l'accès approprié aux services financiers est devenu :

- *indispensable, à différents stades* de la vie économique et sociale, auxquels on avait accès auparavant sans intermédiaire bancaire (par exemple la retraite, le paiement de factures, l'investissement)
- *un besoin élémentaire* pour les nouvelles formules de crédit à la consommation, pour l'immobilier, la création d'emplois, la micro-entreprise ou le travail bénévole.
- *encore plus nécessaire* de par le désengagement de l'Etat au profit de l'initiative privée des citoyens, et ses conséquences sur l'utilisation des services financiers.

Ces besoins en augmentation contrastent avec la pression croissante qui s'exerce sur les banques et les institutions financières, afin qu'elles sélectionnent leurs clients, les régions ou les zones qu'elles vont desservir en fonction de critères de plus en plus précis de rentabilité. Cette évolution intervient dans un contexte de concurrence accrue qui s'articule autour de :

- la globalisation des services financiers,
- la dérégulation des marchés financiers,
- la privatisation des anciennes banques publiques,
- les technologies modernes de l'information qui permettent d'identifier plus facilement les facteurs responsables de la formation des coûts, et en même temps permettent de remplacer les services personnalisés au moyen de l'informatique.

---

1 Traduction et adaptation en français par Valérie Lobry et Benoît Granger, à partir de l'introduction révisée le 15 Octobre 1997

- La standardisation des banques de détail, et leur tendance à se regrouper en unités de plus en plus importantes pour répondre à leur souci d'efficacité par les coûts.

(3) Les banques ont toujours été considérées comme des institutions semi-publiques. La conception de la *responsabilité sociale et publique des banques* est très ancienne. Ce rapport décrit de multiples situations de types, structures et formes de propriété ainsi que des produits divers et des efforts que les banques et établissements financiers ont réalisés pour satisfaire cette considération. Mais, malgré leur diversité, ces réalisations sociales restent périphériques au système bancaire lui-même ; qui s'efforce d'en diminuer les effets, alors même que des développements majeurs sont en cours.

L'expérience du CRA américain (*American Community Reinvestment Act*), et son application comme un outil *d'insertion d'une responsabilité publique dans le processus de décision micro-économique des banques*, a permis de passer en revue le système bancaire européen dans son ensemble, et son approche de la responsabilité sociale et du financement de l'économie sociale.

## 1.2. Résultats de la recherche

(4) Ce rapport passe en revue le système bancaire de trois pays européens, la France, l'Allemagne, et la Grande-Bretagne, qui pourraient représenter trois types de traditions bancaires européennes différentes : la banque *d'Etat*, la banque *publique décentralisée* et la banque *privée*.

(5) Dans ces trois pays, on constate que *l'importance des services financiers à but économique et social*, destinés à des régions ou des groupes particulièrement défavorisés, a augmenté. Pourtant, l'accès aux services financiers s'avère insuffisant pour contribuer à lutter contre la discrimination croissante et la pauvreté.

- L'ouverture d'un compte bancaire personnel est devenu (ou est resté) difficile dans tous les pays, sous la forme de :
  - une exclusion pure et simple des clients indésirables,
  - la fermeture d'agences et le retrait des banques des zones urbaines détériorées, ou des zones rurales,
  - un système d'agios très pénalisant pour tous les incidents de paiement ou les autres problèmes qui touchent, on le sait, les clients à faibles revenus en premier lieu.
- *La propriété de l'habitation principale* est en augmentation dans tous les pays, ce qui a une conséquence pour les banques : elles sont confrontées à des besoins de nouveaux clients qui, du fait de leur manque de trésorerie, de leur instabilité professionnelle, et de leur incapacité à rentabiliser leur investissement immobilier, n'entrent pas dans les formules traditionnelles de prêts immobiliers et d'épargne des ménages.
- *Le prêt à la création d'entreprise* est considéré partout comme un outil essentiel à la création d'emplois. Ceci est en contradiction avec la tendance des banques à offrir un minimum de crédit, à exiger un historique financier ou une caution que beaucoup de clients ne peuvent fournir. En conséquence, *les peti-*

*tes entreprises* ont parfois recours à des formes de crédit à la consommation coûteuses et inadaptées pour leurs investissements.

- le problème est particulièrement visible dans l'absence de formules de micro-crédits proposées par les banques. Quelques formules prometteuses, déjà utilisées aux USA, sont proposées en priorité par des organismes non bancaires,
  - Mais les services bancaires offerts aux petites entreprises sont encore aujourd'hui prudents avant tout, impersonnels et défensifs, au lieu d'être actifs et créatifs.
  - L'implication importante des gouvernements dans la garantie et le financement du crédit aux petites entreprises en création est parfois un obstacle au développement créatif de formules de crédit, ainsi qu'à une diminution du coût du crédit.
- Pour développer de telles activités, il est devenu indispensable de faire financer des prêts par des organismes à but non lucratif. Le rapport anglais montre ainsi que les banques ne parviennent pas à s'adapter aux formules de garantie spécifiques que les organismes à but non lucratif sont en mesure de fournir.

- (6) Les *systèmes actuels de régulation bancaire* sont très différents dans les trois pays. La Banque de France dispose d'un réseau d'agences de contrôle, et supervise traditionnellement des questions financières mais aussi leurs aspects sociaux, comme le surendettement des ménages par exemple. La Bundesbank ainsi que le Kreditaufsichtsamt estiment n'avoir pas de rôle d'arbitrage dans l'égalité d'accès aux services financiers. Par principe, la Banque d'Angleterre refuse d'interférer dans la relation entre les banques et les exclus des services bancaires ; bien qu'elle ait développé depuis peu une politique plus adaptée aux besoins de financement des petites entreprises.

Le nouveau système européen de contrôle des banques, dans ses méthodes d'évaluation, ne paraît pas tenir compte des impacts sociaux de l'activité des banques. Le système français de contrôle, qui exerce pourtant une très large autorité sur les rapports des banques avec les consommateurs, ne fait aucune place à une approche de type « réinvestissement dans la communauté<sup>2</sup> ». A la limite, un contrôle qui tiendrait compte de l'évaluation de l'impact communautaire de l'activité de la banque paraîtrait inadapté.

- (7) Traditionnellement en Europe, la responsabilité des banques vis à vis de la communauté était liée à leur mode de propriété public ou coopératif. Mais ce système évolue rapidement et rend nécessaire la réflexion sur les modèles de réinvestissement dans la communauté
- Les modèles de banques suivants ont montré un intérêt plus fort vis à vis du réinvestissement communautaire :

---

2 On conservera la traduction littérale de *Community reinvestment*, bien qu'elle ne soit pas adaptée en français, pour conserver le point de comparaison avec la réglementation américaine CRA, *Community reinvestment Act*, décrite dans la première partie de ce rapport.

- En Allemagne, les caisses d'épargne contrôlées par les collectivités territoriales jouent un rôle important en fournissant des services financiers à la communauté.
- En France, La Poste conserve un rôle essentiel dans la distribution équitable de services financiers, alors qu'en Allemagne, la privatisation de la PostBank a mis un terme à ce rôle qu'elle jouait pourtant dans le passé.
- Les banques mutualistes jouent un rôle comparable en France et en Allemagne, pour autant que la participation de leurs sociétaires au capital de la banque les lie spécifiquement à leur communauté.
- Un certain nombre d'institutions non bancaires ou proches des banques en Grande-Bretagne et en France se consacrent particulièrement à des réalisations sociales et au développement communautaire. La plupart sont de petites institutions décentralisées, fortement liées au secteur social. En Allemagne, la loi bancaire, plus rigide, interdit de tels développements, préservant le monopole des banques dans la distribution du crédit et des instruments de paiement.
- Les *institutions financières petites et décentralisées sont plus aptes à créer des liens avec des communautés locales* ou des communautés d'intérêt et à créer des outils nouveaux et mieux adaptés que des institutions centralisées. Pourtant, les grandes banques doivent être stratégiquement impliquées dans le CRA et le financement de l'économie sociale pour plusieurs raisons :
  - Les coûts de transaction plus élevés des petites institutions financières, en générant des honoraires et des taux d'intérêt plus lourds, handicapent leurs clients plus qu'ils ne les aident en leur offrant ces conditions d'accès au crédit.
  - Presque tous les dirigeants des petites banques locales traditionnelles sont soumis à une forte pression pour faire le plus possible d'économies d'échelle, se couper du secteur public (privatisation), ou se concentrer sur les services profitables.
  - Dans le futur, ce sera un désavantage concurrentiel de se concentrer sur les zones et les clients à faible revenus sauf si les banques étaient toutes soumises à ces mêmes obligations.
  - Proposer des services bancaires dans les zones à faible revenus nécessite des compétences particulières, une spécialisation ainsi qu'un nombre de clients suffisant (dans le cas de particuliers) pour justifier la recherche et le développement de produits adaptés. Ce qui milite en faveur de l'implication des grandes banques.

(8) Le CRA américain est un instrument législatif qui force le système bancaire privé à s'impliquer dans les conséquences sociales de leur activité vis à vis des communautés. Aux Etats-Unis où le service public est absent de ce secteur, il est habituel d'exercer une forte pression sur les banques privées pour qu'elles fournissent ce bénéfice public.

- un règlement administratif définissant précisément comment les effets sociaux doivent être mesurés et mis en œuvre surchargerait probablement les banques de tâches bureaucratiques, et les détournerait de leur fonction de base. La nouvelle approche du CRA datant de 96/97 laisse aux banques le maximum de lati-

tude dans son application. Cette évolution semble mieux adaptée qu'auparavant à une transposition européenne.

- Des règles flexibles, permettant aux banques de développer des stimulations positives au travers de l'utilisation de procédures spécifiques au financement social, que ce soit en marketing, en développement de produits, ou en relations publiques, serait peut-être plus prometteur qu'un contrôle sur les banques.
- Les normes européennes en matière de responsabilité sociale des banques (taux de l'usure, contrôle des dommages intérêts moratoires, le droit à l'adaptation de services financiers dans les situations sociales difficiles) devraient être combinés avec un systèmes d'information sur les impacts sociaux,
- les banques publiques existantes, ainsi que les banques coopératives, et les institutions financières spécialisées dans le domaine social devraient être suffisamment reconnues pour bénéficier d'un traitement préférentiel pour l'application de la réglementation du CRA.

### 1.3. Recommandations

- (9) Le système bancaire européen doit élaborer une réglementation spécifique contre la discrimination sur des critères sociaux. Cette réglementation devrait s'appliquer au système bancaire en tant qu'activité économique privée exerçant une responsabilité publique. La base légale de la non-discrimination peut provenir du Traité de Rome, de la référence au bien public dans la seconde directive sur les services financiers, ou encore du principe général de l'égalité de traitement de tous les citoyens européens.
- (10) Il est souhaitable de pouvoir proposer partout des règles minimum en matière de services financiers, avec l'accès pour tous aux services bancaires de base. En outre, les clients à faibles revenus ne devraient pas être pénalisés par des coûts élevés. De telles normes minimum devraient aussi s'appliquer pour les produits comme le compte courant, le crédit immobilier et le financement de petites et moyennes entreprises.
- (11) Même s'il est indispensable de former un large consensus autour du rôle social du système bancaire, toute législation concernant ce problème devrait être extrêmement flexible, et surtout proposer une réponse à l'adaptation du marché aux principes de responsabilité sociale.
- (12) Il serait possible d'annexer à la Charte Sociale, dans laquelle on trouve l'essentiel de la législation sociale européenne, un certain nombre de mesures législatives sur la responsabilité sociale. Il paraît toutefois plus approprié de proposer une « Recommandation » sur la responsabilité sociale des institutions de crédit, comprenant un Code de bonne conduite européen, ainsi qu'un certain nombre d'objectifs à l'usage des gouvernements. Il pourrait être créé, parallèlement à cette « Recommandation », un comité qui suivrait son application par les gouvernements et les institutions de crédit.
- (13) Si les institutions de crédit doivent avoir des règles minimum de responsabilité sociale, elles doivent également être encouragées à offrir un accès égalitaire aux



services financiers. Il est possible de définir, par exemple, au travers d'un « Code de bonne conduite » un service bancaire de base, décliné dans l'accès, la qualité, et le coût des services financiers. L'Association des Caisses d'Epargne Européennes a fait une étape dans cette direction, en publiant une déclaration de principes en 1996. Il devrait également exister des structures de suivi de l'application de telles déclarations, pour juger des progrès accomplis. Ces structures de suivi devraient accueillir parmi leurs membres des représentants des consommateurs.

- (14) Une compréhension de ce qu'est la responsabilité sociale dans les services bancaires les plus classiques est souhaitable, avant toute réglementation ou action. Compréhension qui bien sûr n'est pas contraire aux mécanismes de marché. Il est indispensable de fournir au public les informations concernant l'activité des institutions de crédit pour ce qui concerne leur responsabilité sociale. Cette transparence est nécessaire dans trois domaines : l'accès aux services financiers ; les conséquences sociales ; et les « bonnes pratiques » en matière de services financiers.
- (15) Les rapports sur les trois pays étudiés démontrent que l'on peut contribuer efficacement au traitement du chômage ou de l'exclusion sociale avec des produits et des services financiers adaptés. Quelques idées sont proposées, mais un développement réel ne sera possible qu'avec la coopération de spécialistes de la profession. La Commission Européenne pourrait encourager la *Recherche sur des produits nouveaux* ayant des effets sociaux positifs. Les outils les plus adaptés seraient des études sur les « bonnes pratiques » ; une base de données Internet collectant toutes des études de cas ; des informations complémentaires venant des media, du secteur bancaire et de la recherche universitaire ; et enfin les publications de création et de développement de produits.
- (16) Des leçons peuvent être tirées de l'expérience des institutions bancaires de l'économie sociale. Dans chaque pays, de petites institutions financières appartenant à ce groupe prouvent qu'il y a des opportunités pour une pratique bancaire de l'économie sociale. Parmi les expériences décrites, les plus anciennes et les mieux établies paraissent atteindre une taille et un niveau de risque qui démontrent leur viabilité. Mais de meilleurs résultats pourront être obtenus avec un développement supplémentaire, et un plus grand professionnalisme. Il serait possible de concilier les intérêts des banques traditionnelles avec ceux de l'économie sociale, au travers d'accords stratégiques portant sur les défis de l'avenir. Pour faciliter ce processus, des réunions d'échanges devraient être organisées qui permettraient les comparaisons. De plus, les directives financières européennes doivent rester suffisamment souples pour permettre le développement d'institutions financières sociales dans un cadre prudentiel adéquat.
- (17) Il est souhaitable de développer des encouragements aux bonnes pratiques, de faire une large publicité aux meilleures initiatives, et laisser les institutions évaluer elles-mêmes ce qu'elles peuvent entreprendre dans ce domaine. Des audits externes et indépendants peuvent être nécessaires pour finaliser un projet solide.

Il faut envisager des subventions, dans toutes les zones dans lesquelles on évite actuellement toute décision constructive de crédit. L'exemple des micro-prêts professionnels montre qu'ils ne peuvent être pratiqués par les banques, même avec la meilleure gestion, et donc que les subventions dans ce cas sont indispensables. Quoiqu'il en soit, les subventions devraient encourager la créativité du marché et la recherche d'efficacité d'une part, tout en se concentrant sur la partie de l'économie dans laquelle la responsabilité sociale entraîne des coûts plus élevés que la moyenne.

- (18) Pour les consommateurs, on peut également réfléchir à des incitations fiscales portant sur la fiscalité de l'épargne et l'investissement dans des actions à but social, afin de fournir un financement pour ces actions. Si l'on explique clairement dans quelle direction va l'argent utilisé par certaines institutions, on encourage les consommateurs à prendre leurs décisions en toute connaissance de cause.

### III. European Summary and Recommendations

by Jan Evers, Udo Reifner and Leo Haidar

#### 1. Market forces towards social benefit

##### 1.1. Theoretical background to the study

This report is concerned with increasing *social benefit* by improving the social responsibility of the credit institution and banking service providing sectors. The underlying assumptions are the following:

- Social benefit is here defined only as non-discrimination and universal maximisation of economic opportunity.
- Credit institutions are not accused of being socially irresponsible but they could do better in achieving social benefit.
- Financial services are strategically significant instruments in the maximisation or denial of economic opportunity.
- In the financial services sector, questions of accessibility and appropriateness of products and services are inextricably linked to the necessity of financial services and the barrier or filter that these pose to all economic actors.
- Social issues in banking are not the exclusive territory of marginal social economy banks, although their vanguard experience is worth evaluating. While some of their business may not to be appropriate for mainstream banks aiming to maximise profit, their underlying principles of providing universal economic opportunity and non-discrimination are compatible with the activities of practically all credit institutions. Many mainstream banks are involved in social economy banking, but they do not measure it as such, and few of them establish specialised units to conduct it. As a consequence they may miss out on opportunities for development of new areas of banking.
- Social economy banking activity is concerned with *using* financial services and products *directly* to achieve socially beneficial results, rather than putting faith in the trickle down approach. Thus in simple terms, among other things it is concerned with targeting investment towards employment creation and pitching financial products and services to all consumers including those on a low-income. Undeniably it presumes, for example, that it is beneficial to reduce unemployment and combat social exclusion, but otherwise it uses market principles and mechanisms in the same way as profit seeking organisations but generally includes in the definition of *profit* other *social or societal* utility elements.
- Socially responsible banking is not dependent on the status of the actor: it makes no difference if they are big or small, if their legal status is co-operative or stock-market quoted. The only useful criteria for evaluation is whether meaningful positive social outcomes form an essential part of institution policy and that these are made transparent. This transparency is a necessary condition for effective markets.

## 1.2. Products, services, channels and demand: trends and conflicts

Germany, France and the United Kingdom share three perceptible trends which bring the financial service issues which this study seeks to analyse sharply into focus.

This constellation of factors is anchored by

- (a) an underlying shift towards individual financial responsibility and reliance on private financial service providers rather than the State for the majority of financial matters. Thus, in all three countries there is
- a continuing trend towards increasing home-ownership
  - an increasing number of small employment creating business start-ups; and
  - an ever more obvious need for people to plan their own retirement income.

Studies into the importance of consumer credit to balance life-time expenditure and earnings conflicts are very much illustrative of a universal dependency on credit and investments rather than State provision or earned income.

- (b) The phenomenon of the withdrawal of the State is of paramount significance. Voter unpopularity with high taxation coupled with EMU convergence criteria are but two of the factors cutting down the traditional welfarist role of the State and pushing towards increasing privatisation of State bodies and functions. On one hand this leads to overall reduced efforts to compensation and producing opportunity outside the market. On the other hand, the technique of compensation and providing opportunity shifts channels: Where the public sector intervenes it increasingly uses market mechanisms and private undertakings - including credit institutions and voluntary organisations - which are seen as more efficient than traditional State involvement.
- (c) Healthy competition between credit institutions has reduced margins and led to the phenomenon of *lean-banking* characterised by branch closure, automisation, standardisation and exclusion of unprofitable natural and legal persons from product and service considerations. What is significant here is that the trends in (a) all share a bias towards being relatively expensive to deliver and this conflicts with the principles of *lean-banking*.

## 1.3. Scope of the study

While some may argue that the social responsibility of credit institutions in the EU is to make profits, we query whether their strategic economic position coupled with their State charters and guaranteed deposit insurance renders them *quasi-public* or at least positioned to be more socially responsible than ordinary private undertakings. In any event, It is interesting to speculate on what basis is it acceptable for these institutions not to provide products and services to certain consumers, whether because of income-level, history of financial responsibility, nationality or other reason.

In the context of credit institutions wishing to establish a branch in another member State, the Second Banking Co-ordination Directive (89/646/EEC) refers to "the interest of the general good", pursuant to which a host banking supervisory authority may stipulate conditions under which such a branch must carry on its activities. (Article 19(4)). It also recognises that a host State may have adopted its own rules in the interests of the general good and the European Court of Justice has brought the interests of consumers, the protection of workers, and social order within the scope of the provision among other matters. In as far as the "interests of the general good" may include questions of

social responsibility, this provision may be interpreted as an acknowledgement of the appropriateness of such regulation.

If there are persons who remain unattractive to all (mainstream) private financial service providers within the regulatory and competitive environment, does that mean there is a market failure or is this only a market effect which is entirely acceptable?

Access to a basic banking service was chosen for evaluation because it acts as a gateway for consumer access to advanced banking services such as credit as well as for other financial services. Micro-business start-up straddles many areas of interest. Some micro-businesses will be profitable in the short-term, some in the long-term and some will fail spectacularly quickly. But what differentiates micro-business from other business investments are the employment creation impact, the educational impact, local economic regeneration and the wider social impact of, again, providing individuals with the opportunity to be successful and take responsibility for their own income and career plan. And this is what links it not just to small business finance but also higher education and employment re-training finance - for some people, starting-up a micro-business is the equivalent of all these things.

And providing appropriate finance to people and organisations for social goals rather than those of profit is necessary to level the playing field between these very different organisations. If market economies are to encourage not-for-profit organisations to exist, then it seems inappropriate to discriminate against them in any way whatsoever, particularly in a way which makes them uncompetitive vis-à-vis for-profit undertakings.

In the area of mortgage finance, people generally want to buy their own home for security rather than investment for profit and this may be a *social goal* which the market cannot best work towards on its own or which it may misread and react inappropriately to. The integration of such social language into the realm of market principles is certainly problematic in theory and it is doubtless for this reason that some fiscal policies aim to encourage home ownership and act as a catalyst for private credit providers to supply the demand.

What should be the role of social economy financing actors in the EU? Whereas in the UK there is the making of a relatively strong base of private credit institutions working towards social goals through investment rather than charitable donations, even this is within a relatively neutral environment for such activity. Essentially, there are two points of view: either to regulate the financial services market with a view of achieving basic social goals or allow the market to stabilise naturally and accept the results, although this latter view also advocates the best possible information flow.

#### 1.4. Methodology

The country reports have been written by the project partners in the three countries with IFF co-ordinating the entire project and preparing the main report, drawing together the comparisons and conclusions. The CRA element is based on previous research undertaken in the USA by IFF.

The countries were chosen because of their contrasting home state regulatory frameworks and the specific areas of interest were settled because they are submitted as the problem areas most illustrative of *post-welfarist* conceptions of the social market economy. As already mentioned, a basic banking service is a gateway financial services product, micro-lending straddles issues of consumer and commercial credit and highlights features significant for all small business lending, home mortgage finance is be-

coming ever more important throughout the EU and voluntary organisations are increasingly depended on for the provision of a range of social services, formerly provided by the State as well as being an alternative to such centralised provision.

According to principles of social science research, the study partners have conducted group discussions with bankers, supervisory authorities, experts and others. In addition, standardised and semi-standardised questionnaires have been sent out and the results analysed. The partners have also drawn on their individual expertise and reviewed relevant literature.

## 2. Key observations and findings in the country reports

### 2.1. Supply of Financial Services

#### 2.1.1. Consumer access to a basic banking service

Financial services for consumers can be categorised into four areas:

- payment system
- credit
- savings and investment
- insurance

Within the payment system the bank account is the key to many other services such as funds transfer as well as overdraft credit and savings deposits and a bank account seems also to be the passport for many other financial services. This project has focussed on access to bank accounts which may serve as a valid indicator about possible trends towards discrimination in the future. Additional research will have to be done in the other areas.

#### (a) Current Account

Most people would recognise a basic banking service as a “current account”, a “Girokonto” or a “compte courante”. In fact this *lifeline* service is made up of several elements collectively forming a *current*, as oppose to deposit, account. However there are also separate providers of individual elements of the service and we suggest it is important not to confine this evaluation to the products which are currently on offer, the way in which they are available (particularly in conjunction with one another) or from which providers they are available.

To help understanding, the type of services required as the lowest standard of *lifeline* service are envisaged as the following -

**Table 1: Current basic banking service**

•	Account number / Sorting code
•	Unrestricted paper / electronic transfer of funds to and from account both as discrete transactions and regular mandates
•	Cheque book
•	Automated teller machine cash withdrawal

- Debit card (non-credit authorised) electronic payment at point of sale

and this compares to

**Table 2: Advanced banking service**

- |  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cheque guarantee card</li> <li>• Credit assessment for overdraft/loan</li> <li>• Etcetera...</li> </ul> |
|--|

In the abstract and sometimes in practice too, these elements can exist separately. It is only the actual account into which deposits are made which is really a matter of banking; the rest concerns instruments of payment, paper or electronic. Payment clearing and plastic cards are not tied to particular institutions but are really a service which banks pay for and then provide to their customers - for example, through BACS, the UK inter-bank clearing system or Visa International. The use of outsourcing of telephone banking services and ATM exchange agreements is also significant but the interrelationships are complex; in the abstract it would certainly seem sensible for all bank customers to have the use of all ATMs, but we have found that retail banking is not the most customer focused industry in the EU.

The UK report shows that it is possible to survive without a basic banking service - life is just more expensive. The highest incidence of consumers without a basic banking service is here where about 20% of the adult population (weighted more towards older people) manage their affairs outside the banking system. And it is not so much that there are gaps in the market, rather alternative banking service providers have stepped in. What is interesting in the UK is that everyone could open an account of some sort, probably a National Savings Ordinary Account in the Post Office (similar to the minimum service in France), but they choose not to, probably because this is not an *appropriate* service.

It is clear that the charging structure of bank accounts is not suited to all consumers. Although UK current accounts are generally free of charge when operated in credit, penalty charges are commonly levied out of all apparent proportion to the customer's behaviour. For people on a low-income, this is not an affordable service. And admittedly, less financially sophisticated and low-income consumers may be generally more time-consuming for banks. The expense of time, coupled with the lack of opportunity to cross-sell other bank products to customers who do not have very much money again illustrates the way banks actually seek to make money from their customers.

French banks are criticised by consumer groups for running up unnecessary extra costs when there are insufficient funds for payment. Essentially, the banks are accused of doing very good business out of this which again confirms the charging structure of bank services evident both in the UK and Germany. The question of why banks may have a rather short-term approach to the profitability of customers needs to be addressed. Expensive credit and banking service providers from the Anglo-Saxon world have arrived in France posing dilemmas since, whereas the *Loi bancaire* of 1984 prohibits the illegal exercise of banking business and very old laws make usury illegal, "Crazy George" has managed to bring its business outside of the scope of regulation, effectively charging interest rates of between 30-80%. Rather than selling consumer durables on credit, it rents out appliances with an option to buy. However, the major point to note here is that while this may be an expensive product, it is affordable and

appreciated by the customers who use it, customers who would be refused credit from other sources.

In Germany in 1995, prompted by the saving banks, the ZKA (the banking industry body) made a recommendation that all German banks should provide a basic banking service to all consumers. This matter was debated in the German parliament in February 1997; although a lot of new accounts under these proposals for basic banking service had been opened already, consumer groups see a growing proportion of unserved clients and have criticised the fact that bank data has not shown the number of accounts that have been closed by the banks.

On this basis, a proposal has been adopted by the German parliament (made in February 1997, agreed in June 1997) to give banks two years to report on their respective positions relating to the provision of a basic banking service to all consumers and review the situation at that time.

Some social economy banking providers have traditionally offered elements of a basic banking service to low income consumers. For example, some building societies in the UK have operated a cheque clearing service through a customer's account and credit unions have traditionally placed no emphasis on the credit history of a customer when accepting them into membership, putting more reliance on the savings record of a customer in granting credit. Until 1986 Building Societies did not offer personal consumer credit so their basic banking service was not a full banking service. But, building societies have had difficulty in maintaining low deposit account facilities as speculators have sought to join societies for the sole purpose of seeking the transformation of the institution into a bank and obtaining a windfall distribution based on the assets of the society built up over in many cases nearly 150 years. Credit unions do not offer the coverage in the UK which is available in Ireland or the United States. With these exceptions social economy providers of basic banking services either are not in a position to or choose not to offer basic banking services to those refused access elsewhere.

In addition, advanced banking services appear to be a hurdle to accessing any basic services. Unfortunately it is through advanced services, for example by allowing all card holders DM 500 unauthorised credit and then charging for this service that banks see a way to make money. Computer software will be generally tailored to allow these card transactions, which for many people will not be problematic to cover later. However, for low-income consumers this may not be the case where such use of credit has not been budgeted for. This default provision of advanced banking services - such as in Germany - is thus doubly problematic since this is an inappropriate product which actually restricts access to an appropriate one. It is also relatively straightforward to argue from a consumer protection standpoint that this technique of selling is not helpful for people with a very limited income.

The consequences of not having a basic banking service are becoming ever more serious in all three countries. It is clear that life is more difficult without this financial service and it is certainly an obstacle to securing a job and somewhere to live in some circumstances. But the question remains whether everyone should have a current account; whereas it is desirable to generalise that they should, it may be better to qualify this by such a service should not be *unreasonably* withheld. This is particularly true for Germany and France where not having a bank account shows previous financial irresponsibility and even suggests exclusion from the workforce. It is usual for salaries to be paid into employees' accounts in all three countries.



In Germany, there is no transparency vis-à-vis the number of consumers without a bank account - the available figures appear to be in the region of 500,000 or 6% of the population. This frequently quoted figure is supported in the study by statistics for customers paying telephone and electricity bills in cash and of non-automated social benefit payments.

Traditionally, the savings banks in Germany have served low-income consumers with basic banking services. However, while still enjoying the largest market share in bank accounts, they do not consider themselves in a position to offer products and services to all those low income customers who have reportedly had their accounts closed by the privatised Postbank and who are not now attractive to profit-seeking credit institutions. This is essentially for two reasons: concern that being more active in this market sector would (i) imperil their profitability and (ii) create an image of "the bank for the poor" with negative side effects vis-à-vis attracting moderate and high income customers.

Access to a basic banking service may in some respects be viewed as a life-long passport to personal financial responsibility. The French situation, where there is a right to an account, is illustrative of the importance placed on the service by that regulatory framework. It does seem, however, that in practice this right is effectively reduced to a "Livret A" savings account provided through "La Poste" which does not necessarily fit our study's conception of a basic banking service.

Who pays for a basic banking service?

In France and Germany consumers are used to paying for elements of their banking services with a typical charge of DM 5-20 per month in Germany, but in none of the countries do banks actually charge consumers for exactly what they use, for example each cheque processed, whereas they do this for business accounts. Instead, banks aim to offset the cost of providing basic banking services through *selling* more advanced banking products such as credit and insurance. Significantly the UK has recently witnessed the introduction of some fee-paying accounts for additional services, although there is significant consumer resistance to being charged for a service which was previously free of charge.

This sourcing of funds to cover the costs of providing a basic banking service is problematic when it comes to provision for low-income consumers to whom little or no cross-selling of other products will be possible and who will always be inherently more expensive relative to their use of banking facilities and the amount of funds passing through their accounts. If banks are not transparent about what it costs to provide a basic banking service - and whereas some will disclose some information, the majority say there is no average - it is difficult to argue against their claims that it would not be good business to provide an account to everyone. For advocates of universal access to a basic banking service, this is a significant hurdle.

A right to a basic banking service in France

Compared to the UK and Germany, the French situation deserves special contrast as a country in which this issue has been given some importance and a right to a bank account is provided for - 94 per cent of adults living in France have a bank account. To-

gether with government, the French banking profession has organised a system of surveillance of self regulation vis-à-vis the right of consumer access to basic banking services. Under the *Conseil National de Credit*, the *Comité Consultatif* delivers a report on this issue each year. However, the report suggests that most private banks have left the very poorest areas and since most consumers choose their bank on the basis of location, it is mostly with La Poste which low-income consumers have their accounts.

Together with a 1992 Charter devised by the *Comité*, *Art 58 Loi Bancaire* is concerned with ensuring access to basic banking services for low-income consumers. In fact, French banks may refuse to open an account for someone but if they do agree they must offer the full range of services apart from a cheque book -

- *cash card (which must be free of charge)*
- *transfer facilities*
- *proof of bank details.*

In any event, banks must not fundamentally change the services offered when the account was first opened without reasonable notice and they are limited in the circumstances for which they can close an account - there is a comparison to be drawn here with the new UK Banking Code of practice. They must also disclose to customers the legal basis behind the right to a bank account.

The right to a personal bank account is a matter of "*ordre public*" in France and it is therefore for the state to ensure its efficacy. It seems that the actual regulation of access to a bank account as of right is done in a very minimal way - in fact the service that people essentially have a right to is a savings account, the "livret A" offered through the Post Office. And the almost inevitable privatisation of "La Poste" would seem significantly to endanger even this provision of a *life-line* banking service.

Annual reports of the *comité* showed a rise from 46,000 to 57,000 complaints between 1992-94, but those people who do not manage to get access in the first place are not included in these figures. It seems in fact that even in France some consumers are effectively excluded from the banking system.

#### Interdits bancaires

And some of them will be *interdits bancaires*. It is interesting to contrast the right to an account with the high number of *interdits bancaires* in France, a country where overdraft facilities are rare and where writing cheques without sufficient funds to cover them (bouncing cheques) is a very serious matter. In 1993 there were fewer than one million *interdits bancaires* in France which rose to 1,27 million a year later following a change in the law relating to cheque payment. In 1997 the figure exceeds two million, 73% of whom have been outside the banking system for more than a year. Moreover it apparently becomes increasingly difficult for people to pay off their debts because of the financial penalties imposed by the banks. In this light the French example does not appear particularly desirable.

#### (b) Credit

The discussion of weekly collected credit in the context of access to a basic banking service in the United Kingdom report makes some significant points. Some 2-3 million people in the UK have civil debt judgements against them which generally excludes

them from obtaining authorised credit from a bank. However, the basic banking service in the UK has provided a cheque book which enables unauthorised access to credit. Authorised credit from a bank is usually only available by the use of an overdraft for amounts of less than £500 and the lack of discipline of repayment of this facility, and to the extent that this is an inappropriate product may make this difficult for low-income consumers. The weekly collected credit service offered by *moneylenders* enables those without bank accounts and those with existing civil debt to obtain credit denied by banks. Involving some 1200 credit companies, the largest providers are companies listed on the Stock Exchange and the largest has some 10,000 agents working for it.

Essentially, the position is somewhat paradoxical. The demand for the credit element of a banking service is being met in the case of 2-3 million consumers by moneylending companies lending on average £350 for a 2 year period or less. As a weekly service delivered to the door it is very expensive for consumers, and profitable for the moneylending companies. In terms of APR disclosure the high costs of this service and product make it easy to criticise moneylending. However, unless it is argued that consumer credit is not a good facility, it is only the cost of this product which is questionable.

Access to credit for low-income consumers is related to access to a basic banking service because these products often require credit authorisation equivalent to a modest loan or overdraft request. Cheque guarantee cards and debit cards both allow the customer to spend more money than she has in her account, although recently a new type of debit card has been launched in the UK which does not permit this. This is a significant development for expanding access to a basic banking service.

The UK use of expensive credit by low-income consumers, together with the success of "Crazy George" in France highlights the significance of *affordable but expensive* modest credit in Europe in both existing and in future member states - the largest UK moneylender has established an operation in Poland and is looking to do so in the Czech Republic. Household debt in France runs at 33%, half of the figure in the UK. This is changing with the introduction of more products including overdrafts, more aggressive sales techniques and new entrants to the market which are reported not to take into account consumers' other monthly obligations.

There seem, therefore to be two issues:

- (1) Access to a basic banking service is often restricted due to credit authorisation requirements which are inappropriate to the level of service actually required by the customer
- (2) Low-income consumers do need access to consumer credit which is affordable in terms of regular repayments rather than in the total cost of credit.

Recent studies on household expenditures also reveal that low income consumers have credit lifecycles in which between the ages of 25 to 35 they will spend more than they earn, which, after a period of equilibrium between the ages of 35 and 45, may be repaid by the surplus they may reach after the age of 45. If this holds true then low income consumers need access to forms of long term fixed rate instalment credit even if the amounts of credit are so low that the profit expectations of suppliers may not be met. And it follows that the trend to refer them to short term credit facilities such as an overdraft or use of a credit card credit may significantly aggravate their situation.

(c) Insurance, pensions and other *essential* products

It is noted that there are significant other areas of supply of consumer financial products and services such as insurance and pensions. For example, in risk insurance it has been observed that whole areas of a city with an increasing risk structure may be *de facto redlined* in so far as no active marketing of household and car theft insurance is undertaken any more. Also, private pension plans are marketed primarily to clients who are likely to make higher contributions. More and more investment facilities require minimum investments so that low-income consumers are disfavoured and left with for example, capital life insurance endowment policies or German credit-savings plans which are not only sometimes less profitable than, for example, investment funds but have especially odd effects in case of early cancellation. Since nearly half of these contracts are in fact terminated early especially by the lower-income policy holders or savers who then have to renounce not only on the profit but sometimes even part of their savings, it may be argued that this money is shifted to the higher income-strata clients. To this extent such products, at least in their present form, are truly the wrong products for low income consumers but the market does not offer alternatives to them. This area might easily form the subject of comprehensive research and analysis and much has been done in this regard in the USA where the mutualisation of some risks across consumers is required by law and cherry picking of customers is prohibited. These matters will not, however, be considered in this report.

2.1.2. Commercial micro-finance

(a) Background: very small firms and micro firms

The European Commission has recognised the necessity to differentiate between very small, small and medium sized enterprises and established a definition on this basis.

Small enterprises comprise small and *very* small enterprises. The latter are made of less than 10 employees. Small enterprises have less than 50 employees. In the European Union there are 14,835 million very small and 1,015 million small firms representing 32,26 million and 18,825 million employees. See: European Network for SME Research: The European Observatory for SMEs, Fourth Annual Report 1996, page 47 and 49; Office Journal of the European Communities (Nr. L 107/6, 1996)

With the highest growth in employment in very small firms in Europe (between 1988 and 1997 at 0,5% per year according to the European Network of SME Research), the highest number of enterprises in that group (14,8 million out of 16 million total enterprises) and the second highest employment rate (32,2 million out of 99,58 total employment) the importance of access to appropriate financing is clear. Furthermore, a 1995 European study of the European Commission on Local Development and Employment Initiatives demonstrated that, particularly in personal services on a local level, a high potential for new enterprises and jobs exists all over Europe and that access to appropriate financing is one major obstacle for start-up.

*Micro-business*

For the purpose of this study *only one group of very small undertakings* was analysed: *micro enterprises*. They are defined as 1-3 person businesses with a need for loan finance up to 10,000 ECU for start-up and within the first three years of operation.

*Lending techniques for small and medium sized enterprises are inappropriate and insufficient*

The country reports identified that the following topics are the major reasons why financing services of banks for small and medium sized business do not often work for micro businesses. *Micro-lending is characterised by very small borrowing requirements (10,000 ECU), relatively high administration costs and poor short-term profitability prospects.*

- Micro-Entrepreneurs ask for such low amounts of loan finance that banks have problems in covering their transaction costs. A credit worthiness evaluation costs around DM 1.500 according to the German saving banks which means that with one percent share after risk and refinancing costs a loan would still have to be of over 150.000 DM to be profitable in the first year. Even public supported Loan Guarantee Schemes (LGS) are not always be open for small sums as the average of nearly 200.000 ECU in Germany and over 300.000 ECU in France demonstrates. In the UK, it was interesting to find that the average small business loan provided by banks was close to 10.000 ECU which brings them within the range of micro lending. The Small Loans Guarantee Scheme in the UK supports an average loan of just above 50.000 ECU. There is a minimum loan of 6.500 ECU except in urban regeneration areas where it can be as little as 650 ECU. However the value of guarantees issued in the UK at 300 million ECU is less than a sixth of the value in Germany and less than a seventh in France according to European SME Research.
- *Micro-entrepreneurs need a different product.* Basing its analysis on successful international private sector micro lending schemes, the German country report makes clear that loan products for micro enterprises need a different credit worthiness evaluation, different security basis, different acquisition techniques and a tailor made support and coaching strategy.

In common with most small firms but not necessarily most medium sized firms:

- micro enterprises rely on loan-finance rather than equity. Access to other capital sources is limited: most of the businesses lack the profitability potential to be attractive to venture capitalists; they lack the size to become quoted on the primary, secondary or third stock market; and they lack the professionalism and often contacts to make use of government programmes such as the UK Enterprise Investment Scheme, which encourages investment by individuals in unlisted companies.
- micro enterprises are often unable to fulfil the formal, rigid criteria required by venture capital institutions and commercial banks to obtain loans. For example, these applicants tend not to have collateral, business qualifications or very well thought out business plans. Moreover, the traditional lenders have not traditionally provided any assistance to fill these gaps. Schemes are now being piloted in the UK to reduce the interest rate on loans to entrepreneurs who have had training one year after they set up in business. Other schemes are also looking at providing business training to entrepreneurs before loans are provided.

But even if banks and other institutions in the traditional financial sector were willing to finance these firms, the transaction costs may be such that the endeavour would not be sustainable. These institutions would be hard-pressed to balance their need to make a profit and the additional 'costs' that would be incurred in micro-lending. This has resulted in a growth in other forms of loan-finance including:

- secured loans on private homes;
- wholesale investment of personal financial resources such as savings, pensions and life insurance;
- inter-family lending; and
- occasionally more expensive forms of finance such as personal credit cards.

While this may work in some cases, *overall* it is *inappropriate and insufficient*.

- Inappropriate because this kind of "second best" finance
  - increases the danger of insolvency due to poor quality of finance;
  - such insolvency becomes a threat to the social welfare of the entrepreneur and his/ her family;
  - lacks support instruments helping to achieve the economic potential of micro-enterprises;
- Insufficient because it limits access to finance for most potential entrepreneurs on a basis not correlated with their economic success position.

#### (b) Appropriate lending techniques

With ADIE in France and the Prince's Youth Business Trust (PYBT) in the UK two micro-lenders were seen as demonstrating the adaptability of international successful lending techniques in Europe. By investigating these organisations together with techniques of Working Capital in the US and the famous Grameen Bank in Bangladesh (which are used in adapted forms in Europe) some keys of success in lending to micro business (more detailed in the German country report, chapter 4) could be identified:

- a new credit worthiness evaluation: eliminating the traditional way of evaluating the credit worthiness of the potential entrepreneur, - instead using new techniques such as working with external insiders as agents (business angels), with a risk minimising technique called *stepping*, saving periods in front of the loan, a business plan rather than collateral oriented approach and forming lending groups controlling and helping each other called "peer groups";
- different collateral: eliminating traditional forms of using collateral, - using instead new forms of collateral as limited personal collateral of friends or exchange of limited collateral and common equity saving in the peer group;
- reducing risk with strong support mechanism which at the same time are designed cost efficient by using self support manuals ("self help kits"), external specialists, group training, voluntary experts ("business angels");
- effective acquisition of potential clients through co-operating banks, grass route acquisition and filtering techniques such as standardised information workshops before a more individual approach is offered.

Out of success factors such as those identified a lending strategy for micro-businesses has to be formulated in correlation with the cultural and economic environment and the conditions of the lender. Such an appropriate lending technique to micro business is defined as Micro Lending.

(c) Insufficient supply of Micro Lending in Europe

All country reports identified insufficient supply of Micro Lending using the above definition. In none of the three countries did a major bank deliver a service comparable to Micro Lending: some loan programmes do not deliver loans of that small amount and few bank support programmes exist which support and motivate potential founders to develop a business plan and loan application. With ADIE in France and PYBT in the UK private sector initiatives deliver Micro Lending schemes but their coverage is insufficient due to limitations in regional and client focus. Both initiatives co-operate with banks but were started and still run by the voluntary sector.

In no country could a supply standard be found comparable with the US which has more than 400 Micro Lenders. However, reasons for an insufficient supply vary in the three countries:

Germany

In general terms, Germany's success in lending to small and medium sized enterprises - related to the efficient public support system through guarantee companies and public refinance banks - leads to a complete lack of appropriate services to micro firms.

While in Germany there is an internationally well known supply of long term bank finance for the Mittelstand in general, its strength seem to be at the same time reason for the weaknesses analysed below:

- the public support system is working mainly through public refinancing banks (financed by low costs on the capital market and direct subsidy) giving the entrepreneur cheap long term credit and long term credit with equity character; and through guarantee companies (financed by state counter guarantees and charges to the clients). In any case, the entrepreneur reaches these public programmes only through its house bank. While this is in general a very efficient technique preventing too much bureaucracy, it proves to be the wrong tool for micro entrepreneurs. House banks prove to be a bottle neck for projects with small sums, not well developed business plans and entrepreneurs lacking security - all the typical things identifying a micro entrepreneur. The guarantee companies, where applicants with a lack of security, are referred, are also not keen on small sums and high development effort and at best they refer business plan development to chambers of commerce. The chambers, which are famous for their support system, typically lack the access and responsibility for this market segment where often you find entrepreneurs who have not been through the traditional apprenticeship system. To summarise: the German system was constructed for the Mittelstand and not for micro entrepreneurs. This is obvious by looking into the high application standards asked for and the internal fee system which gives the house bank a more or less fixed administration fee (0,75-1,25% of the credit sum ) which is a very small payment to the house banks. The result is that the overall percentage of publicly supported small firms is around 17%, and public refinance budgets are never used to the full with house banks creating a wide range of excuses not to use them.
- In addition, the quality of financing products for small firms in general has not improved due to the fixed environment of public support. Other than the UK, where after very negative experience with banks small firm involvement at the

end of the 1980s, improvements in the quality of products and support systems were implemented, the German Mittelstand financing system is still perceived of as the best in the world by German banks. All the players involved in the financing system (the state, the house banks, the public refinance banks) put the blame on each other for any shortcomings, the result of which is that a new technique such as micro lending is untried or untested. At the same time, the numbers of small firm insolvencies in Germany are rising. According to studies of 10 to 20 cases done in the IFF, it appears likely that the primary cause of more than 30% of insolvencies has been the poor quality of financing.

So for the German situation it has to be said that while the system of loan financing the Mittelstand is internationally recognised for its effectiveness, it has growing problems. This becomes apparent, in particular, in the area of micro finance where the institutional framework of public support does not fit anymore.

## France

With a well developed state intervention system into financing small and medium sized enterprises France seems to have equal problems to Germany in terms of serving the medium sized rather than the very small firms. SOFARIS, the State loan guarantee scheme is praised because of the simplicity of its operation – *quasi*- automatic guarantee of 80% of loan value made by the major banks to businesses under three years old with a ceiling of FF 50,000. The scheme makes this area of business attractive which would otherwise not have been able to raise finance.

One major problem of French banks' small firm involvement seems to be linked to staff recruitment and training; by recruiting mainly graduates from University as lending managers a long term relationship between corporate customer and the banker is difficult. The recruited graduate starts inexperienced without knowing much about the business environment of the local branch and leaves the branch typically after two years aiming for the next career step. In Germany, the changes in branch management are fewer due to a system of apprenticeship and internal career steps.

## United Kingdom

Notwithstanding the Small Firms Loan Guarantee Scheme, weaknesses in the scheme and in lending to small firms has been highlighted by the involvement of the Bank of England in monitoring finance for small firms in the last few years. The Bank of England conducts a quarterly survey of bank lending to small business and pulls together information gained from its regional officers who have responsibility for monitoring regional economies. In many respects it is something of a voluntary Community Reinvestment survey except it does not break down its data into specific areas of deprivation. It has more recently started to focus on high technology small firms.

Moreover one in four local authorities have their own small firm loans scheme, some operated with banks, as well as some 80 or more other loan schemes for small business often arising out of partnerships between local authorities and other state agencies, such as Business Links and Training and Enterprise Councils.

The situation in France and the UK is characterised by the intervention of intermediaries who essentially undertake a *pin ball machine role* with entrepreneurs learning a little more and refining their business plan and loan application as they move from one



adviser, or bank to the other, before they have success, failure or reach a lender of last resort, which not only unlocks its own finance but often levers in a bank too. Thus in the UK the Prince's Youth Business Trust has been extremely successful as a lender of last resort and is widely supported by mainstream retail banks at a very high level and in France ADIE undertakes a very similar role. However, the banks only seem to be willing to sponsor these Micro Lending initiatives and co-operate by offering for example zero interest refinancing capital and recruiting potential clients from their branches. This does not lead them into offering Micro Lending schemes themselves or taking a higher responsibility.

(d) The strengths and weaknesses of Micro Lending

While there is room for improvement in sustainability of many of the existing micro lenders, for example ADIE and PYBT, it has to be said that the nature of the business (high support for low lending volumes) sets clear limits to sustainability. Compared with other banking activities Micro Lending needs longer term finance and probably will never achieve average profitability over a portfolio. Therefore it has to be noted that the low interest of bankers to be involved directly has a sensible economic base.

On the other hand Micro Lending delivers very positive results in respect to costs of delivering employment. A range of studies on behalf of the European Commission and the OECD came to results of costs per job between 3-10.000 ECU. If an independent micro-lending scheme was established with the support of a bank a model calculation on behalf of a German savings bank by IFF, documented in the country report for Germany, showed that public provision of DM 5000 per successful self-employment loan could make micro lending a profitable activity if international best practise is implemented.

A high involvement of mainstream banks in the process of delivering and developing appropriate services for micro enterprises is seen as desirable due to the know-how impact, the chance to work cost-efficiently by using existing infrastructure and the chance to deliver a European wide service.

In France for example access to micro-finance is not regulated in the same way as for a bank account and it seems that many micro-entrepreneurs will go to a bank before having comprehensively worked out a business plan, which does not give the bank much confidence in the project. Banks lost a lot of money in small business lending at the end of the 1980s and coupled with a lack of realism – entrepreneurs may expect the bank to share all of the risks of the new business - bankers are quick to dismiss proposals. However small businesses in general consistently contributes the highest percentage of new job creation. 50% of businesses survive past 5 years, with new businesses making up half of the 60,000 insolvencies in 1995. There are various factors which seem to make failure less likely including: advice taken before start-up, the greater number of employees the better, and doing something which the entrepreneur already has experience of. In this respect banks could better assess their risk, by a more refined analysis of positive and negative risk factors.

For example, out of 125 business start-ups studied in *Ile de France*, 36% of proposals were greeted by absolute refusal, 10% received a loan lower than their requirements, 59% had to approach between 2-5 banks and 36% of applications were refused by more than two banks. In fact, 35% of banks claimed not to finance business start-up. A 1994 survey suggests that to receive a loan, would be entrepreneurs need significant amounts

of their own capital – 67% of persons received a loan with more than FF 500,000 compared with only 15% of those with less than FF 100,000.

Although profitability perspectives look limited, there seem to be some reasons for banks to get involved: the potential for developing new profitable customer groups; the potential to show public opinion their positive impact on producing social wealth; and the potential for applying the new techniques necessary for this market segment to other market segments facing profitability challenges due to high transaction costs and high risk. Moreover there may be some self-interest for banks in ensuring that higher subsidised services through state taxation are avoided. For whatever reason, there are some signals that mainstream banks, which, at the moment, at most *sponsor* such initiatives, are starting to become interested in the techniques of Micro Lending.

### 2.1.3. Access to home mortgage finance for low and middle income families

Home ownership finance is a major focus of the American CRA due to the strong positive impact home ownership delivers to communities and to families. For the purpose of this study access to home ownership finance was investigated in Germany where the lowest percentage of home ownership in Europe is apparent.

In 1996, in the former West Germany only 42% of households were home owners and in the former GDR only 27%. The need for a 20-30% deposit, together with the inflated costs of real property make house purchase very difficult to achieve for many people living in Germany. State subsidy is significant (for example, DM 56.000 for a family with two children building their own house) but unfortunately it is only affordable by the families who able to obtain finance - typically the upper middle class.

Perhaps the most problematic aspect of German mortgage finance products and services is the fact that they are not directed at persons who want to live in a house but rather confuse investment motives in the equation, rendering products attractive only to wealthy people who can raise a significant deposit and commit to an inflexible long-term repayment schedule.

By using the average income of a private household in 1992, the average cost for building a small house or buying an existing house or flat and the typical financial product (including all possible state subsidy) it becomes transparent that :

- 52% of all households have to use more than 61% of their income after tax to finance home ownership;
- a group of 26% of all households have to use between 37-61% (due to increased state subsidy with children 32-53%) of their income - which becomes realistic but stays risky;
- only 13% have to use less than 37% (with children 32%) of their after tax income and can therefore be identified as potential clients for home ownership.

The middle group is defined as “Schwellenhaushalte” – people who can *almost* afford to buy their own home. For that group the technique of home ownership financing in Germany is currently seen as inappropriate:

- the required equity of 20-30% is typically non-existent
- the state subsidy is not able to lower the monthly costs to an amount this group can afford without taking too much risk of personal bankruptcy

In addition, general problems of home ownership are relevant for this group:

- decreased mobility due to ownership meets increasing mobility requests of the employment environment,
- financing insecurity with getting unemployed, losing a second income with family allowance (*Familiengründung*) and higher expenses with divorce,
- financial products are inflexible which becomes dangerous when changes in the preconditions occur - for example a 12 month period of unemployment of the home owner.

As a consequence, *Schwellenhaushalte* are forced to remain as tenants or accept high risks when financing home ownership. The enormous amount of State subsidy provided by the government obviously benefits higher income-strata families rather those with more modest incomes.

While this situation seems to be particularly relevant for the German situation where high deposit requirements exist and average costs for construction as well as existing houses is high, the nature of the problem is relevant for all European countries:

- only with financial products and subsidy systems developed focusing on the needs of all consumers, including low and medium income clients will an increase in home ownership and decrease of failed home ownership finance seem to be possible.

But the existing products especially in Germany and France reflect a philosophy that does not meet the new needs of the lower middle classes in their demand for mortgage loans and in the UK is not adapted to the "flexible" labour market where stable employment is not guaranteed and spells in and out of employment or between full and part-time work are reportedly becoming the norm. Contemporary products assume that home ownership is primarily looked at as a means to develop wealth or as some kind of retirement income resource. It therefore requires

- own capital,
- a sufficiently high repayment to cover not only accrued interest but also gain equity in the real estate

The credit products have little flexibility and assume that debtors have a stable income. Additional credit demand after the first mortgage has been given is difficult to incorporate into the credit structure.

Those products which had a collective element in order to facilitate access to home ownership for low income households like the *épargne logement* in France and *Bausparen* in Germany unrealistically assume that low income households are able to wait and save for several years until they acquire property.

Instead the situation has changed dramatically. The prime aim of home ownership is to get a place to live which the rented market may not always supply sufficiently at reasonable prices. Such households have neither the chance nor the intention to build up equity or use home ownership as a means of saving. Their narrow margin of liquidity confronts them with enormous risk which needs high flexibility. The traditional idea of collective self help in home ownership would therefore have to be reinvented in the credit part of the home ownership plans instead of its savings components. One model in that direction was illustrated with the *Mieterfonds* in the German country report

#### 2.1.4. Access to finance for voluntary organisations

This part of the study is based solely on research undertaken in the UK. Depending on the precise definition used for the voluntary sector, its total annual income in 1990/1991 was between £8.4bn and £29.5bn. In overall terms, the sector is growing although its resources are reported to be subject to dramatic fluctuations and uneven distribution.

Over 90% of the 200, 000 *charities* (a sub-group of voluntary organisations) in Great Britain have an income of less than 120.000 ECU a year. The Charities Aid Foundation (CAF) have surveyed charities with annual incomes between 120.000 ECU and 12 million ECU. Whilst 85% of staff responsible for finance had had finance training nearly a third of respondents considered that lack of financial expertise was still a problem. The lack of sufficient financial expertise is problematic because the funding base of many charities is fragile. Fifty per cent of organisations claim unpredictability is a problem, and 34 per cent consider themselves too reliant on one source of funding.

##### (a) Demand

The advanced, professionalised status of many UK voluntary organisations makes them a very good focus for evaluating the reflexiveness of financial service provision to new demand. In brief, providers have not responded to anything like the position in the USA where 70% of charitable non-profit making organisations borrow. Among their reasons for borrowing are

- the pursuit of current objectives
- bridging current needs against future receipts
- investment to allow diversification into related areas of activity
- investment to improve service levels
- improving quality or lowering costs by achieving economies of scale

The UK country report's scrutiny of this area of financial services and product provision has found that at least £512.3m is lent annually to charities from a variety of sources, of which £216m was from UK Banks. As a group, housing associations account for the most significant non commercial borrowing activity in the UK, having borrowed around £4.5bn in the five years following the 1988 Housing Act. However, borrowing among charities is quite evenly spread among the different types of organisation.

The UK voluntary sector is very innovative and the report highlights a shift in approach and scope of the work of some of this far from homogenous group towards being run just like businesses only without a profit motive. Thus they are opening and running retail outlets and undertaking "contracted-out" work for local authorities and health authorities, for example running residential care homes for the elderly. With these phenomena has come a need for increased financial flexibility.

And with fund-raising having become an increasingly competitive activity for charities with relatively fixed grant income, borrowing is now the most obvious option to finance project commitments in the shorter term. The most important factor is that voluntary organisations' income fluctuates while their outgoing commitments become ever more steady. It is very much a *commercial* reality that voluntary organisations must honour their commitments whether their receipts come in on time or not, especially when their activities may no longer be merely supplemental to welfare state provision.

There are really two elements here. One is that of voluntary organisations borrowing money generally, perhaps from mainstream financial institutions. The other is that of larger voluntary organisations, which will be charities, undertaking their grant making function in the form of loans; that is, voluntary organisations making loans to other voluntary organisations or undertakings.

#### (b) Barriers

Factors thought to be holding back the development of a loans market include resistance to borrowing among the trustees of charities who have overall responsibility for operations and a reluctance on the part of commercial banks to lend to not-for-profit groups, often due to a real lack of security for loan-financing but possibly also because of a presumption, which is not very accurate, that professional financial management cannot be assumed.

The financial dependence of much of the voluntary sector on national and local government for a proportion of their income is undisputed. For many organisations their existence depends on continued access to public spending rounds, even though donations from the public, from the corporate sector, from other charities and the National Lottery are significant.

Existing legal and fiscal arrangements give voluntary organisations in general, and charities in particular, both advantages and disadvantages when compared to private sector operators. For example, while they have favoured tax-treatment, their inability to offer returns to shareholders (because they cannot distribute profit) may also limit their access to capital, and make them relatively less responsive than their "for-profit" counterparts.

Thus it seems that, even though charities take on spending commitments which demand regular payments they may not see or have the option of bridging funding gaps by borrowing money. UK lenders are reported gradually to be coming to terms with this but some view them as being unlikely to embrace it sufficiently. Secondments to voluntary organisations by retail banks together with the appointment of staff to develop business in the area is significant, but beyond the larger nationally known charities, charity finance is reported as remaining within the marginal development banking sphere.

#### (c) Outlook

Echoing the problems faced by small and medium sized commercial undertakings, managing the finances of the voluntary sector has become increasingly difficult, partly because of the growth of new funding sources. A general lack of long-term financial planning and unpredictable or short-term income sources are closely linked and together with a need for greater expertise in this area, there is a clear need for loan finance to be more readily available. The need for expertise is on the part of both charities and banks. The slow development of lending to housing associations, now a multi-billion loan market, and to universities, has indicated that over time banks and charities can build up expertise to develop new products which link the wholesale markets with the social economy.

Existing mainstream banking products seem to be tailored more towards banking services as opposed to credit products but there is an element of poor information flow

between the voluntary and banking sectors making this area more complex. It is interesting that banks may develop expertise in this sector by default simply by having a branch in an area where many charities are based, but the internal problem of poor communication does not permit development of products or marketing to appropriate organisations.

Particular problems may occur in finding matching funding which is now a requirement for many national and European Union grant regimes. Some of this may be capable of being met by appropriate loan finance but it is possible that this might be better derived from regional medium term bond finance invested in the social economy than through bank lending.

## 2.2. Macroeconomic and legal instruments - existing competencies vis-à-vis insufficient and inappropriate supply

In the three countries, macroeconomic and legal instruments touching on our areas of concern were evaluated. These are subdivided in the following way:

- market externals: state regulation
- specialist suppliers
- Direct state involvement through subsidy and service provision

### 2.2.1. Market externals: state regulation

This section's presentation is problematic because in none of the three countries does any single body consistently display any competence to oversee the financial services market, especially not the question of access to it where one is concerned with actors who are not yet within the boundaries of financial services provision *because they have no access*. Thus, the question presumes some sort of right of access, or at least the desirability of facilitating access as a public policy issue.

And it is not just the question of access but also sufficiency and appropriateness of supply - *quantity and quality* - which again suggests an abstract benchmarking of what is and is not specifically desirable, additional to the desirability of access in general.

In Germany and the United Kingdom, the independent central banks are responsible for creating a generally healthy economic environment and achieving monetary policy goals, including low inflation. The Banque de France has a much stronger consumer protection function and goes as far as regulating standard banking consumer contracts. The *Comité consultatif du conseil de credit* has a presence in each department.

The banks' financial sector and banking supervisory competence vary but common responsibilities are essentially issues of system stability and general economic buoyancy rather than the direct pursuit of social utility goals, although these do perceptively lie behind their functions.

One qualification to this presentation is the Bank of England's focus on small firm and more recently high technology small firm finance following the prompting of the then UK finance minister at the beginning of the 1990s. This highlights the actual and potential competence for the Bank of England to *encourage* the private banks which it supervises to focus their attention on a particular area of financial services provision.

In fact the Bank of England has the task of seeking to ensure the effectiveness of the UK's financial services, including promoting access to capital for firms of all sizes and it can act as a catalyst to collective action where market forces alone are deficient. To be precise, the Bank of England has the task of "... keeping under review... developments in the field of banking which appear to it to be relevant to the exercise of its powers and the discharge of its duties"

The German *Bundesaufsichtsamt für Kreditwesen* (BAKRED) is, according to the KWG law only responsible for deposit protection and protection of the bank system from systemic risk. "The relationship of bank and customer is not in the focus ... and could even lead to interest conflicts" said the president of the BAKRED in December 1996.

Significantly, a new regulatory authority "NewRO" will shortly take-over *inter alia* the Bank of England's supervision and surveillance functions and already it is perceptible that there will be an increased level of consumer interest regulation of banking in the UK. However, while several government departments may be jointly concerned with the issues raised in this study, none has a clear policy or co-ordinating role, and it is uncertain whether it will be responsible not only for consumer interests of persons who have access to the banking and financial services products, but also to those who have no access or inadequate choice of products. In addition, it is not yet proposed that the regulation of consumer credit providers, probably the largest group of non credit institution lenders to low income consumers falls within the remit of NewRo.

The "Banking Code" of the British Bankers' Association together with the "Statement of Principles" relating to banks' relationships with businesses are voluntary agreements made by signatory institutions. Again there is now an increased level of consumer interest representation on the Banking Code Review Body, together with senior retail bank representatives. Both documents are designed to promote good practice rather than enforce banks to behave in a certain way and it is interesting to compare this situation with the powers of the French *conseil national de crédit* where in a tripartite committee under the auspices of the Banque de France important recommendations and regulations are made.

Together with government, the French banking profession has organised a system of surveillance of self regulation vis-à-vis the right of consumer access to basic banking services. Under the *Conseil National de Credit*, the *Comité Consultatif* delivers a report on this issue each year. However, most private banks have left the very poorest areas and since most consumers choose their bank on the basis of location, it is with *La Poste* which many low-income consumers have their accounts.

The French system is in many ways different from the German and the British system. The *Banque de France* has firstly a network of branch offices in all departments of France and secondly has far reaching competencies as far as consumer protection and even social issues are concerned. Similar to the Federal Reserve Board in Washington the *Banque de France* has a department which monitors consumer protection issues, makes proposals as well as keeping close relations with the consumer movement. In the *loi Neiertz*, the French bankruptcy procedure for consumers, the Bank of France has the task to administer and preside over the nationwide committees which (with the participation of creditors as well as consumer or other social organisations) have been introduced to seek relief for overindebted consumers through developing debt rescheduling. To supervise such tasks would be unthinkable for the *Bundesbank* for example.

But as far as community reinvestment is concerned the French example does not seem to have any more impact in this area than the respective institutions in the other countries. Its social focus is especially concerned with individual bank-client relationships and not with bank policies. In this field the *Banque de France*, which has a much wider range of tasks than its German or British counterparts, has no higher profile in community reinvestment. Unlike in the US, in the European tradition of banking, special socially oriented banks play a significant role.

#### 2.2.2. Suppliers: banks and other finance institutions

As a consequence of the market imperfections in the delivery of banking services which have and are continuing to emerge as competition between banks increases, new banking providers are entering the market and a number of smaller banking and credit organisations have been established to meet some of the gaps. These new banks and financial organisations often concentrate on certain aspects of social economy banking.

To draw a comparison with the USA, South Shore Bank in Chicago seems to be a good example of a \$0.5bn bank that has had an enormous effect in successful community reinvestment in a number of limited geographic areas. In Europe this local focus has generally been absent, instead it has been a development more relating to particular interest groups or sectors. There is an important number of small size banks that are only small because they serve a special client base with special knowledge and products. In other cases it was not the size of the bank but its special purpose or ownership or the clients they addressed which supported a broader community orientation than others.

Indeed small banks have also important disadvantages for community reinvestment. They have less possibilities to specialise in areas like small business lending or consumer credit and a basic banking service. They may also have fewer opportunities to spread their risks across a range of products.

This does not mean that being small has no positive effects at all. Credit extension for job creation as well as local investment seem to be done much more adequately with a feeling for its potential than computerised scoring in bigger banks. But only if such small banks have access to larger banks through their collectively held bank central administrations do they seem to have a fair chance of combining their local skills with the advantages of centralisation. At least in France small did not mean insecure until now as it has been experienced in the savings and loan crisis in the US as well as in the Nordic countries. French banks have traditionally maintained a dense network of small branches, 55% of which employ fewer than 8 persons. It was the centralised state owned banks which suffered most during what might be termed the French banking crisis.

But more important than size seem to be ownership. In some cases State influence in others special purpose banks which target clients with an empathy for the bank even if interest rates are not as competitive as other banks.

#### (a) State banks

State banks ought to be the ideal partner for community reinvestment purposes because they should, at least in theory, be linked to the public good. But this may only be in theory. Such banks often no longer have special advantages in refinancing and security and



the state is not willing to support less productive institutions for the purpose of exercising direct political influence. At least the wave of bank privatisation points to the fact that state banks do not seem to be a solution for community investment in the long term.

Although limited in their market segment of basic banking services in all countries, the public post office banks have been an efficient instrument ensuring access. Especially in France this seems still to be the case. With 6 million accounts with balances of less than FF 1,000 accounting for 40% of its operations, La Poste provides default basic banking services. But there are doubts in the French banking community whether the state support received by the Postbank for supplying basic bank services does not outweigh the social result.

48 million people in France have a *livret A* savings account which pays interest net of tax to all savers and, through its control of the rate of interest on these accounts also works as an instrument for government intervention in economic policy to encourage saving and reduce inflation. In recent years a new "*livret jeunes*", which is a similar product designed for young savers has become available through all the banks. The Association of French Banks (AFB) has suggested it could handle the operation of *livret A* accounts for a smaller percentage than the two institutions which currently have the rights.

The fact is that the *livret A* account subsidises post offices, particularly rural ones for whom it makes up 70% of their business. And if the banks took over the provision of this account it is suggested that it would lose its socially beneficial character because of the cost implications of private banks offering it to everyone, whatever the size of their balance. In fact, this account is used by many people on modest incomes as a current account.

There is also other pressure on the status of the French Postbank. The French bankers' association accused *La Poste* of abusing its dominant position at the same time as the EC Commission presented a new proposal to dismantle national postal services from public hands. The French competition authority ruled there should be transparency in the relationship and in the costs of all activities undertaken, but *La Poste* is under attack from all sides. The concentration of low income customers with this public body may therefore prove dangerous in the light of privatisation or at least a pressure for higher profitability and less state support.

This has become clear by the privatisation of the German Postbank which had been in a similar social position as its French counterpart. Since the German Postbank has been privatised it started systematically to send expensive low income customers to the savings banks and attract new wealthier clients.

Other state banks have become rare in Europe. In the UK there are none left following the privatisation of the Post Office Girobank. Although the role of basic banking service provider for the Post Office in the UK has been suggested by research into access to a bank service. In Germany, state banks for special purposes like the *Kreditanstalt für Wiederaufbau* and *Deutsche Ausgleichsbanks* still exist and presently play a major role in the distribution of credit subsidies. However, they work only as a refiner of banks with the aim of ensuring access to affordable loan capital for the *Mittelstand* and special purposes such as investment in ecologically friendly production.

It is argued variously in the chapters on commercial micro-finance that the programmes available do not work efficiently in the area of micro-finance. It could be interpreted as a symptom that State banks set up to fulfil a specific aim have problems in

staying flexible enough in redirecting their service with a changing environment and demands. They are part of a bureaucratic system and hindered in their flexibility by that. However, it is not quite that simple : *Deutsche Ausgleichsbank* has implemented a range of changes appropriate to improve service, in particular the Round Table initiative to save firms in danger of insolvency is a very successful paradigm in the world of banking in Europe. However, overall the German state banks deliver services only through house banks and while being evaluated as very efficient for years, currently this system has problems due to decreased co-operation of the house banks.

(b) Savings banks

Unlike State owned banks German savings banks are owned by the cities and chartered in a way that their links to the community are more informal than formal. The German savings banks which have a public obligation (*öffentlicher Auftrag*) and are bound by regional limitations (*Regionalprinzip*) do show some clear activity in preventing insufficient supply, particularly due to their regional commitment. They are generally very strong in lending to small firms, local government and in sponsoring local initiatives. Their protection, through transnational saving banks and giro central administrations who give them and their clients access to global and sophisticated products as well as to larger businesses, guarantees their actual profitability which somehow contradicts the general assumption that state owned commercial actors are always less developed than commercial banks. However, with growing competition they seem not to be in a position to build on their efforts in this direction.

In the areas of basic banking services and commercial micro-finance it seems unlikely that these institutions will increase their activity without prompting. Although committed to supporting local development, savings banks do not want to become the banks of the poor or for social problems. This could be clearly seen in the debate about provision of bank accounts where the regional independent saving banks felt that they could not afford taking over the clients thrown out by the privatised Postbank and as a consequence tried to force the other banks with a self-regulating initiative to supply unserved customers.

The saving banks in France are very tiny compared with their German counterparts and in consequence have hardly any influence on the sufficient supply of financial services. *Caisses d'épargne* numbers dropped from 186 in 1983 to 31 in 1991 due to a succession of mergers and acquisitions and the establishment of a central office in 1995. The *Loi de 1983* confirmed their non-profit making status and it is from this that they get their particularly social goals. In opposition to their German counterparts, French saving banks are not owned and under control by local government.

It is these institutions which most obviously share the principles of Community Reinvestment outlined elsewhere in this study. Together with *La Poste* they are able to offer the government promoted tax efficient savings product "livret A" and they enjoy an above industry average liquidity ratio. In fact they do not actually own their *own capital*, which has been donated from various private and public sources since the 19th Century. They direct their resources "for the profit of the local and social economy" but their status does not allow them access to the capital markets.

From a competition standpoint they have been criticised by French private banks and the latter's industry association, the AFB. Reform proposals in progress suggest a realignment of their status to that of the co-operative banks is desirable. Similar to the

German savings banks especially in Alsace savings banks play an important role in the supply of financial services to their communities. In the rest of France their significance is less obvious.

Similarly connected to the local authorities are the Municipal credit savings institutions (*Caisses de credit municipal*). They were initially chartered in the 19th Century to combat the activity of usurers. They have the monopoly of undertaking pawn-broking business in France – they belong to the towns in which they are situated. In Paris alone they make 100,000 loans per year, with the lowest loan set at FF 200. They are non-profit making and although they cannot lend to businesses they can to associations. In this way they have managed to advance money to micro-business through intermediaries which are established as associations themselves.

In the UK the Trustee Savings Bank has been absorbed into the major banking groups, and the equivalent role has been played by building societies. From them there is a lesson for the savings banks and the co-operative banks. If they do not keep true to their roots in their products and services and ensure their customers know of this, they permit shareholder banks into their market and are seen to produce products and services equivalent to such banks.

### (c) Co-operative and mutual banks

Co-operative banks in the form of mutuals, credit unions or religious banks intend to overcome the distinction between client and owner. Historically they were developed as a form of collective self-help. But with the increasing sophistication of financial services as well as the need for bigger entities to reach economies of scale most of them developed from mutuality into forms of ordinary share holding. At least their marketing and philosophy, as well as their special clients in rural areas keep them close to the idea of community investment. Co-operative banks in the three countries deliver a very different picture according to different regulatory environments. They range from small to big and from community linked to general banks or even to special purpose banks like the two German Eco-banks and the anthroposophical bank GLS.

### German Volksbanken

*In Germany* with 2,506 credit institutions at the end of 1996, some being in the top 10 in size, mutuals are seen as not very different from other banks in the light of preventing insufficient supply with the important exception of many institutions located in rural areas and being in strong relationship to the local customers. However, like the saving banks they offer little difference in the range of products available and could by no means be identified as a developer of appropriate products for unserved customer groups. After more than one hundred years the status "co-operative" seems no longer to have such an impact in defining and implementing social goals according to new social problems. In any event these undertakings still perceive themselves as being close to the community, advertising with the "Wir-Prinzip" ("We-principle"), a collective approach to banking.

New mutuals have been created which expressly try to develop models of social investment. But their quantitative importance is rather insignificant. Qualitatively however, they indicate that that a greater use of mutuality as a positive marketing tool

alongside innovative product development may be a means of survival for their older siblings.

#### French mutuals

The confederation of mutual credit institutions (*Credits mutuels*) are in fifth place in terms of size in France. 18 federations go into making this very much regionally based grouping. It is only in recent years that they have undertaken commercial rather than only consumer business. In 1996 FF 462m was directed socially. They are able to offer a tax efficient government promoted savings product called the "livret bleu".

There are thirty *Popular banks*, whose origins date from the Raiffeisen movement. In fact one can now perceive two strands within this grouping, in terms of whether or not they pay their managers. The popular banks specialise in the financing of small and medium sized firms.

For a long time the most important French bank, *Credit agricole* shares a similar history to the development of the *credits mutuels*, but with consistent state aid has witnessed strong growth.

#### British mutuals

There is little co-operative banking in the UK, although the Co-operative Bank is a subsidiary of the largest consumer co-operative. It is primarily a retail bank but offers no special services directly to low income consumers or in the area of micro-finance. It has however a disproportionate customer base in the voluntary sector and among credit unions. In the UK the largest sector of social economy banking has been the building society sector.

The 1986 British Building Societies Act permitted these *mutual* institutions to engage in a wider range of financial service provision than their traditional role of home mortgage finance. This was seen as important because it was considered that the home mortgage market was reaching a mature stage. Although they are not able to provide services to undertakings, they are now able to offer the full range of basic banking services including extending overdraft facilities and offering unsecured personal loans.

The larger building societies have in the last 10 years turned their attention into becoming commercial banks reducing the share of the home mortgage market once served by mutuals from over 50% to closer to 25%. The process of de-mutualisation and conversion into banks is of significance for several reasons. Building societies in the public perception, demonstrated through consumer research, had had a reputation for higher customer care and delivering greater benefits in terms of interest rates on savings and loans than banks. With increase in size and product diversification some of the distinctions between the largest societies and banks had become blurred. De-mutualisation has led the remaining mutuals to re-examine their mutuality which may lead them once again to consider issues of social responsibility further as part of delivering a mutual benefit. Some building societies have remained very much local societies and providing services to low income consumers has been seen as part of their ethos. Examples of this were provided by Cambridge Building Society and Marsden Building Society.

#### New co-operative bank movement

A new wave of mutual savings and loans organisations known as credit unions similar in origin to credit mutuels and Raiffeisen banks whose membership includes many low income consumers have to some extent revitalised the idea of mutuality. Credit unions are involved in both personal finance but also indirectly in small business lending through personal lending. The growth of this sector in the UK has been very slow by comparison with the USA, Canada and Ireland, but it is considered now to be at the same stage as building societies were at the turn of the 19th century. One in four US citizens are now members of credit unions and it is nearly one in two in Ireland. In the UK one in four local authorities are supporting the development of credit unions and legislative change to assist the growth of credit unions has occurred and is under further review. Credit unions in the UK may be a significant banking force in the longer term, but presently, their scope is dwarfed by the moneylending industry. Fewer than 200,000 people in the United Kingdom are members of credit unions whilst moneylending companies are serving between 2 and 3 million people.

In Germany and France the new co-operative banking initiatives are not primarily directed towards personal customers, but are active in the field of micro-credit and in lending to voluntary organisations and for environmental businesses. Quantitatively, their reach is limited, but qualitatively, they demonstrate innovative approaches to some micro-business finance issues and into funding business and organisations for sustainable development. The Dutch bank Triodos which has branches in Belgium, UK and Germany concentrates solely on social economy financing. It is active in financing the not-for-profit sector and in some micro-credit financing. It is a good example of how social economy banking can provide reasonable rates of return for a bank. It has reached a size where RaboBank considers it effective to make an investment in a bond issue of the bank, for investment purposes for some of the funds it received under the Dutch eco enterprise savings scheme, but also for strategic reasons to understand the lessons of social economy banking.

(d) Non-banks

Other independent social economy finance organisations without bank status are particularly active in France and the UK where they supply or direct funds into social areas either as principals or intermediaries.

Article 11 of the *Loi bancaire* 1984 evidences a legislative desire to tolerate marginal lending activity for social goals, *inter familia* when these organisations are working together and without recourse to external borrowed funds. In fact this provision has been interpreted particularly in favour of such activity since the beginning of the 1990s by the banking regulation committee, even allowing one organisation, ADIE to lend money which is not its own. Foundation France Active has also been permitted to guarantee loans made by mainstream banks to employment creating business start-ups.

In France, ARGO, a non-profit mutual guarantee society has enjoyed limited success in a rather small way in increasing its members seasonal economic stability and negotiating position with banks by joining forces.

France Initiative Reseau, a non-profit organisation undertakes micro-lending with a network of 60 access points. The source of the funds is largely public although there are some charitable donations from large companies. Some of the lending has now been guaranteed by SOFARIS and the failure rate of supported businesses is only 20%, com-

paring favourable with the 50% previously cited. It is significant that SOFARIS has now been employed to advance job creation initiatives in that this task has been handed over to professionals and that public money is used only to encourage bank lending rather than eclipsing their decision-making expertise.

The Fondation Nord Entreprendre is a private fund established by a rich family, essentially as a philanthropic gesture but also to promote entrepreneurship. They make loans which are interest free and require no guarantees.

L'Association pour le Droit a L'Initiative Economique (ADIE) was established in 1989, inspired by the activities of the Grameen bank in Bangladesh, but implementing its own procedures. Working as an intermediary, ADIE absorbs the additional costs which mainstream banks would otherwise incur in making micro-loans but this costs the organisation in the region of FF 10,000 for putting a loan of FF 20,000 in place.

La Nouvelle Economie Fraternelle is a co-operative financial services company linked to the Caisse Centrale de Credit Cooperatif,. Although not a bank but on a status near a bank and under control of central French coop bank, in 1994 NEF made a public offer of securities, raising funds from private persons wishing to invest their money in a vehicle designed to further certain social goals. What characterises its lending is the taking of numerous personal guarantees, thus exerting social pressure on the entrepreneur to be successful, an important reason for the success of many start-ups. NEF has been one of the first organisations to take advantage of Fonds Commun de Placement commitments. It is an innovative organisation which requires further growth before reaching a financially self-sufficient and sustainable operation.

In the UK in a survey conducted by the authors of the country report it was established that there was now £1.027 billion available or being invested in non-bank socially directed investment in the U.K. with the largest amount, almost £1 billion invested in social housing. Whilst social housing has taken a lead in the amount of funds being directed towards social investment, other purposes for which it has been directed include charities, and micro business. (credit unions were outside of the scope of this survey).

Many of the smaller financial institutions of the social economy have been the subject of a study by EPICEA for the European Commission in 1997, which has provided profiles of many of them throughout Europe. In the UK two micro lenders were featured: the ICOF Group and the Prince of Wales Youth Business Trust (PYBT). ICOF specialises in lending to co-operatives and community enterprises, whilst PYBT specialises in lending to young people establishing their own businesses. PYBT was considered a good example of a micro lending technique using soft loans because of the high survival rate of its customers compared with mainstream banks, through the use of its business angel concept. It obtained its funds from state grants and corporate donations and therefore its long term sustainability was doubted. ICOF operated with different business support mechanisms and at a substantially lower scale of operation, but demonstrated that private investors in ICOF were able to receive their capital intact at the end of a ten year lending period provided that the loan was not a soft loan.

In the charity sphere two new charity finance institutions were profiled. The Local Investment Fund and the Charities Aid Foundation Social Investment Fund. The Local Investment Fund was an initiative of the voluntary sector which has received government funding and matched donations and loans from the private sector. It has received significant support from banks which consider it as a mechanism through which they

can obtain more experience of lending to the charity sector, and particularly those charities engaged in urban regeneration. It is a fund for England only. The Local Investment Fund will need to ensure that it can provide a reasonable rate of return to its bank investors to ensure its long term survival. The Charities Aid Foundation Social Investment Fund is funded by private donations and interest free loans from private individuals. It also lends to charities and is considered as a tool for learning about investment and saving which may lead to a charity bank. It is also supported by secondments from some of the larger UK banks.

The importance of many of these initiatives is in the opportunity which it provides for the development and testing of innovative ways of financing of identifiable gaps in the banking services markets, at not particularly high costs for mainstream banks, through secondments, investment and donations.

### 2.2.3. Direct state involvement through subsidy and service provision

Three different techniques to improve sufficiency and appropriateness of financial services with direct state involvement can be found:

#### (a) Improving the business environment

In Germany the State aims to improve the business environment for lending to small firms by providing, in each of the *Länder*, a guarantee company or guarantee bank. While they are independent and sometimes even organised as a private company, they can deliver their service thanks to a 60% counter-guarantee of the German state. The State shares the risk of lending and guaranteeing with the *Mittelstand*. The French SOFARIS guarantee system is a similar initiative but without the intermediary guarantee bank: SOFARIS offers counter-guarantees directly to the small firm lending bank. In the UK the Small Firms Loan Guarantee Scheme provides support on a national basis by way of guaranteeing a high percentage of bank's small business lending.

#### (b) Offering bank services

Banking services seen as crucial for social development are sometimes supported by the State itself. This was made clear in the UK country report where, in 1994, 82 *soft loan* schemes existed with the support of local authorities and an additional 32 were identified in the research which had not been recorded by the previous data. Often these schemes were acting as lenders of last resort, stepping in after bank finance could not be obtained, some were used as leverage mechanisms to obtain bank finance or additional bank finance, and some were established with the support of a bank, or with funds from the European Commission. There was little uniformity in the conditions of the loans and interest rates varied from being zero interest to above base lending rates. The UK research suggested that there appeared to be little merit in offering loans at interest below market rate and that this in fact contributed to the unsustainability of the funds with less ability to provide for bad debts. In Germany such local authority schemes do not exist.

(c) Offering a subsidy

An alternative to offering banking services is supporting others who provide desirable services. There are two alternatives, namely (a) subsidising the providing organisation and (b) subsidising the consumer buying the product. The first was illustrated by the micro-lenders ADIE and Prince's Youth Business Trust: both organisations are only sustainable due to subsidies by public and private organisations who think that the service of providing micro-loans is worth supporting. The subsidy is given as a grant to the organisation and not for example as a provision dependent on the number of assisted loans. This can be differentiated in France from the French *Livret A* where the providing bank achieves a share of the public payment made on the *Livret A*. Compared to direct grants to the organisation the *Livret A* scheme is more goal specific.

The second alternative was illustrated by the German system of supporting home ownership. The consumer buys a savings product as a step to home ownership, *einen Bausparvertrag*, and receives tax relief on it. Unfortunately, many consumers will never get the opportunity to use this product for home ownership because of the high cost of housing. There is little incentive by the banks to improve this product for whom it is effectively a "state subsidised" supply of customers.

2.2.4. Conclusion and Summary

The national reports have examined national banking systems to examine how banks approach a demand that does not stem from discernibly profitable clients but arises on a geographic or communal basis. In fact, a *region* does not demand nor does a *community* itself buy bank products. Nonetheless, we are able to evaluate how the supply of financial services to bank customers has affected the well-being of a region or community. It is legitimate to question how can such effects be ameliorated by somehow adding a collective element to each individual transaction, the market may be transformed into a more complex exchange mechanism into which an individual transaction and individual marketing efforts are embedded into policy requirements. The new aspect of the present research does not concern the deficit analysis but rather how such deficits may be overcome in the future. Traditional studies on poverty and social decline suffice in so far as the analysis gives sufficient information for the State to act as a compensatory agency. Social investment studies *deficits* in order that the mechanisms that produce such problems or ignore them in the business can be changed, provided with additional goals or developed into a form in which the regional and communal outcome is less likely to have adverse effects.

Although this approach may be completely new to traditional bankers the national reports reveal that such collective elements have always been part of the banking system, as demonstrated above and in detail in the country reports.

These elements, described in the country reports have a dual problem: Firstly, public ownership, customer ownership or national regulators were neither introduced for the purpose of coping with problems of discrimination in banking nor are they likely to provoke banking into a direction so that communities and regions may be developed in economic terms. Their contribution to social banking is unconscious and indirect, the effect of the achievement of other goals shared with social banking only coincidental to public policy. They do not guarantee social responsibility and are also difficult to use



for such purposes if these goals are not openly incorporated into day to day operational policy.

The second problem is built on the first. Because social effects are not the primary goal of these structures, the inadequacy of the historical goals underlying the public or co-operative structure of these banks presently leads to a weakening of such forms of banking in all countries. Savings banks in Germany are under a high pressure of privatisation or at least adaptation to private banking structures including the quest to give up regional cartels. Coop banks are increasingly sold to the private sector or transformed into a form of a co-operative that resembles a share holding company rather than a consumer driven institution. The new EU banking system, with its principles of home country control and mutual recognition as well as the introduction of the EURO and a central bank for the whole EU weakens the political influence national governments may exercise on their banks. On the other hand, the first banking directive concentrates financial services, also in the UK, more in the hands of traditional banks making the development of alternatives more difficult in the future. The following three theses may be offered:

- A regional or communal approach is not at all absent to the tradition of banking in Europe.
- But such elements are more or less unconscious indirect effects of other policies and implications in the tradition which either through the globalisation of competition or through the new structure of the EU banking market are threatened or in constant decline.
- A new policy in banking has on the one hand to be European wide and on the other need to be directly focussed on the problems caused by the modern social needs of equal distribution of financial services to regions and communities in a competitive environment that shows significant trends of active discrimination to the detriment of a social economy.

The study of the US community reinvestment, which focuses directly on discrimination in modern and advanced financial markets and is applied over different states with different bank supervision and legislation, seems at least to be an enrichment of the European discussion which is necessary.

### 2.3. Community Reinvestment - A specific instrument against insufficient supply

The US regulatory environment for the majority of credit institutions including banks and thrifts makes these institutions' business activity particularly transparent in as much as they must disclose specific and detailed information about the geographical and economic profile of their customers vis-à-vis where they undertake business activity. Behind this regulation one may perceive a presumption that credit institutions should conduct their core business in a socially responsible way with particular regard to geographical impact. The law itself is very broad:

## ***Community Reinvestment Act 1977 12 USC 2901***

### *SECTION 804 - Financial Institutions; Evaluation*

- (a) *In general. In connection with its examination of a financial institution, the appropriate Federal financial supervisory agency shall -*
- (1) *assess the institution's record of meeting the credit needs of its entire community, including low and moderate-income neighbourhoods, consistent with the safe and sound operation of such institution; and*
  - (2) *take such record into account in its evaluation of an application for a deposit facility by such institution.*

However, any such social responsibility is only *facilitated* through the law and the regulations prescribed under it. The regulations do not actually force institutions to be socially responsible, rather encourage them to be so because of the questions they ask. And the question of social responsibility is circumscribed by the principle of anti-discrimination, rather than any wider starting point such as, as some have argued, that credit institutions fulfil a *quasi-public* function.

The significance of the CRA for this EU social economy banking report is essentially to evaluate the possible merits of transposing similar legislation across the Atlantic. The CRA has achieved many of the goals seen as desirable for social economy organisations but rather than allowing these matters to be marginalised it is mainstream credit institutions which have been working and continue to work towards social economy goals. And there is not just one model to scrutinise, rather in the region of 18 with special provisions for small banks, large banks and metropolitan areas. And the success of the CRA is about what has been achieved thus far; it is submitted that however much development of CRA regulation may seem to have progressed in the *right* direction, it should not be assumed that the latest changes are the most desirable for our purposes. In fact, they may be seen as a compromise, dependant on the very particular balance of power relations between all concerned in the US.

Since 1992 the commercially sensitive information which the institutions must disclose has been entirely in the public domain, and from that point all financial service consumers, including federal and state government, have potentially been able to base their choice or preferment of institutions and products on *more* information. In any event, rather than simply *having* money in a bank, consumers (and regulators) are given information relating to what their money is *used* for.

In fact there have been three perceptible steps to CRA regulation

- (i) 1977-1992            *secret* CRA disclosure
- (ii) 1992-                *public* CRA disclosure
- (iii) 1997-              *results* rather than *process* CRA regulation

It is important to note that the CRA came in the wake of the highly draconian Home Mortgage Disclosure Act which will have focussed the minds of US bankers in a very severe manner. And, it is submitted that following this juncture the need for and implementation of highly detailed regulation has diminished. Instead bankers increasingly

have a *socially beneficial bottom-line* to aim for rather than a prescribed way to get there. The effect of post 1992 public disclosure cannot be underestimated.

The US regulatory environment makes sense of the market economy paradox that investors *en masse*, such as credit institutions or equally pension funds, may jeopardise factors such as regional economic prosperity or job security for the very people who contribute to them and live or work in those areas. It does this by giving consumers the information that illustrates this rather abstract relationship enabling them to see the connection. While it is a common assumption that the United States is among the most free market orientated economies, especially when compared to Europe, the qualification that private enterprise there is concomitantly expected to fill gaps that would otherwise be left by smaller government is perhaps less immediately obvious.

In fact, the US legislation with which this study is concerned stems from the philosophy that there is some sort of contract of reciprocal rights and obligations between private, shareholder owned credit institutions and the US taxpayer. In exchange for the latter guaranteeing the deposits of the former, these institutions have an obligation to extend credit and financial services in general to their entire communities in a non-discriminatory way, including those areas populated by low and moderate-income households and minorities.

Although the legislation is concerned with the general concept of an adequate provision of financial services, it is the extension of credit which is its focus, including within its scope the activities of both wholesale and retail banks although many credit-giving and financial services institutions are left outside the regulation.

Viewed from the EU banking regulatory environment, the US situation raises questions about the purpose of banking and financial service regulation beyond the questions of deposit protection, safe and sound operation and maintaining the integrity of payments systems. But again, this is not some broad social responsibility, based on a requirement that institutions undertake activity which cannot properly be described as business. Rather, it assumes that there are areas of profitable business activity which would otherwise be left unprovided for because of discrimination and prejudice. However, the question of anti-discrimination is especially problematic in this area because of the etymology of the word credit, *credere* in Latin meaning to trust. And trust is not always something which is easy to build when there are a variety of reasons mitigating against a positive credit authorisation. Some of these may be linked to income and repayments ratios or screening for financial responsibility (*legitimate*) and others linked with other factors such as pure area of residence (*illegitimate*). However, it may occur that illegitimate reasons can be concealed behind legitimate ones, consciously or subconsciously, and this is an area fraught with difficulties - hence the element of subtle positive discrimination within the framework of the legislation to achieve results.

There is evidence that business undertaken in fulfilment of CRA obligations is actually profitable business according to standard bank accounting procedures, especially when there is some stagnation in higher income consumer markets. But of course, supporters of the principles behind the CRA may wish to redefine the concept of *profitable* both in terms of absolute and relative return on capital and in broader more long-term or even social utility senses, concepts which may sometimes appear more appropriate.

As will become apparent, the CRA has been heavily criticised from all sides but it is important to distinguish between the desired goals of the regulation, the principles behind the regulation and the regulation itself. However, rather than presenting the most

up-to-date overview and analysis of the CRA, the aim of this chapter is to highlight all of the possibilities offered by the progression of USA regulations. This chapter may be somewhat confusing in the way it will switch back and forth from the CRA as it was before the new performance-regulations came into effect (in July 1997 for larger banks) and the pre-existing regulations. As will be seen, the new regulations aim to address the most commonly levelled complaints against the CRA as was, but clearly there has been no opportunity to assess this empirically, hence the problematic presentation.

The bank regulatory agencies adopted the new Community Reinvestment Act regulations in May 1995 and established a transition period for institutions to develop compliance procedures. In November 1995 the agencies issued new examination procedures which aimed to facilitate a common sense assessment, albeit stopping short of using a market share test. Data collection under the new regulations has been mandatory since January 1 1996, with new reporting requirements effective from January 1 1997. All institutions which had not already voluntarily elected to do so became subject to the new regulations as of July 1 1997.

### 2.3.1. Community Reinvestment Act prior to January 1996

#### (a) Technical Requirements

- Public notice posted in lobby
- Documentation of annual board action adopting CRA statement
- CRA public file which includes
  - CRA performance evaluation
  - Map of delineated community
  - CRA statement – adopted annually by the board
  - HMDA data (if applicable)
  - Written comments from the public

(b) CRA Performance Evaluation Criteria

**Performance categories**

**Assessment factors for each performance category**

Ascertainment of community credit needs	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Activities to ascertain community credit needs and to communicate available credit services</li> <li>· Board of Directors role in formulating policies and reviewing institution's CRA performance</li> </ul>
Marketing and types of credit offered and extended	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Marketing and special credit-related programs to let communities know about available credit services</li> <li>· Housing, small business, small agriculture loans originated or purchased within the community</li> <li>· Institution's participation in government or subsidised programs for housing, small business, small farms</li> </ul>
Geographic distribution of credit activities and record of opening and closing branches	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Geographic distribution of institution's credit extensions, applications and denials</li> <li>· Institution's record of opening and closing branches</li> </ul>
Discrimination and other illegal credit practices	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Practices intended to discourage credit applications for credit offered</li> <li>· Evidence of discriminatory or other illegal credit practices</li> </ul>
Community development	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Institution's participation in local community development and redevelopment programs</li> <li>· Impediments to institution's ability to meet credit needs – financial condition, size, legal impediments, local economic conditions, etc.</li> <li>· Other factors that may keep the institution from helping meet the communities' credit needs.</li> </ul>

2.3.2. Community Reinvestment regulation beginning January 1996

(a) Technical Requirements

- Public notice posted in lobby
- Public file which includes
  - CRA performance evaluation
  - Branch and service information
  - Map of Assessment Area
  - HMDA data (if applicable)
  - Loan data information (Large banks)
  - Description of efforts to improve performance (if rated less than satisfactory)
  - Written comments from the public

(b) CRA Performance Evaluation Criteria

Performance tests	Performance standards
Large bank: Lending test	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Number and amount of loans in assessment area</li> <li>· Geographic distribution of loans</li> <li>· Distribution of loans based on borrower characteristics</li> <li>· Community development loans</li> <li>· Innovative or flexible lending practices</li> </ul>
Investment test	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Dollar amount of qualified investments</li> <li>· Innovativeness and complexity of qualified investments</li> <li>· Responsiveness to credit and community development needs</li> <li>· Degree to which investments are not made by private investors</li> <li>· Benefits to assessment area</li> </ul>
Service test	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Distribution of branches and record of opening and closing branches</li> <li>· Availability and effectiveness of alternative systems for delivering bank services to low- and moderate-income people and geographies</li> <li>· Range of services provided</li> <li>· Extent of community development services provided</li> <li>· Innovativeness and responsiveness of community development services</li> </ul>
Small bank: Lending test	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Loan to deposit ratio</li> <li>· Percentage of loans in the bank's assessment area</li> <li>· Record of lending to borrowers of different incomes and businesses and farms of different sizes</li> <li>· Geographic distribution of loans</li> <li>· Action taken in response to CRA complaints</li> </ul>
Wholesale or limited purpose bank: Community development test	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Number and amount of community development loans, qualified investments, or community development services</li> <li>· Use of innovative or complex investments, community development loans or services and extent that they are not routinely provided by private investors</li> </ul>
Strategic plan	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Responsiveness to credit and community development needs</li> <li>· Achievement of strategic plan goals</li> </ul>

2.3.3. Conclusions for regulation

The CRA regulation also responds to the problems analysed for the European market. It is a good starting point for a new approach in bank regulation where banking is no longer evaluated only by safety and soundness towards its own customers or the stability of the currency, but monitored on its impact on a community, a city borough or a region.

20 years experience of the CRA could suggest that such concerns are much more developed in the United States. Indeed the opposite is true. In many Member States of the EU, the balanced economic and social development of regions has a constitutional foundation. In Germany for example, the regions are bound to support each other by constitutional law. This principle is equally present in the Treaty where the structural fund as well as different contributions are designed to compensate for structural inequalities throughout the EU. The true difference between the US system of affirmative action and the European system of redistribution lies in their respective private and public status. CRA is not an answer to the question of how to cope with inequalities in modern society as such. In this respect observers of the American social situation would

have reason enough to think that Europeans have little to learn from the Americans. The question is whether the private sector contribution to anti-discrimination could be significantly more developed in Europe than it is until now.

In this respect the US example is indeed interesting. Just because equal distribution of economic and social opportunities is a generally accepted public good in Europe provided by States and the European Commission through subsidies and home State action, private efforts to support such policies are less developed than they could be. As it is generally assumed that public efforts will no longer suffice to counteract rising tendencies towards regional and social discrimination, Europeans have good reason to take a closer look at the US system of Community Reinvestment for elements which could be incorporated into an emerging European system of more private responsibility for the public good in general.

Two aspects have to be kept separate: Firstly, mistakes that have been made in the US do not have to be copied in Europe and secondly, differences in the banking environment in both continents necessitate a tailored approach for the EU.

- The starting point of the CRA in the US, that is to develop community reinvestment performance only as between banks and their supervisory institutions has shown little effect (but may have given the banks sufficient time to comprehend the philosophy of the CRA and integrate its requirements into their reporting system). Reporting about social effects of banking must be public to be successful.
- Administrative rules defining precisely how social effects should be measured and demonstrated may lead to an inappropriate bureaucratic burden for banks and divert their attention from the purpose of the required action to its administrative requirements. Such bureaucratic rules may equally produce unnecessary hostility to the regulation itself. A regulation should therefore focus on the purpose of the new 1996/97 CRA approach leaving as much discretion as possible for its fulfilment to the banks itself.
- Negative sanctions for non compliance are certainly an important starting point for making banks respond to community reinvestment ideas. But banks should have the opportunity to develop more positive incentives through the use of social banking procedures in marketing, product design and public relation.
- Mere quantitative approaches such as the social distribution of products among customers have two important disadvantages: Firstly, the bureaucratic part of disclosure is maximised and secondly, data suggesting success may disguise inappropriate or bad products which diminish instead of improving economic opportunities in the long run.
- An important European contribution to the CRA could be the combination of minimum standards for the social acceptability of bank products (usury interest rate ceilings, control of costs in repayment default, rights to adaptation in difficult social situations etc.) with a general monitoring of access.
- The European market would equally have to consider the existing state owned banks, coop banks and specialised financial institutions with social purposes and give them preferential treatment if they can show that they emphasise community reinvestment more than the legislation requires.

## 2.4. Recommendations

### 2.4.1. Develop a legal basis for non-discrimination on social grounds

- (1) A starting point is to acknowledge there is no robust principle of anti-discrimination, either on ethnic, geographical or social grounds informing the provision of financial services in any of the three EU countries. As the UK report noted there is a concept of the general good in the Second Banking Directive and the European Court has decided that this can cover the interests of consumers, the protection of workers, social order and other matters. However, this is not a universal responsibility using similar criteria applied evenly throughout the European Union as a requirement under which all banks must operate, rather each banking authority may establish what it considers to be in the general good and apply that within the boundaries of European law. This contrasts starkly with the USA position. With the globalisation of banking services creating European if not global banks it is submitted that in order to progress the principles of non-discrimination and universal equality of access to financial services it is likely that a legal basis must be developed both in administrative and private legal relations at a European level. The Banking Directives might be an appropriate scheme for such legal basis.
- (2) In France and Germany, at the State level there is a principle of equal treatment whereas for private entities there is no equivalent. With a privatisation of public tasks it is assumed that the US anti-discrimination approach must gain grounds, particularly in areas as central as financial services. In the UK one can see the development of minimum standards of social responsibility among some of the utility companies in relation to the provision of basic services such as gas, electricity and telephone. In the latter case, British Telecom will soon be introducing a low cost service which permits incoming calls only and outgoing calls to emergency services only.
- (3) Whether the goal of non-discrimination on social grounds ought to be achieved through legal non-discriminatory principles in the EU, as it has been in the USA, is queried considering the strength of social equality heritage of continental European countries and principles of existing non-discrimination in EU law. One lesson from the US CRA development could be that it makes less sense to focus on ethnic discrimination than on social discrimination. However, if the legal approach is not to be one of non-discriminatory principles, the question of how to enforce principles to *act in the general good* becomes a matter of administrative law.
- (4) EU structural funds, in the same way as German federal arrangements, demonstrate a commitment to regional balance with regard to economic prosperity and consequently social equality. The concept of this type of non-discrimination is thus already well-understood within the EU. The legal place for anti-discrimination regulations remains to be identified.



#### 2.4.2. Flexible regulation allowing priority to private initiatives

- (5) Whereas a robust commitment to achieving social goals through banking and its regulation is desired, any legislative instrument would, if submitted, have to be of a preliminary nature, be very flexible and ultimately reflexive to market adaptation to principles of social responsibility.
- (6) There is another lesson to be drawn when looking on the US CRA: not the procedure demanded by the regulators, but the effects of banks examining their social impact, and developing new strategies and products, has been demonstrated as successful. The force of regulators, fixed procedures and documentation requirements make the CRA inefficient and something of a last resort measure in its USA form. It is believed that in order to get credit institutions' attention to the subject of social responsibility, measures of that magnitude ought not to be required. However, it is important to ensure that at a national and at a European level appropriate regulatory bodies are given the responsibility of ensuring that there is an adequacy and effectiveness of financial services for low income consumers and for social purposes.
- (7) It is desirable to achieve certain minimum standards in the provision of financial services such as equal access for all. There should not be cost penalties for low-income consumers. But beyond such minimum standards in, for example the areas of basic banking services, mortgage loans and small business finance, market forces should be allowed to direct activity.
- (8) The UK report also questioned whether European Union funds should be used to support low interest loans instead of market rate loans. It also suggested that further work was necessary on the development of regional bonds which might be a financial instrument to provide matched funding for national and European projects requiring state funding.
- (9) Whilst it may be appropriate to annex any legal measures on social responsibility to the Social Chapter where much of the social dimension of EU law is found, a *Recommendation* on the social responsibility of credit institutions setting out a European Code of Practice and a set of goals for Governments to aim towards may be more appropriate. Together with the Recommendation a review committee could be established to follow the implementation by Governments and private credit institutions of such proposals.
- (10) If credit institutions are to have minimum standards of social responsibility then they should be motivated to show commitment for equal access to financial services. One possibility could be a *self regulated Code of Practice* defining a basic banking service and covering responsibility for access, for quality and cost of financial services. A step in that direction was made by the European Savings Bank Association when they issued their statement of principles in 1996. There should also be structures for review of the implementation of such statements to see how progress is being made.

#### 2.4.3. Social Transparency to compete for the good

- (11) Transparency of these issues is highly desirable to allow the proper functioning of market mechanisms and it is imperative that information about the activities of credit institutions in respect of their social responsibilities should be in the public domain.
- (12) Transparency in three areas seem to be necessary: *distribution, social effects and best practise of financial services*. A Code of Social Responsibility in Banking practice might be drawn up which sets out what such responsibilities might be and how they should be reported. It might include the proposal in the UK report that information on a geographic basis should be provided as part of an initiative to combat inadequacies of financial services, coupled with data from reports by banks to the committees which review breaches of Codes of Practice.
- (13) In order to measure social effects quantitative and qualitative sociological studies could be undertaken on behalf of credit institutions and their associations, particularly to ascertain what were the effects of certain products on low income consumers. Best practice studies could be placed with relevant international bodies.

#### 2.4.4. Developing new products and extending opportunity

- (14) It was shown in the country reports that there is potential to work efficiently against problems such as unemployment or social exclusion with appropriate financial services products. Some ideas were given but further development is only possible in co-operation with experts in credit institutions.
- (15) Research for new products with socially beneficial effects could be fostered by the European Commission. Appropriate tools would be best practice studies; an internet database of case studies with relevant information from the media, the banking sector and academic research; and invitations to tender for new products and product developments.
- (16) Creativity and Innovativeness of approach is to be fostered and much research into new financial products and services is necessary, both from credit institutions themselves and others, as well as EU institutions.
- (17) Use should be made of the practical experience which can be in the social economy. Small financial institutions of that group in each country demonstrate that there are opportunities for social economy banking. The longer and more established of such initiatives are moving towards or have reached both a sustainable level but also prudential levels which prove their viability. However, a significant impact can be made through growth and professionalism - mainstream banks and social economy banks could together build up strategic arrangements at an early stage and this may be a mutually beneficial and effective way of understanding future challenges. To develop this process, the organisation of a series of meetings might be arranged to explore their benchmarking potential.

- (18) In addition, the EU Banking Directives need to remain sufficiently flexible to permit new social financial institutions to develop within appropriate prudential criteria. Further examination of this area is overdue.

#### 2.4.5. Incentives

- (19) It may be desirable to include incentives towards best practice, to publicise the most successful initiatives and to allow institutions themselves to evaluate what they undertake in this regard as much as possible. Some external and independent assessment may also be required to consolidate a robust framework. Subsidies are certainly to be considered in all areas where contamination of the credit institution business decision making process is avoided. In the example of commercial micro loans it is obvious that even best practice is not commercially sustainable and therefore subsidies are essential. However, the technique of subsidy should foster market creativity and striving for efficiency on the one hand while concentrating on that part of the business where the social responsibility leads to over average costs - in the case of the previous example, because of the high support involved.
- (20) At a consumer level there is also room for considering what tax incentives might encourage bank customers to save and invest for social purposes and thereby provide specific funds for such purposes. Making transparent what money is used for by particular institutions can only encourage consumers to make informed decisions.

## IV. UK Country Report

by Malcolm Lynch and Leo Haidar

### 1. The United Kingdom environment for socially responsible banking and investment

#### 1.1. Introduction

This chapter introduces the concepts of *socially responsible banking* and *social economy banking*, the practice of which is considered at length in the remaining chapters. It provides a snapshot of the United Kingdom banking, savings and investment environment and some of the trends at work. It looks at the regulation of credit institutions and the current limits to socially responsible banking.

"Banks that survive will be those that form the best new strategic partnerships, bringing in stronger retailing and marketing skills. They may have no branches of their own, but have arrangements for some transactions to be conducted through the branches of partner organisations. They will allow customers to conduct transactions in the way they want, which will usually be on the phone, using a PC, or via interactive TV. *And they will be banks that choose the customers they want.* If you are in a well paid job that will be you - and if you are not, well tough luck." (Gosling 1996) (our italics)

Retail banks are embracing technology in a way which fundamentally changes the way they do business. Whereas people in general may think of retail banks as a physical presence on the high street, the bankers themselves talk of products, channels and costs and it is this latter view which is currently shaping the transformation of basic banking service providers and credit institutions. Throughout this section of the report we will use the term banking services to cover the services not only of banks, but building societies and other credit institutions which operate in the UK. The provision of elements of banking services is not limited to undertakings coming under the standard definition of banks, whose UK regulatory framework will be outlined later. Banks are regulated as *deposit takers* rather than banking service providers. *Credit institutions* is the European Union term which includes banking undertakings. There are other providers of elements of banking services which come under other regulatory arrangements.

The "Brave New World" scenario envisaged by authors such as Paul Gosling is already evident in some personal banking services provided in the UK. New banking entrants which establish only telephone banking facilities are much closer to Gosling's vision than the UK's older banking institutions which have a branch network legacy. They have the problem of assessing to what extent the branch network serves profitability through being a sales centre or otherwise enhancing customer retention.

If UK banks are cherry picking their personal customers then we query whether people without bank accounts or with difficulty in obtaining credit are increasingly turning

to moneylenders and cheque cashing bureaux whose charges place additional financial burdens on predominantly low income consumers.

Alongside this trend in the banking sector has been the emergence of new credit institutions seeking to meet the gaps referred to by Gosling which appear to be opening up in the market place as a consequence of these developments. Credit unions have been an example of this in the personal savings and credit sector, but their coverage of personal customers is tiny compared to the customer reach of moneylenders.

It is more difficult to assess what the effects of computerisation, telephone banking and branch closure is having on the corporate customer, in the broadest sense. We seek in this study to consider how two particular types of corporate customer, the micro business and the charity, are faring in these sea changes. These two customer groups, the first of which includes the self-employed moving from welfare into work, are operating in an environment where state provision and financial support has decreased and will continue to decrease. In its place greater demands are placed on the individual and the third sector. Large credit institutions seem to be slow in reacting to this development and to the world of insecure work patterns generally. However, if there is declining State financial support, it seems likely there will be an increasing burden of social responsibility placed on the private sector by regulation, voluntary or otherwise, to replace the State's role. This will require credit institutions to consider their social responsibility in a more innovative manner than previously.

New credit institutions have developed to assist housing finance, charities and small business. All but a few of these, like credit unions, are very small but they nevertheless demonstrate that there are ways of approaching banking services in a more socially responsible way. The work of these new institutions is referred to in this study as social economy banking, a term which is applied by these institutions to their work.

Many credit institutions, to a varying degree, accept that they should conduct their business in a socially responsible way. This is often done through programmes to support community initiatives involving an allocation of funds for charitable and community purposes and staff time. It also includes participating in industry initiatives directed towards customer satisfaction, such as ombudsman schemes and codes of conduct. Whether authorised credit institutions should be encouraged, voluntarily or by regulation, to conduct their *primary* services with greater social responsibility and how they might be encouraged to do so forms the principal focus of this study.

In the United States some aspects of banking with social responsibility has been enforced through the Community Reinvestment Act, referred to in the USA country report and the main body of the report. Senior ministers of the present Government, admittedly while in opposition, have alluded to the potential benefits of similar legislation. Major banking groups are aware that at a time when their profits are at a high, their reputations might suffer if they are not seen positively to react to measures designed to secure a sustainable economic and social environment in which to conduct their business, particularly where those with American subsidiaries or parent banks are operating under that regulatory regime already.

In fact, Sir Derek Wanless, Chief Executive of NatWest summed up what may be the view of other banks when he said:

”that NatWest’s US retail banking operations had operated happily with the Community Reinvestment Act” achieving outstanding ratings for their activities. He had no problems with a similar Act in the UK provided ”the bank didn’t have to make huge concessions to

existing practice. The danger is in the drafting and the implementation.” (Social Investment Forum 1997)

With the free movement of capital being one of the most successful of the four European Community freedoms, there is a question whether socially responsible banking is more than a matter of national interest or regulation. European and global market forces are moving credit institutions into take-overs and mergers so any imperfect market effects must be viewed from such an international perspective. Although this section of the report considers the UK banking environment it should be contrasted with those of Germany and France contained in other sections of the report.

## 1.2. Social economy banking and social responsibility

*Social economy banking means banking policy, procedure and practice, in particular investment where the social outcome is a relevant criteria for the banking decision.*

The term *social economy* is not widely used in the UK, although it featured in works of social commentators such as Samuel Smiles over a century ago. *Social economy banking* is even less well known, but fits comfortably with the shift in awareness towards acknowledging corporate social responsibility in recent years. Social economy banking may be considered as a technique involving an investment decision in a customer which produces a beneficial social as well as a financial result. At its most familiar, social economy banking includes lending to housing associations and charities, an activity engaged in by many banks and building societies in the UK. A social economy credit institution is one whose investment decisions are subject to that criteria. In a survey made by the authors of this report in 1997 and reported in chapter 4 it is calculated £1.2bn are currently placed with social economy institutions and available for investment or being invested – an amount which is a little below the monies held in ethical investment pensions and unit trust funds and by way of comparison 0.3% of Major British Banking Group lending in 1996.

### 1.2.1. Social responsibility

Whilst credit institutions would not call themselves socially irresponsible, private undertakings do not generally exist to pursue social goals. Some would argue that being socially responsible may be at variance with a company’s primary legal duty to act in the interest of its shareholders, which generally involves providing the best possible financial return. This will be as true for credit institutions as it is for other companies.

There is, however an alternative view which is that there is a business case for community investment which “builds healthy communities which are essential for competitiveness in the next century” (BiTC)

In the UK the top companies are encouraged to donate money and staff time to charities through organisations such as Business in the Community as part of their commitment to the community beyond the workplace.

BiTC launched the per cent club in 1986, the aim of which was the contribution of no less than 0,5% of UK profits or one percent of dividends to *the community*. The form of investment includes loans and venture capital funds. It now has almost 200 members, among which are some UK banks. It is looking to raise investment by the year 2000 to a one percent of UK profits level.

There are some features of the Per Cent Club which are noteworthy. Recently some companies have been involved in benchmarking. The lessons of this work are now being digested and will form a new template for the reporting of investment in 1998. BiTC has also launched some Principles of Corporate Community Investment to represent best practice in management of the investment to ensure maximum benefit to the community. Significantly, BiTC emphasises that the Per Cent Club is seen as the minimum investment level in line with the principles.

In many ways these initiatives may be seen as moving towards a social audit of part of the work of the companies which adhere to the principles. At the moment it appears that the necessary shift from charity budgets to mainstream activity is where business has some difficulty in formulating the right approach.

There is little tradition of integration of social responsibility into the day to day running of companies generally, with the exception of initiatives directed towards customer care. However, it may be argued that it is necessary for companies and credit institutions to pay closer attention to this, or at least not ignore it, even in the board room. In Germany, in a case where the environmental politics of a board member of the *Hamburger Elektrizitätswerke* were cited as a reason for his proposed removal, the German court found that such *socially responsible* views were properly to be represented on the board. Whether English company law would permit such arguments is the subject of some academic enquiry.

For credit institutions in the UK the case of *Verity v. Lloyds Bank* (Current Law 1996) was perhaps an indication of the way in which the courts were turning so far as social responsibility and the customer were concerned. The case focussed on the responsibility of a bank to its customers at the margins of the strict legal position, in the context of much public disquiet about *negative equity* - where a home mortgage loan exceeds that property's current value. In this case the borrowers brought an action against the bank for failing to advise them against a business venture undertaken with the assistance of a bank loan. The bank manager viewed the figures, accompanied them to help them find suitable property and eventually approved the loan. The renovation cost was more than expected, the property market fell and the house was sold for a considerable loss. The bank was held to have a wide duty of care because the borrowers had specifically sought advice on the prudence of the transaction. The duty of care was violated because the bank manager should have taken account of their existing debts, insufficient income and lack of business experience and advised them not to proceed. The case was widely commented on as set to change the way banks do business.

There are some reasons why credit institutions should be considered to have higher social responsibility than other companies:

- They have charters to do business
- Some require deposit insurance
- Some have access to special borrowing privileges from the Bank of England as a lender of last resort

They are also licensed by regulatory authorities to ensure that they conduct their business in a way which will protect depositors and/or consumers.

## 1.2.2. Public accountability and private institutions

The privatisation of Government owned utilities in the UK has created a new regulatory structure. As former public companies there has been wide public support for continued regulation particularly in view of their virtual monopoly status and effective lack of competition. It is a regulatory regime which is not only interested in increasing competition and inhibiting an increase in size of monopolistic positions, but, and to a varying degree, depending on the personality of the regulator and the Government of the day, is interested in consumers obtaining a reasonable service from these companies. This is a reasonable service in terms of standard and in a more controversial way the price of services. To date a shortcoming of the regulatory regimes is a lack of focus on disadvantaged consumers, but a State which is passing its burden back to the private sector and the individual is more likely to use regulation rather than taxation to achieve its ends.

### *British Telecom – regulation*

An announcement by British Telecom that it is to offer two new low cost services is an indication of the direction in which regulatory pressure is moving. Oftel, the telecoms industry regulator has been seeking to reduce the number of persons whose phones are disconnected. BT has decided to offer a service allowing only incoming calls and emergency outgoing calls at a lower rental charge from 1998. At present the lowest rental charge is £10.24 a quarter. From 1999 it will also introduce a service allowing customers to limit the amount they spend on calls. Customers behind with payments would be able to receive but not make charged calls, rather than face immediate disconnection.

The question of which industries should be regulated and to precisely what degree is a new area of debate in public policy. It is clear however, that credit institutions and the financial services industry are already regulated in the UK by a large number of organisations, to which we refer later in the chapter. Whether credit institutions require a more consumer oriented regulator is something which we will explore. The balance of profit maximisation and social responsibility will, in the case of many companies revolve around donations to charity and a community affairs/marketing department. But, the greater the concentration of a market into fewer companies the greater the likelihood of regulation to improve on voluntary codes of conduct.

The boundaries of public accountability may at times be hard to define. Building societies are mainstream financial institutions specialising in the provision of home mortgages. They are mutual societies, as are the very large credit unions in North America. The last decade has seen the conversion of some of the largest of these societies into banking public limited companies, or their take-over by banks. This drift from mutuality has focussed the minds of the executives of the remaining building societies as to how the advantages of mutuality can be shared with their members in the form of lower interest payments on mortgages and or higher interest payments on savings. But it also raised the question of how a mutual society can be more accountable to its members or the communities from which its members are drawn. This perceived absence of corporate accountability and social responsibility in the larger building societies played a contributing factor in public acceptance not only of conversion, but of speculative investment, commonly referred to as *carpetbagging*, in societies to gain windfall payments from conversion. The remaining building societies focus on long-term benefits



that may accrue to members may paradoxically be becoming more and more visible as the societies learn to be more member focussed. Certainly there is now a more general acceptance by the press and consumer interest organisations that building societies can be more competitive in the long-term than other mortgage providers.

It is this incorporation of and positive engagement with explicitly socially responsible business practice into the day to day activities of financial institutions which concern us here, rather than the simply marginal or charitable activity. Whether this can fit with increasing returns on equity is a major challenge.

### 1.3. Major British Banking Groups

#### 1.3.1. Introduction

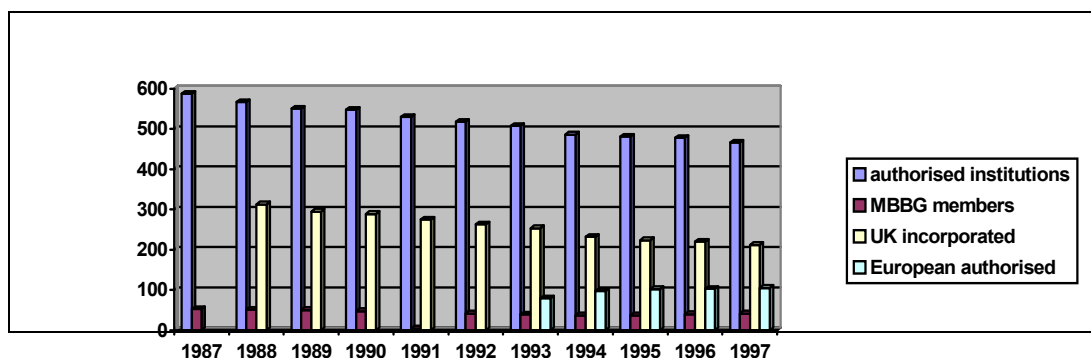
In considering trends in UK banking we have for the most part limited ourselves to discussion of the Major British Banking Groups and some of the other banks which are members of the British Bankers Association. The purpose of this section of the report is to provide a snapshot of the UK banking sector, and particularly the retail banking sector which is necessary to understand current trends and to act as a comparison with the very different banking environments in France and Germany contained elsewhere in the other country reports.

#### 1.3.2. Number of banks in UK

The table shows that the headline figure of authorised institutions operating within the UK over the last ten years has seen a steady decline through mergers, take-overs and attrition, notwithstanding that there have been the additions from the building society sector and a growing number of European authorised institutions establishing themselves in the UK following the Second Banking Directive of 1992. The latter has been the largest single growth area with the numbers moving up from

**Table 3**

(Source BBA 1997)



79 European authorised institutions in 1993 to 105 by 1997. European authorised institutions are authorised by the supervisory authority in the relevant member state in which they were incorporated. They are not authorised by the Bank of England.

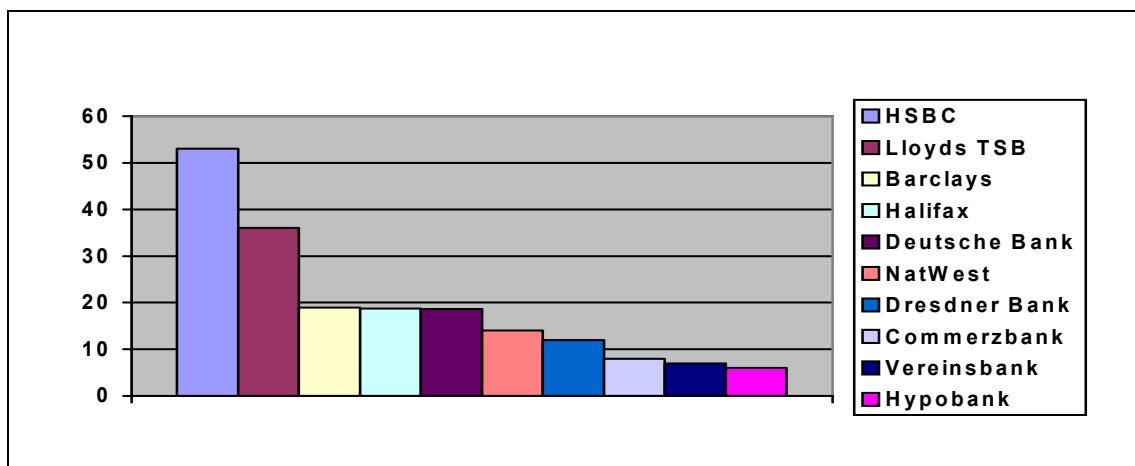
Significantly the number of UK authorised institutions is relatively low. They numbered 212 in 1997, just over twice the number of European authorised institutions.

Of these 212, 41 are Major British Banking Group members and their banking subsidiaries and 9 of which have a significant retail presence. These are Abbey National, Bank of Scotland, Barclays, Lloyds TSB, Midland, NatWest, The Royal Bank of Scotland and Standard Chartered. (Halifax following its conversion from a building society will be added to this group).

All of these ten banks have a national presence, and it is perhaps only the Bank of Scotland and the Royal Bank of Scotland which have a more preponderant regional presence. Only three other regions in the UK can be said to have a regional bank presence: Northern Ireland, Yorkshire and to a lesser extent, Wales. The UK does not have any State or municipal banking presence.

**Table 4**

*The largest UK and German banks by market value (£bn)*



(Source Datastream / ICV)

Notwithstanding the relatively small number of banks in the UK the Bank of England reports that competition is intense both in the sphere of corporate lending and for individuals in the sphere of home mortgages. The intense competition is however bad for margins, and low inflation depresses margins further. The investment in new technology is high whilst some of the rewards the Bank of England considers are still some time away. Some of these factors are pushing further consolidation which can lead to savings on administrative costs as banks are merged. (Bank of England 1996) Further consolidation may occur but, with the relatively small number of banks in the UK, the scope for mergers between banks appears limited whilst mergers with insurance companies or with or between building societies seems more likely.

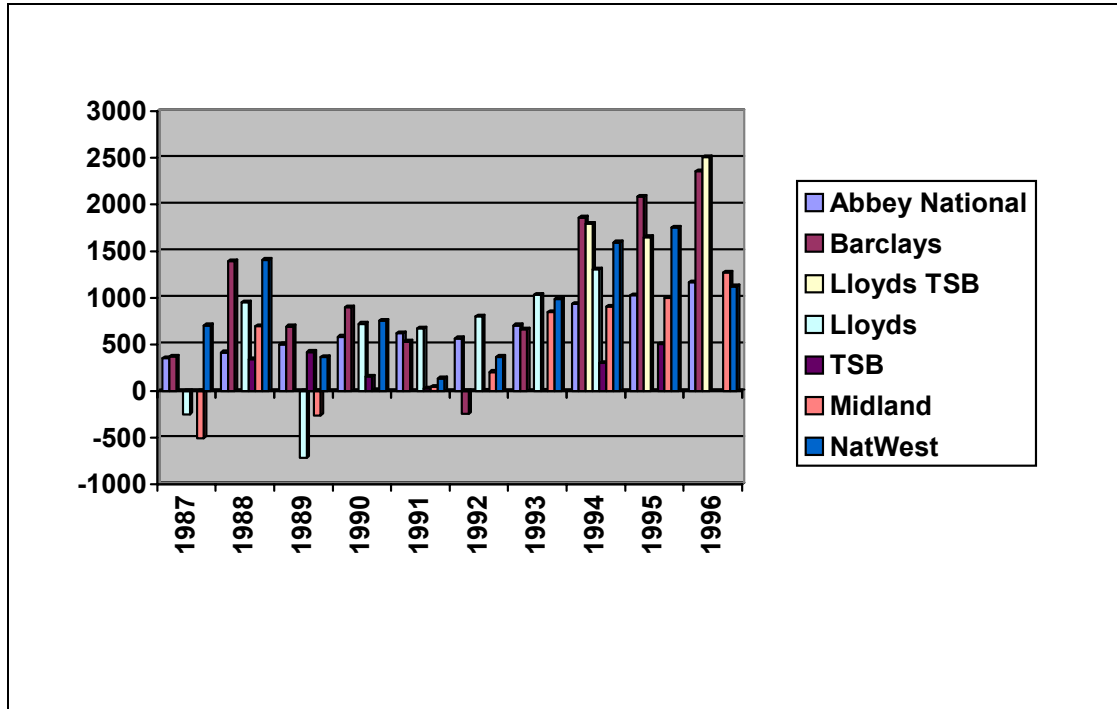
### 1.3.3. Profitability

Despite the low margins banking profitability started to recover in 1993 from the recession in the UK and has been on an upward trend since then as the table on pre-tax profits shows. Bad debts continued to drop during that period as operating profits improved. Some of the MBBG banks are currently earning up to 30% returns on equity and the aggregate for the MBBG was a 20% return for a second year running. Whilst the Bank of England considers this performance unsustainable it is likely to be the consumer who

pays when the bubble bursts. Many consumer loans are now offered with deferred or discounted payments and more borrowers may find that they are not prepared to meet the full repayment when the deferral ends. Similar discounts are on offer in the home mortgage markets which might also give rise to consumer problems in future.

**Table 5: Bank pre-tax profits**

*£ millions*



(Source BBA 1997)

The scale of UK banks in market value after this run of profitable years in comparison with some of their European Competitors is worthy of attention. HSBC and Lloyds TSB are substantially greater than Deutsche Bank their nearest German rival.

**Table 6: Public and consumer deposits and borrowing**

<i>Major British Banking Group deposits from UK (non-bank) residents by sector</i>		
End – December	1986	1996
Total public sector sterling deposits	£ 3,064,000,000	£ 7,442,000,000
Total personal sector sterling deposits	£ 62,237,000,000	£ 197,047,000,000

(BBA 1997)

While MBBGs receive many deposits from other institutions similar to themselves, the level of deposits from the public and personal sectors is also highly significant, as one would expect. Whilst part of the increase over the period has resulted from the transformation of some building societies into banks, there is also real growth in the figures too. In personal lending there has also been growth over the same period, again some of it accounted for by the accession of building societies to the MBBG.

**Table 7:**

<i>Major British Banking Group lending from UK (non-bank) residents by sector</i>		
End – December	1986	1996
Total public sector sterling advances	£ 372,000,000	£ 492,000,000
Total personal sector sterling advances	£ 58,867,000,000	£ 221,332,000,000

(BBA 1997)

#### 1.3.4. Trends in distribution of banking services

Trends such as so-called "Bancassurance", the hybridisation of service and product providers, (particularly combining banking and insurance providers) have led to banks with larger asset bases and more products and, only recently as technology becomes more sophisticated, the beginning of a different approach to their customers. From the early 1980s, what has been termed a financial supermarket model of provision has displaced the more specialised limited product based approach formerly used. This terminology applied to banks is particularly appropriate as food retailing *supermarkets* such as Tesco and Sainsbury's begin operating their own banking services and Safeway and William Morrisson's team up with Abbey National and Midland respectively to offer an in-store branded banking service.

This movement of retailers into banking has been part of the awakening of banks to the reality that they need to become marketing led-organisations emphasising their customer relationships and branding. Technology is seen to be of assistance to banks in this process. Customer rather than account based IT systems permit the closer tailoring of products and services to meet customers' needs and will also allow institutions to judge the profitability of various products and services and ultimately the profitability of individual customers. This segmentation of customers is something which supermarkets have a head start on through their monitoring of customer purchases based on a "loyalty" shopping card. But it raises some questions as to what this might mean for the low income consumer. The segmentation will eventually permit the banks to understand better which clients are more profitable and might persuade them to devote services only to profitable customers. Alternatively, the segmentation might permit the banks to provide services geared towards all their customers, including the low income consumer which in the latter case, because of the product simplicity, still make money for the bank.

The application of technology has permitted new entrants to banking operating on much lower overheads than established banks. It has also raised fears over whether co-operation with major software suppliers such as Microsoft may be viewed as *sleeping with the enemy*. The necessity to invest heavily is because the scale of the difference in distribution channel costs is staggering. A survey of European Internet Banking by Booz-Allen & Hamilton in 1996 found that an average payment cost on the internet was 13 US cents or less. It cost 26 cents for personal computer banking service using the bank's own software, 54 cents for a telephone banking service and \$1.08 for a bank branch. (Financial Times 12.8.1996). Changing customers' habits so that they move towards these lower cost channels is something which banks are grappling with. The biggest growth area in the UK has been telephone banking where it is estimated by Datamonitor that it is winning 125,000 new users a month and that it will be serving 30 per

cent of the population by the year 2000. (Financial Times 23.12.1996) If customers are to be persuaded to change their habits it will be interesting to watch how many banks pass on to the customer the financial benefit to the bank of operating a lower cost product.

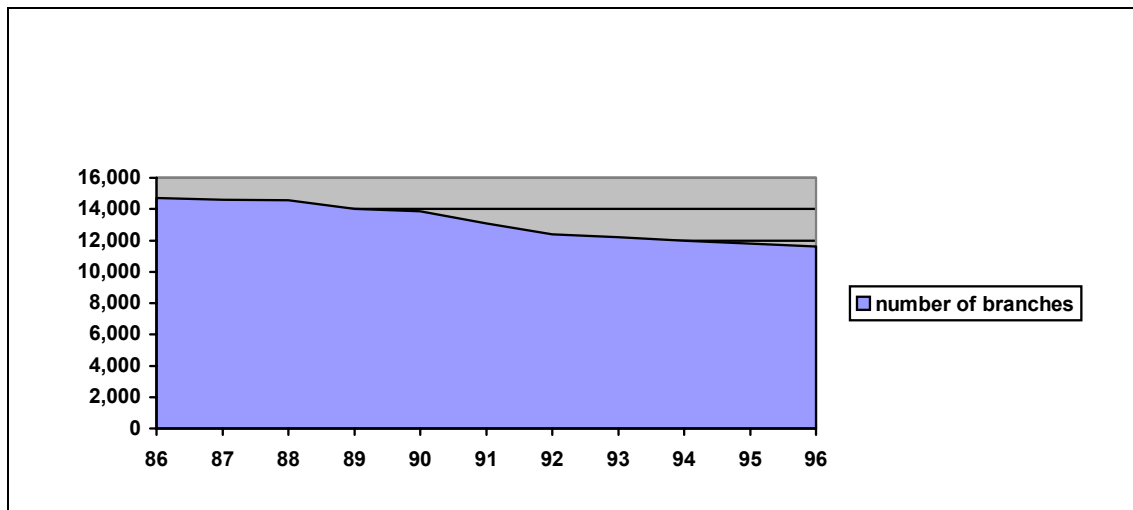
Telephone banking by its very nature restricts access to banking services to customers with telephones or who can afford telephone charges. Telephone banking will therefore exclude from its coverage low income consumers, and leave these more expensive branch based customers with other banks. Telephone banking may present a further problem for the regulator when the services move beyond the operation of a bank account to provision of advice on mortgages and other high value more complex products. Is the call centre operator able to assess the financial requirements of the customer better than in a face to face interview, or is there a sophistication threshold of users of telephone banking services which reduces the burden of customer care? This latter question has already been scrutinised by the European Parliament's Consumer Affairs Committee which in 1995 voted to include financial services within the scope of the proposed Distance Selling Directive. Whilst the European Parliament later in plenary session voted against this inclusion and may consider it in the context of a more specific directive on financial services it illustrates the concern felt by consumer interests in this area.

Trans-national telephone banking and financial services provision is now seen as increasingly likely and will be strengthened by the introduction of the single European currency. Taken to an extreme, technology based rather than branch banking could entail a severing of any sense of community or even national responsibility with banks only undertaking operations wherever they can earn their best margins. Globally operating banks set a high minimum return on investment and a target level return which is equivalent as far as possible across the range of services provided. The social impact of this will be problematic at a community level if low income consumers are not the responsibility of all providers of banking services.

#### 1.4. Branch Networks and Network Planning

Network planning is increasingly important for banks as they re-examine the channels through which they deliver their services. Performance indicators on opening of accounts and transactions of individual branches may not always show the actual worth of a branch to the bank, for example, branches are reported to be very important with regard to retaining "brand loyalty". Nevertheless, in a drive to cut costs the choice between providing branch services compared with a greater dependence on technology is currently apparently quite straightforward for banks. Here banks are now placing their efforts in evaluating the intangibles of branches as centres of customer loyalty and relationship developers, offering a more retail type outlet for their customers. The figures on branch closures indicate how the change is taking place.

**Table 8: High Street Banks Branch Numbers**



(Source BBA 1997)

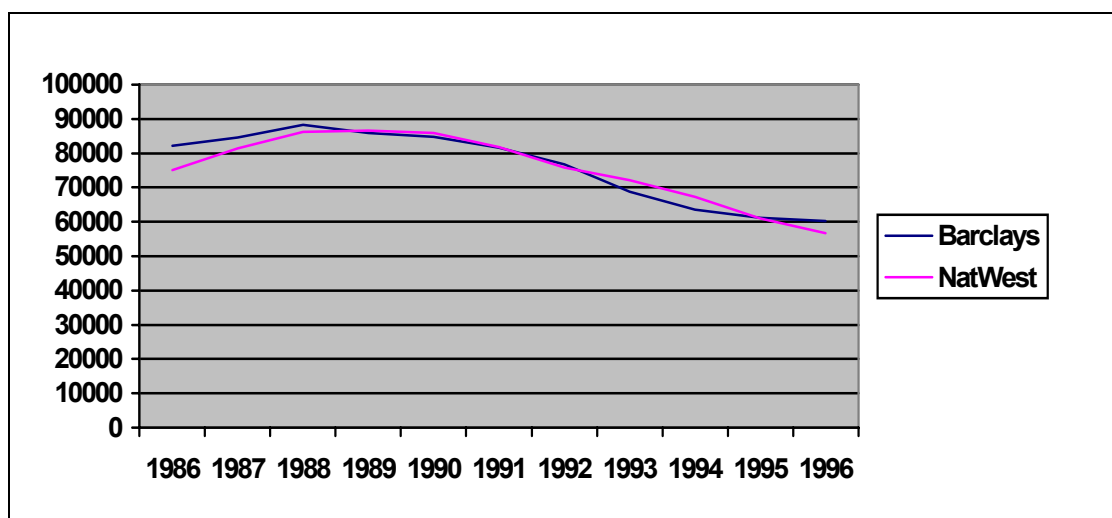
So far as customers are concerned, a KPMG study indicates the remaining popularity of branches, notwithstanding the growth in alternative distribution channels. Unsurprisingly, those in employment were more likely to use telephone banking services than those not working. And those in socio-economic groups D and E, comprising unskilled workers on lower incomes, were less likely to use technology based banking information systems. If banks can segment customers more they may be able to target their distribution channels in a more sophisticated way and transform their branches into more effective operations. The problem for many banks is that their databases are currently not sophisticated enough to draw these distinctions. The trend in bank closures is therefore set to continue, but at what rate and when it might level off is difficult to predict. What might assist in setting this levelling off point is in developing a new concept for the bank branch.

One innovation reported by KPMG introduced by a leading retail bank is a pilot "retail store". It placed emphasis on self-service for routine transactions (vending machines offering currency exchange, stamps and phone cards, and informal meeting areas). It hoped to encourage customers who bank with competitors to enter the branch so as to provide cross-selling opportunities. Its initial results were encouraging with 25% of 8,207 customers in a 4 week period being non-bank account holders, and a conversion rate of sales presentations to products sold of 56%. (KPMG 1997 p.18).

The closure of approximately one in four bank branches over the last ten years has not been without its economic consequences. However, whilst consumers may ideally not want their nearest bank branch to close, it is the banking employee unions, which, on behalf of their members have been most vociferous in their defence of maintaining the extensive branch network which the MBBGs have, and the concern of other interest groups such as chambers of commerce, local authority or consumer groups, has largely been muted. This is perhaps not surprising as 120,000 jobs have been lost at the banking industry since the end of the 1980s. New jobs are being created in telephone banking services but these call centres, which may not be comprised of bank personnel, but be an out-sourced operation, may have a different geographic location from the branch which was closed. The most dramatic changes in staff numbers have been seen at NatWest and Barclays Bank as the table illustrates.

**Table 9: Number of staff**

1.4.1. Barclays and National Westminster



Out of 8 Major British Banking Groups (MBBGs) made up of 40 institutions and handling 70% of UK Sterling banking business institutions, 4 dominate the high street. Moreover, the branches of Barclays, Lloyds, Midland and National Westminster are often in close proximity to those of their competitors concentrating bank branch presence or absence.

1.4.2. High street banks

MBBG Parents	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
<b>Barclays</b>	2767	2712	2645	2586	2476	2281	2119	2090	2050	1,997
<b>Lloyds</b>	2162	2189	2184	2111	1929	1884	1860	1799	1776	1,737
<b>Midland</b>	2127	2090	2042	1957	1824	1716	1713	1706	1701	1,702
<b>NatWest</b>	3101	3086	2997	2805	2683	2541	2545	2410	2215	1,920
<b>TSB Group</b>	1574	1546	1538	1489	1399	1369	1321	1232	1082	1,060

(BBA 1996/1997)

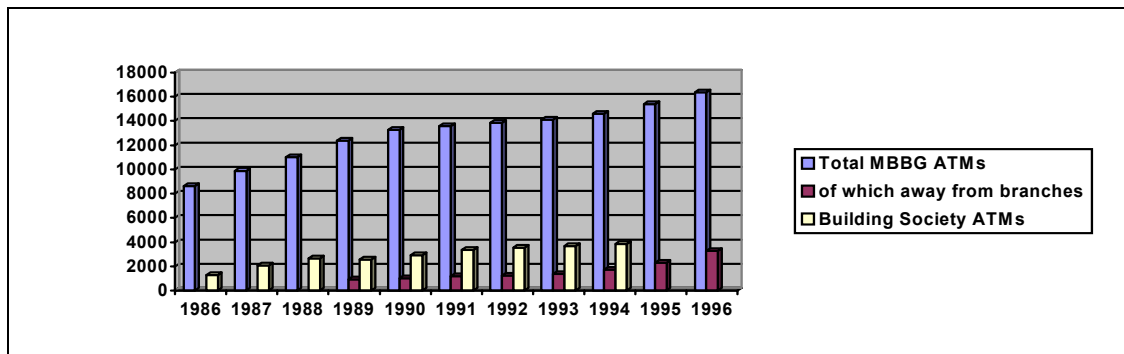
The socio-economic consequences of branch closures may impact more heavily on some geographic areas than others. These consequences are not limited to the loss of income for an area through job losses from the bank branch but may have a consequential negative impact on adjacent shopping areas as customers move elsewhere to obtain cash or pay in deposits and undertake incidental shopping in other localities, removing income generally from the area where the bank branch was located. How this might effect the provision of bank services to low income customers is considered in the next chapter.

A survey has been undertaken of the closure of bank branches in London (NEF 1997). Between 1990 and 1995, it was found that 271 bank branches were closed, making up 20% of the total. This survey further suggested that more than one third of London wards (a local government constituency) have no bank branch presence. Distribu-

tion of the remaining branches is biased towards more prosperous areas which have five times as many branches as in the most deprived areas. It was the less prosperous wards which experienced the highest rate of branch closure.

Banks argue that a shift to telephone banking, increased use of Automatic Teller Machines (ATMs) and greater reliance on technology in general has been a counterbalancing factor for consumer interests. Whilst many of the first ATMs were installed on bank premises there has been a growing location of ATMs at non-bank premises. However, the closure of a branch does not always result in an ATM being installed in its place. Many ATMs have also had a restricted number of services, being limited to cash withdrawals and bank statements. This is likely to change with new functions such as deposit facilities, payment of bills, provision of near draft cheques pre-authorised to specific payees and dispensing of coupons, providing opportunities for local advertising coming on stream. In the United States they have already piloted ALMs Automated Loan Machines with Bank One in West Virginia claiming that the entire loan process, including provision of loan funds to the applicant can take less than 10 minutes. (KPMG 1997 p.19) Whether there will be expensive surcharges for non-customer users of a bank's ATMs as occurs in America will also be interesting to watch.

**Table 10: Number of automated teller machines**



(BBA 1997)

### 1.5. Building Societies

Building societies are mutual institutions, that is they use a corporate form which does not require them to produce profits for shareholders. The owners or members of the society are its customers. In 1992 there were 92 societies varying in size from the Sun Building Society with £1.2m total assets and 655 investors to the Halifax with £58 billion total assets and nearly 12 million members. Most of the societies have a strong regional presence and the top ten largest had a national presence in addition to their regional focus. By 1997, 7 of the top 10 societies from 1992 had merged, been acquired by a bank or had converted into a bank themselves and the number of societies had fallen to just over 70.

The principal business of building societies has been as savings and home mortgage loans organisations. In 1986 building societies had a 43.6% share of the national private savings markets, compared to a bank share of 51.5%. By 1996 this had declined to a 30.7% share and was set to decline further in 1997 as Halifax the largest building society converted to a bank in 1997. Whilst it is a comparatively small number of societies



in number which has converted, the size of those converting has had a destabilising effect on the building society sector as a whole, and in 1997 a knock-on effect on the whole economy as windfalls added to inflation, and led to a rise in interest rates.

Building societies have traditionally had a far more restricted range of products than banks, and for prudential reasons, were limited by law in the type of customers they served and from where they could obtain their funds. Since the mid-1980s there has been a relaxation of regulatory control to permit building societies to access wholesale funding (up to 50% of their funding requirements), to make unsecured consumer credit loans, and to widen the scope of borrowers so as to permit some societies to lend monies to business, or to set up business lending subsidiaries. These powers are wide enough to permit building societies to have a bank subsidiary. Furthermore in a move which parallels Bancassurance, building societies were permitted to conduct a wider range of insurance activities.

The UK has a large owner occupied housing market making changes in the housing sector of important national economic consequences. The late 1980s and early 1990s, recession in the UK punctured the consumer and housing boom and led to weakness in the housing market as borrowers found themselves with negative equity. (Their loan was greater than the value of their property). Net mortgage advances fell to £15 billion in 1995, the lowest figure since 1993. With this background it was considered that some restructuring of the mortgage market was likely and required a diversification of income stream away from mortgages. In the view of some large societies it was to involve demutualisation and conversion into a banking Public Limited Company. This involved agreeing which members should be allocated shares on a conversion and whether there should be a qualifying period of membership before conversion.

Some of the ground rules had been set in the Building Societies Act 1986 which had established that a person should have a two year share saving account to qualify. The purpose of the legislation at that time had been set out by the Government's spokesman Lord Brabazon of Tara in a debate in the House of Lords:-

"The Government are concerned that adequate safeguards should exist to secure that conversions happen for reasons for commercial development and are not decided by the prospect of possible short term financial gains. As the Government have also made clear ever since they published their consultative document on building society conversion in December last year, it is important that the conversion provisions work to prevent speculative flows between societies on rumours of an impending conversion." (Building Societies Association 1996 p.6)

It is clear that the legislation was ineffective as far as this was concerned, and the Government, through the Treasury and the regulator, the Building Societies Commission, failed to protect customers of the remaining societies. The Treasury and Commission had not learned the lessons from the conversions of US savings and loans associations about which they had written in their own consultation paper in December 1995. In June 1997 £1.8 billion poured into the remaining building societies, much of it arising from windfalls from early conversions and share issues.

Some building societies had themselves contributed to the alienation of their members and lack of customer loyalty which the remaining societies are now addressing in a more concerted fashion. During the late 1980s and early 1990s most major societies maximised profits to help diversify into new lines of business, such as estate agency and insurance, rather than offering better rates for customers. One self-confessed *carpet-bagger* expressed it in these unflattering terms in a letter to The Times of 15 July 1997:

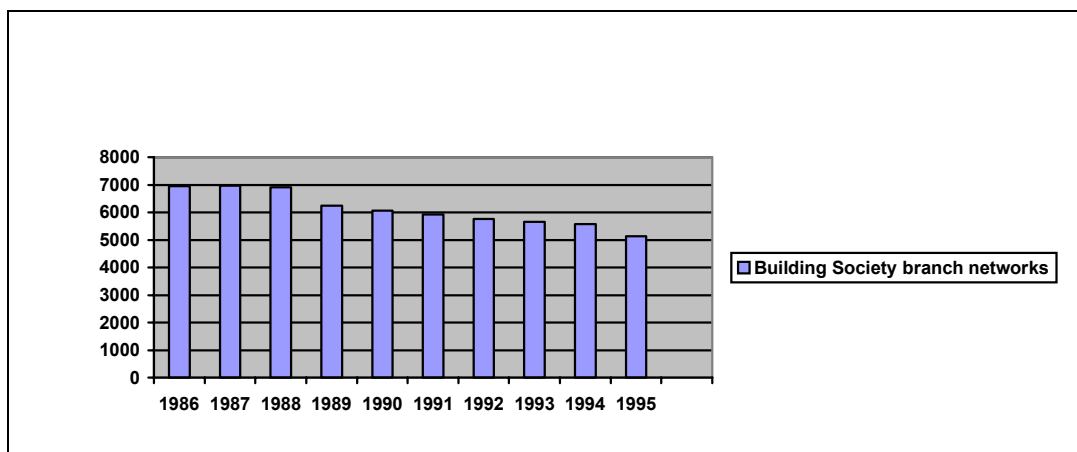
”During the 1980s they (building societies) became marketing machines, dedicated exclusively to increasing reserves and profitability. Investors and borrowers alike were squeezed and ”members” became units of profit on a balance sheet, and targets for unscrupulous financial services selling. The ruthless and cruel policies of aggressive mortgage selling, enforced indemnity policies and rapid repossession, employed during the 1980s and 1990s ensured that the movement lost all public respect and sympathy. Building societies were seen for what they had become, banks in all but name.” (The Times 15.7.1997 p.29)

A more considered view was provided by the National Consumer Council in 1994 with customers reporting that their experience of building societies is becoming ever similar to banks, which translates as a diminution of customer service and possibly accessibility in its widest sense. (NCC 1994)

The principal losers in the conversion process, besides account holders who held accounts on behalf of charities and other trusts in addition to in their own name were low income consumers. Many societies were forced to raise their minimum balance necessary to open an account from £100 in 1995 to at first £500, and some later raised them to £2,500 and £5,000. More importantly, the merger of smaller building societies may result in a loss of innovation in the provision of community based financial services, some of which are referred to in future chapters.

Building societies have also not been exempt from policies of branch closures. With the buoyant house-buying market in the 1980s, building societies opened many branches in high streets and eventually were criticised for taking this policy too far. As the table below indicates building societies have also been closing branches, but not quite at the same rate as banks.

**Table 11 :Building Society UK Branch Networks**



(BBA 1997)

The scale of the change in the building society sector has been enormous. In 1995 two thirds of mortgages and more than half of all savings accounts were with building societies. It is estimated that by the end of 1997, these figures will fall to a quarter and a fifth respectively. There has been much speculation about the ramifications of this trend for the consumer and Which? Magazine has found:

”Our analysis suggests that members of converting societies will receive a poorer deal in the long term than if the societies had stayed mutual.” (May 1997)

They reach this conclusion on the basis that since 1995 the remaining building societies had realised that since they did not need to reward shareholders they could narrow the margins between savings and loans and offer higher interest rates and lower mortgage rates than many banks. This trend they believe is likely to continue. For some borrowers from building societies with an average mortgage of £50,000 which converted into banks it means that their £1,000 windfall will be recouped by higher interest payments on their mortgages within 4 years.

The experience of the building society sector is an interesting example of change in the credit institution sector. Public perception of building societies had been that they were more customer friendly than banks, and perhaps more socially responsible too. Over two decades this advantage has been lost and the two organisations are seen to be on a par. Thus, if banks develop themselves into more customer friendly organisations as their executives require, we query whether there are other elements of social responsibility which could ensure that building societies can be more competitive.

#### 1.6. Post Offices

There is a very strong Post Office presence throughout the UK, each of which offers a range of basic banking service facilities through various products.

##### 1.6.1. Girobank

Girobank was formerly the Post Office bank, but was privatised and purchased by Alliance and Leicester which converted from a building society into a bank itself in 1997.

This is a private bank which uses Post Offices as its branches. It offers a full range of account facilities and is considering offering mortgage advice through Post Offices too.

Notwithstanding the competition in the banking services sector there are still some 20% of the UK adult population who do not have a bank account. The Post Office also handles benefit encashment for Benefits Agency clients who may not have bank accounts. The number of persons receiving benefit payments in cash through this channel is highly significant. Post Offices also provide a range of services over the counter including bill paying credit transfers, international money transfer, postal orders, and international moneygrammes. The Post Office is used by many people who do not have a bank account.

#### 1.6.2. National Savings

A range of National Savings products is available from Post Offices which act as its agents. Existing essentially to subsidise the UK public sector borrowing requirement, National Savings products compete with banks and building societies for customers' savings and accounted for 1.6% of savings in 1996. National Savings does not offer a cheque account facility or banking services, but it may soon acquire the potential to do so as its services are computerised. However, it is unlikely that it will be given further responsibilities until it rids itself of accounting errors which have been highlighted by National Audit Office Reports every year since 1993. (Financial Times 11.7.1997)

**Table 12 : Post Offices**

1984	22,058
1994	19,782
1997	19,172

(Source: Kempson 1994 / Post Office Counters)

#### 1.7. Investments and shareholdings

In order to contrast the UK population's economic participation through savings with that of a direct equity participation, we set out the personal equity holdings data and contrast it with the other principal shareholder groups.

At the beginning of the 1980s the number of individual UK shareholders had reached a low of 3 million people. Currently there are approximately 10 million UK residents who are shareholders (ProShare 1997). The two principal reasons for the growth in individual shareholding have been the privatisation of state and municipal companies and undertakings and a growth in private companies offering employee share schemes to their employees. The wave of building society demutualisations in 1997 will increase this number to nearly 20 million, before newly acquired shareholdings are cashed in. However although the number of shareholders in the UK has grown substantially the average number and value of shares held by each individual is low.

**Table 13 : Percentage of UK Quoted Equities Owned by Each Sector (%)**

<i>Year End</i>	<i>1957</i>	<i>1963</i>	<i>1976</i>	<i>1981</i>	<i>1988</i>	<i>1990</i>	<i>1991</i>	<i>1992</i>	<i>1993</i>	<i>1994</i>
Personal	65.8	54	37.5	28.2	20.6	20.3	19.9	20.4	17.7	20.3
Pension Funds	3.4	6.4	16.8	26.7	30.6	31.6	31.3	32.4	31.5	27.8
Insurance Companies	5.8	10	16.9	20.5	18.6	20.4	20.8	19.5	20	21.9
Investment Trusts	5.2	11.3	10.5	6.4	1.6	1.6	1.5	2.1	2.5	2.0

Source PROSHARE

The personal sector's holdings of equities in 1994 is behind that of pension funds and insurance companies, but its value is comparable with the total personal sector savings with the Major British Banking Groups.

**Table 14 : Value of Holdings held by each sector (£bn)**

<b>Year End</b>	<b>1989</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>
<b>Personal</b>	<b>104.3</b>	<b>90.5</b>	<b>105.3</b>	<b>125.4</b>	<b>141.1</b>	<b>154.6</b>
<b>Pension funds</b>	<b>154.8</b>	<b>140.4</b>	<b>165.7</b>	<b>199.5</b>	<b>251.5</b>	<b>211.8</b>
<b>Insurance companies</b>	<b>93.9</b>	<b>91</b>	<b>110.2</b>	<b>119.8</b>	<b>159.8</b>	<b>167.2</b>
<b>Investment trusts</b>	<b>7.9</b>	<b>6.9</b>	<b>7.8</b>	<b>12.8</b>	<b>19.8</b>	<b>15</b>

(Source: PROSHARE)

## 1.8. Social Responsibility and the Regulatory Environment

This section considers some of the framework legislation for banking and the extent to which there is a social dimension to it, UK banking supervision and the industry's response to concerns from consumers.

### 1.8.1. European Legislation

The Treaty on European Union created a strengthened social dimension to the EC with the establishment of citizenship and a restatement of the social as well as economic aims of the community. The First Banking Directive 77/780/EEC set out conditions to lead to the harmonisation of regulation of credit institutions within the European Union so as to protect savings and to create conditions for competition. It permitted member states to specify in the Directive certain institutions which should be outside of the scope of the directive, and for that list to be amended from time to time. Among UK credit institutions to which the directive would not apply were credit unions.

The Second Banking Directive 89/646/EEC established common criteria for credit institutions so as to permit them to operate with a single licence in all member states.

In force from 1 January 1993, banks incorporated in other member states which were authorised under the Banking Act 1987 on 31 December 1992 automatically became "European authorised institutions". These institutions are recognised by the Bank of England and are authorised by their home states. Some of the European authorised institutions conduct deposit taking activities in the UK but not all of them. The Second

Banking Directive set out a minimum initial capital requirement of 5 million ECU but permitted member states to specify particular categories of credit institutions where authorisation could be given notwithstanding that their initial capital was less, provided that it was not less than 1 million ECU (Article 4(1)). Member states could however set out stricter criteria for authorisation than those set out in Article 4.

The Second Banking Directive introduces a concept of the "general good" pursuant to which a host banking supervisory authority informs a credit institution seeking to operate in the host member state, which has been established in another member state of the conditions under which it must carry on its activities. (Article 19(4)). It also recognises that a host member state may have adopted its own rules in the interest of the general good. (Article 21(5)) With limited exceptions any rules to protect the general good cannot be discriminatory against an institution from another member state. The rules, the European Court has decided can cover the interests of consumers, the protection of workers, and social order among other matters.

Even the limited social requirements contained within the banking directives are absent in the protocol on the establishment of the European Central Bank which gives the European Central Bank an advisory and consultative role in prudential supervision and an overall objective of the European System of Central Banks of price stability. This contrasts with the statute setting up the European Bank for Reconstruction and Development, which gives the latter very wide concerns of social responsibility including, among others, fostering multi-party democracy, private enterprise, and environmentally sound and sustainable development.

#### 1.8.2. Statutory Regulation of Credit Institutions in the UK and the Bank of England

##### **Banking Supervision**

The Banking Act 1987 now contains the principal legislation regulating banking in the UK and implements the two European banking directives. Section 1 of the Act sets out the Bank of England's functions and duties with regard to banking which are twofold:-

*"(1) The Bank of England ("the Bank") shall have the powers conferred on it by this Act and the duty generally to supervise the institutions authorised by it in the exercise of those powers.*

*(2) It shall also be the duty of the Bank to keep under review the operation of this Act and developments in the field of banking which appear to it to be relevant to the exercise of its powers and the discharge of its duties."*

Although the term "banking" appears in the short title of the 1987 Act, the statutory regime is focused on a particular characteristic of banks, namely deposit-taking activities. There is no formal restriction on other activities which banks may carry on in the UK, with regulation being along functional lines. In fact, banks are generally free to undertake all types of financial service business. However separate legal entities within a group will manage unit trusts or offer insurance services, and the Bank of England will take an interest in all the activities carried on by an authorised institution to ensure that it satisfies the Bank's prudential requirements. The Bank of England can request information on any new activities to be undertaken and it may restrict a bank's attempted moves into non-financial business to avoid contamination of its core banking activity. Paragraph 6, of Schedule 3 of the Banking Act 1987 provides that a UK incor-

porated credit institution must have ECU 5 million initial capital at the time it is authorised. There is no derogation from this amount and therefore it does not transpose the flexibility of the Directive.

### 1.8.3. The Bank of England and the Public Policy Framework

The Bank's vision of its public policy goals are set out in its Annual Report and Accounts. The 1996 Report states them as follows:

- *Maintaining the integrity and value of the currency*

Above all, this involves securing price stability as a prerequisite for achieving the wider economic goals of sustainable growth and employment. The Bank does this by influencing decisions on interest rates, on the basis of economic and financial analysis of developments at both home and abroad; by participating in international discussions to promote the health of the world economy; by implementing agreed policy through its market operations and its dealings with the financial system; and by maintaining confidence in the note issue.”

(Since the 1996 report the Bank has been given operational independence by HM Treasury)

- *Maintaining the stability of the financial system, both domestic and international*

The Bank seeks to achieve this through supervising individual institutions and markets; through monitoring the links between financial markets; through analysing the health of the domestic and international economy; through co-operation with other financial supervisors, both nationally and internationally; through promoting sound and efficient payment and settlement arrangements. In exceptional circumstances, the Bank may also provide or organise last resort financial support where this is needed to avoid systemic damage.

- *Seeking to ensure the effectiveness of the UK's financial services*

The UK needs a financial system that offers opportunities for firms of all sizes to have access to capital on terms that give adequate protection to investors, and which enhances the international competitive position of the City of London and other UK financial centres. The Bank aims to achieve these goals through its expertise in the market place; by acting as a catalyst to collective action where market forces alone are deficient; by advising HM Government; and by encouraging British interests through its contacts with financial authorities overseas.”(our italics)

These three core objectives are supplemented by annual strategy objectives which identify current directions of the Bank's policy. The Bank's intervention in the UK banking sector in pursuance of the third of these goals, the effectiveness of the UK's financial services) has since 1993 concentrated on the small firms sector and latterly technology based firms. The Bank has published a regular statistical series since then bringing together available data on the financing needs of small firms and how they are met. They have also published reports assessing the extent to which solutions have been found for the problems identified. Certainly within this area the Bank has identified areas worthy of attention and contributed to the discussion on public and private sector remedies.

The short term agenda of the Bank of England has arguably been concerned with the aftermath of the collapse of Barings Bank, which exposed the Bank to much public

criticism for failing to prevent it. The Bank's strategic aims in 1996 in this area of banking supervision were thus:

- *”to build public, political and market understanding of the appropriate role of banking supervision - both in terms of what is possible and of what is right.*
- *To rebuild confidence among the Bank's banking supervisors, strengthening the staffing and skills, redefining good practice and establishing a robust assurance mechanism.*
- *To continue to build strong relationships with other regulatory bodies in the UK and overseas.*
- *To build on the Bank's reputation as a leader in the debate on financial supervision and regulation.*
- *To continue to push forward with the reform of payment and settlement systems in the UK and abroad”.*

The approach the Bank takes to the social responsibility of banks to provide services which underpin a sustainable economy and stable social and economic environment has not been to leave it entirely to market mechanisms. It can be implied that it views a lightly regulated banking sector as able to adapt itself to provide the financial services which are required by the business community. It also suggests that it views that the personal consumer will also benefit if over the longer term low interest rates continue. The economy will then flourish. However, its intervention in the area of small firms suggests that the Bank recognises that there can be gaps in the banking services markets which should be addressed. One of the problems in the UK to date has been seeking to identify which regulator has responsibility for identifying gaps in the provision of banking services.

The principal regulatory authorities for retail credit institutions and financial services are set out in the table below.

**Table 15 : Regulatory Framework**

<i>LEGISLATION</i>	<i>SCOPE</i>	<i>REGULATOR</i>
Banking Act 1987	Banking supervision	Bank of England,
Consumer Credit Act 1974	Credit for consumers	Office of Fair Trading
Financial Services Act 1986	Investment business	Securities and Investments Board Personal Investment Authority
Building Societies Act 1986	Mortgage backed lending and savings	Building Societies Commission
Credit Unions Act 1979	Savings and loans co-operatives	Registry of Friendly Societies
Friendly Societies Act 1974	Small savings and life assurance	Friendly Societies Commission

### **Industry self-regulation**

Banks and building societies both have an ombudsman scheme. The building society scheme has been established on a statutory basis and the bank ombudsman scheme is voluntary.



The banking ombudsman scheme, established in 1986, is intended to "level the playing field" between banks and their customers according to its 1995/1996 report. Its purpose is stated as dealing with unresolved complaints about the provision of banking services until the matter is settled. It assumes that banks themselves will have a procedure for resolving disputes internally. It is a voluntary scheme established by signatory banks.

Appointed by an independent council, the Ombudsman reports to that same body once a year on complaints from individuals, people and companies who have *received a service from a bank*. The latter are only eligible to complain to him or her if they have an annual turnover of less than £1 million. Importantly, *general bank policies and commercial lending decisions* are not dealt with although maladministration relating to lending decisions is within the remit of the scheme.

In cases of complaint the Ombudsman has power to award up to £100,000 using a "fair in all the circumstances" test to include matters such as inconvenience to the customer following a mistake by the bank. The scheme is essentially a form of alternative dispute resolution, a free service for complainants and at the time it was established the first of its kind in the world.

The Building Society Ombudsman was established in 1987 and is limited to individuals complainants, and not corporate customers, about the operation or termination of an account or about the provision of a service. The Building Societies Ombudsman takes the view that that the definition of an individual in his terms of reference is suitably wide so as to encompass non-account holders and persons other than customers. It plays a similar role in respect of building societies as the Banking Ombudsman has with banks, although a telephone enquiry to the office of the ombudsman suggested they would not deal with consumers who had been refused access to an account by a building society.

### **The Banking Code**

Establishment of The Banking Ombudsman was instrumental in pushing the banks to establish a common Code of Banking Practice which was duly adopted in 1992.

"The Banking Code", is a code of practice observed by signatory banks, building societies and card issuers in their relations with personal customers. The Code was devised to promote good banking practice and is divided into sections covering aspects of the relationship between these organisations and their clients.

In many respects the Code is part of a credit institution's social responsibility to its customers. In preparing the third edition of the Code published in July 1997, The British Bankers Association consulted with consumer organisations, as a consequence of which there is now provision in the Code for best practice for dealing with customers in financial difficulties. In addition consumer representation has been invited on to an Independent Review Body for the Banking and Mortgage Codes. Banks and building societies adhering to the Code produce an annual compliance statement which will be sent to the Independent Review Body for scrutiny.

There is a separate Code of practice in respect of mortgages issued by the Council of Mortgage Lenders, which is comprised of banks and building societies too. It also issued a new edition in July 1997.

## **Consumer Credit Regulation**

Consumer credit licences are required from the Office of Fair Trading for consumer lending business which encompasses both the finance and leasing of consumer goods and money lending. Both the Finance and Leasing Association and the Consumer Credit Trade Association have arbitration schemes in respect of complaints against members but there is no ombudsman scheme.

### 1.9. Financial Exclusion and the Limits of Social Responsibility

Notwithstanding the rise in standards of self-regulation as a consequence of successive codes of practice the banking and financial services sector in the UK has been involved in several significant anti-customer practices over the last decade which run counter to the development of more socially responsible banking behaviour. Many of these have been highlighted in the reports of Ombudsmen for the industry. The most significant financially for the customer and the credit institution have been those relating to mortgage and pension products. They include:

- Unsatisfactory care for mortgage customers who fall in arrears and suffer repossession of their property
- The sale of mortgage indemnity guarantee policies (which protect the lender if the forced sale value of the property is less than the loan to the borrower)
- The sale of endowment policies in connection with a mortgage where a repayment mortgage may be more suitable
- The miss-selling of pensions (where up to 2.5 million people may have been sold a pension which was not appropriate for their circumstances).

There were also large numbers of complaints arising out of the schemes for the demutualisation of building societies.

The extent of the concern of the approach taken by banks to their new Bancassurance business is highlighted by the Consumers Association suggesting that banks should be excluded from providing new stakeholder pensions suggested by the Government and even the regulator, the Office of Fair Trading, suggesting that mutual organisations might have a big role in running the proposed designated personal pensions.

The extent of the failure of customer care in these areas is not that only of the credit institutions themselves, but also that of the regulators for whom the consumer interest was not sufficiently high on the agenda at the time the problems were developing, or for whom pass the parcel of responsibility may have been the order of the day, because of the lack of clarity in the regulation of issues of concern for consumers. With competitive pressure among credit institutions increasing as new technology driven players enter the market, the next consumer problem may soon arrive.

If credit institutions' performance with existing customers is patchy in some areas, their responsibility to low income consumers who are either not customers at all, or not preferred customers raises wider questions about the mutualisation of social responsibility in order to share the burden amongst credit institutions. The insurance sector identifies this issue in a parallel way. In a briefing note for the insurance industry the Association of British Insurers commented:

”The use of more precise underwriting techniques could lead to some risks being considered as uninsurable or alternatively insurable at such a price which for those who want it is unaffordable. This could see pressure, however unjustified, for insurers to be obliged to

provide cover by compulsion as is the case in some countries overseas.” (Financial Times 10.9.1996)

Competitive pressures may lead sectors of the banking community towards a so-called *flight to quality*, seeking higher returns and lower costs. There is a compelling argument that this may lead to discrimination against low-income and disadvantaged groups since, according to some consumer groups, it is becoming increasingly difficult for certain people to gain access to the mainstream financial system. This is something which will be explored in the next chapter. The consequences of this are becoming increasingly problematic with the growth of non-cash transactions now accounting for a third of financial transactions both in the UK and USA (Warley 1994).

Shifts away from free banking and to true-cost finance of bank branches may hit the low income customer. It would doubtless never be acceptable in a national postal system, begging the question whether access to mainstream financial services is really analogous. Unlike US banks which have a responsibility to undertake negotiated restructuring and network planning to ensure future plans do not adversely affect their communities, UK banks may be depriving poor areas from a level of financial service provision that US citizens have not lost.

Gosling (1996) briefly suggests that the answer may lie in building an alternative financial infrastructure with social and not-for-profit aims, to foster growth among the economically disadvantaged. It is important however to view this as a very serious and wide ranging policy decision which would require evidence as to the necessity, the cost and responsibility for implementation, and would be likely to require a co-ordinated approach by the disparate regulators of credit for low income consumers.

A step in this direction may have been made. Following an announcement by Chancellor of the Exchequer Gordon Brown in June 1997, the supervisory regime will change in stages from the spring of 1998 with the supervisory functions listed in table 13 *infra*, excepting consumer credit regulation, passing to what is currently being termed “NewRo”. This is a merger of existing regulatory bodies together with the insurance Directorate of the Department of Trade and Industry; the Investment Management Regulatory Organisation, the Personal Investment Authority and the Securities and Futures Authority. The Report of those bodies to the Chancellor suggests that they will seek to ensure that industry practitioners and consumers are able to contribute their expertise and views to its policy formation and decision making, that it will conduct research into the needs and views of consumers and financial services and that consumers are represented on the Board of *NewRo* (SIB 1997). The missing element from this picture is whether the functions of the Office of Fair Trading in relation to the licensing of consumer credit should also be incorporated as a responsibility of *NewRo*.

#### 1.10. Conclusions

The statutory regulators of the banking services industry have so far not taken a systematic approach to issues of social responsibility, defining what should be included within that approach and how it might be regulated or encouraged through self-regulation. Partly, this appears to have been as a consequence of an uncoordinated approach to regulation.

The banking services industry has itself recognised some areas of social responsibility and through Codes of Practice and Ombudsmen schemes has sought to bring standards of social responsibility to consumers into mainstream banking services. In addi-

tion, some banks have gone further through initiatives such as BiTC's Per Cent Club. The inclusion of consumer interests in consultation and more recently in reporting mechanisms is to be welcomed as a step which might accelerate an increase in standards. Recent scandals suggest that there is a considerable room for improvement in what has become areas of mainstream operation such as mortgage selling, insurance related products and pensions.

The impact of technology on banking services is still in its infancy, but there is concern that it could lead to *cherry picking* of customers, and the avoidance of wider areas of social responsibility by technology driven banking service providers. The relegation of these wider areas of social responsibility to charity and *good causes* budgets is unlikely to be a solution in this area. This raises questions of whether the burden of social responsibility can or should be shared between banks and if so whether on a voluntary basis. It also raises the question of how to make areas of social responsibility more commercially attractive for banks to operate in.

In the re-definition of channels of distribution, how these might be adapted to the disadvantaged should be examined. The KPMG study on this matter suggested that a mobile sales force should not be discounted. Certainly, consideration might be given to the opportunities for the combination of functions of home banking and home insurance provision. With the establishment of a bank by the Prudential Corporation, the UK's biggest quoted insurer with its own 5,500 strong direct sales force, the challenge may come quite soon.

The Bank of England as part of its regulatory role has developed contacts with regulatory authorities in other member states of the European Union and internationally in order to understand how it can best regulate what are increasingly European and global banks. Part of the agenda for discussions should be the social responsibility of banks in European and global markets.

The inclusion of consumer interests in the role and decision making functions of NewRo are to be welcomed. There remains a question as to whether the responsibility for the licensing of consumer credit should also be transferred from the office of Fair Trading to this body.

The adherence of the United Kingdom to European Monetary Union is likely to clarify the costs of banking services across Europe. On a simple cost benefit analysis many consumers may conceivably be attracted by lower cost services provided by a non-branch banking service based in another member state. But the question of how to create an expanded European concept of the "general good" is likely to be an issue for EU Institutions seeking to ensure common standards of social responsibility in banking services throughout the European Union.

## 2. Is there an insufficient and/or inadequate supply of financial services in the UK?

### 2.1. Introduction

This chapter will consider whether there are insufficiencies and/or inadequacies of supply in three areas of mainstream banking products and services – access to consumer

banking services; access to commercial micro-credit; and access by voluntary organisations to loan finance. While it may not be surprising that some people and organisations have relatively *more* difficulty in getting access to financial services than others, this chapter will examine whether there are gaps in the market, which would mean that there are market failures rather than market effects.

The question of market imperfections, market effects and marketing all have a bearing on this chapter. For example, the advertising of high street banking services is generally not pitched at people on low-incomes (with the exception of students), whether they are appropriate products and services or not (National Consumer Council 1995). We will examine whether people reasonably requiring a basic banking service are left outside the mainstream banking system, and if so, whether that is because the current market cannot provide suitable products and services or whether it has not addressed these matters.

Start-up businesses are *the* riskiest type of investment, especially when proposed by someone who neither has start-up capital herself nor experience of starting and running a business. But if the business idea is a good one, it should arguably be possible for an entrepreneur to borrow modest sums to start up in business - a facility which is available and has been very successful in some developing economies. The second part of this chapter will look at the availability of so-called micro-finance in the UK.

With the advent of the National Lottery, the general restrictions on central and local government spending, and an apparent peak in personal donations, voluntary organisations (the third sector) are generally experiencing greater uncertainty with regard to their income. There has been some recognition of the needs of this sector by banks, but the establishment of new specialist credit institutions in this sector begs the question whether and to what extent the mainstream providers of financial services are distancing themselves from this demand.

## 2.2. Consumer access to a basic banking service

Access to a banking service is important because it can provide a gateway to other services at lower costs than are available on a cash paying basis. It enables cheques to be cashed by payment and later withdrawal. It permits saving for payments by direct debit and standing order, and can provide a track record which can lead on to other services such as the provision of credit. This section looks at how many consumers do not have a bank account, what are the elements of a basic banking service, are there difficulties in obtaining access to a banking service and how this might be improved.

### 2.2.1. Consumers without a basic banking service

There have been several studies undertaken since 1990 which have considered how many people do not have a bank account and in which socio-economic groups they fall. Until the start of this decade there was a sizeable growth in persons with current accounts. In 1975 the percentage stood at 45% of UK adults (Kempson 1994). More recent data estimates that it has increased to between 80% and 85% of the adult population.

- about one in five of the population does not have access to a current account (Kempson 1994)

- 85% of all adults in Britain (15+) have at least one current account, 70% with a bank and the remaining 15% with a building society. (Mintel 1993)
- 81% of UK households use a current account (Berthoud & Kempson 1992)

In 1991, this put the UK in the top end of the range of European countries for bank accounts although 10 out of 16 other European countries had higher percentages. Pensioners, lone parents, housewives, and the unemployed have the lowest percentage of bank accounts as the table below indicates.

**Table 16 : Groups with the lowest penetration of current accounts**

<b>Age and family circumstances</b>	<b>percentage of households without a current account</b>
aged over 70	30
lone parent	52
Separated or divorced in last 3 years	30
<b>Work and employment status</b>	
full-time housewife & mother	63
unemployed	52
disabled	40
retired	28
part-time work	26
unskilled work	37
<b>Area</b>	
run down area	39
very run down area	55
Scotland	29
Northern Ireland	31

(Kempson 1994)

There are clearly sectors of the population who find it easier to operate in cash rather than operate with a bank account, which usually comes with a cheque book. These are people who are not necessarily excluded from the banking system, but have decided to opt out (Kempson 1994). For some, it is a concern that they might be charged for becoming overdrawn. Since charges for unauthorised overdrafts are very expensive, some low income consumers prefer to have accounts with building societies which traditionally did not provide current account cheque books. For others it may simply be the case that they prefer cash budgeting. Those without bank accounts the National Consumer Council found, used the Post Office in order to cash their State pension or benefit cheques. Cashing other cheques without a bank account can be problematic, since cheques are all closed and for account payee only. In the UK as in the US, as we will report in Chapter Three, cheque cashing bureaux have sprung up in low income communities.

In some areas building societies have been happy to have accounts with minimal balances and offer a cheque cashing facility using payment through the member's account. The pressure on building societies arising out of de-mutualisation and the increase in minimum opening account balances has made it difficult for some societies to continue these facilities.

The conclusion reached by the National Consumer Council was that there is a universal need for basic facilities for receiving payments and paying bills. The report by Kempson reached the same conclusion concerning a facility for cashing closed cheques. In its latest report on Financial Services and Low income consumers in 1997, the National Consumer Council has gone one stage further and have suggested it is time to consider whether there should be a right under legislation to hold a basic banking facility, as exists in Sweden and France.

#### 2.2.2. Elements of a basic banking service

There are several components to a basic banking service as was highlighted above in relation to cheque encashment, and current account cheque book facilities. They include:

- cash deposit at branch counter
- cash withdrawal at branch counter
- cheque deposit at branch counter
- electronic funds transfer into account
- electronic funds transfer from account
- direct debit instruction
- standing order instruction
- pre-printed cheque

It appears that building societies have traditionally been much better able to provide this basic banking service than banks, which have offered a cheque book where the customer is responsible for ensuring that she stays in credit, rather than a passbook, which prevents funds being withdrawn which are not in the account. Credit institutions are already differentiating between existing customers in the banking service which they offer to them. While 20% of adults in the UK do not have a current account, 30% do not have a cheque book and up to 40% do not have a cash card (Kempson 1994).

#### 2.2.3. Additional facilities

There are a number of facilities which might be regarded as additional or a second stage of facilities, which are considered to leave a credit institution at risk of non-payment.

**Table 17**

Facility	Requirement
Cash withdrawal from ATM	Cashpoint card and PIN
Cash deposit at ATM	
Cheque	Chequebook
Guaranteed cheque	Cheque guarantee card
Cashback at retailers	Debit card
Electronic funds transfer at point of sale	Debit card
Telephone banking	Access to a telephone
On-line banking	Bank in-house software

Technology is however blurring the boundaries of what might be included within a basic banking service. Usually one single card incorporates ATM withdrawal facility, cheque guarantee facility and debit facility (*Visa Delta* or *Switch*), although these may be available separately. The arrival of Solo, (a card designed for the young person's market) *Electron* and *Visa Cash* card payment systems makes this area more complex. *Solo*, *Electron* and *Visa Cash* cards have the potential to change the nature of basic banking service products and are particularly relevant for our purposes since they do not require credit authorisation. This could enable a credit institution to offer a debit card as part of the basic banking service rather than as an additional feature since it would not be possible to go overdrawn.

#### 2.2.4. Standards of access to a basic banking service

The Banking Code of Practice is a voluntary code setting standards of good banking practice to be followed by banks and building societies in their relations with personal customers in the United Kingdom. It sets out what might be expected of a bank when a person seeks to open an account and make an application to borrow money.

The Banking Code provides a definition for a "basic banking service":

"The opening, maintenance and operation of accounts for money transmission by means of cheque and other debit instruments. This would normally be a current account."

No mention is made of credit, but, since the ability to go overdraw necessarily accompanies the use of a cheque book, it is arguable that a certain amount of credit *authorisation* is, or at least has been an essential component of a current account. This is a crucial point in two respects. Firstly, it suggests inadvertently perhaps that there is currently an implied right to small amounts of credit as part of a basic banking service, and secondly, that in considering new customers who only wish to have a basic facility which does not permit them to go overdrawn banks are still refusing customers where the risk profile as long as no credit is permitted could be zero.



### 2.2.5. Identification

When you (the customer) first apply to open an account, we (the bank) will tell you what identification we need to prove identity. This is important for your security and is required by law. We will also tell you what checks we may make with credit reference agencies.

The Code also helps explain what credit reference agencies are:

”Organisations, licensed under the Consumer Credit Act 1974, which hold information about individuals which is of relevance to lenders. Banks and building societies may refer to these agencies to assist with various decisions, eg. whether or not to open an account or provide loans or grant credit. Banks and building societies may give information to or seek information from these agencies.”

The Banking Code at this point does not indicate on what grounds a person might be refused an account. Although research suggests that instances of outright refusal were low it appears it can occur for several reasons. The person may have a low income, they may have a past history of debt or they have received a poor credit reference check which may or may not be accurate. There are between three to four million people with County Court Judgements outstanding against them at any one time.

So far as lending is concerned the Code is more extensive: Financial Assessment

All lending will be subject to our assessment of your ability to repay. This assessment may include:

- taking into account your income and commitments;
- how you have handled your financial affairs in the past;
- information obtained from credit reference agencies and, with your consent, others, for example employers, other lenders and landlords;
- information supplied by you, including verification of your identity and the purpose of the borrowing;
- credit assessment techniques, for example credit scoring;
- your age;
- any security provided.

In addition to these criteria consideration needs to be given as to the type of credit facility available to low income consumers. Banks currently have two lending products – the overdraft, which is the facility generally available for amounts of up to £500, and the personal loan which begins at between £500 and £800 and will be on a term basis.

The high street banks are now marketing fee paying accounts which *inter alia* come with a small overdraft "buffer zone" as standard, if authorisation is given to open the account. Increasingly bank customers are demanding increased flexibility in crossing the line between credit and overdraft with some banks offering periods of grace. For example, an unexpected overdraft for a very short period is no longer universally penalised as long as the account is credited within a few days. The problem for some low income consumers is that the overdraft is a too undisciplined facility for consumers whose circumstances provide little margin for error and where the penalties for erring are very high.

Consumer organisations and independent research have suggested that there is a pressing need for affordable credit for low income consumers in addition to the facility for handling closed cheques (Kempson 1994), (Citizens Advice Bureau 1993), (NCC

1995). To date banks and building societies have not re-designed some of their current products to suit this market.

#### 2.2.6. Towards a wider definition of a basic banking service

It is perhaps time to consider whether there should be a wider definition of a basic banking service which is more precise on the product provided and more precise on access criteria. Among the elements making up our assessment of access are:

- *geographical*
- *technological*
- *appropriateness of products / affordability*
- *cost*
- *marketing*
- *credit assessment techniques*
- *competitiveness*

#### **Geography**

Geography is still an important factor in access to banking services, particularly for low income consumers. The widespread policy of bank branch closures has led to claims of "financial exclusion" and implicit red-lining in poorer areas of the UK (if redlining is defined as a conscious or unconscious policy of discrimination on grounds of deprivation).

The extreme problems of geographical financial exclusion are perhaps best illustrated by the Kempson Report 1994 and the New Economics Foundation of 1997. Kempson reported that in the inner city ward of Aston in Birmingham:-

”The Trustees Savings Bank...is now leaving the ward completely. ...There are only four small building society branches left in Aston...In November 1988 there were 13 clearing bank branches in the ward. From August 1991... there will be only five left.”(Kempson 1994)

The New Economics Foundation study looked at bank branch closure in 14 inner London boroughs. Their sample was made up of 1594 bank branches which were active between January 1990 and January 1995. The study reported that between 1990 and 1995, 271 bank branches were closed, 20% of all London branches leaving 126 of 322 London wards (a division of a borough) without a bank branch in 1995. The wealthiest wards apparently have on average five bank branches for every one branch in the more deprived wards, with the rate of bank branch closure fastest in the latter (NEF 1997).

Studies undertaken in the United States where a similar pattern of branch closures occurred suggest that new patterns of credit creation takes place as money and credit is re-directed away from poorer to richer areas (Leyshon and Thrift 1994). This can reinforce a spiral of socio-economic decline of a geographic area.

**Table 18: Inner London Boroughs Bank Branches**

Borough	Deprivation rank (1=worst)	Number of branches	
		1990	1995
City of London	14	384	308
Westminster	13	328	258
Hackney	3	100	81
Camden	9	91	63
Kensington & Chelsea	11	70	61
Islington	4	66	57
Wandsworth	12	62	48
Southwark	2	47	43
Tower Hamlets	5	43	34
Lambeth	6	45	32
Lewisham	8	32	27
Haringey	7	31	24
Newham	1	25	21
Hammersmith & Fulham	10	18	14

(NEF 1997)

It has also been suggested that the movement of supermarkets into banking may improve geographical distribution of banking services. For this to be the case it must be predicated on a supermarket wishing to operate in an area of low income consumers, and the supermarket bank accepting low-income consumers as their customers. Whilst there are some supermarkets who specialise in low income consumers, none of the recent entrants into supermarket banking appear to be targeting the low income customer.

Where branch closures have occurred there have been discussions with bank trade unions, and sometimes customers and community representatives. In some instances protests have been orchestrated or enabled, particularly by the bank trade union, which is also concerned about the loss of jobs for its employees. Occasionally, closure has been deferred. There is a strong case to be made for there to be a formal programme of consultation when a branch closes. This might include consultation with:-

- customers, personal and business
- trade unions and employees
- the local authority
- the Chamber of Commerce
- the Training and Enterprise Council, or Local Enterprise Council
- Business Link
- any relevant credit union

There should be time limits on that consultation and the bank should issue a statement as to the results of that consultation and its subsequent decision. This might permit other commercial alternatives to come forward involving financial support for the bank where a local service was being provided; a downsizing of the bank's branch operations, but not its closure; the support by the bank for an alternative credit provider, such as a credit union, or ensuring that an appropriate ATM facility was available.

De-mutualisation and bank mergers have accelerated the process of branch closures. Whether there should be a legal requirement for consultation on branch closures has been the subject of debate in the House of Lords during the debate on the Lloyds TSB Bill. This Bill was to permit the merger of the two sets of branch networks. It was a Private Bill. Lord Dubs, a Labour Peer speaking in the debate indicated that the Banking Insurance and Finance Union had identified 650 bank branches which were at risk of closure due to close proximity. He suggested:

”what is needed is a proper system of consultation with the union, customers, local businesses and local authorities before closure takes place. In the United States it is not so easy for closures to take place without some agreement being reached with consumer and community groups.” (Hansard 5.3.1997, 1921)

### **Technology**

Telephone banking, on-line banking and technological developments in general may not improve access to a basic banking service by a low income consumer unless steps are taken to include those without access to a telephone line, never mind a personal computer. Perhaps installing terminal access points in public areas such as libraries or schools which are already computerised and which may already be obtaining assistance under a bank’s charity programme might be worthy of consideration.

### **Appropriateness of products**

In the early days of banking in the nineteenth century savings banks were established which developed a service aimed at the low income consumer. As has been seen, a bank current account includes many different facilities, some of which are not entirely appropriate for low income consumers and contribute to their exclusion. However, as the introduction of cards such as Solo, Visa cash and Electron has demonstrated, banks could market the ability to open a cash account, ie one with just an ATM card or with new technology, a debit card which would give all the benefits of a cheque and cheque guarantee card without any possibility or danger of going overdrawn, thus fulfilling the technological criteria for a newly defined basic banking product.

And in defining the appropriateness of a product consideration needs to be given to the transparent costs of operating a bank account so as to ensure that the customer knows in advance what the cost of a basic banking service might be.

### **Cost of accounts and affordability**

Personal bank accounts run in credit are generally free to the customer in the UK, although banks have moved away from offering interest on current account balances as interest rates have dropped. Interest is still available on building society current accounts. High street banks have found strong resistance from customers to pay for a bank account which means banks will not risk introducing compulsory fees but are rather encouraging customers to pay additional fees for additional levels of service.

- to open an account it costs the credit institution in the region of £15
- twice weekly use of a debit card costs £24 a year
- twice weekly use of an ATM costs £65 a year

If banks are able to offer a basic banking service involving a debit card which does not permit overdrawal combined with ATM use then their costs would be more affordable than some current account facilities with cheque book and without a cheque guarantee card where nonetheless the customer can go overdrawn.

The simplest facility as far as the customer is concerned is a cheque cashing facility, where all monies are drawn when cleared. This customer is not considered attractive by most banks, nor is the customer with a low credit balance. The concern that the bank has is that the facility does not pay for itself. Discussions with building societies suggest that neither customer is particularly a financial loss for them provided that the service given to them is minimal in terms of statements of account.

Consideration should be given as to whether there should be an obligation on all retail credit institutions as a condition of their authorisation to offer a basic banking service for all who request it.

As part of the process of de-mutualisation the larger building societies went through a process of closing accounts of account holders with little monies in their accounts and conducting few transactions. Standards should be set in respect of the criteria for closure of an account which does not militate against the low income consumer. It should also be a factor to be taken into account by a regulator in considering take-overs or mergers of credit institutions.

### **Marketing**

If low income consumers are to have a service from credit institutions it will be important to market suitable banking products to them. Low income consumers may not be the most confident of receiving a service from mainstream banks.

### **Credit Scoring**

Credit scoring is a system which banks and building societies use to assist in making decisions about granting consumer credit. Credit scoring uses statistical techniques to measure the likelihood that an application for credit will be a good credit risk. The Midland Bank explain it in this way:-

"Credit scoring is a way for us to consider the risks of letting you open an account or borrow money. We do this by comparing what we know about you with our experience of other customers." (Midland Bank 1997)

Credit scoring and a general de facto removal of branch manager authority in authorising credit is generally thought to have led to greater access to personal credit and more consistency in decisions. Some consumer groups argue for a return to a more personalised service in the area of low-value business. This seems unlikely as it is going against the current trends, unless it forms part of a mobile service identified by KPMG as a new distribution channel. But there have been some problems with credit reference techniques:

".. while a bank account is increasingly important to the consumer, there is evidence that banks are using computerised credit scoring to decide whether to accept customers, thus excluding those with poor credit histories from opening bank accounts at all." (NCC 1995)

There is a Code of Practice "Guide to Credit Scoring" referred to in the Banking Code, but the process by which a bank makes a decision on acceptability of a new customer is not open to public scrutiny as, clearly it is how banks run their business. County Court Judgements (for non-payment of a debt), house repossession and ultimately bankruptcy are the worst indicators in credit scoring, but not having a bank account is also one. Address may also be significant. Cases have arisen where the person applying for credit or to open an account may not be responsible for the credit history at the particular residence or business premises, but suffers because of the address. There are ways of ap-

pealing against incorrect credit references, and banks themselves may have procedures to permit a person to appeal against a refusal to open an account or to grant credit.

Credit scoring and credit reference agencies are heavily relied upon by banks and determine access to a basic banking service and to credit facilities. As an assessment technique, this has advantages and disadvantages in regulating access to a current account. Primarily, the question must be asked whether it should be possible to refuse to open an account on the basis of a credit score where the service to be provided to the customer does not put the bank at risk. If a person has a basic banking service which does not involve a cheque book, or other access to credit then the bank is not placed at risk. The customer may not be a profitable customer for the bank, but should this be a ground on which a bank can refuse a customer?

Credit scoring is a process which cannot provide more than indicators towards a person's credit worthiness and does not allow for individual circumstances which may make the applicant a much better credit risk than is immediately apparent. For low income consumers, the first hurdle may be to obtain an account. Once over that hurdle, the account itself may contribute to providing an indicator of money management on which a credit decision can be made. For low income consumers the test may be whether it is possible to re-calibrate authorisation criteria for small amounts of credit, so that people, even those on the lowest income can qualify. It is another question altogether to force banks to accept the truly uncreditworthy.

### **Competitiveness**

If banks and building societies are to produce products which provide not only access to a basic banking services, but also to credit on terms which a low income consumer can afford then it will need to be a competitive product for the bank itself (unless there is some legal obligation to provide such a product) as well as for the consumer.

#### 2.2.7. Summary

It does not seem that a significant number of people are actually refused access to a basic banking service or elements of it and it would be inappropriate to concentrate on the repercussions of personal bankruptcy and people with a very bad or dishonest credit history in this study, although clearly the needs of such people should not be ignored. Ultimately, we submit high street bank current account products available are simply not pitched to lower income consumers' needs either in their content or, in terms of branch closure and use of technology, means of delivery.

Persons relying on social security and other state benefits payments will generally have the lowest incomes and consequently suffer the type of adverse credit rating which may lead to mainstream banking service and credit refusals. It is our recommendation that , while it will not be an anti-poverty tool, the 20 per cent of UK consumers without a basic banking service can legitimately expect access to most if not all of the elements of a basic banking service, whether they choose to use it or not. And the link to the receipt of benefits payments unquestionably flags an obvious means of encouraging the use and offsetting the cost of accounts.

While cash may be objectively the best medium of money transmission in some circumstances and some consumers will always prefer to use cash as much as possible, benefits agency clients could be encouraged to have their payments made into an ac-

count through an incentive, such incentive to be balanced against the saving made by the benefits agency avoiding the usual cash transaction.

The elements of the basic banking product which we envisage are the following:

- free banking or low cost covering charges
- no penalty charges and transparency at all levels
- deposit facility at counter, at ATMs and by post
- withdrawal facility at branch counter and through ATMs
- ATM cash withdrawal card
- debit card
- standing order facility
- direct debit facility and, we envisage within a few years
- telephone and internet banking service

Without conducting market research there will be a certain arbitrariness about the choice of these elements and while a cheque book and cheque guarantee card are certainly useful, we query the need to issue this facility as a routine matter with the widespread use of EFTPOS technology. Cheques or rather cheque guarantee cards allow the drawer to go overdrawn without authorisation. By not allowing this to be possible, the banking institution will be less concerned about credit authorisation in opening an account and will remove the worry which certain consumers may express in going overdrawn without intending to.

As regards standing orders and direct debits, it is usual practice for all customers who rely on a regular income to put these into effect shortly after the regular payment into the account. We understand that banks may be developing a certain flexibility in dealing with technical overdrafts; where for example a payment precedes a deposit needed to cover it by a very short period and on such occasions will not penalise the customer. This sort of flexibility would be particularly welcomed by lower-income consumers and should arguably form part of a basic banking service.

Debit cards seem ideal for the purposes of consumers who do not want to risk spending more than they have but would appreciate the convenience of a credit card type means of payment. They are accepted in most retail outlets and offer a cash-back cash withdrawal facility at the point of purchase, allowing easy access to cash which is in the account. A *smart card* showing what balance is left and the availability of a read out at the point of sale may also facilitate better account management for some consumers.

While it may not be appropriate in every case and we accept the contentious aspect of this submission, even people on state benefit level incomes may legitimately need access from mainstream institutions to the following services which do involve credit authorisation. As moneylending companies are aware, for people on benefit things can only get better and a benefit level income is, after all, guaranteed.

In our view, this area of the market seems to be an obvious one in which socially responsible financial institutions could implement strategies to win business from the current specialist providers. This may certainly be more appropriate in the wider social context, not least because the mainstream is unlikely to levy the high interest rates common among moneylenders.

This might include

- overdraft buffer zone (ca. £30)
- personal loan facility in ca. £50 increments
- reasonable charges

A monthly fee may be appropriate for these services, authorisation for which would presumably depend on a regular income and the amount being paid into the account. But we would suggest that the *total* charges for the use of credit facilities should be monitored and not be allowed to exceed a *reasonable* level with regard to the account turnover. While charging very high fees for letters may get the attention of customers when they are mismanaging their accounts, the basic banking service which we envisage should not require such measures.

It has been estimated that 3 million UK adults borrow money at up to 500% APR on average loans of £300-£400 from licensed moneylenders who lend and collect money door to door. Companies in the field boast the potential market could be 5 million, particularly if branch closures continue. This is currently the principal competition for banks and building societies in the small loans market. A market in which they no longer offer a suitable product. We consider the public policy response to this in Chapter Three.

## 2.3. Micro-lending

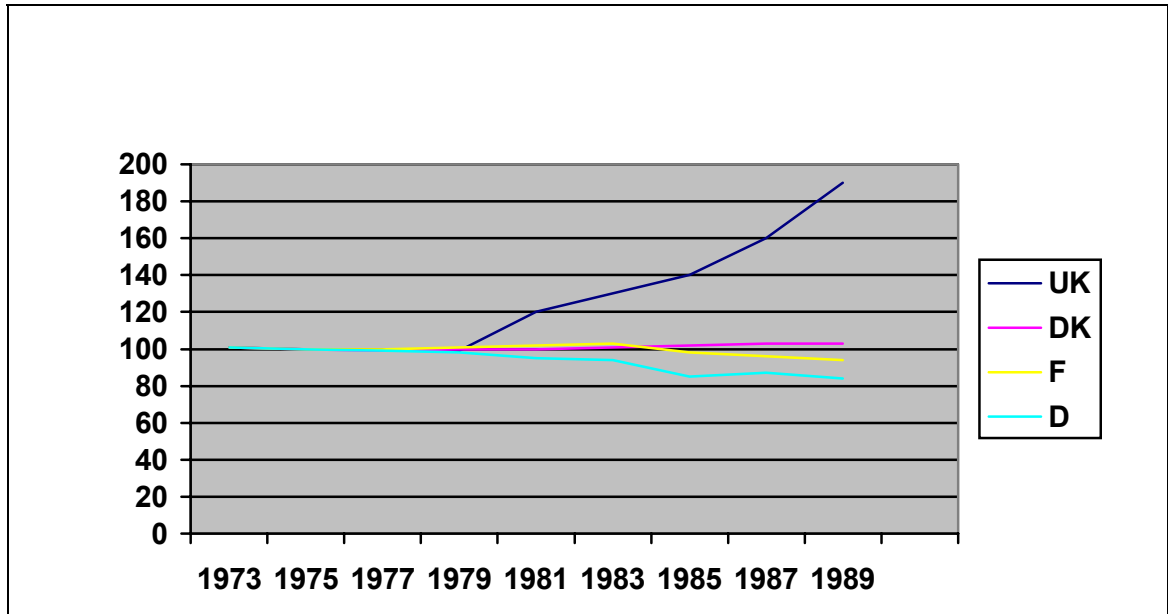
### 2.3.1. Introduction

This section looks at the growth in self-employment in the UK and notes the increase in the number of unemployed moving into self-employment. Suggestions by the new Labour Government in 1997 that there should be a movement from welfare to work in the approach taken to the unemployed may increase the entry into self-employment of less skilled and low income consumers. This may represent a greater challenge for credit institutions in future. This section considers what service credit institutions are delivering currently.

All market economies value the role that small business plays in contributing to national prosperity. The size of the micro-businesses with which we are concerned, however, often have very modest aims indeed. The employment of 1-3 persons is the starting point and may be the goal. The trends in self-employment in the UK have been quite marked in the last two decades with the UK showing a sharp increase since 1979, compared, for example to France and Germany.

## **Table 19 : Self employment in the EU**





The trend towards self-employment has continued since then with the increase in people entering self-employment from unemployment rising from 17 per cent in the 1980s to nearly 40 per cent in 1993. Half of those entering self-employment from unemployment did so within 6 months of their search for work, so their decision was not a result of long term failure to find a job. By 1993 13 per cent of the UK workforce was self-employed (PSI 1997).

### 2.3.2. Bank lending policy

The Bank of England surveys of small business finance indicate that the clearing banks remain the largest finance source for small firms, particularly when leasing and factoring and other forms of finance by clearing bank subsidiaries are taken into account. However, it appears that High Street banks are lending significantly less to small business now compared with a few years ago. The consistency of lending decisions fluctuates with the business cycle but according to BBA data there has been a significant decline:

**Table 20 : Major British Banks Assistance to Small Businesses**

(a) borrowing on overdraft (£bn) / (b) total lending (£bn)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
(a)	27.12	27.37	19.44	16.63	13.85	12.33	11.68
(b)	45.30	46.70	39.54	38.25	36.20	35.25	34.05

Source BBA 1997

The data does not indicate what is happening in the areas of bill factoring, and leasing, which appears to be growing in the UK as businesses have a finance package tied to a particular asset. The other interesting point to note is the decline in the use of the overdraft facility and the increase in the use of the term loan. The average size of the small business loan is about £7,000. The Bank of England does not believe that there will be an increase in term loans beyond the current 63% of lending.

The standard definition of small and medium sized businesses (SMEs) is not very relevant to our focus group but this data may nevertheless be instructive. The comment on these statistics is usually that during the economic buoyancy of the 1980s, banks were reportedly much freer with their business lending policy. When many of these borrowers defaulted as the economy contracted, banks re-evaluated their decision criteria. Businesses who had experienced difficulties in the last recession also became more wary of borrowing. If there has been a decline in lending to small business at the time of rising self-employment it leads to the question of what is the likely rationing of bank investment in the small business sector. The work of Storey may give some explanation for this.

### 2.3.3. Potential of market imperfection

"Differences in the access to information between the bank and the entrepreneur, which lead to an unwillingness on the part of the bank to use interest rates to bring the market place for funds into equilibrium, is referred to as "adverse selection". It is given this name because of the problems which the bank has in selecting, on the basis of imperfect information about risk, one project from another. The central problem which emerges because of the asymmetry of information between the parties is that the market is not cleared through price changes. Stiglitz and Weiss show that the rational response of banks is not to raise interest rates to reduce excess demand, but instead to ration credit in some way. The consequence of this is that some borrowers may be excluded from access to credit, even though they may be prepared to pay the existing or even higher price (interest rate) for that credit. In this sense the market is seen to be imperfect and a "gap" is identified." (Storey 1994 p 212)

Micro-credit borrowers will necessarily have little or no access to collateral, and following the theory, will suffer credit rationing since banks are not ready to raise interest rates to compensate. Perhaps showing the difficulty for banks in distinguishing between good and bad proposals, it has also been argued that the same information asymmetries lead to over-investment with good projects being charged higher rates of interest to subsidise bad projects. (DeMeza and Webb 1987, 1990)

Storey (1994) identifies eight commonly made assumptions about the small business sector which may hold true for our focus group:

### **Asymmetric information**

Small business owners are assumed to have more information about the likely success of the business than any outsider, including the bank. However, on start-up, the bank's experience, in our micro-business scenario may arguably be a much better guide than the entrepreneur's hopes.

### **Agency issues**

In lending money a bank's main interest is to extract repayment under the loan contract, a very different goal than that of its so-called agent – the micro-entrepreneur. It is important to recognise this conflict of interests.

### **Higher objective risk in lending to small firms**

It must be admitted that small firms are much more likely to cease trading than larger firms and of course this is amplified for younger firms. Banks may choose only to make loans to firms which have a low probability of failure. Notwithstanding their choice of such firms, banks expect that three out of four of their small business loan customers will not survive the first three years, and one in five six years.

### **Costly monitoring**

Since banks and entrepreneurs have non-identical interests the bank must obtain its own information, before and during the loan period. The costs of the initial assessment are relatively fixed regardless of the size of the loan and these must be passed on to bank customers, including the cost of assessing loans which are not approved. Clearly, banks may wish to short cut this process and develop prejudices and micro-business will never be very lucrative because of the modest sums involved.

### **Competing banks**

Banks are assumed to compete but in effect this will invariably not be on price, that is interest rates. Other factors such as interest repayment holidays, fees and amount of security required are much more likely to be the areas of competition which must diminish this factor. The concentration of business customers with the big four banks suggests how restricted competition may be, with NatWest and Barclays having almost 50% of the market between them.

**Table 21 : Share of business customers**

Bank	Business Customers	% share
NatWest	67,657	25.58
Barclays	65,538	24.78
Lloyds TSB	41,422	15.66
Midland	36,257	13.71
Royal Bank of Scotland	17,886	6.76
Bank of Scotland	8,226	3.11
Yorkshire	6,676	2.52
Clydesdale	4,027	1.52
Co-operative	1,353	0.51
Coutts*	1,010	0.38
Other	14,476	5.47
Total	264,528	100

\*Coutts is a subsidiary of NatWest Source: Chartered banker, August 1996

### **Entrepreneurs vary in ability, honesty and motivation**

Connected with the information asymmetry, this again makes it difficult for a bank to assess the viability of any loan.

### **Entrepreneurs gain from increased project valuation**

If micro-entrepreneurs are assumed to start with nothing, the expected profits of the firm are dependant on the relationship between probability of success and the cost of loan finance. If the latter is fixed, it is the proposed probability of success which is crucial and which will inevitably be exaggerated by the entrepreneur.

### **Banks gain only from repayment**

Disregarding other charges which may be made and the question of collateral, the bank's net gain on the financing of a risky project must take account of the gain that could have been made on a riskless project, a factor which decreases the incentive when all of the money may ultimately be lost. However, banks do not only gain from repayment, since small firms deposit some £25.4 Billion with the banks which goes a large way towards their overdraft and term loan borrowing requirements.

The conclusion that Storey (1994) draws for our purposes is the following:

*".. the most likely form of market imperfection is that those small firms, without access to collateral, will be unable to obtain access to funding even though their projects' returns are at least as high as those of firms with collateral. In this sense the small firm sector is deemed to experience a 'rationing' of funds or a 'gap' because banks are reluctant to use the interest rate as a market-clearing device and cannot extract collateral where none is available."*

However, we believe that this analysis must be modified in that banks will sometimes find collateral inappropriate because the sums involved in micro-finance are relatively small. The costs of putting collateral in place may be relatively expensive compared with the size of the loan. Any enforcement against inappropriate collateral may also be out of all proportion to the average small firm loan size of £7,000.

#### 2.3.4. Business Links and Training and Enterprise Councils

Matching small business with an appropriate source of funding is one of the activities undertaken by two government funded bodies, Business Links and Training and Enterprise Councils, both of which have a local presence throughout the country. They have a role in signposting small businesses towards funding, with Training and Enterprise Councils being more particularly concerned with assisting with training of employees. Some of these organisations also have funds available in-house to assist small business, of which more in the next chapter.

According to these organisations, it can be difficult for micro-entrepreneurs to find the initial few thousand pounds since start-ups are seen as high risk ventures. They perceive more formality in bank lending decisions. Whereas perhaps 10 years ago bank managers exercised their discretion towards customers in whom they had confidence, now with the strictures that are put on bank managers by central lending departments, specific criteria must be met regarding gearing and length of establishment. This issue is clouded however, because bank managers still have the ability to exercise the same discretion, but may be less willing and not incentivised to do so. It appears the difference in approach by banks is not as significant as that by individual branch managers, especially if there is a pre-existing relationship. (Source: Interviews conducted by MLS)

#### 2.3.5. How banks approach their micro-credit customer

We sent a questionnaire, reproduced at the end of this report to 16 banks and received a written response from 5 and a telephone response from 3 banks concerning their micro-lending policies. We also met with representatives of Barclays Bank, Midland, NatWest, Unity Trust and Triodos Bank. We have collated the responses to show how banks are approaching credit for microcredit customers.

A typical high street bank product for business start-up is outlined below.

#### 2.3.6. Example: Bank Starter Loan

- For businesses (limited company, partnership or sole trader) trading less than 18 months
- minimum loan available £1,000
- maximum term [2] years
- applications to be supported by a business plan
- fixed interest rate available (9.5 - 12.5% APR April 1997 )
- fixed monthly repayments, covering capital and interest
- loan must be taken as a single amount
- repayment insurance cover is available on all loans of up to £100,000 (excluding purchase of property or land upon which the loan is secured)
- no account charges
- arrangement fee 1.25% of loan, minimum £50
- security may be required (unlikely up to £5,000, more likely for £7,100)

At the micro-finance level a bank's starting point for assessment of a loan application is the personal banking history of the customer. They distinguish between:-

- (a) customers who to them are previously unknown;

- (b) customers with pre-existing personal banking facilities at that bank; and
- (c) good pre-existing personal banking customers.

A bank will seek to build up a picture of the customer based on their own information, that of a credit reference agency and that supplied by the customer, particularly the business plan. Ultimately, it seems that the lending decision is based on a general sense of confidence in the customer. If the customer does not have a personal bank account this is not seen as an encouraging factor, even if an account is held elsewhere. Moreover, the bank will investigate the substance of any personal account held and the transactions which have taken place. If the customer has an account with another bank the question arises whether that bank has been approached, the presumption being that they have already refused the customer credit, which again, may count against the customer.

One of the factors in obtaining access to micro-finance is a previous bank account, which may be problematic for some low income consumers. Banks generally have in-house networked computer systems, linked to the main credit reference agencies as discussed in the first part of this chapter. Within moments of entering a client's details a reference will appear and if it is adverse (according to the bank's criteria, not the agency's) the bank may telephone the agency to gain further information or make a decision at that point that the customer is a potentially bad risk to whom credit should not be given. If the client has had dealings with the bank before, any customer account problems will have been recorded and held on file. This information made available at that point is not always cross-referenced subsequently because some computer systems of banks divide customers by function into personal and business and do not necessarily have a customer recall facility across a range of accounts.

Some banks have attempted to correlate their information on the small business customer so as to obtain a credit scoring analysis of their potential customer. However, our enquiries suggested that a sophisticated credit scoring scheme for business customers was not generally used by our respondents.

Banks will consider if there is any relevant collateral which is cost effective to secure in terms of property or other security. For example if there is jointly-owned property (often the family home is the only security available) the cost of charging that security may be out of proportion to the loan. However, one may expect that if the loan is to a micro-business formed as a company with limited liability, the entrepreneur will be requested to give a personal guarantee which opens the individual up to later enforcement action against personal assets.

If a prospective customer has properly researched their business plan and worked out the financial aspects in a credible way, this will give the bank more confidence in making a positive lending decision at the micro business level. Matters such as pre-existing personal contacts in the area of business and other factors showing a likelihood of success may be decisive. The quality of the business plan is very important and a relatively high level of commercial awareness will be expected from the customer.

We sought to clarify with some of our respondents whether the business plan was a pre-eminent determining factor in the bank's micro-credit decision or not. If it was then a low-income customer might be able to compensate for lack of relevant credit or personal customer history by this factor. We concluded that it was an important factor and one on which banks were placing more significance, but it was not a pre-eminent factor. Many of our respondents were becoming involved with a pilot scheme established by

Business Links to offer lower cost loans to small businesses whose owners or managers complete financial training courses. The customer would save 0.5% on an overdraft for two years if the owner or manager attended a two week training course consisting of 5 three hour evening sessions. The business must be more than one year old, employ no more than 25 staff and have an annual turnover of less than £500,000.(F.T.7.2.1997) The scheme will not, unfortunately, help the customer applying for a loan at the commencement of the business.

#### 2.3.7. Response of the Banking Industry to Small Business Concerns

The banking industry has shown itself alert to respond to the Bank of England's initiatives for small firms and to criticism from small business organisations. One of the criticisms that is generally made of the British banking sector is that the banks do not view their business from a sufficiently long-term position. Much of small business finance will be arranged through an overdraft facility - which is reviewable at very short notice. That is to say, the customer cannot be entirely sure that the authorisation will remain in place for a specific length of time. The money is recallable at will by the bank, unless agreed otherwise. The Bank of England's report on "Finance for Small Firms" indicates how this situation has changed significantly and that a more appropriate application of small loans and overdrafts is now made. A second indicator of responsiveness has been publication by the British Bankers Association of "A Statement of Principles".

#### 2.3.8. Banks and Businesses: Working Together: A Statement of Principles

The British Bankers' Association published this document in March 1997. Like the consumer Banking Code, it is only of relevance to existing bank business customers and sets out best practice for the banks' dealings with business clients. There are twelve principles set out, concentrating especially on clarification of the relationship between the bank and the customer and maintaining confidence when problems arise.

This statement of principles has arguably arisen from a general perception that banks do not do all they can to help businesses which find themselves in financial trouble. This redresses that view somewhat but it is clearly too early to judge the impact of what amounts to a recommendation of best practice.

#### 2.3.9. Summary

One of the more interesting findings of the research was that the average small business loan for many of our bank respondents was what the European Union has termed micro-credit, namely below 10,000 ECU. Many banks have involved themselves in considering what products they offer in this area and have contributed to the financial effectiveness of the provision of small firm loans. If there is credit rationing as Storey suggests, he is right to indicate that it comes in the form of refusal to lend rather than in increasing the interest rate to match the risk. Soft loans schemes might learn from this, since it is not the interest rate which is the problem but the access in the first place.

Anecdotal responses suggest that there is still a difficulty for banks in providing micro-credit where there is no collateral. Small business grants may overcome this problem in many instances. The main problem area is the number of failures, which undoubtedly colours the opinion of lending decision-makers. Steps such as training for

business people before they obtain loans may assist in this area, as may on-going counselling for the new small business.

We would submit the elements required from a micro-credit product are the following

- up to 10,000 ECU (£7,100)
- lending decision based on *quality* and social impact of business plan, not personal credit history, not dependent on equity or other finance already in place
- business loan APR
- low administrative costs
- continuing business advice support (not necessarily by lender)
- collateral not essential

Because this level of micro-finance is inherently bound up with employment creation, we also suggest:

- interlocking with benefit payments.

The goal of micro-finance is not simply employment creation, rather appropriate provision of loan-finance to all quality business proposals. We think this proposal addresses this.

## 2.4. Voluntary sector loan finance

### 2.4.1. Introduction

Depending on which definition of the voluntary sector is used its income in 1990-1991, based on the narrow definition was £8.4 billion and on the broad definition £29.5 billion. The extent of the data on the voluntary sector in the UK in aggregate has steadily been increasing over several years. With this data has come an understanding of the extent of its income and expenditure and its potential funding gaps, which might be met by bank finance. Whilst some of the picture is not entirely clear, some banks have recognised an opportunity for increasing their own knowledge about the voluntary sector as a precursor to more active business engagement with the sector. This section will provide a broad picture of the voluntary sector and its borrowing requirements and consider to what extent banks are meeting these borrowing needs.

### 2.4.2. Broad and narrow definitions

As part of an international study on the non-profit sector, Kendall and Knapp composed two definitions of the voluntary sector. The narrow definition included registered charities, but excluded educational establishments and housing associations. It numbered these at between 200,000 and 240,000. The broad definition encompassed registered charities and in addition, educational establishments, places of worship, housing associations, recreation and business associations. This definition covered 378,000 to 418,000 organisations. In general, we are concerned here with the narrow voluntary sector, housing associations and educational establishments.

The United Kingdom generally provides a favourable statutory environment to voluntary organisations. As Kendall & Knapp observe,



"the English common law tradition of tolerance has resulted in an absence of obvious legal barriers to the formation of voluntary organisations, obstacles which may exist in civil law countries" (1996 p245)

The result of the favourable environment is that the narrow voluntary sector remains a growth area in the UK with the number of new registrations exceeding charities removed from the register, although the number of new charity registrations has started to fall as those which were required to register as a consequence of the 1993 Charities Act achieve registration. The Charity Commission, the charity regulator, considers that an average registration rate is 3,000 to 4,000 a year, but it has been about 5,000 a year over its long term average in recent years.

**Table 22 : Income of general registered charities by source, 1994, 1995**

	<b>£m</b>	<b>%</b>
Sales of goods/services	3,939	33.4
Grants/donations from companies	234	2.0
Government Grants	1,582	13.4
Grants from overseas agencies	91	1.0
Other grants (individual, charity)	2,770	23.5
Legacies	767	6.5
Investments	2,393	20.3
<b>Total</b>	<b>11,776</b>	<b>100.0</b>

#### 2.4.3. Sources of Income of the voluntary sector

Whilst comparative data on the sector has been improving in recent years the different definitions or sources of data used still make accurate overall judgements difficult. However, it is possible to identify the principal income sources of the narrow range of the voluntary sector. These are individual donations, legacies, corporate donations, sales of goods and services, rent/investment income, tax benefits, and grants from a variety of sources including government, the National Lottery, foundations and Europe. The sources of income and the proportions in which individual charities derive their income varies. How important these sources are proportionately to each other is evident from data from the ONS.

**Table 23 : Charities in England and Wales added to/deleted from the register 1994-95**

	<b>Charities newly registered</b>	<b>Charities removed from register</b>	<b>Total charities registered at end of year</b>
1994	11,616	3,939	178,609
1995	8,752	6,274	181,467

**Table 24 : Numbers of Charities in Scotland and Wales**

	Number of organisa- tions	Number of registered charities
Wales	23,000	7,100*
Scotland	-	22,000 – 23,000**

WVCA Register, 1996 \*\* Inland Revenue Index, 1996

The ONS survey, which was based on 120,000 charities, indicates that about 90 per cent of these organisations have incomes of less than £100,000 a year. The other 4,000 organisations have 88 per cent of the total income of registered charities (CAF 1997). For nearly all organisations there is a portfolio of income sources involving more than one of these sources, with the number of sources increasing with the size of the charity.

Problems of categorisation of funding can occur when dealing with central and local government, and has given rise to the term contract culture. For example, in the London borough of Brent, half of all social service provision is run by the independent sector. This may be an extreme example but in general, local authorities have been encouraged by central government to contract out delivery of social services when possible and legislative proposals have certainly been moving in this direction. The cost savings have been reported to be up to 30% so it may be unlikely that this trend will be reversed with a new government in the UK. This provision of services to a local authority runs beyond a grant to a voluntary organisation, but involves a detailed contract specifying levels of service provision, fixed terms, and penalties for failure to reach set standards.

Kendall comments on this relationship with the state as follows:-

"The overreaching problem facing the sector can therefore be summed up as that of an increasing reliance on public funding and earned income, and a dwindling proportion of income from private giving. As to income from government, the challenge is not only in the increased levels of funding per se, but rather in its increasingly formal, quasi- contractual or contractual nature... Commercial and other pressures may require significant internal restructuring and the professionalisation of management..." Kendall (AICE 1995 II-129)

#### 2.4.4. The need for borrowing

The Charities Aid Foundation has conducted research (sponsored by NatWest) into the financial management capacity of 335 voluntary organisations. It considered the problems of multiple sources of funding and the unpredictability of income sources across a spectrum of voluntary organisations ranging in income size up to £10 million a year.

The survey found that the single biggest source of change was a decrease in income from government sources, many of which are part of the contract culture. Anxiety about over reliance on one funding source was more common among larger organisations than smaller ones.

The instability of the funding environment can create short term gaps between the income and outgoings of charities, as the Charities Aid Foundation discovered from other research on plans for future sources of funding and forecast financial commitments:

"plans for funding sources were analysed. At best, in a falling government grant environment, there is a 25% shortfall. As assumptions about donations change, the shortfall moves nearer to 50%. For some organisations this means indefinite postponement of a much

needed facility, for others it means they have no ability to reduce marginal costs. These calculations take no note of the demand for banking facilities to smooth out uneven revenue generation to meet all too constant expenditure" (CAF internal document)

It seemed to CAF that lack of long term financial planning and unpredictable or short-term income sources are closely linked. Some charities had sought to overcome this through borrowing. One quarter of the charities who considered they had unpredictable income had tried to secure loans, as had one third who complained of late payments. Unfortunately, the CAF research does not reveal the results of those applications. In many respects the numbers considering borrowing as an option is quite small and perhaps indicates either a lack of understanding of how borrowing may assist and how stable core income may be, or reflect a conservatism towards borrowing by voluntary organisations generally.

This is in stark contrast with the position across the Atlantic:

"US experience has shown that over 70% of US charitable non-profit making organisations borrow, and that this is largely efficient. They borrow to pursue their objectives, bridge current need, facilitate diversification into related areas of activity, expand service levels, improve quality or lower costs by achieving economies of scale."

The 1996 ONS survey of charities found that a total of £512.3 million was being lent to charities from a variety of sources, £216.7 million of it from UK banks. However, this amount seems relatively small compared with the assets and income of those charities.

#### 2.4.5. Obstacles to borrowing by voluntary organisations

The need for loan finance in the voluntary sector is certainly not recognised as it is in the USA. Hayday (1996) comments,

"Lenders are gradually coming to terms with this but are unlikely to embrace it sufficiently. Beyond the larger nationally known charities, charity finance is firmly within the development banking sphere."

Hayday suggests that lenders are slowly beginning to understand that there is an economic sector in which banks could show greater interest as lenders, but that their level of comprehension of this aspect of the sector is currently small. But, it is important to consider if there are problems in lending to the sector beyond greater understanding.

The size and profile of any organisation in this sector may dictate its access to loan finance. CAF's survey of financial management found that whilst 85 % of staff responsible for financial management had had finance training nearly a third of respondents in charities with income between £100,000 and £10 million considered that lack of financial expertise was still a major problem. This lack of financial expertise of voluntary organisations has been perceived of as a problem by banks. However, the recent changes in accounting law for charities, the compliance costs of a contract culture, and the discipline of grant applications has made voluntary organisations more sophisticated in their own internal financial management. It is perhaps in their understanding of the usual requirements of banks that they may fall down, and how to present their income and asset data and legal status in a way which a bank can understand.

Voluntary organisations can adopt a number of legal structures, some of which have unincorporated status, which can potentially leave trustees exposed to personal liability if the assets of the charity are meagre, or they have not secured an exclusion for personal liability. Even where charities are registered as companies limited by guarantee,

which is becoming the predominant form of charitable legal structure, if the charity has no assets trustees can sometimes be asked to give personal guarantees before a borrowing facility is given.

One factor which may affect the availability of loan finance is the security available for any loan. It is always easier to borrow if the bank can minimise its risk by taking a charge on property, which, in the case of voluntary organisations has usually been assumed to be land. Until the beginning of 1997, the law did not automatically give charity trustees the power to use charity owned land for this purpose. Charities could always specify this power in their constitutions but this would have had to have been a specific clause which was not always drafted on formation. The position is now reversed. Unless the constitution specifies differently, charity trustees may do as they see fit with charity owned land.

#### 2.4.6. The Trusts of Land and Appointment of Trustees Act 1996

For the purpose of exercising their functions as trustees, the trustees of land have in relation to the land subject to the trust all the powers of an absolute owner.

The result is that more charities will now be able to offer security on any borrowings which they may take which ought to improve access to loan finance in general. For those charities without land there is only recently an understanding that there may be other sources of income to a charity which may act as security for example income receivables which if properly understood may form an adequate security.

The lack of capital equivalent to the capital of businesses has also been identified as a problem by Kendall & Knapp.

*”Existing legal and fiscal arrangements give voluntary organisations in general, and charities in particular, both advantages and disadvantages when compared to private sector operators. For example, while they have favoured tax-treatment, their inability to offer returns to shareholders (because they cannot distribute profit) may also limit their access to capital, and make them relatively less responsive than their "for-profit" (private) counterparts"*  
(our italics)

The lack of financial expertise in both banks and some charities is considered to be holding back the voluntary sector and the development of appropriate financial mechanisms to meet the needs of the funding gaps of the sector. The Charities Aid Foundation suggests that these constraints should be addressed in three ways:-

”Ensuring the sector has access to the appropriate financial management and planning expertise needed to deal with a more complex and uncertain funding environment

- developing a range of innovative and imaginative ways of addressing funding gaps
- opening up opportunities for capital and other investment”(CAF 1997 p225)

Whilst there has been much discussion in the UK about whether there is a need for a new legal structure for charities, different types of tax reliefs directed towards certain types of social capital investment may be as important in finding solutions for these problems.

#### 2.4.7. Summary

There is scope for charities to borrow more as part of their business strategy, if comparisons with the United States hold good. Financial expertise may be holding back some charities from borrowing, and some banks from lending. Because of the range of

charitable activity, and the manner in which they derive their income different lending strategies may be required by banks for different types of charities. This aspect of banking for charities is probably under-researched. Some banks are investing resources into their own understanding of the sector and this may lead to a better comprehension, and new products for charities in future.

## 2.5. Conclusions

The chapter has been concerned with insufficiencies of supply of banking services to three consumer groups. A similar answer cannot be given for each of them. For low income consumers there is a lack of product fit for a large number of consumers. The basic banking service should be reconsidered by way of examination of the type of product provided within a basic banking service and the breadth of the duty to provide a banking service to consumers. It appears that products are now available and being offered by banks which fit closely with the re-defined basic banking service product which we have envisaged, with the exception of small credit provision. However, in addition to considering what product should be made available there is also the need to consider access to that product as part of a basic banking service. This is the second aspect to service provision which seems to be moving away from low income consumers. There is a public policy issue here. If a basic banking service is a route to better priced products, that can in itself be an anti-poverty measure. Arguably, regulators should take as much interest in product provision as they are taking in institutional security if they are to ensure the effectiveness of the financial system.

In small firm credit, which can be said to include micro-credit, banks are continuing to show innovation in product provision. Arguably they should re-consider their support for soft loan schemes and consider using market rates of interest and more support to business instead so as to bring down the failure rate. Better support mechanisms may then lead to an increase in loan provision because the risk of the perceived loan is reduced. Further research might be undertaken into grant provision, and to what extent grant provision is effective. It has been suggested that grant provision is not as good a discipline as loan repayment. For some entrepreneurs grants might be better spent on support rather than on items of equipment which might be leased or financed in other way. For micro-credit it is arguable whether there is an insufficiency of supply of credit, or an insufficiency of supply of the mechanisms which might make credit which is given more effective.

For voluntary organisations there appears a lack on knowledge about borrowing and lending techniques which is restraining credit provision for this sector. The development of further expertise by banks and voluntary sector organisations appears essential to lead to a greater credit provision for voluntary sector organisations. In considering aspects of credit provision consideration also needs to be given as to whether there are schemes which might assist this process, for example a voluntary sector loans guarantee scheme to assist charities without collateral.

Above all it is perhaps important to consider that product and service provision to meet the shortcomings which we have considered is part of the mainstream activity of a bank pursuing a socially responsible behaviour. The European Savings Banks Code of Conduct is an illustration of the type of general principles which might be expected of banks in this area:

”The savings bank shall be aware that its social responsibility exists alongside commercial and financial activities. Consequently the savings bank shall provide effective support and contribute to constructive projects of a social, humanitarian, cultural or sporting nature where this responsibility can be ascertained.” (European Savings Bank Group 1996)

A principle question is whether it is a regulator who should ascertain this social responsibility or banks through close relationships with consumer interests. This will be explored in later chapters.

### 3. Existing instruments against insufficient supply

#### 3.1. Introduction

Chapter Two has suggested that there are problems of access to a basic banking service and to small amounts of credit from banks for some consumers. It is also clear that the role of the State has been very limited in ensuring access to a basic banking service. There is no legal right to a bank account in the United Kingdom, nor a right to consumer credit at a reasonable interest rate. The market is given a free reign to provide services which are either rationed or very expensive at certain levels. There is little State initiative to provide or encourage any alternative. The result of that is that insufficiency of supply has been met on the whole by moneylenders and cheque cashing bureaux, and to a lesser extent by credit unions and building societies which we will explore in the next chapter. This chapter considers these alternatives to a basic bank service and credit provisions, to some of the services offered by other state agencies, and the public policy framework in which this occurs.

For would be micro-entrepreneurs who find it difficult to obtain micro-credit from credit institutions the State has played a part in providing assistance to move from welfare to work through self-employment. The public money that is available has been a mixture of loans, guarantee funds and grants, depending sometimes on whether it is central or local government support. Significantly grants are a very obvious instrument at the level with which we are concerned, although clearly this is not *micro-lending*.

This chapter looks at some of the state supported mechanisms which are available, and introduces the results of a survey, carried out by the authors, of local authority economic development departments concerning their support for this sector.

The problems for voluntary organisations in the field of finance may stem from their relative lack of cohesiveness, compared to the small business sector. In some respects their financial needs have been under-researched at a time when increasing obligations are being placed on this sector to come up with solutions to social welfare funding. A key problem seems to be that while these bodies may be ideally placed to provide services for and in addition to the public sector, they may not be sufficiently responsive to changing conditions effectively to compete with for-profit organisations. The public sector *instruments* in place to support voluntary organisations are essentially grant funding out of public spending, and taxation. The former is inflexible and unreliable and the latter does not provide measures to level the playing field vis-a-vis private companies' ability to raise finance quickly in an increasingly commercial environment for the voluntary sector. This chapter explores what initiatives the State has made in this area.

### 3.2. Access to credit and a basic banking service

#### 3.2.1. Introduction

The emphasis of the Bank of England on the safety of the institution rather than the products and services offered, or as the case may be, not offered by it in the personal financial services sector is made clear in the 1993/1994 Banking Act Report. It reported:

"[customer] complaints, while important to the individual do not raise wider concerns about the control environment, skill or integrity of the institution as a whole." (Bank of England 1994 p7)

Regulatory *lacunae* would seem best to characterise existing instruments against insufficient supply. The Consumer Credit Act does not concern itself with high interest rates or charges so financial services can be provided by the market at whatever rate the market may see fit. The real market imperfection is what might be regarded as a marginalisation of low-income consumers into a perceived very high risk low return category coupled with little competition in the sector. Against these tendencies, no legislative provision has been made.

#### 3.2.2. Weekly collected credit

##### **Moneylenders - Private Banking for low-income consumers**

According to Rowlingson (1994), 3 million people borrow money from licensed moneylenders in the UK with approximately 27,000 people lending and collecting door-to-door each week. There are in the region of 1200 companies of which 800 are members of the relevant trade association - the Consumer Credit Association of the United Kingdom. There are six companies which have a national presence, and 50-60 are regionally based. The three largest companies - Provident Financial, Cattles, and London Scottish Bank - are all publicly quoted on the Stock Exchange. The largest company employs almost 10,000 collecting agents, mostly women living in or close to the neighbourhood which they conduct their business, but there are in the region of 400 companies operating with just one or two people.

The customer market which these companies are targeting are the C2DE socio-economic groups. The customers of moneylenders are generally receiving low incomes, but they are not among the very poorest people in the UK. The size of the market is therefore about 5.5 million people and the principal operators in the industry still see there is room for growth. The licensed moneylender will not consider the very poorest to be credit worthy. In the words of the Chief Executive of Cattle's :

"The banks are all leaving this market. Every time they close a branch, every time they cut staff, there are more people dropping into my market."(FT. 26.3.1997 p24)

While workers are attractive as customers, unemployed people are seen as having a regular and reliable source of income and that things can only get better for them. There is in fact a reported reluctance to lend to the very poorest people, persons over 60 years old, single parents and residents of particular areas.

"...the majority of customers of moneylending companies are between the ages of 30 and 60. The majority are in work, but a sizeable minority are either unemployed, "economically

inactive" or retired.... it is probable that most of the people who actually deal with the moneylender on the doorstep will be women." (Rowlingson 1994)

Moneylending companies have generally one or two basic products. Either a cash loan or a loan for goods. The loan for goods tends to be slightly cheaper, since there can be a mark up in the price of the goods too. In this market for goods moneylending companies are also competing with mail order firms. However, at least one company provides a loans service for people who have bank accounts and pay by direct debit.

The weekly collecting agent has a number of functions, she assesses the customer's creditworthiness and ability to pay, she collects weekly payment and sells further loans. In this way the collector may have a close relationship with the customer. Mainstream credit references may be used but it seems that an individual personal assessment of ability to pay, together with an informal mutual referencing system operated by the agents of the firms is more often substituted.

"Moneylenders take into account personal as well as social and economic characteristics of prospective customers. These personal characteristics include honesty, trustworthiness and reliability. Moneylenders argue that this means they do not discriminate against particular groups of people, such as the unemployed or council tenants, as the banks may discriminate. They judge each applicant individually."(Kempson 1994)

Customers of moneylenders may also have other credit facilities and may default on these repayments more frequently than their debts to moneylenders because of their weekly collection.

"Although most people only used credit from the moneylender, some had used or were currently using other sources. One of the main indicators of access to and use of mainstream credit is possession of a bank or building society account with a cheque facility (Kempson 1994). About half of all customers had such a facility."

The average loan of many moneylenders is £100 over a six month period. But customers may have more than one loan so often have a higher average balance in the region of £350. Few lend for a period of greater than 2 years. Moneylenders however expect that notwithstanding their weekly collection most loans will not run their repayment course. There will be some repayments missed or not paid in full so that for a loan of 26 weeks duration, completion in 30 weeks, at the same price, is regarded as the norm, and built into the price of all loans without further penalties. In this way there is a mutualisation of default costs across all customers, rather than the approach of banks of penalty pricing per customer when payments are missed. The bad debt rate of Provident Financial, the country's biggest moneylender was 5.1% in 1996.

The effect of doorstep collection, the pricing of loans to include late payments and bad debt, and to make a profit for shareholders is that the interest rates charged on the loans are very high. They vary according to the length of the loan with APRs ranging from 100 - 500% with some reports of 1000% being levied.

"Most [new customers] would probably have found it difficult to get credit from most other sources. Although many were in work, that work was often casual and low-paid. Most were council tenants and so their housing tenure would be a negative indicator on any application credit scoring..." (Rowlingson 1994)

**Table 25 : Typical cash loans provided by moneylending companies**

Length of loan in weeks	Amount (£)	Total amount payable (£)	Weekly amount payable (£)	APR (%)
-------------------------	------------	--------------------------	---------------------------	---------



16	60	72	4.50	215
20	60	84	4.20	481
20	200	260	13	354
104	800	1,498.40	14.40	105

As with the banking sector with only a few national players operating in the market competition might be said to be limited on price. However, it is not necessarily the interest rates which determine the customer's choice, but the conduct of the weekly collector working on commission, and whether she is aggressive in suggesting further loans are taken out.

According to Rowlingson (1994), (p 29)

"Information from the CCA about the sector as a whole suggests that while some smaller companies charge less than majors, in general, small firms' charges are broadly in line with larger companies... Our research showed that the larger companies offered much greater flexibility in terms of the length and size of loans they offered... longer loans were cheaper in terms of APR"

Customers of moneylenders tend to be people on low income who may well face fluctuations of income due to unstable patterns of work and income. Their financial and other circumstances are such that they have difficulty in obtaining access to other forms of credit, and the alternatives are limited. Mainstream banks do not have a small fixed repayment loan product available and have difficulty in coming to terms with fluctuating repayments. They also give a negative score for lack of home ownership which does not distinguish the reliable from the unreliable rent payer. With unstable labour markets with significant part-time working becoming a long term trend they might start to consider whether they should adopt their products accordingly. Customers of moneylenders are acting rationally as consumers in a uncompetitive market.

"Most [new customers] would probably have found it difficult to get credit from most other sources. Although many were in work, that work was often casual and low-paid. Most were council tenants and so their housing tenure would be a negative indicator on any application credit scoring..." (Rowlingson 1994)

It is the high cost of the credit for which the poor are paying more which is the public policy issue generally found to be distasteful. But the poor are generally paying more for many other services too. For example meter payments systems for electricity and gas can be 35% more expensive than for a direct debit customer.

Rowlingson concludes that the more fundamental problem is poverty. Some improvements can be made to weekly collected credit systems in terms of clearer contracts, and simpler ways of comparing the costs of credit. Alternatives such as credit unions should receive wider support and a review of the operation of the Social Fund and the ability of other providers such as the Post Office to enter the field should be made. All of these are however long term developments.

It is clear that the moneylending industry is very sophisticated and well organised. It is providing a service which, because of the lack of alternative provision from banks and building societies or other providers is probably more expensive than if there was greater competition. The rates of return of some of the largest companies operating in the field are becoming excessive even compared with the bank profits which have been declared over the last year. Cattles had a rate of return on equity of 34% for its 1996

year end whilst Provident Financial had a rate of return on equity on its lending business of 43% (Financial Times 26.3.197 p24, The Times 13.5.1997 p 30).

The larger companies operate charitable corporate giving activities, but it may be questioned whether they should have higher obligations of social responsibility, in view of the customer base from which they derive their income. For example, Provident Financial's charitable donations amounted to £72,000 against profit before tax of £118.5 million. None of the quoted moneylending companies are members of the BiTC Per Cent Club.

Moneylending companies which are quoted on the Stock Exchange are very much the respectable end of the moneylending market. Their rates of return make them attractive investments for other financial institutions. There is however, a seamier end of the market involved in the larger credit non-status loans sector. Of particular concern in recent years have been lenders and brokers in the field of mortgage finance, which have sold loans on a dual rate of interest. There is a concessionary rate, which is higher than most banks and building societies. There is in addition a higher standard rate which becomes payable in the event of default. The loan agreement entitles the lender to sell the borrower's home if the borrower is unable to pay the higher rate and clear arrears (Office of Fair Trading 20.2.1997).

It is also worth remarking on a European dimension to the activities of the UK moneylending industry. Eastern Europe is considered as a future potential market for some of the largest moneylending companies where there are not financial institutions in place to serve low income customers.

With the continuing growth of moneylending and the negative public policy perception of this industry it seems remarkable that the State has not more actively engaged itself in developing alternatives as the Bank of England has done in the small firms sector.

### 3.2.3. Consumer Credit Act 1974

The Crowther report on consumer credit which informed this 1974 Act considered that there was a level above which interest rates became socially harmful. It drew attention to imperfect consumer information as contributing to market failure. But it also referred to the inherent limitation of regulation in tackling the problems which they viewed as having a social and cultural dimension.

This equation of poverty with financial unsophistication is problematic. According to Ramsay (1989 p 320-322),

"The Committee's objectives had been to provide a framework which would encourage the development of a competitive credit market while ensuring that there would be a fair balance in that market between business and consumers...

The basic scope of the Act is the process of debt creation and extinction for individuals borrowing up to £15,000. The main regulatory techniques are:

- (i) control of supplier access to the consumer credit market through licensing
- (ii) required disclosures of information by credit grantors;
- (iii) regulation of the terms and conditions of credit contracts; and
- (iv) restrictions on the remedies available to a creditor in the event of default."

Disclosure requirements and the scope given to the courts to regulate "extortionate credit bargains" are clearly aimed at protecting the unwary. It may be argued that the

very practice of licensing organisations which charge extremely high APRs, goes somewhat contrary to the concept of consumer protection, but ultimately any regulation in this area might be better directed at increasing competition in the sector.

#### 3.2.4. Interest rate ceiling

Unlike many other countries, UK law does not provide *a maximum* interest rate. As has been referred to previously, interest rates relevant to consumers vary between mortgage lending at one or two points above base to APRs in the hundreds for door to door weekly collected credit. The only regulation here is the courts' ability to intervene in "extortionate credit bargains" under s 137-139 of the Consumer Credit Act 1974. This provision has been criticised by consumer groups as requiring circumstances which are too extreme, although some perceive that judges will tend to use any opportunity they can to rule against perceived sharp practice. Previously, under the Moneylenders Acts a loan had been presumed to be extortionate if the interest rate was more than 48 per cent.

25 provides that the Director General of Fair Trading may revoke a consumer credit license. The grounds for any such action against the license holder include:

- (c) practised discrimination on grounds of sex, colour, race or ethnic or national origins in, or in connection with the carrying on of any business, or
- (d) engaged in business practices appearing to the Director to be deceitful or oppressive, or otherwise unfair or improper (whether unlawful or not)"

The Consumer Credit Association is clearly concerned about the reputation of the industry and the perception that moneylending generally involves unfair practices, aggressive and violent collectors or extortionate credit. Studies such as that of Rowlingson and Kempson have indicated that whilst there may be exceptions, on the whole the industry does not accept either practice, although interest rates are high. The Association has also established an arbitration scheme to resolve disputes arising out of credit or hire agreements. There is currently no ombudsman scheme for the industry which is perhaps overdue. In improving their practices greater dialogue with consumer organisations should take place as has occurred between the banking industry and consumer organisations in the Banking Code, and consideration should be given by the industry to wider aspects of social responsibility.

#### 3.2.5. Cheque cashing

One of the aspects of a basic banking service which we considered in Chapter Two was a facility for deposits and withdrawals. Since there is no right to a bank account in the UK consumers are routinely advised by credit counsellors and financial advisers to open an account, if they do not have one. Banks, building societies and National Savings provide a deposit and withdrawal facility which is required to cash a non-negotiable cheque.

"Despite the availability of alternative methods of payment, cheques have remained the major instrument employed in the UK for the discharge of debts. The reason for this phenomenon is, basically, historical." (Ellinger & Lomnicka 1994)

Until the Cheques Act 1992, most personal cheques were negotiable instruments, that is they gave a right of action to the "holder" and could be transferred in a similar way to cash. Ellinger & Lomnicka comment:

”This method is often utilised by reasons of tax considerations or in cases in which the initial payee of the cheque does not maintain an account with a bank.”

However, since 1992, most cheques are now automatically crossed ”A/C payee only” which means, unless uncrossed, they are not transferable. The 1992 Act gave a legal meaning to the words and inserted a new section 81A into the Bills of Exchange Act 1882

- (1) Where a cheque is crossed and bears across its face the words ‘account payee’ or ‘a/c payee’, either with or without the word ‘only’, the cheque shall not be transferable, but shall only be valid as between the parties.
- (2) A banker is not to be treated for the purposes of section 80 above as having been negligent by reason only of his failure to concern himself with any purported endorsement of a cheque which under subsection (1) above or otherwise is not transferable.”

However, despite this change cheque cashing bureaux will in principle cash all non-negotiable cheques, again subject to identification, and on payment of an administration fee. Through arrangements with the paying banks these organisations will make their own fraud checks and pay cash over the counter. For a face value of £50 a customer can expect to receive £44 immediately. If moneys are deposited with a bank or building society then there will be a waiting period for clearance of the cheque.

A second facility offered by Cheque Cashing Bureaux is a short term loan based on a cheque guaranteed by a cheque guarantee card. If for example a person is paid on the 10<sup>th</sup> of the month and wishes to withdraw funds on the 1<sup>st</sup> of the month the cheque cashing bureaux will permit the customer to write a cheque to the bureau for say £100 and charge the customer £10 for cashing the cheque which will clear on pay day.

Little research has been done on the users of this facility seeking instant access to cash. But as many employers move to direct transfer payment of salaries to an employee’s bank account, one may assume that it is the employee who is receiving their salary by way of cheque, who does not have a bank account, or who does not wish to put all his salary payment into a bank account who will make use of that facility.

The Cheque Cashing bureaux is a fledgling industry which has recently formed its own trade association and has published its own code of practice directed towards customer complaints issues. This could be improved on by dialogue with consumer organisations.

### 3.2.6. Benefit Payments and The Post Office

A significant proportion of benefit payments are now made by Automatic Credit Transfer to bank accounts, but most payments are paid in cash through Post Offices on presentation of an order book or a Girocheque. The majority of the costs of processing instruments of payment lie with the Post Offices. As with banks the Benefits Agency is looking to cut its own costs in this area. Payment books are 12 times more expensive than a BACS transfer, and Girocheques 30 times more expensive.

The benefits of this facility through Post Offices are clearly that clients receive their payments immediately in cash and that they must present themselves at a particular Post Office for payment which may prevent some fraud. It is also a more suitable for persons without a permanent address.

Sometimes there may be a need for a payment above the value of £350 which is the limit for a single cash payment, but a large cheque may be exchanged for several of smaller value in such cases. In the near future, Post Office employees will be computer prompted to ask particular questions of claimants to establish their identity.

There are other benefit payment systems. Local authorities pay "Housing Benefit" to people on a low-income in the form of a standard, crossed cheque although as a service to their clients they permit these cheques to be cashed at their offices.

The Post Office also provides electronic money transmission facilities both within the UK and overseas at a fee, as will any bank to non-customers. And the Post Office will also supply *postal orders* which are instruments of payment, suitable for sending in the post to named recipients, on presentation of the appropriate amount at the counter. They are designed for people without a cheque book.

The imminent introduction both of payment cards and computers in Post Offices will change the benefits payment process. And there could be significant cost savings in gradually phasing out the majority of cash payments to those clients.

While there are strong arguments for maintaining the current procedure in terms of convenience to clients, preventing fraud and supporting the extensive network of Post Offices, there is much room for manoeuvre.

An account based service could

- be cheaper
- combat fraud
- be used for all of a clients banking needs
- provide a vehicle for Government employment schemes
- psychologically reintegrate benefit claimants into mainstream society
- innovatively link in to the operation of the Social Fund by routinely making 4 weekly or larger ACT payments in advance.

Without having ensured that practically all benefits agency clients have access to a basic banking service this would be problematic but the savings made by using electronic transfer could be passed on to encourage the opening of account facilities for those in receipt of benefits payments currently without them.

Leyshon, Thrift and Pratt (July 1997) have suggested that this might form the basis of a Benefits Bank,

"...capitalise upon the ubiquity of the Post Office which, in the form of Crown Post Offices and numerous sub-Post Offices, has some 19,500 branches around the country. We would suggest that a "benefits bank", based on benefit income, might be one solution here (Kempson 1994). The post Office would be particularly well placed to provide such services. The role it plays in distributing benefits to welfare claimants means that repayments could be extracted at source. Indeed, developments in this direction are already underway. Taking advantage of the recent freedoms ceded to it following the government's failed attempt to privatise it, the Post Office is moving into the financial services market. In 1996 the post Office began to trial a range of low-cost financial services within a number of English regions. The products included a personal banking service (as part of a joint venture with the Co-operative Bank), life assurance, as well as health and critical-illness insurance(...). One of the Post Office's justifications for this move was that it was attempting to serve a market that was being abandoned by the banks:

Stuart Sweetman, managing director of Post Office Counters has said that as the banks' branch networks declined, the Post Office would be taking over their personal ser-

vices... 'In many communities, post offices are replacing banks to meet customer's needs' (...)."

The Social Fund is an interest free loan facility offered by the Benefits Agency to certain benefit recipients to finance certain prescribed needs. It is notoriously difficult to obtain funds since these are capped and there is a rigorous application procedure, which few claimants find attractive. There is also the problem of deducting repayments from future benefit payments which are already set at a subsistence level, although as mentioned above in connection with moneylenders it may be seen as a steady source of repayment of small regular sums. This source may be used by those who have little access to a moneylender. Research has been undertaken which has suggested improvements to the Social Fund, but Rowlingson reports it has been ignored to date.

### 3.2.7. National Savings Ordinary Account

".. as with building society instant access accounts, it is possible that many customers use the Ordinary Account as an alternative to a bank current account, rather than as a vehicle for saving" (NCC 1997)

National Savings is a tool for UK government public borrowing. It provides a range of tax efficient investment vehicles for savers which compete with other credit institutions. The Ordinary savings account is very basic and, while it pays interest gross as a default, it is a short notice deposit account with low interest rates.

The NCC has consulted with the Department of National Savings to consider opportunities to widen the range of basic banking services which could be offered. The introduction of computerisation throughout the Post Office network would make any such moves entirely possible, but the issue as with the Social Fund is really rather more of a political one - should these instruments be used to provide access to affordable credit for low income consumers?

### 3.2.8. Building Societies

Until 1986, Building Societies provided a much narrower range of services than retail banks and could not provide all of the elements of a basic banking service. Current account facilities involving cheques drawn on the Society itself were not possible, although some Societies did make arrangements with banks to overcome this problem.

The 1986 Building Societies Act established a new regulatory regime under the Building Societies Commission supervisory body - societies are not subject to the provisions of the Banking Act 1987. They may now invest in land, companies and corporate bodies.

Most importantly for our purposes, the 1986 Act also allowed building societies to offer their customers all of the elements of a basic banking service, including overdraft facilities and separate unsecured personal loans for any purpose. This has led to more consumers holding a current account but there is no evidence that the larger societies are generally more ready to offer financial services to the unbanked. Some of the smaller societies, such as the Derbyshire Building Society have attempted to offer free banking facilities to all-comers but reportedly found this difficult to continue in the light of an increase in account opening by carpetbaggers. Other societies, such as the Portman Building Society have sought to keep the minimum opening balance as low as £100, but Societies are concerned about keeping out new account holders who simply

wish to make money by causing the society's conversion. If building societies are to remain active in the provision of a basic banking service, it may not be unreasonable for them to enjoy a legislative environment which permits them to operate without the dangers caused by demutualisation.

### 3.2.9. Summary

Moneylenders see a correlation between bank closures, downsizing and the increase in their own business. Banks are not offering a product to their own customers nor to the unbanked which has the flexibility of the service provided by the moneylender. *Cattles* ability to offer a loan service repayable by direct debit, albeit with a very tight screening process, indicates that it is possible to devise such a product.

The principle tool for regulating the consumer credit industry is the system of licensing and the control of the extortionate credit bargain through the courts. As with the banks there is a question of whether there is a wider social responsibility of moneylenders which should be addressed. As Rowlingson has pointed out, there are opportunities for improvements in the conduct of moneylenders and these may be assisted by a structured dialogue between consumer organisations and the Consumer Credit Association along the lines of the British Bankers Association and its Banking Code. Consideration should be given as to whether standards of social responsibility in terms of charitable giving should also be considered as part of a licensing requirement, with some of those monies supporting research into ways of providing lower cost credit. Greater transparency of their social responsibility through an annual social audit may also assist monitoring of the industry.

Consideration should also be given as to whether the licensing of consumer credit should be separated from regulation and supervision of other banking services. With the transfer of responsibility of supervision of banking to *NewRo* one can question why should the regulation of consumer credit be left separate. Consideration as to who should monitor developments in this area and conduct research and pilot projects with banks and other organisations to improve the access to affordable consumer credit should be specified as a responsibility of a particular regulator, since it is unclear which Government ministry or body should carry out that function.

The outgoing Government indicated that it would have a radical re-think of welfare provision and to this end published plans in February 1997 to involve the private sector in running schemes to help single mothers get out of the so-called *benefits trap*. (FT 6.2.1997 p10) If the government can do this in this area, it could look at privatising the Social Fund to make it more effective for low income consumers, or expanding the role of the Post Office as a Benefits Bank.

Credit Unions have also been suggested as an instrument for affordable credit. This will be explored further in Chapter 4.

### 3.3. Micro Credit

In Chapter Two we considered whether there were any gaps in the provision of micro-credit to micro-business. The research of David Storey suggested that there were market imperfections, some due to different approaches by different bank managers, some relating to the availability or not of collateral and only significant market imperfections in access to finance by technology based small firms and ethnic minority businesses.

David Storey did not focus particularly on the micro business and micro-credit and this area is probably still under-researched.

As we noted in Chapter Two, the Government and the Bank of England have shown an interest in the area of financing the small business. The Small Firms Loan Guarantee Scheme was one such initiative, to which we will refer later in this section. The Bank of England has also started specifically to monitor the financing of technology based firms. It has had some input into the financing of ethnic minority businesses, but not to the same extent.

In contrast, the winding up of the government rural loan scheme in August 1996 - a £14.8m fund which was specifically set-aside to help small rural companies expand - was undertaken for budgetary reasons rather than on policy merits. The last report of the scheme gave details of some 136 loans which provided the "potential to create 949 new jobs" but the fund was cut nevertheless.

The more significant activity in the area of micro-credit for business outside of the banking sector has been the proliferation of small firms loan schemes stimulated by local authorities initially, and subsequently by Training and Enterprise Councils and Business Links, in more recent years in conjunction with the private sector. Many of these schemes were what is known as *soft loan schemes*. Finance is offered to new and established small businesses either interest free or at a rate below the level the market would charge for the amount, time period and circumstances of the borrower. It might also be a loan where less collateral would be accepted as security than that required by a bank.

The Small Business Research Centre of Kingston University sponsored by Midland Bank plc undertook research in 1993 and 1994 to ascertain how many schemes there were and what conditions attached to the loans made by each scheme. In 1993 they found 61 soft loan schemes in England. In 1994 they found 28 new schemes to add to the list and 11 that had closed bringing the total to 82. The schemes contained within this survey are all schemes which are separate from local authorities. Some received funding from a local authority, and others were supported by commercial banks, government departments, commercial companies and charities or were established together with Training and Enterprise Councils or Business Links.

As part of this research project we undertook a survey of district, county and unitary authorities in England and Wales, including the major conurbations (excepting London) to consider to what extent local authorities were still active in providing loan funds for micro business. In total 463 local authorities were contacted by way of a written questionnaire, full details of which are set out in the Appendix. 127 responses were received. The results of the survey are given in the following table:

**Table 26: Local authority economic development funds for small and young business**

	Total number of funds	Percentage of sample
Small firms loan funds	32	25
Small firm grant funds	17	13

Sample 127 local authority EDUs  
Source *MLS*



The survey shows that one quarter of local authorities responding to our survey in England and Wales have loan funds which are available to assist micro-business with appropriate micro-credit. Some of the funds placed some limitations on their target clients, so that it was restricted for example to manufacturing, or tourism. Only one preferred to concentrate on businesses which had survived the first year. There were a wide range of interest rates charged, from 0% to 3% above base lending rate, and some differing requirements in the collateral required. Many of the funds had the criterion that they would be a lender of last resort if a loan was not available from the commercial banking sector. Some of the funds were drawing to a close because of bad debts and the exhaustion of funds from the sponsoring body. Others may have a restricted time span for similar reasons.

The overall impression given by the survey is a lack of uniformity of approach which may be because each local authority was seeking to address local circumstances which had been identified. Alternatively, it may be due to a lack of comparative experience with information about what makes revolving loan funds more viable not being shared between different local authorities.

Local authorities were not asked whether they operated grant assistance programs for micro-business but 17 (13%) volunteered that they only had grant schemes while some offered both. It is not possible to tell whether this was an under-representation of the total number of grant schemes or not. Grants can play a useful role for micro-entrepreneurs in providing the equity capital equivalent which may lever out loans and credit from the private sector. However, they may also put off the day when the micro-entrepreneur has more effectively to plan to meet the discipline of loan repayments.

Many local authorities still play an important role in providing micro-credit to micro-business. Our survey found several local authorities considering whether they might become active in this area. Some were seeking to access European or central Government funds for that purpose. A few had involved commercial banks in a partnership with the local authority, or had placed the fund with an existing local or regional development fund. One authority included in the survey had placed the fund with the Prince's Youth Business Trust about which we will write in the next chapter. It is likely that many local authorities would benefit from a program to share experience on the operation of their funds.

The division of economic development between local authorities, Training and Enterprise Councils and Business Links has led to calls for rationalisation of agencies delivering business support. The British Chambers of Commerce have suggested that a distinction is drawn between services to business, which should be provided by those agencies and services to the unemployed or those with a social content which should be the responsibility of other agencies. (FT15.7.1997 p9) The impact of suggestions such as these on financial support for micro-business is difficult to judge.

### 3.3.1. Small Firms Loan Guarantee Scheme

The Small Firms Loan Guarantee Scheme was introduced by the Government in 1981. The basis for the introduction was the perceived finance gap for some small firms which found it difficult to obtain loan finance from commercial lenders. Arguably, the research on which the scheme was based did not reach a definitive answer as to whether

there was this credit gap or not, but nonetheless the political decision was taken to implement the scheme.

The scheme is meant to be a scheme of last resort. Small firms with viable business proposals which have tried and failed to obtain a conventional loan, either because of lack of security or business track record, or both are encouraged to make use of the scheme. The scheme provides a government guarantee against default by borrowers. Commercial banks and other bodies may lend between £5,000 (£500 in certain regeneration areas) and £100,000 to new and existing businesses. If the loan is under £15,000 commercial lenders can approve the loan themselves without first referring it to the Department of Trade and Industry's Loan Guarantee section. The guarantee which the Government provides to the lender (for a repayment period of between two and seven years) is 70% but is 85% in designated urban renewal areas. The borrower pays a premium to the DTI on the guaranteed amount of the loan of between 1% and 2.5%.

**Table 27 : Small Firms Loan Guarantee Scheme**

Guarantees issued for all lenders:

Financial year ended March	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Value of guarantees issued (£m)	<b>99.4</b>	<b>85.0</b>	<b>69.8</b>	<b>52.0</b>	<b>155.0</b>	<b>246.0</b>	<b>275.0</b>
Number of guarantees issued	<b>3,204</b>	<b>3,389</b>	<b>2,940</b>	<b>2,342</b>	<b>3,886</b>	<b>6,207</b>	<b>7,484</b>
Average loan size (£000s)	<b>31.0</b>	<b>25.0</b>	<b>23.8</b>	<b>22.2</b>	<b>39.9</b>	<b>39.6</b>	<b>36.7</b>

BBA 1996 / 1997

### 3.3.2. Summary

There is no comprehensive approach to micro-finance in the UK and to some extent it is arguable that it has not been taken seriously at the level with which this chapter is concerned. Central Government has not shown commitment to this area of interest either as small business or employment creation policy – the withdrawal of the rural scheme is illustrative - and the Loan Guarantee Scheme is certainly not tailored towards the micro-finance sector, neither in the way it is packaged nor in its results. It is certainly to be queried whether the LGS is intended for use at the micro-finance level and if so, what incentives banks have to recommend it to their customers.

The activity of Local Authorities is highly significant but highlights a factor to be noted - it may be inappropriate to use micro-finance techniques *only* in areas very much in need of economic generation since these types of business will always need a good economic climate to progress very far – these are loans, not grants. Moreover, it does not seem desirable that access to micro-finance should be so geographically dependent rather than based on the *more objectively assessed* merits of the business proposal. Clearly the objectives of Local Authorities are not to improve access to micro-finance

on a global basis, but their experience may not show the potential of micro-business in general, only in less than ideal situations. And thus they may not be best placed to have responsibility for this area.

Public private partnerships to provide *soft-loans* seems a very desirable concept because of the catalyst effect they have of stimulating private credit institutions to become active in this area of activity, but it is doubtless important to focus the *softer* criteria on the question of access (rather than subsidising a business rate of interest) to keep this a commercial proposal. Thus considerations of collateral and the personal financial history of the applicant should not eclipse questions of the soundness of the business proposal. Private credit institutions in general need more encouragement to undertake more micro-business lending and this seems to be lacking despite the existence of the Loan Guarantee Scheme.

### 3.4. Voluntary Sector Finance

Voluntary organisations are distinguished from for-profit business on the grounds that their objects are social rather than financial and their profits and assets are not distributed to their members. Since the development of the Welfare State, public money has been channelled into voluntary organisations to achieve objectives shared by the State. But what is less clear from our research is the form of financial instruments available from public money. Generally, it appears that the principal form of public support is through grant mechanisms and fiscal support although there have been some experiments with loan funds. This is the case at both central and local government levels. Our research of local authorities also sought to identify which authorities had loan schemes for voluntary organisations. Only 3 respondents indicated that they had formal loan schemes appropriate for voluntary organisations. It is known however, that some local authorities operate informal schemes to bridge funding gaps, for example between approval of projects by the European Union and draw down of funds.

There is certainly loan finance available for voluntary organisations, but not to a large extent from the public sector. In a report provided to us by the Charities Aid Foundation, John Posnett estimated total interest payments by charities at £148.96 million for the year 1990-91 from examining charity accounts, which may have related to a principal debt of just over £1.1bn.

There are really two elements here. One is that of voluntary organisations borrowing money generally, perhaps from mainstream financial institutions. The other is that of larger voluntary organisations, which will be charities, undertaking their functions in the form of loans; that is, voluntary organisations making loans to other voluntary organisations.

#### **Central Government Support**

The ONS Survey of charities reported that 13.4% of charity income was derived from Government sources in 1994-1995. Central Government income as a proportion of this has been declining with a decrease of 6.3% in real terms in 1994-1995 over the previous year. Within this picture housing associations have seen the biggest decline with other voluntary organisations experiencing an increase in funds (CAF 1997 p52).

The focus of some Central Government funding to the voluntary sector has been to encourage greater involvement of private sector funds. A good example of this would be the Housing Association Grant System established in 1974. The Housing Corpora-

tion is now the national regulator and funder of voluntary sector activity in the housing sector, operating a programme of capital grants and other financial support, enabling the housing associations' share of rented housing stock to increase by 6.3 per cent over the period 1971-1988 to 8.2 per cent (Kendall and Knapp 1996 p141). Since 1991 grants to housing associations have been reduced and the private sector has increased borrowing to the sector. As at June 1995 there was some £8.5 billion lending committed to the housing association sector. The principal source for these funds were UK and foreign banks, building societies and institutional investors, that is insurance companies and pension funds. Banks provided 36.3% of committed funds, building societies and institutional investors 37.9% and 21.8% respectively (Malcolm Lynch 1997). Housing associations have, in addition established their own specialised finance vehicle. The Housing Finance Corporation, to encourage commercial lending to housing associations. We will refer to this in more detail in Chapter Four. However, with this decrease in the budget of the Department of the Environment in respect of housing associations has come an increase in that of the Department of Social Security, as housing association rents were increased and increased housing benefit was paid to the tenants of housing associations on low income.

Another example would be in the field of labour market strategy. A steady growth of public funds awarded to voluntary bodies to combat unemployment was dramatically reversed in the late 1980s according to Kendall and Knapp (1996 p146). The Urban Programme was a joint scheme between central and local government, originally launched in 1969 to fight poverty and inner city problems. Resources from this scheme are now channelled into what is now known as the Single Regeneration Budget. Kendall and Knapp comment:

"While funding for the voluntary sector under this scheme [The Urban Programme] grew consistently up to the mid 1980s, from the late 1980s onwards it declined in real terms in England as ear-marked inner city expenditures were directed elsewhere. This affected the voluntary sector disproportionately. The priorities of the Department of the Environment increasingly emphasised economic and environmental activities over the social projects in which voluntary sector activity had traditionally been concentrated, and capital over revenue grants. As in employment and training, the private sector was to prove more responsive to realignments of central government priorities, and voluntary organisations lost "market share" to profit-orientated organisations" (1996 p147)

This emphasis on capital rather than revenue also surfaced again in the same field of urban regeneration when English Partnerships, a state funded property development agency, launched its own loan fund in 1996 to assist predominantly urban regeneration voluntary organisations to acquire property. This was to support a strategy of voluntary organisations establishing a property based income portfolio in order to assist them to conduct their mainstream activities over a longer term.

The private sector has on a few occasions been able to persuade the Government to contribute towards revolving loan funds. The Local Investment Fund is the first revolving loan fund directed towards that part of the charity sector involved in urban renewal. The initiative for it came from the voluntary sector involved in urban renewal. In 1992 the Department of the Environment agreed in principle to make a £1 million contribution to an initiative in the area of urban renewal provided that matched funding of a further £2 million of grants and loans could be obtained. Business in the Community, a national organisation encouraging involvement of business in the community whose patron is the Prince of Wales sought to generate the matching finance from the private sector.

By December 1994 the fund raising had progressed sufficiently to permit a formal launch of phase 1. The objective was to demonstrate that lending to economically viable community based organisations through a properly controlled, professionally managed loan fund need not be viewed as high risk. A criterion for lending was that the proposal had been rejected by commercial funding sources. Since the Department of the Environment's remit is restricted to England, the Fund operates only in England. It is instructive to consider its relationship with the commercial banking sector. NatWest committed a grant of £100,000, a loan of £400,000 and seconded an experienced member of staff to the Fund. This was the largest private sector contribution. NatWest and Triodos Bank are represented on the Board of Management of the Fund which was structured as a charity. The Fund being a charity is restricted to lending to charities or to organisations which are carrying on a charitable purpose with the funds lent to them. It is interesting to consider the relationship of the Fund with other commercial banks. It was a major strategic objective to involve the traditional banking sector in order to raise funding but also obtain skills, experience and credibility. For the banks it was seen by BiTC as an opportunity to be involved with an observatory in a growing market sector.

It would appear that NatWest's initial involvement as a principal sponsor probably dampened the spirit of involvement of other banks. It can sometimes be difficult to obtain the co-operation of banks on what might be regarded as competitive product areas. However, the British Banking Association has demonstrated in its Code of practice that it is possible, and many credit institutions have co-operated together on other products and instruments such as the Foundation for Credit Counselling, which provides financial advice and arranges and manages debt management programmes for indebted consumers.

LIF makes loans of between £25,000 and £250,000. Security will be taken and the lending term will vary with the circumstances of the borrower. Monies will be lent at commercial rates of between 1.5% and 3% , and there are commitment fees of 0.5% to 2% to go towards administrative costs.

Initially the Local Investment Fund operated on a central basis but it is now moving to Phase 2 in which it seeks to establish Regional Funds with the involvement of other commercial banks. The management/administrative costs of the Fund are currently serviced by the arrangement fees charged on loans, but have been subsidised by a secondee from NatWest acting as chief executive. The Fund is seeking to move towards sustainability with all costs being met out of investment in projects (Epicea 1997).

### 3.5. Conclusions

It has been interesting to contrast the different public policy approaches to a basic banking service and affordable credit for low income consumers, micro-credit and finance for voluntary organisations. Commercial banks and building societies have responded to consumer criticism concerning banking services through establishing and re-examining Codes of practice and creating an Ombudsman schemes. These ensure that once people have access to a basic banking service they receive a satisfactory service or redress where it is evident that they have received a poor service. There is room for the Code to be re-examined in several areas which may assist in the provision of a basic banking service for low income consumers.

Numerous studies have examined the accessibility of affordable credit to low income consumers and suggested how improvements can be made. The public policy response

in this area has been largely to leave the remedy to market forces, the result of which has been the expansion of a highly personalised service and expensive provision of service to low income consumers. There remain consumers for whom even this expensive credit is unobtainable and for whom there is little effective alternative provision.

There is a contrasting picture in the field of micro-credit for micro-business. Banks have found that a large proportion of their small business lending is micro-credit. The Bank of England has taken a particular interest in small business credit as have successive governments as evidenced by the Small Firms Loans Guarantee Scheme. Whilst that scheme on average does not cover micro-credit, there remains sufficient interest in reviewing credit for small firms generally so that any specific problems of micro-entrepreneurs are likely to be caught by ongoing reviews. The next chapter refers to the experience of the Prince's Youth Business Trust and others who have been assisting micro-entrepreneurs for several years. Their experience is valuable in demonstrating that there are opportunities for commercial lending in this sector if properly structured and supported. What may be lacking is sufficient diffusion of experience of micro-credit for micro-entrepreneurs among the many loan schemes which are operating in this area.

Since there is considerable public funding being invested by way of grants and fiscal reliefs into the voluntary sector it is surprising that there has been so little public policy interest in understanding how the sector might be served through new financial instruments and products. The commercial banking sector also appears to have been slow to realise potential commercial opportunities in this sector, although some are seeking to increase their profile and this may lead to them seeking to increase their knowledge too.

## 4. Microeconomic strategies to overcome obstacles to access

### 4.1. Introduction

The USA Community Reinvestment Act seeks to increase the availability of investment generally and to arrest the marginalisation of finance for community or socially motivated projects. It does this by encouraging banks to invest in financial institutions specifically directed towards low income consumers. In considering micro-economic strategies to overcome obstacles for access we look in this chapter at some of the micro-economic initiatives which have developed and their relationship with mainstream providers.

Mainstream institutions, generally belonging to the UK major British banking groups (MBBGs) are in some respects best placed to service the areas of financial services provision with which we are concerned. Either directly or through intermediaries they certainly have the resources and skills to develop and market new products in all of our areas of concern. However, this raises the question of what would be sufficient incentive for them to undertake business activity which they may presume to be and may be unprofitable.

We illustrate in this chapter some of the new, many still small initiatives which have developed in socially responsible investment over the last 25 years. The first section considers credit unions which are considered as one of the options to provide affordable credit to low income consumers. The second section looks at four organisations which

are working in the field of micro-finance and considers what creates their viability and what can add to it. In the final section of the chapter we return to voluntary organisations and to two contrasting organisations which are bringing in further funds to voluntary sector organisations.

## 4.2. Access to a basic banking service

### 4.2.1. Introduction

This section does not intend to contrast the services which might be offered as part of a basic banking service with that provided by banks, but rather view some of the developments which the credit union sector has undergone and assess its future potential. It also looks at two products created by or with building societies to address access to parts of a basic banking service by low income consumers.

### 4.2.2. Credit Unions

Credit unions in the United Kingdom come from the same mutual and co-operative tradition as *Caisses populaires* in France and other European countries, but in the United Kingdom the building society has been the principal focus of mutual savings and loans in the nineteenth and twentieth centuries and it is only since the 1960's have credit unions developed, firstly in Northern Ireland and then in the rest of the United Kingdom. In contrast with *caisses populaires* and building societies their purpose in their early years has principally been seen as access to borrowing rather than access to savings. They have often been cited by consumer organisations as one of the more important alternatives which might provide access to credit for low income consumers. However, it is clear that they are still many years away from providing a mass market solution for low income consumers.

Effective legislation for credit unions was only introduced into the United Kingdom in 1979 with the Credit Unions Act 1979. Since that date there has been a slow growth of credit unions and credit union membership in the United Kingdom, with the pace of that growth accelerating in the last 5 years. In 1994 there were 611 credit unions in the United Kingdom covering 348,000 people, the largest number of which (152) were located in Northern Ireland. Northern Ireland has had the strongest growth rates of credit unions in the United Kingdom until the mid-1990s because of the presence of an active Irish League of Credit Unions covering all Ireland. In Northern Ireland some 12% of the population are in membership of a credit union. In the Republic of Ireland it is nearly 50%. In Great Britain it is just over 0.2%.

The early stages of credit union development in the United Kingdom followed the Irish pattern of community credit unions, but their growth pattern, except in Northern Ireland, was not as strong. It is the development of employee based credit unions in Great Britain which has contributed towards the faster growth of credit unions in recent years.

Credit unions are not regulated by the Bank of England, but by the Registry of Friendly Societies, which is also responsible for building societies. The first banking directive excluded credit unions from its scope. Credit unions have a number of regulatory limitations, the principal ones of which are that :

Membership must be based on a *common bond*. The common bond was formerly geographical, or associational for example membership of a church. It was widened to be employer based (industrial credit unions) and widened further to be both employer based and geographical. The interest rate on loans which can be charged is limited to 1% a month 12.68 % APR, whilst the interest rate on savings is limited to 8%. There are restrictions placed on the amount and term of loans offered by credit unions which increase with the size of the credit union.

There are also limitations on the banking services which may be offered by credit unions. However, credit unions offer three important elements of a basic banking service, namely the ability to make deposits, withdrawals and access to personal credit. Current account cheque books are not issued by credit unions, but third party cheques can be written by credit unions and are done as part of bill paying services offered by credit unions. The larger credit unions have secured arrangements with banks and other service providers so that foreign currency can be made available and other banking services can be arranged indirectly.

There is a considerable difference in the membership and asset base of credit unions. The longer established Northern Ireland credit unions numbered 43 with assets over £1,000,000 and a further 35 with between £0.5 and £1 million in 1994, whilst in Britain the figure was 14 and 12 respectively. A large proportion of credit unions in the United Kingdom have assets below £50,000. At the smaller end of the scale, credit unions operate with voluntary staff and management. There is some discussion as to whether many credit unions are viable at that level on a long term basis. If viability is defined as self-sufficiency, (that is a good return on member's savings is given, there are adequate reserves and income covers expenditure) Ferguson and McKillop estimated that in 1994 only 122 out of 611 registered credit unions "make the grade". (Ferguson 1997 p. 109). This, they say, is a significant achievement in view of the fact that the credit union industry did not exist 35 years ago.

Analysts of credit union development in the United Kingdom look abroad to see how it is likely to develop. Credit union development in the United Kingdom is considered to be in a transition stage where rapid expansion is now not only possibly but likely. In the United States credit union development has been largely employer based until 1977. The deregulation of the US depository institutions at that time relaxed the definition of the common bond and permitted an increase in membership of credit institutions. This resulted in mergers among credit unions and their growth in membership so that by 1997 25% of the US population are now members of credit unions.

In the United Kingdom there has been considerable discussion among the credit union trade associations, consumer organisations and the regulators about changes to credit union legislation. The first results of that dialogue were some de-regulation measures in 1996 which had the effect of slightly widening the common bond which will permit membership growth; a widening of lending powers dependant on size to increase the breadth of the existing lending services; and, as a counter-balance to these de-regulatory measures, a significant increase in the breadth of discretionary supervisory controls over credit unions. These measures have been welcomed by credit unions generally, although credit unions are currently working on further de-regulation measures to stimulate further growth. Insofar as our study is concerned a major question is whether the expansion of credit unions will provide opportunities for more affordable



credit for low income consumers and more opportunities for social economy banking by banks and building societies.

The Consumer Credit Association draws attention to several shortcomings of credit unions for low income consumers - its lack of a universal coverage, its requirement for members to save before they can obtain credit, and the greater common bond between the collector and the customer than is achieved between the credit union and their members. Reviewers of accessible credit for low income consumers have recognised the validity of some of these criticisms and suggested that consideration may need to be given as to how credit unions might increase their coverage for low income consumers. It is useful to consider how credit unions might respond.

#### 4.2.3. National Coverage

For credit unions to expand their coverage consideration needs to be given as to how to encourage the establishment of larger numbers of self-sufficient credit unions. Ferguson contrasts the growth of Drumchapel Credit Union, a community credit union, based near Glasgow, a majority of whose membership are unemployed, with that of British Airways Credit Union, comprised of airline staff. In three years the employees' credit union achieved an asset size and membership level that the community credit union took 17 years to generate.

It is unsurprising therefore that there has been the beginnings of a directional change in credit union establishment with development work on credit unions gradually moving towards industrial based credit unions. A potential weakness of industrial based credit unions is the collapse of the employer where staff are employed. There is perhaps less risk of this amongst public sector staff, although there is a risk of hiving off parts of the local authority into the private sector. If that occurs the common bond can usually be widened to accommodate this. Some industrial credit unions could however form the nucleus for a combined industrial and geographical based credit union reaching out from the local authority.

In our survey of local authorities reported in Chapter Three, we also enquired as to how many local authorities were supporting credit union development. 25% of local authorities indicated that they were already supporting credit union development, and a further 5% were actively considering it. Our survey did not reveal whether the credit union strategy which the local authority was adopting was based on the development of community credit unions, industrial credit unions or both. The extent of the support by local authorities for credit unions does suggest that the current growth in the establishment of credit unions will continue as will their coverage.

We also undertook a survey of members of ABCUL, the largest credit union trade association in terms of number of credit unions in the United Kingdom in order to understand how they considered they might best serve low income consumers. Our survey of credit unions belonging to ABCUL in Great Britain was based on responses from 162 out of 269 ABCUL members. 96% of respondents indicated that they had low income consumers in membership and 99% believed that they should encourage membership from low income consumers. Evidently, if from a public policy perspective access to affordable credit had an important profile, credit unions should receive greater public support than they currently do.

The survey also looked at what are regarded as controversial questions of future development of community and industrial credit unions, namely, the expansion of indus-

trial credit unions by recruitment on a geographical basis, the merger of industrial and community credit unions within close geographical proximity and the merger of community credit unions within geographical proximity. The survey indicates that a large majority of credit unions wish that credit union legislation was sufficiently flexible to permit this, with more credit unions supporting the merger of community credit unions in close proximity (82%) than the merger of industrial and community credit unions (67%) or the expansion of industrial credit unions on a geographic basis 62%.

**Table 28 : Credit Union Survey**

QUESTIONS	YES	%	NO	%
Does your credit union include membership from low-income consumers?	140	96%	4	4%
Should credit unions seek to encourage membership from low-income consumers?	140	99%	2	2%
Should the common bond be relaxed further to permit industrial credit unions to work on a geographical basis?	83	62%	47	38%
Should the merger of community credit unions within close proximity be encouraged to create a larger scale of resources and operations?	110	82%	24	18%
Should mergers of community and industrial credit unions working in the same geographical area be permitted so as to increase the viability of smaller community credit unions?	91	67%	44	33%

Source MLS 1997

#### 4.3. Access to credit

In our review of the lack of access to small amounts of affordable credit as part of a basic banking service and in its operation by moneylenders, the steps in the credit approval of the borrower were seen as important in providing simple access. For a bank, reliance is placed on previous customer relationship, credit scoring and a credit reference. For the moneylender it is the personal credit assessment through the home visit, possibly supplemented by the credit reference check. For a credit union it has traditionally been through the establishment of a savings record and approval of a credit application by a credit committee, including in community credit unions a personal meeting with the credit committee. If credit unions are competing with moneylenders, how might they improve their service?

Whilst credit union rules often require members to save before they obtain a loan, (for example ABCUL's model rules do not permit a member to have a net liability of more than £100) the Credit Union Act does not require that a member must save before a loan is granted. What is required is for the credit union as a whole to keep within certain prudential criteria. Credit unions using ABCUL rules could therefore admit a person to membership on payment of a minimum membership shareholding and lend up to £100 without requiring a minimum saving period. Whether a credit union would wish to

do so would depend on its assessment of the borrower's ability to repay, and other prudential criteria of the credit union. However, it might be seen as a competitive tool, much as a discount on a mortgage is used to attract building society customers.

For an industrial credit union the decision might be straightforward since they could do a payroll check to ascertain the employee's income and obtain the employee's agreement to the deduction when the loan decision was made. Arguably the risk would be small. For a community credit union the decision is likely to be more difficult since the credit union would need to place reliance on the borrower coming to repay the loan unless it had a home collection service.

**Table 29 : Weekly Collected Credit & Cheque cashing bureaux vs. Credit Unions**

<b>Weekly Collected Credit</b>	<b>Credit Unions</b>
Typical APR 156%	Maximum APR 12.68%
Access dependent on area of residence and informal assessment by moneylending organisation of ability to repay	Access to personal credit dependent on fulfilment of "common bond criteria" and saving money with the credit union
Weekly doorstep collection service	Customer generally must visit office of credit union to pay in and withdraw funds
<b>Cheque cashing bureaux</b>	
Typically 8% commission plus £2.00 administration fee	No transaction charges generally
Instant access to cash on satisfaction of anti-fraud checks by the bureau	Withdrawal of funds after normal period required for cheque clearing

Moneylenders take these risks all the time and do so by commencing with small amounts of credit, for example £50, to test the borrower before moving towards the higher average loan of £350. But they back it up with home collection. For credit unions which operate on a geographic rather than an exclusively industrial basis careful consideration needs to be given as to how the techniques of the moneylenders can be adapted. Can home collection be arranged for certain members of the credit union until they reach a stage of money management and savings when it should not prove necessary?

There are two other alternatives which might assist credit unions to offer a similar service without risk to their viability. Firstly, to secure external guarantees for this type of lending. In a pilot scheme with Redditch Council the local credit union introduced energy saver loans, loans to be used specifically for the purchase of energy saving equipment and devices. The scheme was offered through the credit union but the Council offered the credit union a guarantee in respect of persons joining the credit union in order to obtain the energy saver loan.

A second alternative would be to change the law relating to credit unions to permit them to accept non-voting redeemable share capital which might be subscribed by organisations and individuals interested in a community benefit. As part of our survey of credit unions we asked them if they should be permitted to use outside sources of finance to develop. 65% of respondents believed that this should be permitted.

This sympathetic share capital might assist a credit union establish itself when it is small and therefore increase its viability or may be subscribed for specific purposes such as this. Currently credit unions may only borrow monies from authorised banks and credit unions. This does of course beg the question whether, if such an amendment were forthcoming would shareholders be forthcoming? However, as we discuss later in this section there has been a growing development of social investment in the United Kingdom over the last 25 years.

#### 4.3.1. Home Collection Service

The Consumer Credit Association equates the home collection service with a common bond in credit unions, but suggests that the bond with the home collector may be more resilient, because of the regularity of contact in the customer's home. Looking at the common bond in this cold way, it is reduced to a marketing technique which retains the loyalty of the customer and a tool for repayment supervision. This is probably a healthier and more realistic way to look at the relationship rather than on the notion of community, or association. Considered in this way the common bond should be seen as a desirable object which may have a meaning to some members, as does membership of any mutual organisation. However, it removes artificial distinctions which limit the number of members of a credit union and its potential financial viability by reason of geography, association or cessation of common bond qualification around which the common bond first developed.

This latter area has now become highly controversial in the United States. Under credit union legislation in the United States, as in the United Kingdom, a person may remain a member of the credit union although they no longer satisfy the criteria of the common bond. In some credit unions this group can form a substantial number of members who continue to save and borrow, with restrictions, as other members. For such members their "common bond" has become the service which the credit union provides which retains their custom. Banks in the United States which have seen credit unions obtain the custom of one in four US citizens are now arguing in the US courts that such non-qualifying members should not be considered members of credit unions. Since this would reduce the membership of credit unions by one half it is being fiercely resisted by credit unions in the United States.

#### 4.3.2. Relationship of credit unions with banks

Credit unions already have banking relationships with banks from which they are authorised to borrow and deposit monies. Credit unions are also permitted to borrow and deposit funds with a building society. As part of our survey of credit unions we asked a number of questions concerning potential relationships which might be fostered between banks and credit unions which would move the banks away from being simply a wholesaler and retailer of funds and might contribute an alternative means through which banks could provide a basic banking service to low income consumers. Although

from our survey it was clear that the Co-operative Bank was pre-eminent in providing services to credit unions there is a wide spread of banks which have some credit union customers.

We concerned ourselves in the survey in looking at three particular areas where banks might look to have a relationship with credit unions. Firstly, where bank branches were being closed the bank might be to able to retain the credit union as its agent by offering the bank branch to a credit union. Since the coverage of credit unions is not as extensive as that of banks the obligation upon a bank might not be too great and consideration might be given how to make it a fee paying arrangement over time. 78% of credit unions were attracted to that idea.

**Table 30 : Credit Union Survey – Bank Involvement**

QUESTIONS	YES	%	NO	%
Would it be of assistance to be involved in the training programmes offered by banks to their staff?	107	79%	28	21%
Would it be of assistance if a bank offered premises where it was closing a branch to your credit union at a reduced rate?	109	78%	31	22%
Would it assist you if you could provide a wider range of services to your members through linking up with a bank?	87	65%	46	35%
Which bank(s) does the credit union bank with? <i>Co-operative - 60</i> <i>Lloyds/TSB - 19</i> <i>Barclays - 5</i> <i>NatWest - 12</i> <i>Midland - 3</i> <i>Bank of Scotland - 16</i> <i>Royal Bank of Scotland 7</i> <i>Yorkshire - 5</i> <i>Girobank - 7</i> <i>Unity Trust - 12</i> <i>Others – 9</i> TOTAL – 155		39% 12% 3% 8% 2% 10% 5% 3% 5% 8%		
Is your credit union aware of the Banking Code, the BBA's voluntary code of practice?	39	27%	97	73%

Sample : 155 ABCU:L members, England and Wales

A second area where banks could work with credit unions is in the provision of a wider range of services than the credit union currently is permitted to undertake. A smaller number of credit unions (65%) believed this was a good idea, possibly because some credit unions have an aspiration to provide full banking services themselves, although only one in four respondents had heard of the British Bankers Association's Code of Practice. The final question was whether credit unions would find it helpful to be involved in the training programmes offered by banks. Over three-quarters of respondents considered that this would be of assistance to them.

#### 4.4. Building societies – the meaning of *mutual*

The role of building societies in the provision of a basic banking service is significant. Unlike banks they do not have the pressure to maximise profits for their shareholders but need to maximise services for their members. While most of their business activity involves lending on the security of owner-occupied and rented housing, they all offer savings facilities and following deregulation in 1986, have been able to offer current account services. They may also make unsecured personal loans and have a general consumer perception which is more socially responsible than many banks. In order to stay mutual there is a growing consensus that they need to market their mutuality more in words and in deeds.

##### 4.4.1. Cambridge Building Society Limited

A scheme of the Cambridge Building Society is one in point. Launched in 1997 with the Cambridge Housing Society, a local housing association, the New Horizons Savings and Loan Scheme offers a savings and loan account to tenants of Cambridge Housing Society. A person can open an account with £1, getting round the high minimum balance account problem being caused by *carpetbagging*. Savings can be made by post or at an office of the building society or the main office of Cambridge Housing Society. A loan can be applied for after saving regularly for 12 weeks up to twice the amount saved with a first time maximum of £500. If this is repaid over a period of 24 months then a person will be entitled to a loan up to three times the savings balance with a maximum of £1,000. A loan committee comprising of tenants and staff from the building society and the housing association will decide whether the loan criteria are met. The interest rate on the loan is 1% a month, the same as that of a credit union.

In reaching the decision to establish this scheme, initiated by the housing association, the housing association considered the establishment of a tenants credit union, but considered that their 4,000 tenants would not prove a viable economic base. Instead they tapped into the existing local financial institution. It is important to note that there is a carrot for the building society in a deposit of an interest earning lump sum by the housing association with the building society to act as a guarantee fund. The interest rate differential between the savings and loan rates will be apportioned between the building society and the housing association as a contribution towards running the scheme.

#### 4.4.2. Marsden Building Society

Another building society with product innovation directed towards low income communities is the Marsden Building Society whose head office is in Nelson in Lancashire. It describes a scheme which it operates with home improvement agencies as follows :

”Through the strong links and relationships developed via its subsidiary, Marsden Home Renovations Limited, Marsden Building Society has established a good working relationship with most of the home improvement agencies operating within the North West of England. A particular strong relationship has been formed with Burnley Renewal Project and Hyndburn Homewise, whereby the Society provides the finance for residents of their operational areas where an influx of private borrowed money is required. Strong relationships have also been developed with the Managers of Care and Repair and Staying Put Agencies in the North West. When requests are received from the Managers of these Agencies, the Society has always been able to provide the necessary funds to ensure that home owners are able to undertake home improvement schemes with, or without, publicly funded home improvement grants. although the amounts of money lent are small the Society believes that it is part of its role as a mutual organisation to provide these services to the community.”

The two building society schemes illustrate the possibilities for building societies to provide some aspects of a basic banking service for low income consumers through partnerships with community based organisations. Similar initiatives are surely open to banks too.

#### 4.4.3. Summary

Credit unions do not provide a universal service of credit provision for low income consumers and are unlikely to do so for many years. Industrial credit unions centred on local authorities which have high proportions of social category CDE employees are likely to be competing directly with moneylenders and cheque cashing bureaux for custom. At the industrial credit union level they may win such competition. For credit unions to provide a more effective service on a community basis many often need to increase in size. This might come about through permitting sympathetic external investment in credit unions as is permitted in the United States. Larger industrial credit unions with paid staff can also provide an effective administrative service which through merger might be available to a community credit union, which might be freed to undertake voluntary home collection services. Banks can also play a part in this process. Unity Trust Bank is effectively providing a telephone administration service to the Bakers Credit Union. This is a credit union registered in 1997 which has a membership focus of members of the Bakers Union. It is a truly national credit union.

Many credit unions are very young organisations, or whose experience of employment of staff is young too. Banks are already providing services to credit unions but there are several more which could be offered which might enable banks to be seen indirectly to be providing a wider banking service to low income consumers. Consideration should be given as to whether building societies should be given the same opportunity to provide banking services to credit unions as banks.

Mike Blackburn, the Chief Executive of the Halifax Bank, formerly the Halifax Building Society, has said that he sees credit unions as the building societies of the future. In a sense he is indicating that there remains scope for mutual finance organisations to attract and retain savers and borrowers. However, it is this emphasis on mutual-

ity which some building societies are now championing, and which credit unions will also need to champion and practise which seems to lay at the core of their survival and expansion. Mainstream banks cannot compete with this concept. They can however compete in the arena of social responsibility and customer service generally.

#### 4.5. Micro-credit

##### 4.5.1. Introduction

In Chapters two and three we considered the provision by banks of micro-credit to micro-businesses, and the scope of some of the public/private sector loan funds which have developed in the United Kingdom, and particularly in England. In addition to these funds there has developed since the early 1970's, independent funds which have sought to encourage predominantly personal private investment into small business development. Sometimes these funds have a particular client target for example, worker co-operatives (which require at least two shareholder/employees) or community enterprises, or environmental businesses. Others are simply concerned with small business creation without any particular business type target. These type of investment funds have been described as socially directed investment institutions because there is a social purpose in the investment which is clear to the investor. A table of socially directed investment institutions is given in the summary to this section. Similar institutions operate in Europe and elsewhere in the world. The International Association of Investors in the Social Economy (INAISE) based in Brussels is an international association which shares experience between these organisations.

Socially directed investment institutions have to date focussed their activities on micro-credit, small firms finance and voluntary organisation finance principally, rather than personal consumption. However, the boundaries between such organisations and credit unions is often blurred. One third of credit unions in our survey provided loans to assist members set up or expand their own business.

These organisations adopt different forms of legal structure. Some may be banks, whilst others are investment companies, or societies for the benefit of the community. A difference between some of the soft loan funds referred to in Chapter three and socially directed investment institutions are that the latter are or seek to be self-sufficient. Many seek to form close working relationships with one or more banks to increase experience, to have access to bank facilities, and on some occasions for funding purposes in cash or kind. We illustrate this section with some information concerning four of such funds.

##### 4.5.2. Industrial Common Ownership Finance Group

The oldest of the four profiled funds, ICOF was established in 1973 as a provider of loan finance for worker co-operatives. The ICOF Group now comprises four legal entities: ICOF Limited, ICO Fund plc, ICOF Guarantee Company Limited and ICOF Community Capital Limited.

ICOF Limited was established as a company limited by guarantee. Its original capital comprised of grants and loans from common ownership and co-operative companies such as Scott Bader Company Limited. This was supplemented by a central Government grant of £250,000 in 1976. Specific local authority funds for co-operative devel-



opment were established in the 1980s and 1990s and ICOF now manages 11 of such funds, all of which as grants to ICOF Limited, fall within ICOF's balance sheet.

Administering local loan funds meant that in some areas demand could not be met and in 1987 ICOF Fund plc was launched and raised £600,000 from individuals and organisations by way of redeemable share capital. There was no tax incentive for making this investment for either individuals or companies. Investors were committed to the company for a 10 year period. In fact none of the legal entities in the ICOF Group are structured to provide any tax incentive for corporate or private donation or investment.

ICOF Community Capital Limited was established in 1994 as an industrial and provident society with withdrawable shares for investment in community enterprise and ethical business. By 1997 it had raised £400,000 for investment from mainly private individual investors.

ICOF Guarantee Company Limited was established in 1994 to receive dividends waived by shareholders in both ICO Fund plc and ICOF Community Capital Limited and from corporate donations which are applied to meeting losses on the ICOF Community Capital Limited fund.

The total ICOF Group capital stands today at a little over £2,120,000. The ICOF Limited funds coming as they do from local authorities and on condition that risks are taken with such funds are slowly diminishing through bad debt attrition and the general budgetary difficulties in local authority funding which means that new funds entrusted to ICOF are few and far between. ICOF Community Capital collects principally private investment at a slow but growing rate, and ICOF plc has launched a new share issue in 1997 to replenish funds on the redemption of the 1987 redeemable shares. This currently stands at £750,000 out of its £1,000,000 target.

ICOF makes loans of between £3,000 and £50,000, with the average of £15,000. Interest rates are variable between 9-12.5% and there is a one off appraisal fee for successful applicants of between 2% and 5% of the sum advanced. Security is taken by way of a charge on the assets of the business. No personal security is taken.

ICOF has been self-sufficient so far as its administrative costs have been concerned since its early years through rigorous cost controls. Apart from its local authority funds under management it has also been self-sufficient in terms of capital.

ICOF's principal bank relationship at a national level has been the Co-operative Bank plc, but at the local level some positive relationships have developed with different banks resulting in the leverage of funds for clients where ICOF is supporting the business plan. A senior manager of the Co-operative Bank was a board director of ICOF for many years, and the bank has offered advice and training, made donations and investments in ICOF. It also launched a special savings account with ICOF known as the Co-operative Bank/ICOF Ethical Savings Account in 1989, an interest percentage of which was paid to ICOF for investment in worker co-operatives.

Operating in a niche area, although throughout Great Britain, ICOF has, particularly through its ICO Fund plc demonstrated that a funding mechanism directed towards new start micro-credit and small business is commercially viable. ICOF's projected loan fund provision rates vary between 5% and 8% depending on the fund (Epicea 1997).

#### 4.5.3. Prince's Youth Business Trust

Neither the Prince's Youth Business Trust (PYBT) nor our next example, Developing Strathclyde Limited, quite fit the profile of a socially directed investment institution

since neither rely on investment from the public which is returnable. Both rely on public grants and corporate and private donations which may be difficult to sustain in the long term. With 5,000 donors the risk is spread quite wide in the case of PYBT. However, it is understood that both the Prince's Youth Business Trust and Developing Strathclyde Limited are looking towards mechanisms for increased funding to meet demand and to a lesser extent more sustainable funding. We suggest what they might be later in this chapter.

The Prince's Youth Business Trust is the largest national soft loan fund for micro-credit in the United Kingdom. It is a truly national fund operating in all four provinces but is targeted towards young people aged between 18 and 29 years of age. It has two financial products, a maximum loan of £5,000 (average £2,000) and a maximum grant of £1,500. Over three quarters of its funds are disbursed as loans repayable over two or three years with a low interest rate. It considers itself as a lender of last resort, so it is a condition of lending that finance is not forthcoming elsewhere. All lending is unsecured.

A key element of the Trust's support is the provision to each business which receives support of an adviser who provides a few hours support every month to the business for up to three years. It is this latter support which distinguishes it from most other micro-credit providers, and which is one of the most significant reasons for the high survival rates of its clients. On average 60% of its business clients survive 3 years as against 25% nationally. It assisted 3,600 people with financial support in 1996.

**Table 31 : Category of young people supported in 1996**

Women	41%
Ethnic minorities	10%
People with disabilities	5%
Young offenders	10%

Since its establishment in 1986 PYBT has had a strong relationship with the Major British Banking Groups and business generally. The current chairmen of each of the four largest UK retail banks (Barclays, Lloyds, NatWest and Midland) are members of an Advisory Council. In partnership with the UK Government the banks participate in matching a £6m Loan Fund. The banks are active in providing secondees to core staff of PYBT and in providing advisers to clients of PYBT. Most banks provide additional lending once PYBT lending has been secured.

#### 4.5.4. Developing Strathclyde Limited – Glasgow Regeneration Fund

Developing Strathclyde Limited was established in 1993 to provide loans to micro and small firms in Scotland and particularly in areas of Glasgow. It has raised corporate and public donations to the value of £3.1 million since its inception. It is a company limited by guarantee and has enterprise agency status. This permits corporate donors to offset the donation against profits chargeable to Corporation Tax.

It provides a range of funding by way of loans, grants, equity, hire purchase and bank guarantees in amounts from £1,000 to £75,000. It has received financial support from several banks including the Royal Bank of Scotland, Barclays Bank, the Bank of Scotland and Lloyds Bank by way of donation and in kind.

In its first three year plan it envisaged a write off rate of 30% of the loan fund, which would be met out of the guarantee fund provided by the public sector contributions. If this write off rate continued the operation would cease to be sustainable in a few years. It is now re-considering its strategy so as to move towards self sufficiency in the longer term. Inevitably this will mean a new risk strategy towards appraisal of investments and consideration of other funding mechanisms. Whether this change in direction will mean that investment by the fund will move away from new start micro-businesses to more established businesses is too early to determine.

#### 4.5.5. Aston Reinvestment Trust

Aston Reinvestment Trust (ART) is the newest socially directed investment fund in the United Kingdom. Its principal purpose is to fill the funding gaps created by the withdrawal of banks and building societies from the Aston area of Birmingham, which we reported in Chapter Two. ART sees its role model in the South Shore Bank of Chicago. A bank, based in what became a poorer district of Chicago the ownership of which was acquired by community activists to some extent as a result of the Community Reinvestment Act of the United States.

ART started with an exploration of the feasibility of commencing operation with banking status. However, despite many studies and much effort by its founders, it was unable to turn the vision into the 5 million ECU threshold for banking status required in the United Kingdom. In fact its initial support has been less than the 1 million ECU threshold permitted as a discretionary measure by the Second Banking Directive. The consequence of this strategy reversal was to revert to thinking small and developing through patient growth.

The principal vehicle for social investment is ART Share Limited, an industrial and provident society. It launched a share issue in June 1997 to attract investment from the public and corporate bodies. It had raised £180,000 of its target of £500,000 in its first year, by the end of August 1997. This form of society, along with ICOF Community Capital and credit unions, all issue withdrawable shares. The shares in such a society are considered an exempt deposit under UK banking law, and the advertisement of non-transferable shares is not treated as an advertisement for the purposes of the Financial Services Acts and Investment Services Directive. Investment in a society is limited to a maximum of £20,000 share capital. There is no limit on loans to a society, but these are deposits for the purposes of the Banking Act 1987.

As with ICOF, the principal investors so far have been private individuals who receive no fiscal incentive for their social investment, and although it is a risk investment, there will be no capital appreciation and the projected dividend rate is not significantly above inflation.

The target of the ART group's investments are micro-businesses, housing associations and voluntary organisations. It will offer loans at market rates with security and without security (backed up by a loan from ART Guarantee Company Limited) for periods of up to 5 years.

The development of ART has been assisted by several banks which have provided advice (for example Triodos Bank) and financial assistance in cash and kind. Barclays have provided a secondee as managing director. NatWest have provided a board director, as have ICOF. Unity Trust Bank, the trade union bank based in Birmingham have launched a regional investment bond with an option for investors to donate a part of the interest with the ART Group. The chairman of the ART Group is a former Bank of England Board Director.

#### 4.5.6. Summary

We have illustrated two types of socially directed investment organisations which exist in the United Kingdom – the fund which places reliance on public and corporate donations for its continued existence and the fund which obtains savings and investments from the public and from socially responsible companies. The latter intend and are able to return the capital entrusted to them with a high social dividend and generally a low revenue yield.

These independent micro-credit funds provide an interesting contrast with the Major British Banking Groups. The survival rate of their customers is generally higher than that of the MBBG. For ICOF a co-operative or community enterprise has its own in-built peer group to share business concerns to add to the distanced business experience of ICOF staff. For PYBT, the business adviser provides a close advisory role.

The transaction costs of the assessment and support provision are very high, but in many respects this is where the risk lies. If initial assessment and after-care are inadequate the loan is more likely to be at risk. If that is the case then it might be worth examining whether financial support for micro-credit lending should be directed not towards providing a guarantee to the bank to reward it for failure, but to the transaction support costs to raise the level of success to that of the PYBT.

There is a finite pool of corporate donations which arise from small charitable budgets. Discussion needs to begin on how mainstream corporate funds could be lent to socially directed investment institutions, the viability of which permitted them to invest in micro-credit and return the monies to investors with a social return when required. Business in the Community could play a role with companies in exploring the feasibility of this with them as part of its set of principles for community investment referred to in Chapter 1.

Banks and building societies can also play a role in this through their own investment in socially directed investment institutions as well as through corporate giving. For banks and other companies there is a question of whether the rate of return which is being obtained is reasonable and what is the risk to the capital. This will depend very much in which institution investment is made. We have not in this study profiled Triodos Bank which focuses all its investment on social investment. However, it has recently received a strategic investment by RaboBank in a bond issue which it made. RaboBank was interested in not only placing the funds which it had accumulated under the Dutch eco-enterprise investment scheme, but understanding further how Triodos Bank goes about its business. The bond issue will pay a market return.

We noted in Chapter Three that local authority loan funds offered a variety of interest rates some soft, others at market rates. If David Storey's analysis of credit rationing referred to in Chapter Two is correct it is the absence of lending rather than the interest rate which is hindering access to finance by small business. ICOF has taken the route of

a commercial interest rate, as has Aston Reinvestment Trust. A similar approach is taken by Triodos Bank which is involved with both micro-credit and voluntary organisation lending. Funds which are offering soft loans because of public subsidy should consider whether there would be any impact on the amount of their lending and the viability of their borrowers if interest rates were closer to the market. The additional revenue generated might assist their longer term self sufficiency without harming their lending ability, make public and corporate funds go further, and may be able to assist in the provision of support staff for clients which reduce losses to the fund.

European Funds which are offered for socially directed lending should also examine whether their funds might go further if market interest rates were used by recipients and if business adviser techniques were applied by recipients as a condition of the grant.

**Table 32 : 1997 Socially Directed Investment Survey**

	£	Commercial Investment	Personal Savings	Public Grants	Corporate Donations	Private Donations
Aston Reinvestment Trust	200,000	✓	✓		✓	
CHFS Ltd	24,000,000	✓				
Developing Strathclyde	3,100,000			✓	✓	
Ecology Building Society	19,000,000		✓			
The Housing Finance Corporation	960,556,000	✓				
ICOF	2,120,000	✓	✓	✓		
Investors in Society	2,000,000		✓		✓	✓
Local Investment Fund	3,000,000	✓		✓	✓	
Opportunity International UK	421,622				✓	✓
Radical Routes	400,000		✓			
Shared Interest	13,000,000		✓			
Triodos Bank	161,956,000	✓	✓			
<b>TOTAL</b>	<b>1,189,754,000</b>					

Source MLS 1997

Individual investors have shown that they are willing to invest in socially directed investment institutions which invest in micro-credit. Consideration should be given to tax incentives to encourage greater personal investment for community benefit.

#### 4.6. Voluntary Organisations

The demand for loan capital by voluntary organisations has not been entirely met by the Major British Banking Groups and Building Societies. For this reason voluntary organi-

sations have worked with the traditional banking sector to establish socially directed funds such as the Local Investment Fund which we discussed in Chapter Three. Two other funds in the voluntary sector demonstrate two other approaches to social investment.

#### 4.6.1. The Housing Finance Corporation

By far the largest socially directed investment institution is The Housing Finance Corporation. It was established in 1987 as an initiative of the Housing Corporation (a public body), the National Federation of Housing Associations and the private sector. It is structured as an industrial and provident society, but unlike ICOF Community Capital and ART Share Limited it does not raise funds by the issue of shares. It raises them through public bond issues where the issue is open to investment from any person (by way of listing on the Stock Exchange), from private placements where THFC approaches individual institutions to subscribe on similar terms to a bond issue, and bank and building society loans. (In other words it takes deposits, and must be careful to ensure that it complies with the appropriate exemptions on that activity contained within the Banking Act 1987). The aim of THFC is to provide financial instruments with a range of interest structures and maturity profiles to assist housing associations in meeting their demand for balanced loan portfolios.

In June 1995, lending to the value of £8.5 billion was committed to the housing association sector. The principal source of finance for these funds were UK banks, building societies and institutions. Banks provided 36 per cent of committed funds, building societies and institutional investors (insurance companies and pension funds) have provided 38 and 22 per cent respectively. The maturity profile of borrowing continues to be dominated by long term finance, being 15 years and above (Malcolm Lynch 1997).

The significance of THFC can be drawn from the profile of housing associations. There are over 2,500 registered housing associations in Great Britain. A high proportion have charitable status. The three largest housing associations each have over 20,000 homes in management, but the majority are small, with 60 per cent owning 25 homes or fewer. THFC was lending to 121 associations at the end of 1996 with amounts ranging between £200,000 and £44 million. The loans are secured by way of fixed charges on property, floating charges on property and rental securitisation.

THFC works very closely with banks and building societies as well as with housing associations. It has been effective in developing financial instruments with which commercial lenders are satisfied, which have widened the scope of lending available to housing associations. At the end of its March 1997 accounting year it was lending £929 million to housing associations.

#### 4.6.2. Charities Aid Foundation Investors in Society

The Charities Aid Foundation is a charity investment manager for charitable funds. It attracts charitable donations for general purposes and on behalf of specific funds and undertakes and sponsors research and publications into charity finance and developments in the voluntary sector generally. Since 1995 Charities Aid Foundation (CAF) has developed a finance broking arm to provide a loan arrangement service for charities.

More recently, CAF Social Investment Fund was established to provide a direct lending service for charities. Under a scheme which CAF has branded as Investors in Soci-

ety, CAF is inviting donors to make donations to it which the Social Investment Fund lends on to charities. It is also seeking interest free deposits which it can also lend to charities. An investor may seek the repayment of the deposit at any time or may convert this into a donation too. The acceptance of deposits is controlled by the Bank of England. There is however an exemption which permits charities to accept deposits from persons other than charities provided the charity pays no interest on the deposit.

CAF intends that the interest rate which it charges to charities will cover the administrative costs of the Social Investment Fund. As at June 1997 it had raised £2 million of loans and donations.

CAF works closely with banks through its loan broking service. However, through its Social Investment Fund it is seeking to assist charities which have particular difficulties which make bank lending problematic. The ultimate aim of CAF is to obtain a banking licence so as to operate the Social Investment Fund as a fully fledged bank, specialising in charity clients.

#### 4.6.3. Summary

The Housing Finance Corporation is the largest socially directed investment institution in the United Kingdom. It has developed an effective relationship with banks and building societies which has widened the market for investment in housing associations. To a large extent this categorisation of particular investments as social investments is not undertaken by banks and building societies, some of which might find it difficult to identify this information easily. There has also been some concern that labelling investments as social investments might suggest that the investment was not as secure as other investments. With the development of socially directed investment institutions which are only undertaking this type of investment, the seriousness of the sector is enhanced and banks may wish to defend the imputation that they are not socially responsible because of banks such as Triodos Bank, concentrating only on social economy banking, or the Co-operative Bank with its ethical bank marketing policy. A greater transparency in the activities of banks as to parts of their loan portfolios may make it in their interests to demonstrate they are socially responsible, and this may be of some marketing potential in an ever growing and more critical consumer society.

For some banks, which are members of the Business in the Community Per Cent club, this extension of their social audit should not prove difficult. In many respects it might make achievement of that figure too easy, which may lead to its increase or require a re-definition of the requirements to reach it.

As important as conducting the social audit to ascertain the amount of socially responsible investment is considering what further commercial opportunities there may be in understanding the voluntary sector as an investment market. The secondment of staff to socially directed investment institutions and supporting their development through strategic investment may assist the positioning of a bank or building society in the area of socially responsible banking generally.

Financial regulators can assist the development of further funding for the voluntary sector through an examination of the current exemptions under the Banking Act 1987. If an investment for charitable purposes is being made by an individual in a charity finance organisation such as the Local Investment Fund or the CAF Social Investment Fund, should the charity be entitled to pay interest up to the annual rate of inflation so that the value of the investor's capital is not diminished? The effect of permitting the



interest payment to be tax free might also be considered. Such a policy might conflict with the commercial interest of banks which do not pay interest on ordinary deposit accounts so d need to be examined closely.

#### 4.7. Conclusions

The work of organisations such as The Housing Finance Corporation and Triodos Bank in social investment suggests that it is not an area of marginal activity. As part of our study we sought to capture the extent of socially directed investment which we reproduce in Table 23 above. It is probably the first assessment of investment in this area in the United Kingdom. Some of the soft loan funds referred to in Chapter Three might arguably be added to this survey, but it would require further examination of their make-up. In addition there was some £244 million held by credit unions in 1994 in the United Kingdom which may be closer to £300 million in 1997.

In providing examples of microeconomic institutions we seek to illustrate the opportunities for social economy banking in the UK. The question should be put as to whether this is a marginal part of banking and investment activity or a growing sector which requires more resources directed towards it. Whether the areas with which we are concerned should require, or are best served by specialised organisations or intermediaries is not really at issue. While the specialisation that they can command is certainly desirable, they simply cannot compete with the potential of the mainstream to include these areas of activity within their portfolios but would make an enormous difference if they wished to do so. Clearly in the case of lending to housing associations they do.

In the personal sector, credit unions will not be positioned effectively to compete with moneylenders in the near future. However, a continuing examination of how their growth can be facilitated, with the appropriate legislative measures to facilitate it, will enable the sector to continue its rapid growth. The growth of credit unions should be fostered but a robust approach to the issue of access to a basic banking service must involve high street banks and building societies, if it is not to cost large sums of public money. Their involvement is not only in considering their own products, but also their relationships with credit unions which could, it seems, be made more productive. The public options which we referred to in Chapter Three are also likely to be required if more immediate solutions are demanded.

In the 21st year of the Princes' Trust, the enormous success of his micro-business finance and support scheme, PYBT, should be acknowledged. Seldom are similar publicly funded schemes so successful. Some elements of this scheme might be incorporated into a wider, more extensive micro-finance infrastructure by a special initiative to share experiences among public and private sector micro-finance providers. It does seem to be the paradigm of a micro-finance initiative suitable for the UK economy. However, the experience of ICOF indicates that such schemes can be more self-sufficient by charging market interest rates and attracting social investment. This experience too should be shared and appropriate fiscal incentives given so as to permit the replication of such schemes.

In the voluntary sector too, there are commercial opportunities, sometimes less risky than in the micro-credit and personal sector, and closer to commercial returns. The establishment of specialised lenders in this field may be a prelude to specialised investment departments in all major banks. Initiatives such as Local investment Fund, CAF's Social Investment Fund and The Housing Finance Corporation provide opportunities for

closer relationships to obtain experience of this sector. Banks can also build on their investment management arms to duplicate some of the experience in the United States and France, where ethical funds declare to their customers they are placing some monies in unquoted social investment. In this way banks can provide further streams of income to socially directed investment institutions.

## 5. Macroeconomic and legal strategies to formalise financial institutions' social responsibility and further the development of social economy banking

### 5.1. Introduction

Framing regulation to formalise the social responsibility of credit institutions can be problematical. Eddie George, the Governor of the Bank of England, put this way in the context of global supervision: "The reason you have regulation in the first place is because there is some social benefit which is not captured in the private cost / benefit equation." (Financial Times 6.6.1997). The effect of loose regulation can be appreciated from the following extract from UK company law.

#### *Companies Act 1985*

Directors to have regard to interests of employees (s309)

- (1) The matters to which a director of a company are to have regard in the performance of their functions include the interests of the company's employees in general, as well as the interests of its members.
- (2) Accordingly, the duty imposed by this section on the directors is owed by them to the company (and the company alone) and is enforceable in the same way as any other fiduciary duty owed to a company by its directors.

While s 309 certainly widens the responsibility of company directors and therefore companies beyond their duties to shareholders, this section has been criticised as being *worse than no provision at all* in achieving consideration of employee interests in board decision making. For employees to enforce it they would need to be shareholders of the company who were disadvantaged as shareholders because of their treatment as employees. Whilst the growth of employee share schemes may eventually bring a test case in this area, the difficulty in enforcing the section means that it is very much a voluntary measure.

This is not the place to discuss this issue, but it sets in context the point with which we are concerned. Bearing in mind the limits of regulation and that goals and effects may be different or even counter-productive, we will consider aspects of the Community Reinvestment Act and query the suitability of these elements in a UK context.

The question of transparency in financial dealings is a very important one according to market principles, since consumers will rely on the information they are given rather than seeking it out themselves. The growth of the ethically screened investment market is a case in point. Since it is arguable that few people would actively choose to invest in ethically questionable market sectors, the question of how easily such information may be discovered is paramount. The UK Social Investment Forum have proposed to the Personal Investment Authority that all financial advisers ask customers if they wish to

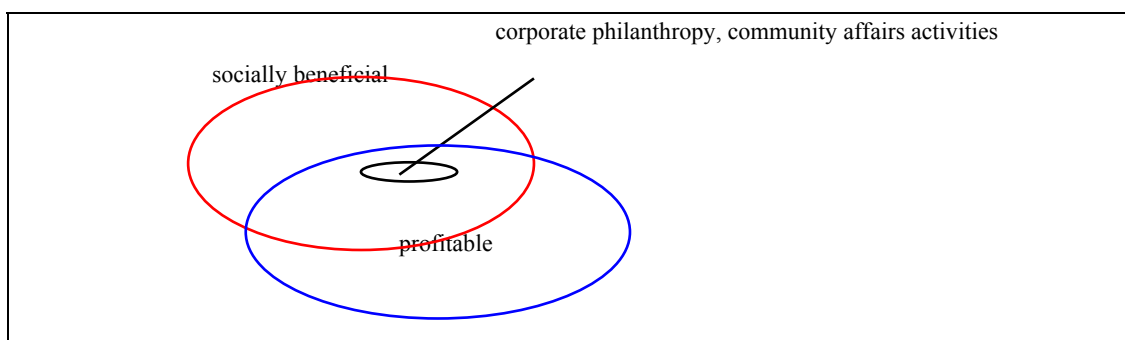
invest ethically as part of the standard "know the customer" questionnaire. As with the logic behind the CRA, making financial dealings transparent allows consumers and regulators to make more informed decisions. The embarrassment of some UK charities who have discovered tainted investments has brought these issues to the fore in the UK in recent times.

However, it is a step much further for consumers actively to invest in socially directed areas, especially if they think they will lose a proportion of potential return. While there has been a steady growth of consumers who will do this the amount invested in this way is very small. Thus, we are really concerned with creating opportunities for mainstreaming socially responsible banking and investment.

## 5.2. The social responsibility of credit institutions

Profitability and social responsibility are not mutually exclusive and it may make very good business sense to undertake and publicise socially beneficial corporate activity. Moreover, some areas of commercial activity, as a result of the free market mechanisms or due to regulation may have a socially beneficial impact, whether expressly intended or not.

Whereas all business activity may lead to growth, economic prosperity and rising living standards, it may also have detrimental social effects, especially in the short term. As the following diagram seeks to illustrate, according to principles of true costing, much socially beneficial activity may not be profitable, or only profitable in the widest sense.



However, the marketing of community involvement through community affairs departments, environmentally sound practices and charitable donations, though important, does not really concern the core way any undertaking does business. The importance of this distinction varies according to the specific sector of the economy concerned.

One of the purposes of regulation is to modulate the workings of the market to achieve social goals. As the amount of government spending decreases in some areas of welfare provision, the need for it to compensate for the rigours of market operation should also increase unless there is to be a vacuum. And it is perhaps that sort of perceived vacuum which leads to what has been termed in the UK an *underclass*, and specifically for our purposes, a *financial exclusion* discourse.

In this context, the importance of credit institutions' behaviour cannot be underestimated. It seems clear that the UK MBBGs dominate our areas of interest to the extent

that the way they undertake business, or choose not to undertake business has an inestimable social effect.

What is necessary to examine is whether legislation like the CRA will achieve the desired effects or whether there are limits to regulation. If a CRA approach in its entirety is not required are there specific legislative measures such as a right to a bank account which may be appropriate? If legislation is not required is more active regulation a solution or a entirely voluntary approach? The same goal may be achievable by establishing whether financial institutions should have a degree of social and community responsibility, understand the extent of it and how it should be measured, and a final element would be encouragement or enforcement of that responsibility.

### 5.3. The Community Reinvestment Act (*CRA*) (*12 USC 2901 et seq.*)

The CRA is considered in detail elsewhere in the main part of this report. Our submission in this chapter will be structured in the following way, directed towards the context of our specific areas of concern:

- examine the purpose and effect of that regulatory framework
- consider how such a strategy might be implemented in the UK
- advise whether or not it would be appropriate in a UK context.

#### 5.3.1. The purpose and effect of the CRA

From a regulatory standpoint the CRA is a reporting mechanism which leads to a rating by the Federal Reserve Board of the community involvement of a bank. The goal of that regulation, so far as the regulator is concerned is to encourage banks to deliver competitive products to all sections of the community in which a bank operates. The CRA requires compliance by formalising reporting procedures and to that extent achieves some transparency in US social economy banking practice. It requires certain aspects of social responsibility to be measured and disclosed in reports. For example, a geographical distribution of savings and loans in respect of home mortgage and small businesses. Initially these reports were only for the eyes of the regulator but they are now available to the public.

Pressure groups in the US use this information to lever community benefits, particularly investment in their communities. The US regulators also seek to ensure that where a bank demonstrates poor CRA compliance, or its actions do not coincide with its report, a bank's licence to operate how it wishes in terms of branch closures and mergers, or expansion of areas of operation is restricted until the issue of CRA compliance is resolved. One of the tools which the regulator uses for this purpose is a CRA rating.

It is important to recognise that the CRA has focussed the minds of retail bankers on all areas of the communities in which they carry on business, resulting particularly in raised levels of suitable products for low income communities, and secondarily increased lending to low income communities. The Federal Reserve Board has been consistent in stating that increased lending is not necessarily a goal as far as it is concerned because of its worries over imprudent lending. It is clearly a goal for pressure groups, and it has focussed more monies on low income communities either directly, or through banks engagement with community development loan funds.

### 5.3.2. Compliance costs

The primary objections raised against the pre-1997 CRA regulations in the United States are that they were heavily bureaucratic and administratively expensive, almost amounting to a tax on banking. Research in the United States does suggest that the burden of compliance has been greater for smaller banks than large ones. It also suggests that the negative share rating of a bank caused by a protest against a bank for poor compliance are not reversed when the protest is resolved (Johnson S. 1996). It also appears that the regulatory burden of information collection is greater when new areas of information are added than when they are well established.

#### **Could a CRA approach be adopted in the United Kingdom?**

Framing legislation along the lines of the CRA would be relatively straightforward in the UK which shares a Common Law heritage with the USA. The legislation could obviously not be adopted wholesale but certain provisions could be easily adapted to the UK environment, admittedly leaving much room for interpretation to the affected institutions, and the regulator and finally any court which had to make a ruling on it.

Theoretically, being licensed to take deposits may be seen as a *charter*, since State protection is included in the licensing system. This is not an area in which the market may operate without such insurance and it is a logical progression to argue that with the attendant rights come certain obligations, namely not unreasonably to exclude certain sections of society or communities from banking and investment products and services.

If it were enacted in the UK, it would of course be necessary to resolve which body would be the responsible regulator. The Bank of England might argue that notwithstanding the transfer of its supervisory functions to *NewRo*, it is already acting as a social responsibility compliance officer in respect of its collection of information on small business lending and lending to technology based firms. It would be a natural extension of its functions to gather information in other areas. Perhaps this decision might depend on whether it is seen as a function of *NewRo* to ensure the effectiveness of financial services provision, or whether this will remain with the Bank of England.

In considering whether a CRA legislative approach would be appropriate in the UK it is necessary to ask whether the purpose of the legislation would be the same, and whether the banking environments are similar so that the same goals could be achieved.

We suggested that the goals of the CRA were to encourage banks to deliver competitive products to all sections of the community in which it operates. Banks in the USA have until recently been more geographically focussed than banks in the UK. One branch banks serving part of a city are not unusual. They do not exist in the United Kingdom. A particular effect of the CRA has been to focus community protest at times of bank mergers and closures, leading to their delay whilst communities and banks work out a strategy for future CRA compliance or some other "compensatory" package.

### 5.3.3. The goals of a CRA approach in the UK

The overall goal of a CRA approach in the UK would be very similar to that in the United States, namely to require banks to deliver competitive products to all sections of the community in which it operates. This is very vague however, and it is only by looking at specific problems such as access to a basic banking service that precise solutions may be found for specific problems. In framing CRA legislation it would be necessary

to bear this in mind. There is also a problem of definition of community in which a bank operates when banks are moving towards telephone and internet banking, as well as the problem of communities without banking services.

Our understanding of the USA reporting requirements is that whilst some banks go to great lengths to compare demographic data with their own data on customers for particular geographic areas, for a UK context one should consider reporting aggregate data on, for example, savings and loans on a customer post code basis. From our survey of banks this was something which some would find easier to do than others. To this extent definitions of community may be immaterial, if information is available on a post code rather than, for example, a branch geographic basis. For telephone and supermarket banking this might also be important because for telephone banking the location of the call centre is immaterial to customer delivery, and supermarkets attract customers from beyond the geographic community in which they operate.

The publication of data delivered to the banking supervisor enable communities to assess whether their savings are being re-invested in their communities or elsewhere. This may permit them to argue with a bank that more investment should be made in their community where savings are out of proportion to investments. Certainly cross-matching of data of this sort might be useful in planning strategies for re-investment. Since post codes in the UK identify small groups of properties they are useful for drawing maps of a smaller size than a postal district.

Data transparency can be an effective tool to produce more competitive products and to permit banks to co-operate in producing more effective products. There is a good case for such information being made available in the UK. For example, in Philadelphia banks have taken a co-ordinated view of community investment, something which the Local Investment Fund is suggesting in its roll-out program. In the UK products such as *Solo* are developed for industry wide application.

Should banks have to produce this for all their operational areas? The problems of access to basic banking and other services for low income communities is often geographical with some communities having a higher percentage of inaccessibility than others. It would seem logical to limit a reporting requirement in the UK to that for particular communities. Since these are likely to be self-defining it is likely to be more effective for transparency of CRA type information to be required upon application rather than an annual reporting requirement. Banks would be encouraged to develop systems which provided information on some criteria, but would not have to produce a global report. A bank might be required to produce specific reports on request which complied with a regulatory template which were open to the public. There seems no particular benefit to be derived from a regulator having an obligation to make a rating on the basis of the report.

The purpose of a report would be to provide a tool to enable communities to discuss with banks how a better investment profile for their community might be obtained. A community might wish to request several banks to produce a report relating to the same post code area by way of comparison and so as to obtain a co-ordinated investment approach.

Concern is likely to be expressed that this is competitive information. Some credit institutions already publish a list of the individual investments which they make and also make global figures available for particular types of investment. Accordingly, this does not seem to be a big step forward.

Compliance costs have been cited in the United States as a particular burden of the CRA and credit institution personnel with whom we discussed our study indicated that this would be a major drawback as far as they were concerned. In the United States compliance costs are not simply those incurred in the preparation and filing of data, but the additional costs incurred in hiring lawyers to assist them in their strategies of handling CRA protests on mergers and acquisitions and which are held up because of a poor CRA rating and discussion of measures necessary to remedy it.

By reducing CRA compliance in the UK to a reporting function based on request, in respect of a standard template, CRA costs could be lessened considerably, and arguably provide banks with a marketing tool for assessment of their future strategy in the area covered by the request.

The one exception to the provision of a limited report rather than a global report may be building societies. We have suggested that some building societies have offered a more appropriate basic banking service for low income consumers than banks and have exhibited innovation in the development of products to assist the communities in which they work. We have also commented more generally on how de-mutualisation has destabilised provision of a basic banking service to low income consumers. It does not seem unreasonable where a take-over bid is being considered that regulators have the power to consider in the interests of the general good the social responsibility records of both institutions and hear arguments from community representatives on the merits of the take-over from the point of consumer interests. In such a situation the regulator might be authorised to require specially commissioned reports on the social responsibility of both institutions, to assess whether a community's case should be supported or not.

#### 5.3.4. Would a CRA approach be appropriate in the UK ?

It is very much a public policy question whether a CRA would be appropriate and this depends to some extent on whether the market is not producing a social benefit which might be assisted by statute. Research made into access to a bank account and affordable credit for low income consumers suggests a long term systematic failure of public policy, Government and regulatory institutions, in ensuring a financial system which provides such access. Whether the market solution of high cost credit and to some degree inappropriate basic banking service provision is the only solution available is open to question.

A CRA approach in the UK would be appropriate if it contributed to remedying a social disbenefit. The limited CRA approach which we have suggested for the UK might assist consumers by permitting them to open a more informed dialogue with credit institutions which offer a service in their community which might lead to better product provision. If such information was requested on a branch closure it might enable other organisations such as local authorities or Chambers of Commerce to develop other solutions in conjunction with the bank to ensure an effective alternative standard of service provision remained.

It might work as a business enhancement too. In Chapter 4 we gave an example of Cambridge Building Society working with Cambridge Housing Society to offer a simple savings and loans service. Working with other community providers in this way using the knowledge of credit institutions operating in the area of benefit might enable housing associations to put a stronger package together for their tenants. Boosting the

economic viability of tenants may support the investment a credit institution has made in the housing stock of the housing association.

Some consumer organisations have called for a legal right to a bank account to be enshrined in law, since it can be a passport to other banking services and other ways of living more economically. One of the difficulties which we have found is defining what is a basic banking service and whether the current definition is appropriate or not. Technology is coming to the assistance of the low income consumer in this area. We therefore feel that the time for such a right has not yet come. However, we consider that consumers should have the right of access to the Banking and Building Societies Ombudsmen if an account is refused, and that this should be spelt out in the Banking Code of Practice.

A limited CRA type legal instrument may facilitate a more informed dialogue between community groups, consumers and credit institutions without diverting credit institutions from effecting voluntary product improvements and socially responsible behaviour. This tool is probably only one of several which are necessary, but may be the only legal instrument which is effective and not cost prohibitive. However, other aspects of regulation and the development of incentives for some aspects of socially responsible banking may provide other remedies.

#### 5.3.5. Alternative *non-CRA* strategies

##### ***Regulating against -vs- Regulating for***

The area of weekly collected credit may seem the most pressing for some kind of regulatory intervention. But the fact remains that there is provision of credit by this sector and the products are very much tailored to the particular needs of the sections of the community which make use of them. Whether access to such credit is beneficial or increases impoverishment has not been covered by this research. It may be ill-advised to regulate against this sector since presumably any interest rate ceiling or similar regulation would reduce the level of supply. If regulating against moneylending is problematic, the solution to countering the expense must lie in providing a workable alternative, and informing consumers of it. We have argued that if the UK currently regulates for this activity it is also appropriate to regulate for alternatives.

The starting point for regulation for any alternatives in the areas which we have considered is in ascertaining which body has the regulatory role of ensuring the adequacy and effectiveness of financial services. A legal duty should be placed on a regulatory authority to keep under review the adequacy and effectiveness of financial services, particularly for low income consumers and disadvantaged communities. If this duty is attached to a single regulatory authority it would enable some of the current good practices in the areas of social responsibility to be built on and extended to all credit institutions including those licensed under the Consumer Credit Act. The initiative which currently the Bank of England has taken in respect of small business should be extended to other fields.

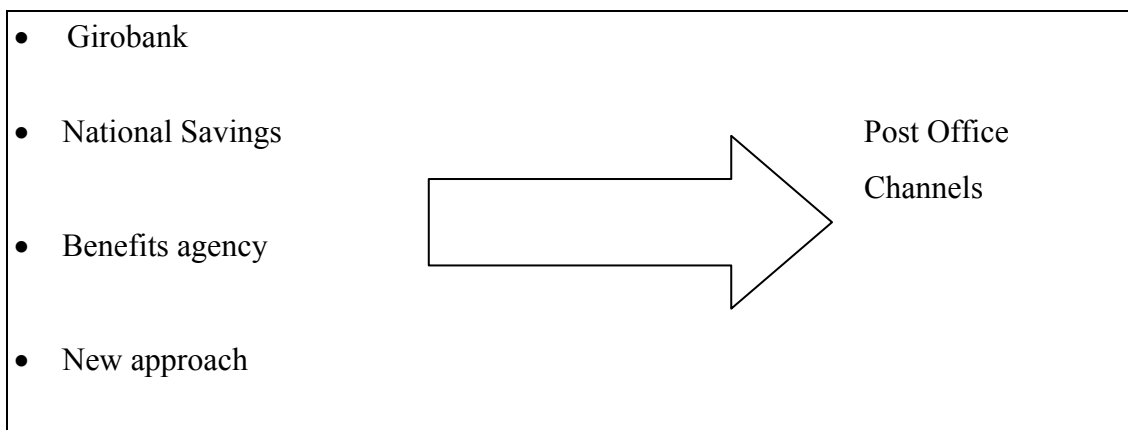
#### 5.4. Different application of State providers

There is scope for more detailed examination of how some of the existing State providers of banking services such as the Post Office, or state schemes, such as the Small Loans Guarantee Scheme, the Social Fund, and Enterprise Investment Scheme might be



used, in the one case to deliver new services or in the other to act as examples for new schemes to widen the existing provision of investment service.

The Post Office is in a position to provide a basic banking service to all-comers and the concept of a Post Office based minimum basic banking service should certainly be seriously considered. Such a service would be achievable through different infrastructures -



The costs of opening accounts could be subsidised through a variety of means including a global negotiated approach based around the contractual relationships which exist between State bodies such as the Benefits Agency and retail banks, structuring in the future cost savings to be made on both sides. Thus, since it would be in the interest of the Benefits Agency dramatically to increase its use of automated credit transfer payments in terms of cost savings, it may be appropriate for that Agency to share some of the administrative costs of opening and maintaining accounts.

The concept of a *benefits bank* or a new framework to provide and deliver banking products and services specifically to consumers left outside the banking system should be considered. This would be achievable through Girobank or National Savings infrastructure or simply through a new contractual relationship with the Post Office. The essential point would be to analyse the market sector and develop appropriate products and services for these consumers, using the potential of Post Office facilities and perhaps some of the Benefits Agency payments.

A voluntary loans guarantee scheme might provide further investment for voluntary organisations and assist banks to develop experience in lending to more risky voluntary organisations. Franchising of the Social Fund should be examined to see whether it could support the development of more affordable provision of credit for benefits claimants. Consideration should be given to tax reliefs for Investors who receive below market rates of returns for investments in charities and socially directed investment institutions so that this area of investment might be encouraged and more institutions developed to work in this field.

#### 5.4.1. Banks and credit institutions

We have referred to a number of steps which banks and other credit institutions have taken with regard to social responsibility, such as codes of practice, ombudsmen, and the Business in the Community Per Cent Club. There are additional ones which we have

identified which may increase opportunities for social economy banking and socially responsible behaviour.

In addition to the limited CRA compliance obligation which we have suggested there is scope to build on the work of the Review Committee for the Banking Code established by the BBA.

A further way of encouraging social responsibility may be to examine the incorporation of community reinvestment policy and transparency recommendations into the voluntary Banking Code and by giving a wider remit to the Review Committee. This might be further developed through the co-option of a representative of a socially directed investment institution.

An additional approach to transparency might be to be clear about the type of customers institutions want. For example, some credit cards are only available to persons with a particular level of income. If this is the case, then this fact should be made transparent and the basic banking service publicity material should state:

”This bank account is only available to persons with a gross monthly income of £X”

Thus, once banks have made this clear, it would be relatively straightforward for consumers to discover which, if any institution provides the products and services appropriate to their needs. It would also then be possible for all sorts of pressure organisations to publicise any particular institution’s cherry picking activities as something negative.

The Banking Code might also expand on social responsibility beyond the customer to contain the following types of provision:

”No consumer shall unreasonably be prevented from opening and having continued access to a basic banking service. If a consumer finds difficulty in finding a suitable product or service, the Banking Ombudsman shall endeavour to find one for him or her.”

As we have suggested earlier in Chapter Two this might go hand in hand with a re-definition of a basic banking service in the light of new technology. A wider statement on social responsibility might be as follows:

”As a commitment to the communities in which they undertake business, banking *groups* will endeavour to provide appropriate products and services to all sections of society, so as to include low-income consumers, very small businesses and voluntary organisations.”

The qualification – banking *groups* - would allow particular banking institutions to specialise in certain areas as long as other members of the group made up for any imbalance in the view of the supervisory authority.

Many members of the Major British Banking Groups are members of the Per Cent Club established by Business in the Community. Targets are set for socially responsible behaviour and a type of social audit is made by each member of their results. Arguably this publication might go some way towards compliance across the whole credit institution on social responsibility. However, we consider that it is supplemental to the limited public right which we suggested in respect of information on savings and loans by post code. What may be necessary is a wider debate on the principles of measurement of the financial make up of social responsibility and a requirement that all credit institutions including those operating under a consumer credit licence issued such a report. This might be considered as an additional feature of codes of practice.

We see no reason why moneylending companies and cheque cashing bureaux should not demonstrate a social responsibility to the community similar to that of banks and

building societies. Certainly the profits which are made by the larger moneylending companies are of a size which approach that on which banks suffered a windfall tax, whilst no corresponding level of commitment to the Per Cent Club or equivalent charitable contributions are in evidence.

### **Transparency and reporting**

Banks in the United Kingdom have had less scrutiny of where they place their money than for example in Germany where Bank Watch groups have provided a similar function to agencies which screen companies in respect of ethical investments. Whilst some comparison of banks is made by research organisations such as Ethical Consumer we would expect that the greater reporting of social responsibility would accelerate more detailed independent rating of banks on the basis of social responsibility criteria which would assist the consumer in deciding which bank was suitable for her or him.

The main problem here would be getting access to similar information. In conducting this study we have found enormous variations in the amount of information different institutions are ready to provide, with some considering certain matters confidential which others supplied. The standardisation of social responsibility reporting may assist banks to reduce their costs if the same template is used for all credit institutions.

### **Further development of social economy banking and credit unions**

For institutions which are currently involved with social economy banking the growth of some of them can be assisted by closer relationships with mainstream credit institutions which permit them to access experience, and possibly investment. For mainstream institutions secondments and investment can be a way of learning at first hand about this growing sector. A second area of development is in the consideration of appropriate fiscal reliefs for social investment. There is an intermediate stage between a charitable donation and full risk commercial investment which has not been fully recognised. Careful consideration should be given to crafting fiscal relief for investments of this sort.

Credit unions are receiving development assistance from many local authorities. The current limitations on credit unions growth are both internal and external. Internally there is a continuing need for further training of personnel employed or as volunteers in credit unions, something which many credit unions thought larger credit institutions may assist with. Externally, there is a need for a continuing dialogue between regulators and credit unions to remove legislative blocks which are holding back the development of credit unions. We have referred to specific examples in Chapter 4.

#### **5.4.2. Potential mechanisms at the EU level**

We have suggested that the future development of banking and credit activity in Europe requires a European approach to be taken on some areas of the social responsibility of banks, and the development of opportunities for social economy banking.

We have suggested that there are benefits in some areas of a transparency regulation. The precise nature of the detailed provisions would depend on what was hoping to be achieved. While by no means a robust response to fundamentally change the behaviour of financial institutions and make social responsibility more mainstream in product provision, compliance with a transparency regulation may result in a greater emphasis of

the social impact of banking behaviour and thereby encourage community reinvestment as has happened with the CRA.

Any European CRA might be viewed as an extension of the Money Laundering Directive or consumer protection and racial equality legislation. It might also be regarded as providing a European Code of Practice as to what might be regarded as in the general good.

The important point would be to learn from the much complained of bureaucracy and compliance costs of the USA legislation and approach the banking industry with the desired effects rather than a legislative draft. This could be in the form of a Recommendation, such Recommendation to explain precisely the type of results that are hoped for, the relationship of funds and products devoted to these areas (both in terms of actual costs and longer term investments) to the particular institution's turnover rather than profit, as well as the incentives which might be expected from Governments to encourage such behaviour, for example fiscal reliefs for investors investing in the social economy. It should also recommend that Governments ensure that there are regulators with responsibility for ensuring the adequacy and effectiveness of financial services in each member state. The recommendation should also include the encouragement of the development of prudent and sustainable financial institutions and products which are directed towards social investment. As one interviewee pointed out to us, BCCI suggested it was a socially responsible banking institution. If a Recommendation failed to succeed then regulation might be considered as a second step. It would follow that a review committee should be established to follow any such Recommendation and report back to the European Commission after a period of 5 years.

As a prerequisite of the drafting of any such recommendation, the political driver would need to be firmly in place and our submission is that any industry defensiveness there may be would be more directed at ill-considered legislative drafting rather than the substance of *reasonable socially responsible* principles.

Alongside consideration of a draft Recommendation further analysis should be undertaken of credit institutions engaged in socially responsible banking and how this relates to the Banking Directives. Consideration should be given as to which EU body has the responsibility of ensuring the adequacy and effectiveness of financial services particularly for low income consumers and social investment throughout the European Union. We have suggested that one of the strengths in the United Kingdom regulatory environment has been to leave space for non-Banking Act credit institutions to develop. What their relation should be with banking directives and how some might progress to authorised credit institution status deserves examination. Any review of the capital requirement thresholds of 5 million ECU and 1 million ECU should be take account of the development of social economy investment institutions.

The European Union has assisted in the development of funds for micro and small business development. To what extent it should be assisting in the funding of institutions which offer below market rate loans deserves further consideration. Whether part of such funding should be re-directed towards transaction costs and particularly on-going support costs to assist the survival of the business requires further examination.

## 6. Conclusions

The report has been concerned with the opportunities for the development of social economy banking and whether it can assist in the provision of services which are currently not being adequately provided. The first point to be made is that many credit institutions are involved in social economy banking already. However, with few exceptions they have not treated it as a market specialisation along the same lines as other areas of specialist provision. They have not defined their operations in this way and might find it hard to estimate their activity in this area. Similarly it may be argued that regulatory authorities have a poor understanding of this area.

In many ways increased specialisation of these parties may through the strategic support of existing providers assist the development of solutions to those areas of financial activity which the mainstream credit institutions have either retreated from or failed to develop appropriate products for.

We have suggested that there is a need for limited additional regulation in the area of transparency of credit institutions. Alongside this there are many very valuable voluntary practices which should be built on. Regulators can play a role in this by clarifying which regulator is responsible for the adequacy and effectiveness of financial services for low income consumers and for social responsibility. They can play a role in ensuring that this area of financial activity is continually reviewed to ensure there is effective competition.

The slow development of independent socially directed financial institutions with investment from the public and from commercial institutions is a demonstration of an essential degree of flexibility of banking and credit supervision which is essential to preserve. It may be improved on with further study of this sector. Strategic partnerships between mainstream credit institutions and existing socially directed investment institutions, alongside appropriate fiscal treatment for investors can further assist the development of the sector and create opportunities for social economy banking.

## 7. References

### *Chapter 1*

Annual Reports, The Banking Ombudsman Scheme, 70 Gray's Inn Road London WC1X 8NB

*Authers, John*, Charge-hungry banks under fire Financial Times 23.4.1997 p 3

Banking Act Report 1995/1996, Bank of England

The Banking Code (1997) Code of Banking Practice Review Committee 10 Lombard Street London EC3V 9AP Third Edition

British Bankers' Association (1996), Annual Abstract of Banking Statistics, Volume 13

British Bankers' Association (1997) Annual Abstract of Banking Statistics Volume 14

British Bankers' Association Annual Report 1995,1996.

*Brown-Humes and Munchau*, Building Societies under siege as £1.8bn pours in , Financial Times 19 July 1997

The Building Societies Association Annual Report 1995

Building Societies Ombudsman Annual Report 1995-1996

*Cresswell, Blair, Hill, Wood (1996)*, Encyclopaedia of Banking Law, Butterworths

European Commission Council Decision on the Agreement establishing the EBRD (90/674/EEC)

European Commission Draft Commission Communication on Freedom to provide services and the interest of the general good in the Second banking Directive. 95/C 291/06

European Commission Protocol on the Statute of the European System of Central Banks and of the European Central Bank

*George Graham*, Telephone banking wins 125,000 users a month, *Financial Times* 23.9.1996

*George Graham*, Rise of Internet threaten traditional banks' market, *Financial Times* 12.8.1996

*Gosling, Paul (1996)*, *Financial Services in The Digital Age*, Bowerdean

*Kaur, Lingayah, Mayo (1997)*, *Financial Exclusion In London* New Economics Foundation

KPMG Distribution in Retail Banking A Change of Style, 1997

KPMG Building Societies Database 1992

*Marsh P.*, Black holes found in national savings accounts, *Financial Times* 11.7.1997 p.8

*Mollineaux, Andy (1992)*, *European Banking*

National Consumer Council (1995) *Financial Services: and low-income consumers*

National Consumer Council (1997) *Savings and Investments for Low Income consumers*

*Peter Cunliffe*, Bank jobs in direct peril *Yorkshire Post* 19.6.1997 p.14

*Peter Cunliffe*, Bank jobs in direct peril *Yorkshire Post* 19.6.1997 p.14

Report & Accounts (1996), Bank of England

*Rowlingson, Karen (1994)*, *Moneylenders And Their Customers* Policy Studies Institute

Which? The Consumers' Association *The Cost of Conversions* May 1997

## Chapter 2

Association for Innovative Cooperation in Europe (1996) *Funding Europe's Solidarity* Edited by Liam P Doyle AICE 1996

Bank of England Finance for Small Firms A Fourth Report January 1997

British Bankers' Association (1996) *Annual Abstract of Banking Statistics* Volume 13 May 1996

British Bankers Association (1997) *Banks and Businesses Working Together: A Statement of Principles*

British Bankers' Association (1997) *The Banking Code* Third Edition

British Bankers' Association (1997) *Annual Abstract of Banking Statistics* Volume 14 May 1997

Charities Aid Foundation (1995) (1996) (1997) *Dimensions of the Voluntary Sector*

Director General of Fair Trading Credit Scoring, May 1992

European Savings Banks Group (1996) *Code of Conduct For European Savings Banks with their Customers*

*Graham, G.*, NatWest takes the lead in corporate banking, *Financial Times* p.7, 13.8.1996

*Hansard*, House of Lords, Official Report, vol 578 5.3.1997

*Kaur SP*, *Lingayah S and Mayo E* *Financial Exclusion in London*, New Economics Foundation 1997

*Kempson, Elaine (1994)*, *Outside the Banking System, A review of households without a current account* Social Security Advisory Committee research paper 6 London HMSO

*Kendall, Jeremy and Knapp, Martin (1996)*, *The Voluntary Sector in the UK* Johns Hopkins non-profit sector series Manchester University Press

*Leyshon A and Thrift N.*, *Geographies of Financial Exclusion*, Unpublished paper February 1994

*Meager N.*, *Self Employment and Labour Market Policy*, Social Science research Centre Berlin, 1993

Midland Bank plc Credit Scoring (leaflet)

NACAB Don't bank on it July 1993  
 NACAB The Cost of Living December 1992  
 National Consumer Council (1995) *Financial Services and Low Income Consumers* December 1995  
 National Consumer Council (1997) *Savings and Investments for Low Income Consumers* February 1997  
 National Council for Voluntary Organisations (1996) *The UK Voluntary Sector Statistical Almanac 1996*  
 Rowlingson, Karen (1994), *Moneylenders and their customers* Policy Studies Institute  
 Storey, D J (1994), *Understanding the Small Business Sector* Routledge  
 Timmins, N., Self-employment becomes more attractive to jobless, *Financial Times* 7.11.1996 p.12  
 Wagstyl D., Cheap Loans on offer in return for studying finance, *Financial Times* page 1, 17.2.1997  
 Warman, J. , Money Matters, *The Observer*, 18.5.1997 p.20

### Chapter 3

Arbitration Scheme for the Consumer Credit Trade Association (Rules 1988 edition)  
 Backstreet Lenders Under Fire *Guardian* 19 July 1997  
 Bank of England, Banking Act Report 1994/1995, 1995  
 Bank of England, Report & Accounts 1996  
 Blitz J., Private Sector to aid lone parents *Financial Times* 6.2.1997 p.10  
 British Bankers' Association (1996), *Annual Abstract of Banking Statistics*, Volume 13  
 British Cheque Cashers Association Code of Practice (1994)  
 Consumer Credit Association, *Mirage or Reality?* 1992  
 Credit where credit is due, *Yorkshire business Post* p4 3.12.1996  
 Cresswell, Blair, Hill, Wood (1996) *Encyclopaedia of Banking Law*, Butterworths  
 Curtain P., Credit where credit's due for the boardroom *Yorkshire post* 16.12.1996 p.12  
 Epicea *Les instruments financiers de l'economie sociale in europe*, recherche INAISE et DG V.  
 Gosling, Paul (1996) *Financial Services in The Digital Age*, Bowerdean  
 Graham G., Cattles welcomes increase to £34m *Financial Times* p.24 26.3.1997  
 Halligan, L., Private consultants to aid Benefits Agency *Financial Times* 13.8.97  
 Howells G., Seeking justice for poor consumers in credit markets, *Institute for Commercial Law Studies*, University of Sheffield, Unpublished paper 1997  
 Kaur, Lingayah, Mayo (1997) *Financial Exclusion In London* New Economics Foundation  
 Klett. M. A., *Directory of Soft Loan Schemes 1993,1994*, Small Business Research Centre, Kingston University,  
 Leyshon, *Thrift and Pratt (July 1997 draft)*, Reading *Financial Services: Texts, Consumers and Financial Literacy*  
 Lindemann M., Provident Financial advances to £119m *Financial Times* 21.2.1997 p.22  
 Mollineaux, Andy (1992) *European Banking*  
 Mortishead C., Prov Financial *The Times* 13.5.1997 p.30  
 National Consumer Council (1995) *Financial Services: and low-income consumers*  
 National Consumer Council (1997) *Savings and Investments for Low Income consumers*  
 Office of Fair Trading News Release 5/97 "Warning to Lenders and Brokers"  
 Pike, Alan, Single agency for business support urged *Financial Times* 15.7.1997 p.9  
 Provident Financial Annual Report 1996  
 Rowlingson, Karen (1994), *Moneylenders And Their Customers* Policy Studies Institute

The Banking Code (1997) Code of Banking Practice Review Committee 10 Lombard Street London EC3V 9AP Third Edition

The Banking Ombudsman Scheme, Annual Reports, 1995, 1996 70 Gray's Inn Road London WC1X 8NB

#### *Chapter 4*

Association for Innovative Co-operation in Europe (1996) funding Europe's Solidarity Edited by Liam P Doyle AICE 1996

*Authors, John*, Financial Times (January 22 1997) Victims of its own success

*Bolger, Andrew*, Financial Times (July 15 1997) Union Launches Credit Scheme

British Bankers' Association (1996) Annual Abstract of Banking Statistics Volume 13 May 1996

British Bankers' Association (1997) annual Abstract of Banking Statistics Volume 14 May 1997

British Bankers' Association (1997) The Banking Code Third Edition

Charities Aid Foundation (1995) Dimensions of the Voluntary Sector

Charities Aid Foundation (1996) Dimensions of the Voluntary Sector

Charities Aid Foundation (1997) Dimensions of the Voluntary Sector

Charities Aid Foundation Investors in Society 1997

Department of Trade and Industry (1995) Loan Guarantee Scheme

Epicea Les instruments financiers de l'economie sociale en europe et la creation d'emplois. INAISE. Research for DGV of the European Commission 1997.

*Ferguson, C. and McKillop D.*, The Strategic Development of Credit Unions, John Wiley & Sons, 1997

Financial Times (August 15 1997) Union Launches Credit Scheme

*Kempson, Elaine (1994)* Outside the Banking System. A review of households without a current account Social Security Advisory Committee research paper 6 London HMSO

*Kendall, Jeremy and Knapp, Martin (1996)*, The Voluntary Sector in the UK Johns Hopkins non-profit sector series Manchester University Press

*Lynch, M. (1997)*, *Social Investment and Other Techniques for Voluntary Organisations* Charities Aid Foundation

National Consumer Council (1994) Saving for Credit the future for credit unions in Britain

National Consumer Council (1995) Financial Services and Low Income Consumers December 1995

National Consumer Council (1997) Savings and Investments for Low Income Consumers February 1997

National Council for Voluntary Organisations (1996) The UK Voluntary Sector Statistical Almanac 1996

Registry of Friendly Societies Report of the Chief Registrar 1995-1996, 1997

*Rowlinson, Karen (1994)*, Moneylenders and their customers Policy Studies Institute

*Storey, D J (1994)*, Understanding the Small Business Sector Routledge

The Princes Youth Business Trust 10<sup>th</sup> Anniversary (1996) Helping Young People to Succeed

Timmins, Nicholas Financial Times (August 15 1997) Local Investment Principles Launched

#### *Acknowledgements*

*We would like to thank the European Commission and the co-sponsors of this research for their contribution to making it possible. We would particularly like to thank Megan Salt, Louise Wadman, Helena Shovelton and Adrian Coles who introduced us to their colleagues and/or members and thereby informed our research. We would also like to*



*thank the local authorities and credit unions who responded to our surveys together with the following -*

*3i PLC  
Abbey National  
ABCUL  
ABCUL members  
Allied Irish Bank  
Aston Reinvestment Trust  
Bank of England  
Banking Insurance and Finance Union  
Barclays PLC  
British Bankers' Association  
British Cheque Cashers Association  
Building Societies Association  
Business in the Community  
Business Link Leeds  
Cambridge Building Society  
Cambridge Housing Society Limited  
Charities Aid Foundation  
Clydesdale Bank PLC  
Cooperative Bank PLC  
Ecology Building Society  
GMAP  
HM Treasury  
ICOF PLC  
Local Investment Fund  
Malcolm Hurlston  
Marsden Building Society  
Midland Bank PLC  
Naomi Kingsley  
National Association of Citizens' Advice Bureaux  
National Consumer Council  
National Council of Voluntary Organisations  
National Westminster Bank  
New Economics Foundation  
Nick Whitton  
POGAB  
Prince's Youth Business Trust  
Provident Financial  
Royal Bank of Scotland  
Triodos Bank  
United Kingdom Social Investment Forum  
Unity Trust Bank*

## V. Länderbericht Deutschland

von Udo Reifner und Jan Evers

### 1. Einleitung

*"Die Banking Community sollte sich fragen, warum es dazu kam, daß die US-Regierung im Jahr 1994 mit dem "Community Development Banking and Financial Institutions Act" ein Gesetz verabschiedet hat, das die Banken dazu veranlassen soll, Finanzdienstleistungen auch für einkommensschwächere Bevölkerungsteile sowie für Städte und Regionen mit besonderen sozialen und ökonomischen Problemen verstärkt bereitzustellen."<sup>3</sup>*

Schon im Jahr 1977 wurde in den USA mit dem *Community Reinvestment Act (CRA)* ein Gesetz eingeführt, daß eine unzureichende Versorgung mit Finanzdienstleistungen verhindern soll. Insbesondere einkommensschwache Personen werden dadurch diskriminiert, daß ihnen der Zugang zu alltäglichen Finanzdienstleistungen behindert oder gar ganz verwehrt wird. Nach Auffassung der Gesetzgeber nutzten die Kreditinstitute ihr profitables Geschäftspotential insbesondere in innerstädtischen Problemgebieten zu wenig. Lieber vergaben sie die aus diesen Gebieten stammenden Einlagen als Kredite in anderen, weniger sozial belasteten Regionen. Der daraus entstehenden, immer drastischer zu Tage tretenden ökonomischen Benachteiligung und der Tatsache, daß durch diese Strategie der Finanzdienstleister verhindert wurde, die betroffenen Gebiete wirtschaftlich revitalisiert werden konnten, wollte man nicht weiter zusehen. Der CRA verlangte von den Aufsichtsbehörden, die Kreditinstitute zu motivieren, Kreditpotentiale auch in ärmeren oder von negativen Entwicklungen betroffenen Gebieten ausfindig zu machen und mit für diesen Markt geeigneten Produkten zu erschließen. Als Druckmittel wurde den Aufsichtsbehörden die Möglichkeit an die Hand gegeben, Anträge zur Eröffnung oder Verlagerung von Filialen oder neue Akquisitionsvorhaben anzulehnen, sowie einen Ausschluß des Kreditinstitutes aus den Einlagensicherungsfonds zu erwirken.

Trotz internationalem Deregulierungstrend in den 80er und 90er Jahren wurden die Vorschriften des CRA nicht eingeschränkt, sondern verstärkt: Weitere Zugkraft erlangte er zum Beispiel 1991 damit, daß die einzelnen Bankergebnisse benotet und diese Noten veröffentlicht wurden. Präsident Clinton nahm 1993 die Klagen über zuviel Bürokratie und Verwaltung der Banken auf, was zu einer stärker ergebnis- statt prozessorientierten Bewertung der Banken (seit 1.1.1996 für kleine Banken, seit 1.7.1997 für große Banken) führte, nicht aber zur Abwertung der Bedeutung des CRA. Im gleichen Zug wurden auch Existenzgründungskredite mit in die Bewertung der Kreditvergabe einbezo-

---

3 Dr. Horst Köhler, Präsident des DSGV, 14.05.1996 anlässlich des 25jährigen Bestehens der Deutschen Girozentrale International S.A. Luxemburg

gen. Der *Community Development Banking and Financial Institutions Act* im Jahr 1994 sollte zudem die Gründung lokaler Banken und Kreditgenossenschaften durch staatliche Anschubfinanzierungen beflügeln - Vorbild war insbesondere die South Shore Bank in Chicago. Durch die bald auf den Beschluß folgenden Haushaltsdebatten ("Contract for America", etc.) konnte diesem Gesetz allerdings nie zu einer dem CRA vergleichbaren Zugkraft verholfen werden.

### 1.1. Methodisches Vorgehen

Der hier vorgelegte Länderreport Deutschland prüft in einer europäischen Drei-Länder-Studie, ob in Deutschland Defizite in der Versorgung mit Finanzdienstleistungen bestehen, die eine Erweiterung oder Veränderung der bestehenden Regulierungsinstrumente sinnvoll erscheinen lassen. Der amerikanische CRA wird dabei nicht als Vorbild, sondern als Denkansatz genutzt: Vor dem Hintergrund seiner Zielsetzung, die Entwicklung "verbesserter Kreditprodukte für benachteiligte Regionen und Bevölkerungsgruppen" anzustoßen, wird die deutsche Situation überprüft und versucht, Verbesserungspotentiale innerhalb und außerhalb von Regulierungsinstrumenten auszumachen. Die dabei angewandte Methodik der Betrachtung wird gleichzeitig auf zwei weitere europäische Ländern übertragen, so daß auf dieser Basis auch Rückschlüsse für die europäische Union insgesamt gezogen werden können. Sie ist gemeinsam von den Projektpartnern Malcolm Lynch Solicitors in Leeds, EPICÈA in Paris und dem IFF entwickelt worden.

In *Kapitel 1* jedes Länderberichtes wird die Ausgangslage erläutert. Dabei werden quantitative und qualitative Positionen und Trends im Finanzdienstleistungssektor wiedergegeben, auf die in den Überlegungen der späteren Kapiteln zurückgegriffen werden kann. Unter anderem wird in *Kapitel 1* auch der derzeitige Status Quo und die weitere Entwicklung von Social Banking untersucht. Unter diesem Begriff werden Finanzdienstleistungen verstanden, mit denen gewinnbringend wirtschaftliche Strukturen benachteiligter Gebiete, Gruppen und Wirtschaftsbereiche erfolgreich gehalten und gefördert werden können.<sup>4</sup> In *Kapitel 2* werden drei Geschäftsfelder des Social Banking mit besonderer gesellschaftlicher Relevanz untersucht: das private Girokonto, Wohneigentum für Schwellenhaushalte und Finanzierung von Selbstbeschäftigung. Es geht also um die gesellschaftlichen Brennpunkte "Teilnahme am Zahlungsverkehr" und damit Wirtschaftsleben, "Sicherheit von Wohnen und Altersvorsorge" sowie "Schaffen neuer Arbeitsplätze". Dabei wird anhand von Bedürfnissen wie dem Zugang zum Zahlungsverkehr, einer sicheren und flexiblen Finanzierung von Wohneigentum bei geringem und mittlerem Einkommen und der Gründung eines Kleinunternehmens, traditionell mit mangelnder "Kreditwürdigkeit", überprüft, ob geeignete Produkte vorhanden und auch für die verschiedenen Zielgruppen erreichbar sind. In *Kapitel 3* werden die makroökonomischen Instrumente in Deutschland analysiert, welche die Versorgung mit Finanzdienstleistungen, also ausreichendes Angebot wie hinreichende Zugangsmöglichkeiten zu geeigneten Produkten sicher stellen sollen oder könnten. In *Kapitel 4* werden Produkte für die genannten Bereiche Girokonto, Wohneigentum und Existenzgründung vorgeschlagen, welche die bestehende Unterversorgung unter Verwendung marktwirtschaftlicher Instrumente aufheben könnten, wenn geeignete Akteure sie umsetzen. Es

---

4 Definition laut Reifner, U: Social Banking - Integration sozialer Zielsetzungen in privatwirtschaftliche Finanzdienstleistungen, in: Schuster, Leo (Hrsg.): Die gesellschaftliche Verantwortung der Banken, S. 205-237, Berlin 1997.

handelt sich also im Gegensatz zum vorherigen Kapitel um mikroökonomische Regulierungsansätze. In *Kapitel 5* schließlich werden verschiedene Ansätze zur Weiterentwicklung von Social Banking vorgeschlagen. Die Kernfrage lautet hier: Wie können mit Hilfe von Finanzdienstleistungen gesellschaftliche Chancen genutzt werden? Müssen die Akteure, insbesondere die Banken, dazu gedrängt, gezwungen; müssen sie reguliert oder nur motiviert werden ?

Ziel der Studie ist darzustellen, daß es möglich und zudem marktwirtschaftlich effizient ist, soziale Zielsetzungen in die Struktur privatwirtschaftlicher Finanzdienstleistungen zu integrieren. Statt den wenig effektiven staatlichen Versuchen, durch direkte Eingriffe in die Marktwirtschaft überschuldete Bürger und Langzeitarbeitslose zu integrieren oder Existenzgründer zu motivieren, die bisher allein vor dem Hintergrund steigender öffentlicher Ausgaben denkbar waren, können Marktteilnehmer zur Übernahme von Teilaufgaben motiviert werden, bei denen sie zugleich wirtschaftlichen wie gesellschaftlichen Eigennutzen realisieren können. Insbesondere Banken verfügen in diesem Zusammenhang über ein geeignetes Instrumentarium, da sie über Kreditvergabe, wie auch über Zugang und Qualität von Finanzdienstleistungen allgemein und damit insgesamt über den wirtschaftlichen Erfolg von Firmen und einzelnen Menschen entscheiden können. Mit ihrer Hilfe kann ein weitgehender Rückzug des Staates mittels Übernahme sozialer Verantwortung durch die Privatwirtschaft vollzogen werden.

## 1.2. Begriff des Social Banking

Die Bezeichnung "Soziales Bankgeschäft", wie eine Übersetzung des amerikanischen Terminus lauten würde, trifft in Europa mit seiner ausgeprägten Trennung zwischen öffentlichen und privaten Angelegenheiten, zwischen Staat und Gesellschaft auf eine Vorstellungswelt, innerhalb derer ein solcher Begriff zunächst Mißverständnisse auslösen muß. Die Bankbetriebswirtschaftslehre sieht den Begriff zunächst nur im Bezug auf das Verhältnis einer Bank zu ihrem Personal, wonach im Rahmen der Unternehmensphilosophie etwa die "Sozialzielplanung" den Führungsstil den Mitarbeitern gegenüber<sup>5</sup> oder aber die Tarifgestaltung betrifft.<sup>6</sup>

Aber auch im Zusammenhang mit dem allgemeineren Begriff des "Sozialen" in der Gesellschaft macht die Bezeichnung wenig Sinn. Unter Sozialstaat, sozialer Hilfe und der Ausübung sozialer Verantwortung in der "sozialen Marktwirtschaft" verstehen wir vornehmlich das ausgleichende Wirken des Staates oder gemeinnütziger Institutionen, das Menschen zu helfen soll, die ihre Bedürfnisse nicht ausreichend über eigene Nachfrage auf dem Markt decken können. Soziale Verantwortung wird daher eher als Ergänzung denn als Inbegriff der (sozialen) Marktwirtschaft angesehen. Soziale Verantwortung fordert daher Rücksichtnahme auf Schwächere ein, mit der die betriebswirtschaftlichen Ziele eines Unternehmens im Sinne der Sozialpflichtigkeit des Eigentums durchaus begrenzt werden dürfen. Das Soziale ist damit, betriebswirtschaftlich gesehen, eher Begrenzung und Ausnahme oder gar Gegensatz zum erwerbswirtschaftlichen Prinzip, das je nach Standort der Protagonisten mehr oder minder von den Marktgesetzen

---

5 vgl. Süchting, J.: Bankmanagement, 3.Aufl. Stuttgart 1992, S. 70

6 Burgard, H. Personal, in: Obst/Hintner (Hrsg.): Geld-, Bank- und Börsenwesen, 39.Aufl. Stuttgart 1993 S. 970ff

nicht unterstützte Interventionen wettbewerbsfremder Einrichtungen legitimiert.<sup>7</sup> Social Banking will die betriebswirtschaftlichen Grundlagen des Bankgeschäftes aber gerade nicht in Frage stellen.

Geschäftsbanken, aber auch Genossenschaftsbanken und Sparkassen, sind als Unternehmen in die Marktwirtschaft und ihre Gesetzlichkeit eingebunden. Dies hat zur Folge, daß die "Gewinnerzielung im Wettbewerb" als oberste Maxime selbst ein ethisches, rechtliches und volkswirtschaftliches Postulat darstellt, das von den Finanzinstituten arbeitsteilig und damit komplementär zum Sozialprinzip zu verwirklichen ist. Ausgedrückt wird dies durchaus zutreffend mit in der Öffentlichkeit häufig mißverstandenen und auch unsensiblen Aussprüchen, wonach "die Ethik des Bankers in der Mehrung des Geldes" besteht<sup>8</sup> oder Banken eben nicht mit "Sozialstationen" (Martini) verwechselt werden dürfen.

Soziales Bankgeschäft legt daher im deutschen Sprachgebrauch eher die Vermutung nahe, daß es um Bankgeschäfte für den Sozialsektor geht, wie es etwa der Name der Bank für Sozialwirtschaft suggeriert, die als Einrichtung der Wohlfahrtsverbände wie ehemals auch die gewerkschaftseigenen Bankinstitute die Abwicklung der Geldgeschäfte dieses Sektors organisieren soll. Mit dem Begriff "soziale Geldgeschäfte" werden wiederum Finanzintermediäre und Banken angesprochen, die sich vor allem im Umweltbereich der sogenannten Alternativökonomie zuwenden oder deren Rechtsform und Trägerschaft kooperative Elemente enthalten, bei denen typischerweise (kleine) Genossenschaften, Kooperativen und Vereine (Credit Unions) mit starken personalistischen und kollektiven Elementen im Vordergrund stehen.<sup>9</sup>

Social Banking<sup>10</sup> bezieht sich dagegen auf die Art und Weise, wie privatwirtschaftliche Bankgeschäfte selbst betrieben werden. Sie sollen so geführt werden, daß dabei soziale Aspekte eine hervorgehobene Rolle spielen, gleichwohl aber "eine marktübliche Rendite für das eingesetzte Kapital realistisch ist."<sup>11</sup> Es ist somit ein Konzept zur betriebswirtschaftlichen Umsetzung verschiedenartig motivierter sozialer Anstöße und Anforderungen an das Bankgeschäft, die aus Politik, Recht und Ethik, ebenso aber auch aus Anforderungen des Marketing, der Customers Relation und Konzepten der Corporate Identity<sup>12</sup> sowie der Mitarbeitermotivation an die Geldgeschäfte herangetragen werden. Damit unterscheidet sich das Konzept des Social Banking im Ansatz nicht nur von den traditionellen sozialen Komplementäraktivitäten im Banksektor wie corporate citi-

---

7 dazu Rothschild, K.W., Economics and Social Problems, in: Reifner/Ford Banking for People, Vol. 1 Social Banking and New Poverty, Berlin New York 1992 S. 49 ff mit Zitat von Liefmann-Keil, E.: Ökonomische Theorie der Sozialpolitik, Berlin 1981 S. 5; Reifner, U.: Social Banking and New Poverty, in Reifner/Ford a.a.O., S. 23-31

8 vgl. den Vortrag von W. Röller in Jacob, A.-F. (Hrsg.) Bankenmacht und Ethik, Schriftenreihe der wissenschaftlichen Hochschule für Unternehmensführung Koblenz, Stuttgart 1990

9 vgl. zum Beispiel SUM (Social Use of Money) oder das Social Investment Forum, einen Zusammenschluß alternativer aber auch traditioneller Geldinstitute in Großbritannien, INAISE (International Association of Investors in a Social Economy), die Organisation der Alternativbanken in Europa. In der Europäischen Kommission beschäftigt sich die DG XXIII in ihrer Abteilung "Social Economy" vornehmlich mit der Finanzierung des alternativen und genossenschaftlichen Sektors.

10 vgl. Reifner (1992), a.a.O.

11 so die Definition in Freie und Hansestadt Hamburg, Stadtentwicklungsbehörde (1994): (Hrsg.), rahmenkonzept zur armutsbekämpfung in hamburg, 1994, S.10

12 vgl. Süchting, a.a.O., S. 484 zu Öffentlichkeitsarbeit und Corporate Image

zenship<sup>13</sup>, social sponsoring und dem betrieblichen Spendenwesen für ethische und soziale Zwecke. Sondern es unterscheidet sich auch von durch öffentliche Auflagen oder Subventionen bzw. Steueranreize ermöglichten Defizitgeschäften privater Anbieter zur Förderung der allgemeinen Wohlfahrt, wie sie noch die Konzepte des public-private partnership beherrschen.

Eher kann Social Banking dagegen mit Überlegungen verglichen werden, Sozialbilanzen mit Sozialbericht, Wertschöpfungsrechnung und Sozialrechnung aufzustellen, welche die gesellschaftlichen Auswirkungen eines Unternehmens global erfassen wollen. Ähnliche Berichte sind in den USA mit den jährlich der Öffentlichkeit vorzulegenden "Community Reinvestment Statements" Pflicht. Sie dienen dort jedoch eher dem "Nachweis", daß sehr begrenzte Ziele des "Social Banking" Teil der Unternehmenspraxis sind, während im Konzept der Sozialbilanz eine eher umfassend angelegte alternative Betrachtungsweise zur traditionellen Unternehmensbilanz erfolgt. Die Abstraktheit der Gelddienstleistungen ermöglicht dem Bankbetrieb im Gegensatz zu anderen Sparten jedoch eher weniger Berechnungen und Ausweise. Social Banking fordert dagegen eine integrierte Betrachtungsweise der Bankgeschäfte, die Schnittstellen mit Problemgruppen und -gebieten aufweisen. Der Anspruch, was im einzelnen "sozial" ist, wird reduziert und pragmatisch definiert.

Im Zusammenhang mit "Social Banking" werden im angloamerikanischen Sprachraum häufig auch die Bezeichnungen "Development Banking", "Social Investment", "community banking" oder "community reinvestment" benutzt. Sie nehmen dabei auf einen spezifischen Kontext Bezug, der in dieser Form in Europa nicht allgemein gegenwärtig ist. Der Begriff "Development Banking" bezieht sich auf den auch für Social Banking typischen Ansatz, daß die Bank neben der eigentlichen Investition oder Kreditvergabe versucht, unmittelbaren Einfluß auf die Rahmenbedingungen der Finanzierung zu nehmen. Er wird nicht nur im Bereich der Armutsbekämpfung, sondern vor allem auch in der dritten Welt angewendet. Dort konnte insbesondere die Granmeen Bank in Bangladesh mit Hilfe der Weltbank durch Kleinkreditprogramme Impulse für eine Neuorientierung von Entwicklungspolitik durch Unterstützung lokaler Ökonomien geben, die inzwischen auch in anderen Großstadregionen kopiert werden. Social Investment hat dagegen seine Wurzeln in den Erfahrungen der Anti-Apartheid-Bewegung sowie vor allem der Politik des ökologischen Investment, wo in den angelsächsischen Ländern von Kirchen und Universitäten für Pensionsfonds und "Endowments" (Stiftungskapital) die Fragestellung der kollektiven Investition dieser privaten Kapitalien zu eigenen Quasi-Bankgeschäften geführt haben. Der Begriff Social Banking ist jedoch besser für europäische Verhältnisse geeignet, weil zum einen nicht nur die Investition, sondern alle Finanzdienstleistungen für die Prozesse sozialer Anpassung in Frage kommen (Abgrenzung zum Social Investment), zum anderen soziale Aspekte im Mittelpunkt stehen. Dabei sind nicht nur neue Entwicklungen, sondern auch bestehende Bankgeschäfte einzubeziehen (Abgrenzung zum Development Banking). Und sein Grund liegt kaum allein darin, daß die Spargelder einer Gruppe auch bei dieser Gruppe wieder anzulegen sind (Abgrenzung zu Community Reinvestment).

---

13 Baas, V.: Corporate Citizenship, in: Die Bank 4/96 S. 216; Wagner, A.: Unternehmensethik: ein Thema auch für Banken? Diskussionsbeiträge der Katholischen Universität Eichstätt, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät Ingolstadt, Nr. 78, S. 19

In Deutschland kommen die Ansätze des ethischen Bankgeschäfts dem hier vorgestellten Konzept am nächsten, wenn sie sich offensiv der Frage stellen, ob "sich gesellschaftliche Verantwortung für Banken 'lohnt'". Die Frage nach dem Gewinn ist dabei, in Abgrenzung zu Sozialbanken, wie sie von den Gemeinden in den Niederlanden unterhalten werden, auch die zentrale Frage des Social Banking, weil diese Form der Bankgeschäfte zuallererst "banking" ist. Nur wenn es die durch die marktwirtschaftlichen Strukturen vorgegebenen Überlebens- und Wachstumsvoraussetzungen erfüllt, kann es überhaupt erst "Social" Banking werden.

Insofern gibt es auch deutliche Differenzen zum Begriff des ethischen Bankgeschäfts. Dieser umfaßt auch und vor allem die Beachtung normativer sowie ethischer und moralischer Grenzen, jenseits derer Gewinnerzielung gerade nicht legitim ist. Beim ethischen Bankgeschäft ist die Betriebswirtschaft häufig nicht das Mittel zur Verwirklichung dieser Ziele selbst, sondern stellt allenfalls die organisatorischen Voraussetzungen bereit, um ihre Handlungsgrenzen zu erkennen und zu beachten. Etzioni hat dies als "encapsulated competition" bezeichnet, die seiner Auffassung nach ihre Durchsetzungskraft aus einer Moral erhält, die aus dem Geist der Gemeinschaft entsteht. Ein Konzept, dem in Europa eher die Verpflichtung entsprechen würde, die demokratisch legitimierte Rechtsordnung zu befolgen. Dies wird etwa im Wirtschaftsrecht mit Begriffen wie "guten Sitten" (§138 BGB) und "Treu und Glauben" (§242 BGB) deutlich. Diese Begriffe räumen praktisch ein erzwungenes "ethisches Outsourcing" in den Arbeitsbereich der Gerichte und des Staates ein.

Im sozialen Bereich, also etwa in Fragen der Schuldnerberatung, zu Mindestgirokonten für Sozialhilfeempfänger oder Investitionen in den Neuen Bundesländern geht es dagegen nicht um Begrenzung oder, juristisch, um "Unterlassung und Nichtigkeit", sondern um die Ausweitung bzw. den Erhalt von Bankgeschäften unter Bedingungen der Armutsbekämpfung in Ballungsräumen, der Wohneigentumsversorgung für Schwellenhaushalte, zur Stimulierung wirtschaftlicher Aktivität in Problemzonen, zur Finanzierung von Existenzgründungen sowie arbeitsplatzschaffender Klein- und Mittelbetriebe. Und es geht um eine gleichwohl Insolvenz und wirtschaftlicher Stagnation vorbeugenden Gestaltung von Finanzdienstleistungen überhaupt. In allen diesen Aufgabenbereichen soll erwerbswirtschaftliches Bankgeschäft nicht gebremst, sondern gefördert werden. Damit wird also ein typisch betriebswirtschaftliches Ziel verfolgt, was dem Rechtssystem unter der Herrschaft des Prinzips der Vertragsfreiheit nur in den Ausnahmefällen des Monopolmißbrauchs regulierenden Eingriff erlaubt.

Social Banking setzt somit an der Stelle an, wo in der Diskussion um die Konzepte des ethischen Investment die Orientierung an reinen Negativkatalogen als unzureichend empfunden wird, um zum Beispiel zu vermeiden, daß umweltschädliche Wirtschaftspraktiken unterstützt werden. Auch dort hat sich mittlerweile die Erkenntnis durchgesetzt, daß positive Anforderungen an wirtschaftlich erwünschte Geschäfte formuliert werden sollen.

Social Banking bezeichnet die Entwicklung und Verbesserung von Finanzdienstleistungen, mit denen gewinnbringend und erfolgreich wirtschaftliche Strukturen benachteiligter Gebiete, Gruppen und Wirtschaftsbereiche erhalten und gefördert werden.

Zu diesem Konzept gehört die Auswertung sozialer Informationen und die unmittelbare Kommunikation mit den sozialen Akteuren des Zielbereichs. Sie ist aber nicht auf den Banksektor begrenzt, sondern bezieht Intermediäre, Near-Banks, aber auch Bereiche des Inhouse-Banking innerhalb sozialer Institutionen ein.

Dies Konzept hat seine Schwäche in der unscharfen Definition dessen, was als sozial anzusehen ist. Was sozial ist, wird pragmatisch im Kommunikationsprozeß zwischen Bank, Kunden, Angestellten, Aktionären und der Öffentlichkeit ermittelt. Damit umgeht dieser Ansatz die Prinzipien Diskussion, in der die Unmöglichkeit des sozialen Bankgeschäftes im wesentlichen daraus hergeleitet wird, daß "das Soziale" und "der Gewinn" Gegensätze sind. Damit wäre logisch einerseits Gewinnstreben als "asozial", oder umgekehrt das Soziale als "unwirtschaftlich" definiert, weil letzteres zum Beispiel notwendig nicht umlegbare Zusatzkosten beinhalte. Im Social Banking genügt es, daß bestimmte Bankgeschäfte nach Auffassung sozialer Akteure soziale Ziele fördern und nach Auffassung der Banker trotzdem gewinnbringend erfolgen können.

Damit öffnet sich das Bankgeschäft in konkreten Fällen der Diskussion um Fragen, wie Prozesse wirtschaftlicher Diskriminierung und Abstieg aufzuhalten, bzw. wo und für wen soziale Verbesserungen wünschenswert sind. Es macht vor allem in den sensiblen Bereichen der wirtschaftlichen Integration und Teilhabe, bei Wohnraumversorgung, Arbeit und Umwelt, Familie und Alter mit seinem eigenen Instrumentarium Angebote und Vorschläge, wie solche Ziele unterstützt werden können. Auf eine einfache Formel gebracht geht es darum, daß man den Satz, "Gewinne sind gut" dadurch ergänzt, daß man die Vermittlung der Kompetenz anbietet, mit "Gutem Gewinne zu erzielen".

Das Bankgeschäft antwortet damit auf die gesellschaftspolitische Tendenz, die soziale Verantwortung aus der staatlichen Sphäre in die Eigenverantwortung der Privaten zu übertragen. Glaubwürdig ist eine solche Politik für die vom Abbau staatlicher Leistungen Betroffenen aber nur, wenn zugleich auch tatsächlich Chancen eröffnet werden, soziale Verantwortung in die Marktmechanismen zu integrieren.

### 1.3. Social Banking in Deutschland?<sup>14</sup>

Social Banking ist nach der hier gegebenen Definition nicht von einem bestimmten rechtlichen und kulturellen Umfeld abhängig. Die Verwirklichung seiner Ideale von absoluter Chancengleichheit für alle Bürger und alle Gebiete und Regionen im Finanzdienstleistungsmarkt, sowie der Entwicklung von Wirtschaftspotentialen zur Nutzung für eine sozial ausgeglichene Gesellschaft, ist auf vielfältige Weise möglich. Entsprechend ist es auch weder notwendig noch möglich, die amerikanischen Erfahrungen oder gar Lösungen ohne weiteres auf Deutschland zu übertragen. Wichtiger als die Rahmenbedingungen ist dabei die Kreativität, die amerikanischen Banken im Umgang mit Armut und Diskriminierung mehr oder minder freiwillig entwickelt haben. Insofern ist hier eher die betriebswirtschaftliche als die volkswirtschaftliche Ebene gefragt. Gleichwohl wird auch in Deutschland der äußere Druck eine entscheidende Bedeutung für die weitere Entwicklung haben.

#### 1.3.1. Entwicklungsbedingungen und -chancen des Social Banking

Die amerikanische Entwicklung ist deutlich durch den Grundsatz der Anti-Diskriminierung und der Chancengleichheit geprägt. Sie dominiert in einer multikulturellen Gesellschaft wie den USA als Grundverständnis einer gelebten Verfassung. Demgegenüber spielen nationale Kohärenz und soziale Gerechtigkeit nur eine relativ untergeordnete Rolle. Das einzelne Bankgeschäft wird weit individualistischer nach dem

---

14 vgl. Reifner, U. (1992), a.a.O.



Gewinnprinzip betrieben als in Europa. Dies hat schon historisch seine Wurzel darin, daß in den USA Bankgeschäfte weder von Kommunen noch vom Staat oder gar gemeinnützigen Organisationen unter sozialen Zielsetzungen betrieben wurden. Vielmehr ist die öffentliche Anforderung in den USA immer von außen und mit Vehemenz an die ständig als Bedrohung der Gemeinschaft empfundenen Banken herangetragen worden. Dies spiegelt sich auch im amerikanischen Recht wider, wo das Privatrecht zwar soziale Grenzen wie “usury” und “unconscionability” kennt, sie jedoch praktisch nicht über diesen Weg implementiert werden. Dagegen obliegt diese Grenzziehung notwendig der staatlichen Administration, die mit einer flächendeckenden, mit größter Diskretion ausgestatteten und sich gegenseitig überschneidenden Bankenaufsicht den Handlungsspielraum der Banken begrenzt. Der Radikalität des CRA entspricht das *laissez faire* des Privatrechts. Entsprechend wird dann auch gar nicht erst gefordert, die Prinzipien des Social Banking rechtlich zu verankern. Es entspricht der amerikanischen Tradition, allein Verfahren zu ihrer Entwicklung zu implementieren und die Wertgebung der “Spirit of Community”<sup>15</sup> zu überlassen, deren Artikulation dann wiederum über Stadtteilgruppen, Presse und einzelne Kongressabgeordnete, wie etwa den Urheber des CRA, Senator Proxmire aus Wisconsin, erfolgt.

Die deutsche Tradition hat gegenüber dem unmittelbaren Rekurs auf empirisch feststellbare Gemeinschaftswerte Skepsis gelehrt. Das Wirtschaftssystem ist bereits mit einer Vielzahl von sozialen Standards durchzogen, die durch ein im Verhältnis zu den USA leicht zugängliches und billiges Rechtsdurchsetzungssystem auch in der Praxis Bedeutung haben.<sup>16</sup> Deutlich wird das gerade im deutschen Privatrecht, mit seinen entwickelten Standards der “Guten Sitten”, von “Treu und Glauben”, Unlauterkeit, dem Gebot der sozialen Rücksichtnahme, dem Verbot von Ausbeutung, Zinseszins oder Begrenzung der Verzugszinsberechnung. Der Bundesgerichtshof lehnt zum Beispiel ab, im Teilzahlungskredit an sozial schwächere Verbraucher einen “Sondermarkt” mit entsprechend höherer, diskriminierender Wuchergrenze zu sehen<sup>17</sup> und weist damit eine rein am Einzelgeschäft orientierte betriebswirtschaftliche Betrachtungsweise<sup>18</sup> zurück. Gleiches gilt bei Umschuldungen, bei denen das ungezügelte Gewinnstreben einer Bank zum Schadensersatz verpflichtet. Am Beispiel der Familienbürgschaft hat das höchste deutsche Gericht sogar eine prinzipielle Pflicht der Banken statuiert, in zivilrechtlichen Verträgen soziale Rücksichtnahme zu üben<sup>19</sup> und dabei die Zivilgerichte auf das Sozialstaatsprinzip sowie die zivilrechtlichen Generalklauseln verwiesen.

Es gibt einige Indizien dafür, daß es nicht abwegig ist zu behaupten, der Auftrag zum Social Banking im deutschen Recht sei, flexibel auf die jeweiligen gesellschaftspolitischen Strömungen bezogen, bereits den Zivilgerichten zur Konkretisierung anvertraut. Deutlich wird das in den für Social Banking typischen Bereichen Wohnraumfinan-

---

15 so der Titel des umstrittenen Buches von Etzioni (1993/1995), a.a.O.

16 Zu solchen Standards allgemein Reifner Principles of Justice in Financial Services, in: Paasivirta, E.; Rissanen, K. (1995), S.383-406; sowie im Reifner, Handbuch des Kreditsrechts, Beck:München 1991 §8 Rdn 1ff; §19; §45; im Zahlungsverkehr Reifer, Das Recht auf ein Girokonto, Zeitschrift für Bankrecht 1995, 244 ff;

17 BGH Neue Juristische Wochenschrift 1988, 1659, 1661

18 so Büschgen, Die Eignung des in der Zinsstatistik “Ratenkredite” der Deutschen Bundesbank veröffentlichten Durchschnittszinses als repräsentativer Preis, Betriebs-Berater 1984, Beilage 9 zu Heft 16 S. 1ff

19 BVerfG, Urteil v. 2.5.1996 1 BvR 696/96 Neue Juristische Wochenschrift 1996, 2021; 1994, 2749-2750; 1994, 36-39

zierung<sup>20</sup>, der Konsumentenkredite, der Förderung des Mittelstands, aber auch der privaten Altersvorsorge und den damit verbundenen Funktionsgarantien (in der Bond-Entscheidung des BGH v. 6.7.1993) und des Kontozugangs. Dieses präzisierte Recht tritt an die Stelle eines globalen, auf "Community" die Moral in das durch Richterrecht präzisierte Zivilrecht, so daß statt der globalen Ebene die individuelle Vertragsebene ist und das Gewinnprinzip bereits privatrechtlich in den Zusammenhang des Sozialstaates gestellt wird. Damit gibt es in Deutschland auf der Ebene der Finanzdienstleistungsprodukte bereits Anreize zum Social Banking, die in den USA so nicht existieren.

Aber auch die in den USA wirksamen Faktoren, insbesondere das Auftreten von institutionellen Anlegern wie Pensionsfonds und Versicherungen, bei denen sich soziale Interessen der Mitglieder leichter artikulieren als in der Individualanlage, wird sich ebenso verstärken, wie die Kreditinstitute hinsichtlich ihres Image empfindlicher werden.<sup>21</sup> Kostendruck und die Auswirkungen wirtschaftlicher Instabilität werden weitere Faktoren sein, die Neuorientierungen beschleunigen.

Angesichts der unübersehbaren Bedeutung der sozialen Problematik für die gesamtgesellschaftliche Entwicklung im 21. Jahrhundert wird auch das Konzept des "share holder value" nur ein Zwischenschritt zum Konzept des "stake holder value"<sup>22</sup> sein, bei dem erheblich mehr Gruppen<sup>23</sup> als bereits jetzt ihr Interesse und ihre Betroffenheit durch Bankgeschäfte artikulieren werden.

Eine besondere Rolle kann in Deutschland dabei auch die Bankenstruktur selbst spielen. Interessant könnte in diesem Zusammenhang das Regionalprinzip und die öffentlich-rechtliche Verantwortung<sup>24</sup> bei den Sparkassen sowie Größe und Beziehung zu bestimmten Gruppen bei den Genossenschaftsbanken sein. Das Regionalprinzip wäre aber nur ein entscheidender Hebel, wenn es zugleich auch die Prinzipien des Social Banking innerhalb der zugewiesenen Region verwirklichen würde. Geringe Größe ist kein Garant für entsprechende Entwicklungen, da Social Banking erhebliche Erfahrung, Kreativität und Experimentierfreude verlangt, die sich kleine Institute häufig nicht leisten können, wie das Rating in den USA deutlich macht.

Schätzt man zur Zeit die tatsächliche Entwicklung ein, so besteht die größte Bereitschaft, sich mit den Ideen des Social Banking auseinanderzusetzen, bei den Sparkassen. Trotz ihrer Werbung mit dem "Wir-Prinzip" sind demgegenüber bei den Genossenschaftsbanken weniger Ansätze erkennbar als zum Beispiel im Bereich der Geschäftsbanken, denen auf Grund ihrer Größe die Tatsache einer gesamtgesellschaftlichen Verantwortung näher liegt. Der Alternativsektor wird dagegen kaum mehr als Ideen beisteuern können, weil hier kaum Erfahrungen bestehen, nur ein begrenzter Zugang zum Banking vorhanden ist und die ökonomische Bedeutung des von ihnen gehaltenen Marktsegments außerordentlich gering ist.

---

20 Zusammenstellung der Prinzipien der Rechtsprechung in Reifner/Keich, Risiko Baufinanzierung, 2. Aufl. Krefeld 1996, S. 118ff

21 Schuster (1996), a.a.O., S. 278

22 Zum Konzept des Stake Holder gegenüber dem Share Holder vgl. Johnson/Scholes, Explaining Corporate Strategy. 3. Aufl. Prentice Hall 1993

23 zu einer entsprechenden Perspektive für die Bankgewerkschaften vgl. Jennings, P. (1996) Social Responsibility of Banks, in: IFF (1996a), a.a.O., S. 62ff (Jennings ist Generalsekretär der internationalen Bankgewerkschaften FIET)

24 im einzelnen dazu ausführlich IFF, Community Reinvestment - Ein amerikanisches Thema in Deutschland?, Gutachten im Auftrag des DSGV, Hamburg 1996 (U. Reifner, J. Evers, D. Sievers)

### 1.3.2. Bereiche der Entwicklung des Social Banking

Social Banking wird nach den amerikanischen Erfahrungen in den Bereichen der

- Wohnraum- und Wohneigentumsfinanzierung (“privater sozialer Wohnungsbau”),
- Existenzgründung und Finanzierung kleiner und mittlerer Betriebe und
- Micro Lending

Schwerpunkte haben, die sich

- a) aus der angestrebten Erhöhung der Wohneigentumsquote sowie dem Abbau der Mietregulierung,
  - b) der Bedeutung der KMU für den Arbeitsmarkt und ihrer Abhängigkeit von Fremdmitteln, sowie
  - c) aus der Notwendigkeit, Arbeitslose in den Bereich der KMU und Selbstbeschäftigung zu reintegrieren.
- Eine angepaßte Kombination aus diesen Bausteinen liefert erfolgsversprechende regionale Wirtschaftsförderungs- und Revitalisierungsstrategien.<sup>25</sup>
  - Im Bereich der *Wohnraumfinanzierung* geht es darum, 100%-Finanzierungen ohne Tilgung, wie sie praktisch bereits vorkommen, jedoch durch unsinnige Konstruktionen verdeckt werden, möglich zu machen. Solche Finanzierungen erfordern ebenso ein neues Denken in puncto Sicherheiten und Flexibilität der Produkte, wie bei der Abwicklung notleidender Kredite. Die Tatsache, daß ein Kreditengagements scheitert, muß zum Beispiel im Sinne des Social Banking als Fehlversuch eines risikofreudigen Investors eingeordnet werden. In den Mittelpunkt der Problembewältigung ist in einem solchen Fall zu stellen, wie der Kunde als Wirtschaftspartner erhalten werden kann und wie damit auch langfristig seine Beiträge zum Gewinn des Unternehmens zu sichern sind. Verpflichtende Bindungen des Eigentums müssen gelockert und damit so gestaltet werden, daß sie entsprechend an Änderungen der sozialen Verhältnisse angepaßt werden können. Neue Formen der Altershypothek (“reverse mortgage”) und vor allem die Einbeziehung von Eigenleistung in sukzessiven Wohneigentumserwerb (“shared homeownership”), sowie die Bündelung von individuellen Finanzierungen in “Nutzerfonds” müssen die alte Dichotomie zwischen Miete und Eigentum, Eigennutzung und Investition auflockern und tendenziell ablösen. Hierzu bedarf es einer grundlegenden Reform auch der staatlichen Rahmenbedingungen der Wohnraumfinanzierung, die bisher vor allem über direkte Subventionen (sozialer Wohnungsbau, Bausparförderung) aber auch über das Steuersystem ein Finanzierungssystem zementieren, das für seine soziale Erweiterung wenig flexibel ist. Schließlich wird ein wesentlicher Handlungsbedarf bei der Wohnumfeldfinanzierung bestehen, bei welcher der Zusammenhang des Wohnstandortes mit der dortigen Wirtschaftsstruktur berücksichtigt werden muß. Nur so werden auch über die Institutsgrenzen hinaus stadtteilbezogene Fokussierungen möglich.

Bei der *Mittelstandsfinanzierung* muß in der Weise umgedacht werden, daß hier die Arbeitskraft des Unternehmers im Mittelpunkt steht, nicht die des Unternehmens als abstrakte Einheit, deren Wert nach Maschinen und Grundstücken bemessen werden kann. Das bedeutet, daß ein cash-flow-orientiertes Kapitalnutzungskonzept zu Finanz-

---

25 am Beispiel eines Hamburger Stadtteil vgl. IKS/ IFF, a.a.O.

dienstleistungen zwingt, die die dominierende Fremdfinanzierung eher in die Nähe einer Unternehmensbeteiligung bringt. Gleichzeitig müssen neue Wege gefunden werden, um das unternehmerische Wagnis und die persönliche Existenz der Unternehmer so weit zu unterscheiden, daß die Handlungsfähigkeit auch in Krisensituationen erhalten bleibt. Entsprechend dem Unternehmensbeteiligungskonzept geht es auch darum, das Unternehmensumfeld, die lokale Wirtschaftsstruktur und das Arbeitskräftepotential sowie sonstige Faktoren in ein Gesamtfinanzierungskonzept einzubeziehen, in dem die Einzelfinanzierung überhaupt erst ökonomischen Sinn macht.<sup>26</sup>

### 1.3.3. Soziale Aspekte des Allgemeinen Bankgeschäfts

Während diese vorstehend genannten Entwicklungen von außen an den Banksektor herangetragen werden, kann der europäische Bankenmarkt selbst, mit seiner langen Tradition sozialer Regulierung im Vertragsrecht in den Bereichen des sozialen Verbraucherschutzes und des Schutzes des Schwächeren im Recht, bei der Analyse der sozialen Auswirkungen von Produktgestaltungen ein wichtiges eigenes, qualitatives Element zum Social Banking beisteuern, das über die teilweise oberflächlich anmutenden Quantifizierungen der Bankenpräsenz unter dem CRA hinausgeht.

Innovativ ist insoweit zum Beispiel die Verpflichtung der privaten Krankenkassen zur Altersrückstellung, die Begrenzung von Verzugszinsen und die Umkehrung der Tilgungsverrechnung nach dem Verbrauchercreditgesetz für Überschuldete. Auch das deutsche Modell des Verbraucherkonkurses mit seinem Schwerpunkt auf fortdauernder Gläubiger-Schuldner-Beziehung, sowie Hilfestellungen im Prozeß der individuellen wirtschaftlichen Rehabilitation durch Zusammenarbeit mit der Schuldnerberatung, ist ein entscheidender qualitativer Vorsprung gegenüber dem "fresh start"-System der USA, das die neue Chance für den Verschuldeten bereits in seiner Schuldenfreiheit allein sieht.

Hier wird es darum gehen, sukzessive alle Finanzdienstleistungsangebote auf ihre jeweiligen sozialen Wirkungen zu untersuchen und dabei Anpassungen vorzunehmen. Wenn zum Beispiel 50% aller Bausparer den Bausparvorgang abbrechen und damit die anderen 50% ersatzlos subventionieren, so ist dies wegen der sozial eindeutigen Umverteilungswirkungen ebenso relevant wie die entsprechenden Prozesse bei Kapitallebensversicherungen. Hierzu gehören auch Liquiditätsorientierte Kreditpolitik im Mittelstand, personenorientierte Modelle der Kreditwürdigkeitsprüfung, Einbeziehung sozialer Indikatoren bei der Kreditvergabe und Einbau solidarischer Elemente etwa im Rahmen gruppenorientierter Altersvorsorgemodelle.

Wenn der Bundesgerichtshof in der Bond-Entscheidung von 1993 eine personen- und objektgerechte Beratung verlangt, so ist damit auch das Produktdesign selber gemeint, bei dem es nicht mehr darum geht, Produkte für den Markt zu produzieren, sondern Probleme der Klientel zu lösen. Diese Probleme werden aber zunehmend nicht mehr nur individuell, sondern nur noch umwelt- und sozialbezogen zu verstehen und zu

---

26 IFF, Small Business Lending in Regional Development - Northern Approaches and Programs in Development, Gutachten im Auftrag der OECD (U. Reifner, J. Evers) (Zus. in IFF (1996b), a.a.O., S.115ff)

lösen sein.<sup>27</sup> Dabei wird es auf die Anbieter dieser Finanzdienstleistungen ankommen, ob sie eigene, betriebswirtschaftlich integrierbare Ansätze in Kommunikation mit dem Zielbereich und in Auseinandersetzung mit der Kritik an den sozialen Effekten der Bankpolitik entwickeln. Oder aber ob sie bürokratische Einengungen und Verbote provozieren, die dem Staat allein als Steuerungselemente übrig bleiben, nachdem allmählich ein Ende der Subventionswirtschaft abzusehen ist.

Bisher waren Bankbetriebswirtschaftslehre und rechtlicher Verbraucherschutz eher Gegner als Partner. Im Zuge der Entwicklung des neuen Konzepts der Kundenorientierung muß sich das ändern. Die sich überschneidenden Kreise von "Kunde" und "Verbraucher" führen zu gegenseitig befruchtenden Diskussionen und Konzepten. Das öffentliche Interesse am Social Banking wird mit großer Sicherheit wachsen und es wäre bedauerlich, wenn dieses Interesse nicht, zum Nutzen der Wirtschaft insgesamt, zu mehr Kooperation führen würde. Denn sicherlich wird der Ausgangspunkt Hegels vor 164 Jahren, daß "die wichtigste Frage, wie der Armut abzuhelpen sei, eine vorzüglich die modernen Gesellschaften bewegende und quälende (ist)."<sup>28</sup> das 21. Jahrhundert auch insoweit bestimmen, als daß solche Gesellschaften, die hier weiter fortgeschritten sind, ihre unproduktiven Kosten im Sicherheits- und Kompensationsbereich eher im Griff haben.

## 2. Bedingungen des Social Banking in Deutschland

### 2.1. Gesellschaftliche Ansprüche an Bankdienstleistungen und Nachfrage nach sozialen Bankdienstleistungen

Im Hinblick auf Social Banking ist Deutschland ein Entwicklungsland. Es besteht sowohl nur ein geringes Angebot als auch eine geringe Nachfrage nach sozial verantwortlicher Bankpolitik und Bankprodukten. Betrachtet man Social Investment Produktstrategien auf dem organisierten Kapitalmarkt als Indikator<sup>29</sup>, so weisen in Deutschland wohl nur unter 0,1% der Produkte ein soziales Anlagekriterium auf, während dieser Wert in Großbritannien bei 0,5% und in den USA bei 10% liegt<sup>30</sup>. Als Gründe dafür lassen sich vor allem drei Punkte aufführen:

---

27 vgl. zu dieser Kategorisierung der Entwicklung im Verbraucherschutz Reifner, Banken und Verbraucherpolitik - Perspektiven einer schwierigen Partnerschaft, Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, 1995 H.7 S. 314 ff

28 Hegel (1833/1981) §244

29 Evers, Jan: Social Investment - Strategien über den organisierten Kapitalmarkt, Diplomarbeit, veröffentlicht vom IFF, Hamburg, 1993

30 ebenda, S. 8f und 31 sowie die zitierte Literatur, vor allem Wirtschaftswoche vom 6.3.1992: Ethikfonds, S. 166-167; auch neuere Zahlen verändern diesen Eindruck wenig: so werden für 1994 in den USA ein ethisches Anlagevolumen von 700 Mrd. DM oder 10 Prozent des gesamten Anlagevolumens gezählt, für Deutschland in 1996 aber nur zehn ethische Fonds mit insgesamt 270 Mio. DM, zu denen allerdings außerhalb des organisierten Kapitalmarktes noch weitere 20 rein ethisch oder ökologisch organisierte Geldinstitute und fünf entsprechende Non- und Near-Banks kommen. Vgl. Wagner, A.: "Unternehmensethik: ein Thema auch für Banken?", Diskussionsbeitrag 78, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät Ingolstadt, S. 21f, 1996; für den Investmentfondsbereich zählt Finanztest zum 31.5.1997 300 Millionen Anlagevolumen, 0,3 Prozent der Aktienfonds, Heft August 1997, S. 30f

*Sozial = Staat:* Durch das traditionell hohe staatliche Engagement des Staates in allen sozialen Fragen ist eine Kultur von privater und privatwirtschaftlicher Verantwortung für soziale Fragen nur in geringem Maße vorhanden und dann meist über Kirchen und Wohlfahrtsverbänden angesiedelt. Die Deutschen sehen beim Thema soziale Sicherung oder der Umsetzung sozialer Ziele zunächst einmal den Staat in der Verantwortung.<sup>31</sup> Auch die Praxis staatlicher Akteure zeigt, daß staatliche Stellen privatwirtschaftlichen Ansätzen zur Übernahme sozialer Verantwortung, die über Spenden und Sponsoring hinausgehen, entgegen theoretischer Verlautbarungen abwehrend gegenüber stehen, da dies oft als “Entzug eigener Kompetenz” oder “feindliche Übernahme” empfunden wird. Auf der privatwirtschaftlichen Seite fürchtet man, daß allgemeine Ansprüche auf privatwirtschaftliche Verantwortung umgelenkt werden und ist in der Folge darauf bedacht, keine Präzedenzfälle zu schaffen.

*Anlage mentalität:* Der deutsche Anleger hat einen wenig entwickelten Anspruch, mit seinem Geld eigene soziale Ansprüche oder Ziele zu verwirklichen. Dies äußert sich auch darin, daß er sein Geld grundsätzlich über indirekte Produkte, also zum Beispiel Sparen bei der Bank oder Versicherung, anlegt und damit die Entscheidung über seine Investitionsziele abgibt. Die folgende Tabelle zeigt, daß in Deutschland Anlagen in Aktien oder Investmentfonds mit zusammen 12,9% im Vergleich zu den USA (in 1992: alleine Aktien und Mutual Funds 28,2%<sup>32</sup>) eine sehr geringe Rolle spielen.

**Tabelle 1: Verteilung der Geldanlagen in Deutschland**

<i>Geldanlagen in Deutschland Ende 1995</i>	<b>Verteilung der Geldanlagen nach Volumen<sup>33</sup></b>	<b>Durchschnittlicher Betrag in Mrd. DM<sup>34</sup></b>
<b>Girokonto<sup>35</sup></b>	8,8%	409
<b>Termingeld</b>	9,0%	417
<b>Investmentfonds (ohne</b>		

31 Nach einer repräsentativen Umfrage von 1995 sehen 72 Prozent der Befragten die Zuständigkeit für gesellschaftspolitische Ziele beim Staat (14 Prozent sehen die Wirtschaft, weitere 14 Prozent gesellschaftspolitische Organisationen in der Pflicht), 83 Prozent sieht in der Sicherung sozialer Leistungen staatlichen Verantwortungsbereich (30% die Wirtschaft, 14 Prozent gesellschaftspolitische Organisationen). vgl. Dialoge 4 (1995), Gesellschaft, Wirtschaft, Konsumenten. Zukunftsgerichtete Unternehmensführung durch wertorientiertes Marketing, Hamburg, August 1995, zitiert nach Pix, Manfred, Sozio-Sponsoring und Unternehmenskommunikation der Sparkassen, S. 245, in: Schuster, Leo (Hrsg.), Die gesellschaftliche Verantwortung von Banken, Berlin 1997, S. 245-254

32 Stocks 21% und Mutual funds (excluding monetary funds) 7,2% ohne Retirement accounts (22,7%) die überwiegend auch in Aktien angelegt sind, Federal Reserve Board, 1992

33 vgl. “Geldvermögen bald über 5 Billionen DM” aus: Die Bank 8/96

34 Quelle: “Der Geldvermögensberg” aus Hamburger Abendblatt vom 17.5.1996, S. 17

35 = Bargeld und Sichteinlagen

<b>Geldmarktfonds)</b>	7,6%	353
<b>Aktien</b>	5,3%	246
<b>Festverzinsliche Wertpapiere</b>	15,9%	737
<b>Spareinlagen</b>	22,2%	1,034
<b>Geldanlage bei Bau-sparkassen</b>	3,3%	155
<b>Geldanlage bei Versiche-rungen</b>	21,3%	989
<b>Anderes</b>	6,6%	309
<b>Insgesamt</b>	100	4,648

*Institutionelle Anleger:* Die Social Investment-Strategien am organisierten britischen und amerikanischen Kapitalmarkt sind von der Nachfrage institutioneller Anleger, insbesondere der Pension Funds, der Kirchen, Universitäten, etc. dominiert. Im Gegensatz zu den USA spielen institutionelle Anleger in Deutschland eine geringe Rolle. Die Altersvorsorge baut überwiegend auf ein gesetzliches Versicherungssystem mit Umlage statt mit Kapitalansparverfahren, wodurch eine Nachfrage am Kapitalmarkt ausbleibt. Die betriebliche Altersvorsorge in Großunternehmen beruht bisher weitgehend auf Rückstellungen in der eigenen Bilanz. Auch Investmentfonds, deren Rendite zum Beispiel Professorenstellen refinanziert, sind in der deutschen Praxis nicht zu finden.

In der Folge besteht bisher in Deutschland ein nicht ausreichender Druck über Nachfrage des Marktes, der den Banksektor zu der strategischen Erwägung hätte bringen könnte, diese Marktsegment aktiv zu bearbeiten. Trends zu einem angelsächsischen Modell von Nachfrageverhalten sind zwar sichtbar und sollen nachfolgend aufgezählt werden, sie sind aber zumindest noch nicht so deutlich, daß sich daraufhin die Produktgestaltung der Anbieter verändert hätte. Ob sich diese Trends durchsetzen, läßt sich noch nicht eindeutig einschätzen. Die folgenden Trends können ausgemacht werden:

- im Bereich ökologischer Verantwortung von Geldprodukten hat sich in den letzten zehn Jahren ein spürbarer Markt aufgebaut. So gründete sich 1996 mit der Umweltbank nach der Ökobank (Gründung in 1988) die zweite Spezialbank; die großen Anbieter von Investmentfonds bieten häufig einen ökologischen Investmentfonds in Deutschland oder Luxemburg an und 1995/96 wurde mit der Oeco Capital AG eine auf den Massenmarkt ausgerichtete Kapitallebensversicherung mit ökologischen Anlagekriterien gegründet<sup>36</sup>;

---

36 Koser, B.: Oeco Capital Lebensversicherung AG, S. 72-76, in: Banque&Region, a.a.O.

- spezialisierte Vermögensverwaltungsgesellschaften, wie "Ethisches Investment" in Köln, können hohe Wachstumsraten an Kundenanzahl und Geldeinlagevolumen verzeichnen<sup>37</sup>;
- Kunden werden im Umgang mit Bankdienstleistungen und deren Anbietern zunehmend selbstbewußter. Nimmt man die Häufigkeit eines Wechsels zu anderen Kreditinstituten als Indikator, fällt die Hausbankloyalität zunehmend ab<sup>38</sup>. Die Kundenbindung wird zum zentralen Marketingziel, wobei von Anbieterseite erkannt wird, daß diese nicht mehr mit einfachen Imagekampagnen erreicht wird. Sozialverantwortliches Engagement bis in die Produktangebote sind dabei eine strategische Option;
- aus fiskalischen Zwängen sieht sich der Staat zunehmend zum Rückzug aus sozialen Aufgaben gezwungen und eröffnet damit Handlungsspielräume für private Anbieter. Finanzdienstleister werden als Schnittstelle im wirtschaftlichen Prozeß im besonderen Maße von der öffentlichen Meinung gefordert sein<sup>39</sup>, wie in den USA deutlich wird, wo der Staat öffentliche Ausgaben herunterfährt, indem er über Gesetzgebung öffentliche Anforderungen insbesondere an Banken überträgt.

Als Folge eines bisher noch unzureichenden Marktdruckes nach Social Banking-Angeboten müßte der Banksektor dieses Marktsegment aus eigenem Antrieb und strategischer Erwägung oder durch gesetzgeberische Anforderungen wie durch den amerikanischen Community Reinvestment Act bearbeiten. In den folgenden Abschnitten wird analysiert, ob dies bei der jetzigen Ausgangslage realistisch ist.

## 2.2. Strukturen des deutschen Bankensystems

### 2.2.1. Universalbankensystem

Zwei grundsätzlich unterschiedliche und von den Gesetzgebern nach der Weltwirtschaftskrise in den dreißiger Jahren induzierte Bankensysteme sind das Trennbankensystem nach angelsächsischem Recht und das Universalbankensystem in den deutschsprachigen Ländern.

Während im angelsächsischen System der Gesetzgeber die Geschäftsbereiche verschiedener Finanzakteure absteckt, kann sich die Bankleitung im Universalbankensystem ihren Geschäftsbereich selber aussuchen und sich darin strategisch positionieren<sup>40</sup> (oder alle Bereiche abdecken, wie es die in den 80er Jahren verstärkt aufkommenden "Allfinanz-Konzerne" ausprobieren).

---

37 so Hans M. Berner, Geschäftsführer von Ethik, Köln auf der Konferenz Banque&Region in Workshop Ethical Investment and Ecological Goals, vgl. Redebeitrag und Workshop Zusammenfassung auf der Internet-Konferenz-Dokumentation unter der IFF-Homepage

38 Nach einer repräsentativen Umfrage des Instituts für Bankinformatik an der Universität Regensburg (ibi) sind in den letzten 5 Jahren 17,1% der Gesamtbevölkerung eine neue Hausbankverbindung eingegangen, vgl. ibi, Eine neuartige Finanztypologie im Privatkundengeschäft von Kreditinstituten, Kurzfassung S. 4, Regensburg 1997

39 Wagner begründet dies unter den Schlagworten "quasi-öffentliche Institution", "gesellschaftliche Exponiertheit" und "implizite Verpflichtungen", a.a.O., S. 9f

40 "The German state issues banking permits that open up a wide variety of activities; bank executives, not the state, make the choices of lines of business"; Coleman S. 128.



Daß sich dieser strategische Nachteil in Zeiten der Globalisierung nicht aufrecht erhalten ließ, wird zunehmend an dem Druck deutlich, den die Banker in Trennbankensystemen auf die Regulierungssysteme ausüben. Als am Ende der 80er Jahre die Vereinheitlichung der Regulierungssysteme von Banken anstand, konnte sich das deutsche Universalbankensystem durchsetzen: die 2. Bankrechtsrichtlinie der EU (1989) ist stark an das deutsche System angelehnt. Seitdem optieren auch die amerikanischen Banker deutlich für die Aufhebung ihres Trennbankensystems - gegen die bankenkritische Öffentlichkeit konnte man sich allerdings nur schwer durchsetzen, und eine Initiative nach der anderen scheiterte. Für 1997 hofft man allerdings endgültig auf eine Aufhebung des "Glass Stegal Acts".

Selbst wenn sich das deutsche Universalbankensystem jetzt international durchzusetzen scheint: viele strukturelle Unterschiede werden die Länder noch lange kennzeichnen.<sup>41</sup>

Ein Beispiel für unterschiedliche Kundenpraxis wurde oben am Anlageverhalten der Kunden aufgezeigt, wo in Deutschland Produkte mit dem Intermediär Bank und Versicherung im Vordergrund stehen, während in den USA und in Großbritannien die direkte Anlage in Firmen über Aktien oder Aktienfonds bevorzugt wird. Damit einhergehend lassen sich bei den Banken interkulturelle Unterschiede am Beispiel "Securitisation" zeigen: Die deutschen Universalbanken halten ausgegebene Kredite in der eigenen Bilanz und refinanzieren diese mit Einlagen. Die amerikanischen Trennbanken bündeln diese Kredite zu Paketen, die dann mit Hilfe von Refinanzierungs-Versicherungen wie Fannie Mae verbrieft und als Wertpapiere vor allem zur Altersvorsorge am Markt verkauft werden. Diesen Prozeß der Umwandlung von Krediten in Wertpapiere (Securities) nennt man "Securitisation". Eine Folge davon sind niedrigere Kreditvolumen in den Bilanzen der amerikanischen Banken als in Deutschland, obwohl das Kreditvolumen dort erheblich höher ist.

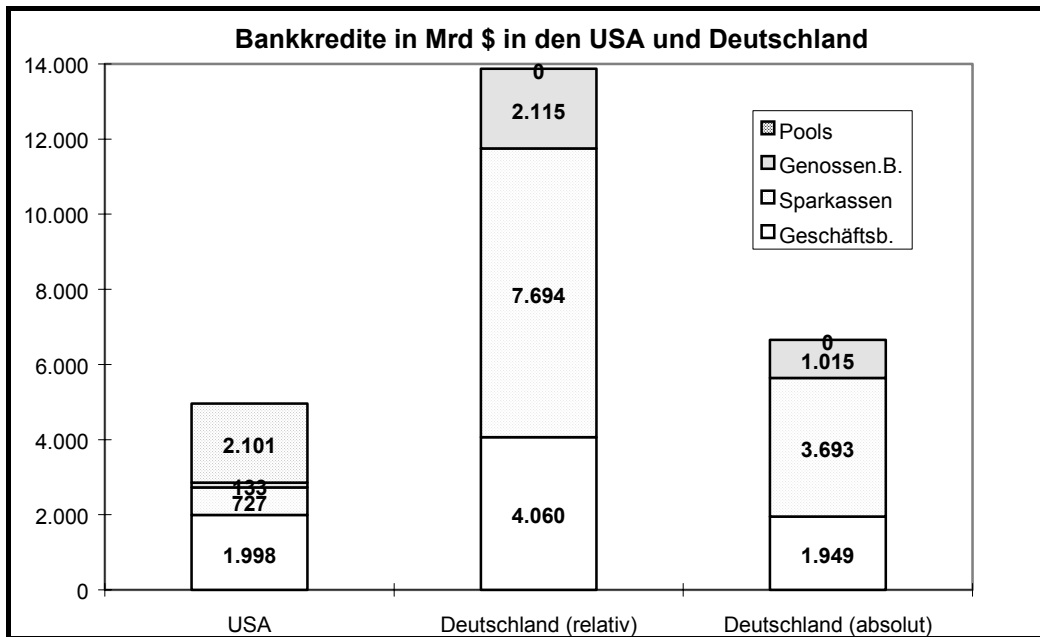
Das folgende Schaubild<sup>42</sup> macht deutlich, daß trotz erheblich höherem Geldanlagevolumen in den USA das ausstehende Kreditvolumen der Banken relativ betrachtet geringer ist als in Deutschland, wo die direkte Geldaufnahme am Markt erst in den Anfängen steckt.

### **Abbildung 1: Bankkredite als Bilanzvolumen in den USA und Deutschland**

---

41 Schuster, L.: Theorie und Politik der Banken im Wandel, S. 56, 1996; dort heißt es: "Auch wenn sich heute generell eine Entwicklung zum Universalbankensystem feststellen läßt, so hat die Jahrzehntelang gepflegte unterschiedliche Systemkultur tiefe in der Praxis nicht so schnell zu überwindende Spuren auf den Finanzmärkten, den in ihnen operierenden Banken und ihren Kunden hinterlassen."

42 vgl. US-Statistical Yearbook of 1994 herausgegeben von Microcensus und die Bundesbankstatistik vom Ende des Jahres 1994



Dabei werden in den USA unterschiedlichste Arten von Krediten verbrieft: Hypothekenkredite und auch Ausbildungskredite an Studenten werden zum Beispiel über staatliche Garantien abgesichert, damit verbrieft und auf diese Weise am Markt refinanziert. Zunehmend wird zentral versucht, über Fonds und Garantien ähnliches für die Finanzierung kleiner und mittlerer Unternehmen zu erreichen. Selbst Kreditkartenkredite werden inzwischen verbrieft und als Anlageobjekt auf dem Markt verkauft<sup>43</sup>.

Nur durch diese Verbriefung jeglicher Art von Krediten ist es in den USA möglich, ein Wertpapierangebotsvolumen aufzubauen, welches den großen Bedarf nach Kapitalanlagen für ein Altersvorsorgesystem nach Kapitalumlagen decken kann. In Deutschland dagegen wird die Altersvorsorge immer noch überwiegend über ein Umlageverfahren organisiert und drückt damit wesentlich weniger Anlagepotential in den Markt. So ist es dann auch folgerichtig, zur Stärkung der Kapitalmärkte neue Altersvorsorgesysteme wie das Pensionssondervermögen für die betriebliche und private Altersvorsorge einzuführen.<sup>44</sup>

In Deutschland ist dagegen die Verbriefung von Krediten wenig entwickelt. Sie wird fast ausschließlich von Banken und dem öffentlichen Sektor genutzt, wie die nachfolgende Tabelle zeigt.

43 siehe T. A. Rossi, The Cashflow Structure of Credit and Securitization: the Computer Challenge to Contract Documentation, DePaul Business Law Journal Vol. 4 1992 p. 345ff

44 So äußerte sich der renommierte Kölner Bankwirtschaftslehre Professor Büschgen für eine Abschaffung der Steuerbegünstigung des konkurrierenden (und typisch deutschen) Systems der Pensionsrückstellung (SZ, 15.7.96, S. 25), mit dem Ziel, die Kapitalmärkte zu stärken.

**Tabelle 2: Ausgegebene Anleihen in Deutschland 1980 - 1996 (in Millionen DM)**

	1980	1991	1993	1995	1996
Bankschuldverschreibungen	108.884	291.806	430.491	468.131	559.979
Industrieobligationen	19	815	476	204	1.806
Anleihen der öffentlichen Hand	27.764	149.352	299.575	150.405	167.256
Insgesamt	136.667	441.972	730.546	618.741	729.041

*Quelle: Deutsche Bundesbank Kapitalmarktstatistik, Juni 1997, S. 14f. (Festverzinsliche Wertpapiere inländischer Emittenten)*

Die aus der Perspektive des Social Banking sinnvolle Chance, von spezialisierten Banken ohne Einlagen eine Marktnische (wie Kreditvergabe an Kleinunternehmen oder Unternehmen des Dritten Sektors) mit hohem Marktanteil zu bedienen, wird nicht genutzt. Dies liegt insbesondere an einer Regulierungsreform, die die Interessen der traditionellen Banken umsetzte, eine Ausweitung von Securitisation außerhalb dieses Kreises aber nicht gefördert hat.<sup>45</sup> Auch die in dem von der Bundesregierung im Frühjahr 97 vorgelegten Gesetzesänderungsvorschläge des "3. Finanzmarktfördergesetzes" mit dem Ziel der Stärkung des deutschen Finanzmarktes lassen nicht erkennen, daß von der zentralen Stellung der Universalbanken als Emittenten und Ausgeber von Anleihen abgewichen wird. Die Bildung eines staatlichen Refinanzierungspools wie "Ginnie Mae" nach amerikanischem Vorbild zur Unterstützung von spezialisierten Kreditgebern, die in den USA vor allem in der Baufinanzierung in einkommensschwachen Stadtvierteln und bei der Finanzierung kleiner Unternehmen genutzt werden, würde dem Bankensektor signalisieren, daß sie entweder selber im Bereich Social Banking tätig werden (wie in den USA über das im Gegenzug zu "Ginnie Mae" gegründete private Refinanzierungsversicherungssystem "Fannie Mae" und "Freddy Mac"), oder dort eine starke Konkurrenz mit staatlicher Unterstützung bekommen.<sup>46</sup>

Im jetzigen deutschen Universalsystem sind die Banken weitgehend von Nicht-Banken-Konkurrenz (wie zum Beispiel den amerikanischen Finance Companies, die inzwischen 5,4% der Marktanteile an vermittelten Finanzierungen halten) geschützt<sup>47</sup>, wodurch eine Umsetzung von Social Banking-Strategien und die Versorgung mit Finanzdienstleistungen nur von ihnen aus gehen kann.

### 2.2.2. Institutsgruppen Filialpolitik und Bankenanzahl

International gilt Deutschland mit durchschnittlich einer Filiale auf 1.100 Personen als "overbanked".<sup>48</sup> Auch die vielen kleinen selbständigen Bankinstitute der Sparkassen und Genossenschaftsbanken sind den wirtschaftsliberalen Analytikern suspekt. Die

45 Coleman, a.a.O., S. 146f.

46 vgl. IFF (Reifner/ Siebert/ Evers), US-amerikanische Wohnungsfinanzierung - Innovationspotential für Bausparprodukte in Deutschland, im Auftrag des Verband der privaten Bausparkassen, Bonn, 1996

47 vgl. §1 KWG mit einer sehr weitgehenden Definition von Bankgeschäft bei gleichzeitiger Festlegung, daß Bankgeschäfte nur von Banken unternommen werden können

48 The Banker, October 1996, S. 48; eine andere Rechnung kommt auf 1.516 Einwohnern pro Bankstelle in Deutschland und auf 2.268 in Frankreich, 2.739 in Italien und 3.036 in Großbritannien, vgl. F. Geigant: Bankwesen und Sparkassen in unserer Zeit, in: Hannoversche Allgemeine Zeitung, Verlagsbeilage zum Deutschen Sparkassentag v. 10.5.95, S. 4

Tendenz ist auch deutlich fallend, wie in nachfolgender Tabelle zu sehen. Seit 1990 sind über 1.000 Institute durch Übernahmen vom Markt genommen worden, wie aus der obigen Tabelle ersichtlich. Dabei handelt es sich vor allem um Fusionen: so gab es 1995 im Genossenschaftsbereich 69 und im Sparkassenbereich 18 Fusionen.<sup>49</sup> Ob der Abbau von Filialen und Instituten so notwendig ist, wie immer wieder beschrieben, soll im folgenden analysiert werden.

---

49 Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbank, 1995, S. 145

**Tabelle 3: Anzahl der Banken und ihrer Zweigstellen am Jahresende 1995**

Banken in Deutschland	Anzahl der Banken Dez. 1995	Zweigstellen <sup>50</sup> Dez. 1995	Kreditvolumen <sup>51, 52</sup> in Millionen DM
<b>private Geschäftsbanken</b>	<b>330</b>	<b>7.305</b>	<b>1,273,496</b>
Großbanken <sup>53</sup>	3	3,624	361,873
Regionalbanken	195	3,380	486,041
Zweigstellen ausl. Banken	69	45	18,453
Privatbanken <sup>54</sup>	64	256	26,732
<b>Öffentlicher Sektor</b>	<b>637</b>	<b>19,504</b>	<b>1,328,434</b>
Sparkassenzentrale (Girozentralen)	13	433	355,891
Sparkassen	624	19,071	852,682
<b>Genossenschaftsbanken</b>	<b>2,595</b>	<b>17,248</b>	<b>555,533</b>
Zentralen	4	43	35,788
Volks- und Raiffeisenbanken	2,591	17,205	519,745
<b>Sonstige Banken</b>	<b>291</b>		
Realkreditinstitute/Hypothekenbanken <sup>55</sup>	35	290	398,850
Kreditinstitute mit Sonderaufgaben <sup>56</sup>	17	139	119,861
priv. Bausparkassen	22	2,801	k. A.
öffentl. Bausparkassen	13	920	k. A.
Wohnungsunternehmen mit Spareinrichtung* *	39	2	k.A.
Kapitalanlagegesellschaften*	65	8	k.A.
Wertpapiersammelbanken*	2	6	k.A.
Bürgschaftsbanken u. sonst. Kreditinstitute*	28	1	k.A.
<b>Deutsche Postbank AG</b>	<b>1</b>	<b>19,706</b>	<b>k. A.</b>
<b>Insgesamt</b>	<b>3,855</b>	<b>49,074</b>	<b>3,157,463</b>

\* nicht in der monatlichen Bilanzstatistik der Bundesbank enthalten.

Quelle: Deutsche Bundesbank, Bankenstatistik November 1996, Stat. Beiheft zum Monatsbericht, S. 105ff; eigene Aufteilung in Institutsgruppen

50 = inländische Zweigstellen (ausschließlich Hauptgeschäft und Auslandsfilialen)

51 = Kredite an inländische Unternehmen und Privatpersonen, Wohnungsbaukredite

52 darunter: Kredite für den Wohnungsbau, Kredite an Unternehmer und Selbständige, Kredite an wirtschaftlich unselbständige und sonstige Privatpersonen und Kredite an Organisationen ohne Erwerbszweck, Bankenstatistik Nov. 1996, S. 36ff

53 = Deutsche Bank AG, Commerzbank AG, Dresdner Bank AG

54 = nur Kreditinstitute in der Rechtsform des Einzelkaufmanns, der OHG und der KG

55 = Realkreditinstitute, enthält "Private Hypothekenbanken" sowohl als auch "Öffentlich-rechtliche Grundkreditanstalten"

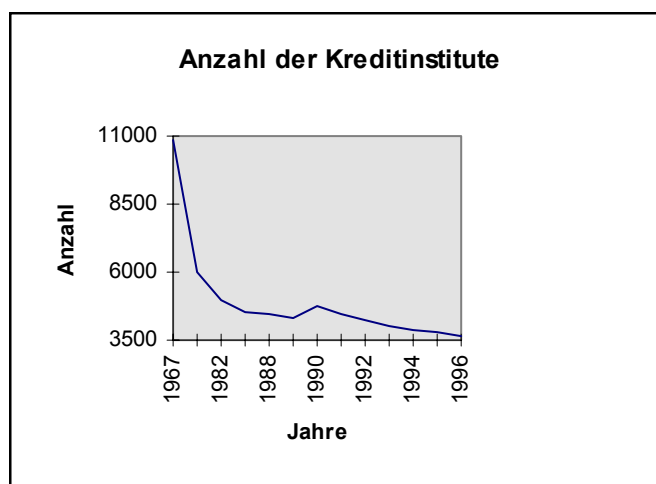
56 = öffentliche Bankinstitute wie die Kreditanstalt für Wiederaufbau, die Deutsche Ausgleichsbank, etc.

Vergleicht man einige exemplarische Zahlen mit denen am Ende des Jahres 1993 so fällt auf:

- (1) die Anzahl der Filialen ist bei den privaten Geschäftsbanken um 61 geschrumpft, wozu die Regionalbanken beigetragen haben. Die Regionalbanken sind in der Anzahl um 23 Institute reduziert, welches auf Übernahmeprozesse und Konkurse (wie die Fischer-Bank) zurückzuführen ist;
- (2) die Anzahl der Filialen hat bei den Sparkassen um 439 (von 19.510 auf 19.071), bei den Genossenschaftsbanken um 394 (von 17.599 auf 17.205) abgenommen. Die Anzahl der Institute nahm dabei um 27 bei den Sparkassen und 185 bei den Genossenschaften ab. Hierbei handelt es sich um Fusionen;
- (3) insgesamt sind die Filialen von Universalbanken also innerhalb von zwei Jahren um 894 geschrumpft, was einen Anteil von 2 Prozent ausmacht (gerechnet auf 44.475 in 1993). Dazu haben die privaten Geschäftsbanken nicht beigetragen, weil einzelne Konkurse und Übernahmen durch den Anstieg um 12 Vertretungen ausländischer Banken wettgemacht wurde.

Ein deutlicheres Bild erhält man bei einem Blick auf eine fast dreißigjährige Entwicklung der Anzahl von Kreditinstituten und Filialen.

**Abbildung 2: Anzahl Kreditinstitute im Zeitablauf (1967 bis Ende 1996)<sup>57</sup>**



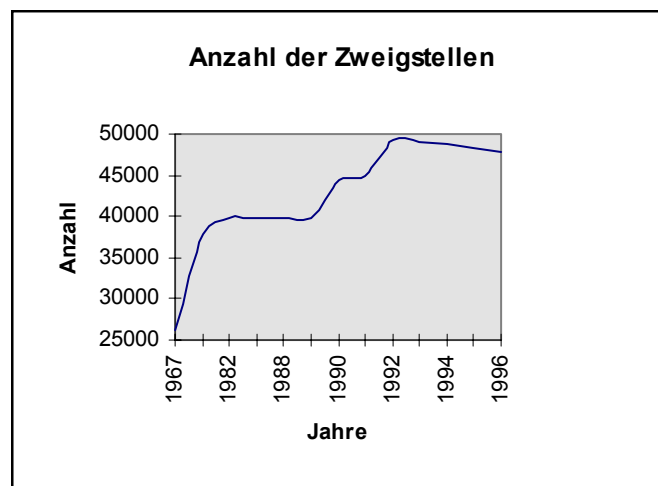
Die Graphiken zeigen deutlich, daß seit 30 Jahren ein starker Konzentrationsprozeß zu vermerken ist, der sich in den letzten Jahren trotz dem viel zitierten Globalisierungsdruck eher abgeflacht hat und mit der deutschen Einheit nur einen kurzfristigen Schub bekommen hat. Eine differenzierte Analyse ist notwendig, wenn eine Prognose über die weitere Entwicklung der Bankenanzahl gemacht werden soll. Insgesamt erwartet insbesondere die ausländische Fachpresse eine weitergehend starke Konzentrierung in Deutschland. Mit Verweis auf die folgenden Punkte soll dies relativiert werden:

<sup>57</sup> aus: Statistisches Beiheft zum Monatsbericht 1, Bankenstatistik, Juni 1997, S. 104; ohne Postgiro- und Postsparkassenämter; bis 1971 ohne Wohnungsunternehmen mit Spareinrichtung; die erste Zweigstelle einer ausländischen Bank wird als Kreditinstitut erfaßt, alle weiteren als Zweigstellen.

- Bei einem Blick auf die oben wiedergegebenen Daten zur abnehmenden Anzahl der Institute zeigt sich, daß die Abnahmetendenz schon abflacht - ihren letzten Schub über die Übernahme ostdeutscher Banken bekommen hat;
- Die häufig genannten Kostenargumente nach dem Ford'schen Motto "Kostendegression durch hohe Stückzahlen" lassen sich für den Handel mit Finanzdienstleistungen nicht so einfach übertragen. So kommt Keßler bei der sehr ausführlichen und qualitativ hochwertigen Untersuchung von Kosteneffekten bei Sparkassenfusionen zu dem Schluß, daß Kostensenkung durch Größe nur für das standardisierte Mengengeschäft aufzuzeigen sind, während bei notwendiger individueller Beratung Größe eher zu negativen Kosteneffekten führt (durch Hierarchien, Kompetenzerstückelung, Demotivation etc.).<sup>58</sup>

Die Zeit des beständigen Aufbaus von Filialnetzen ist allerdings auch vorbei - seit 1992 nimmt die Filialdichte wieder ab:

**Abbildung 3: Anzahl der Filialen von Kreditinstituten in Deutschland<sup>59</sup>**



Die Trends zu neuen, filialunabhängigen Vertriebsformen wie Telefon-Banking, Home-Banking, Direct-Banking, Internet-Banking und Chipkarte üben Druck auf die Profitabilität der Filialen aus. Ihre Bedeutung muß allerdings vorsichtig beurteilt werden:

- Die typischen statistischen Zahlen zur Filialdichte im internationalen Vergleich (vgl. Tabelle weiter unten) müssen relativiert werden, da es die dort vertriebene Produktbreite zu berücksichtigen gilt. So werden in deutschen Filialen wesentlich mehr Finanzdienstleistungen angeboten als in den USA, weswegen die Filialdichte auch höher sein kann.<sup>60</sup> Aussagekräftiger wäre ein Vergleich nach Umsatz pro Filiale.

58 Keßler, K.U.: Sparkassenfusionen - Eine Konzeption für die systemorientierte Analyse von Betriebsgrößeneffekten in der Bankwirtschaft, Duncker&Humblot, Berlin 1996, insbesondere S. 129ff.

59 Statistisches Beiheft zum Monatsbericht 1, Bankenstatistik, Juni 1997, S. 104; Einschränkungen vgl. vorletzte Fußnote

60 Burkhard Erke für Schröder Münchmeyer Hengst: Research paper "The changing face of German banking", April 1996, S. 14

**Tabelle 4: Anzahl der Zweigstellen pro 10.000 Einwohner**

	1983	1989	1992
<b>Belgien</b>	7,68	11,53	10,32
<b>Frankreich</b>	3,93	4,53	4,47
<b>Deutschland</b>	4,65	7,03	6,13
<b>Italien</b>	2,27	2,72	3,66
<b>Niederlande</b>	3,04	3,78	3,43
<b>Großbritannien</b>	3,91	3,77	3,30

Quelle: OECD Dokumente: *The new Financial Landscape, 1995*

- Auch wenn die Marktanteile der neuen Vertriebsformen schon relativ beachtlich sind<sup>61</sup>, werden sich diese nur begrenzt steigern lassen, da sich ein großes Kundenpotential, das dieses Angebot hartnäckig ignorierend, halten wird. Dies wird zum Beispiel daran ersichtlich, daß auch in 1996 nur ein geringer Prozentsatz der Deutschen überhaupt Geldautomaten nutzten;
- Untersuchungen zeigen, daß ein großer Teil der Kunden nicht bereit ist, zugunsten neuer Techniken auf die persönliche Beratung in einer Bankfiliale zu verzichten. "Das direkte Gespräch mit dem Berater halten sie gerade dann für wichtig, wenn es um erklärungsbedürftige Geldgeschäfte wie Baufinanzierungen oder Kreditverträge geht. Anstehende Herausforderungen, wie die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion oder die private Altersvorsorge, lassen für die nächsten Jahre sogar zusätzliche Beratungsnachfrage erwarten."<sup>62</sup> Es gibt aber auch gegenteilige Ergebnisse in repräsentativen Umfragen<sup>63</sup>, wobei sich dies eventuell so interpretieren ließe, daß man neue Vertriebswege zwar interessant findet, aber auf die gewohnte persönliche Betreuung in der Filiale nicht verzichten möchte.
- Auch die Zuwachsraten beim Direkt-Banking für sogenannte "Standardkunden ohne persönliche Beratung" werden unterschiedlich interpretiert. Ein Direktbanker äußert sich enttäuscht, daß diese nicht den "Anforderungen des Marktes" entsprechen.<sup>64</sup> Die zitierte ibi-Studie sieht in Direktbanken insbesondere ein hohes

---

61 So gab die Stadtsparkasse München im April 1997 an, daß bei 352.000 Privatgirokonten (zum 31.12.96) 16.000 Kunden den T-Online Service und rund 34.000 Kunden den Telefon-Banking Service nutzten. Die Commerzbank führt nach eigenen Angaben zu dieser Zeit rund 1,5 Millionen Privatkonten, wobei 80.000 Kunden Home Banking mit Computer, 210.000 mit Telefon nutzen. Die Noris Verbraucherbank GmbH bietet Home Banking nur über Computer an, wovon nach eigenen Angaben 25% der 150.000 Inhaber privater Girokonten Gebrauch machen.

62 Fischer, T.R. (Vorsitzender des Vorstandes der Landesgirokasse Stuttgart): Zukunftsfiliale - Zwischen Technik und Berater, FAZ am 4.2.97, S. B4

63 Nach einem Artikel, der auf die oben zitierte ibi-Studie mit 3000 Befragten zurückgeht, lehnt nur jeder vierte Bürger eine filiallose Bank kategorisch ab. Gleichzeitig geben 98% als beliebtesten Vertriebsweg die Filiale an. Wirtschaftswoche v. 17.07.1997, Kunden wollen mehr Elektronik, S. 9

64 Hafner, B. (Vorsitzender des Vorstandes, Allgemeine Deutsche Direktbank AG): Neue Spielregeln im Bankenmarkt, FAZ am 4.2.97, S. B2; vgl. auch Fischer: "Nach der anfänglichen Euphorie und hohen Zuwachsraten fällt selbst den preissensiblen Kunden auf, daß es ohne das gelegentliche Gespräch mit einem Berater nicht geht", 1997, a.a.O.



Potential als Zweitbank der Kunden, welches über die bisher angenommen "maximal 20 Prozent der Bundesbürger" hinausginge.<sup>65</sup>

- Es wird als entscheidend angesehen, die Produkte und Finanzdienstleistungs-Bedürfnisse der Kunden in "standardisierbar und damit automatisierbar" und in "nur mit individueller Beratung verkaufbar" zu unterteilen<sup>66</sup>. Ob allerdings eine individuelle Beratung auch am Telefon durchgeführt werden kann, ist dabei unter denselben Experten eine strittige Frage.<sup>67</sup> Aus den Erfahrungen des IFF ist dazu zu sagen, daß die Schwierigkeiten der Bankberater, auf den Kunden und seine Bedürfnisse und soziale Situation einzugehen, schon im direkten "Auge in Auge" Gespräch immens sind. Dies zeigte ein 50 bis 80%iges Versagen in einer Altersvorsorge- und Baufinanzierungsberatungstestreihe, die das IFF mit Hilfe von Testpersonen unternahm.<sup>68</sup> Daß die Komplexität dieser Beratungsprobleme am Telefon zu lösen wäre, ist eher negativ zu beurteilen.

Es läßt sich folgern, daß im standardisierten Mengengeschäft ein hohes Automatisierungspotential zu erwarten ist, welches den Absatz über andere Vertriebsformen stärkt und den Absatz in der Filiale schwächt. Dieser Trend wird aber zumindest zum Teil darüber aufgefangen, daß der Bedarf nach individueller Beratung steigt und dafür das persönliche Gespräch in der Filiale notwendig ist. So schätzt der DSGV, daß sich bis zum Jahr 2010 der Anteil der individuell zu betreuenden Kunden von heute 13 Prozent auf zirka 35 Prozent erhöhen wird und der Beraterstamm daher ausgebaut werden muß.<sup>69</sup>

Für ein mögliches und häufig prognostiziertes "Filialsterben" sind wohl eher andere Faktoren als die neuen Vertriebsformen verantwortlich: so wird von den an der Börse notierten Unternehmen - auch von den Banken - immer höhere Rentabilität erwartet<sup>70</sup>, die sich für die Finanzdienstleister nur über Marktausweitung und Kostensenkung erreichen läßt. Zur Kostensenkung bieten sich die teuren Filialnetze besonders gut an, vor allem weil dies sich bei international geäußelter Kritik unter dem Schlagwort "overbanked" gut verkaufen läßt.

Die bankinternen Analysen zur Notwendigkeit von Filialen und deren Besetzung fallen sehr unterschiedlich aus. So befragte das Management-Zentrum St. Gallen in Deutschland, Österreich und der Schweiz die 270 größten Banken im Mengen/Retailkundenmarkt über den Umbau der Geschäftsstellensysteme bis zum Jahr 2002 mit dem folgenden Ergebnis:

- 28% planen eine Verringerung der Geschäftsstellen um mehr als 10%, 40% um bis zu 10% und 32% gar keine Verringerung;

---

65 Wirtschaftswoche v. 17.7.97, a.a.O.

66 So war dies einhellige Meinung der Artikel in der Sonderbeilage der FAZ am 4.2.97 zur Zukunft der Banken, vgl. insbesondere die Artikel von: Zastrow, Hafner, Fischer und Reifner

67 So schließt Hafner aus dem individuellen Beratungsbedarf die Notwendigkeit von kompetenten Telefonberatern, Fischer schließt daraus dagegen die Notwendigkeit von Filialen; a.a.O.

68 Evers, J.: Beratungsqualität von Banken - eine empirische Studie im Auftrag des Stern, Hamburg 1995; erschienen als Kurzfassung im Stern 40/1995: "100 Banken im STERN-Test".

69 So äußerte sich DSGV-Vorstand Heitmüller in einem Interview mit dem Handelsblatt, zitiert in der FAZ, 4.2.97, S. B2

70 So gibt der Chefs-Volkswirt der Hypo-Bank Volker Hölterhoff an, daß Global Player eine Eigenkapitalrendite von mindestens 15 Prozent erwirtschaften müssen, um auf dem Finanzmarkt akzeptiert zu werden. Wörl, V.: Fesseln und Chancen der Globalisierung, Süddeutsche Zeitung v. 20.1.1997, S. 23

- 23% planen einen Personalabbau im Filialbereich um mehr als 10%, 40% um bis 10% und 37% planen ihn gar nicht.

Die Ursachen dieser sehr gegensätzlichen Einschätzungen können natürlich sowohl in der unterschiedlichen strategischen Analyse wie in einer anderen Selbsteinschätzung aufgrund der strategischen Position liegen.<sup>71</sup> Hier wird die Auffassung vertreten, daß Institute mit ausgebautem Filialnetz den Kostenkampf im standardisierbaren Mengengeschäft mit near-Bankinstituten und neu gegründeten Direktbanken nicht gewinnen können und daher zwar die entsprechende Kostensenkung durchführen müssen, dies aber nur mit dem Ziel, möglichst viel Potential für ihre wirkliche Stärke im Wettbewerb, die individuelle Beratung, zu gewinnen und ihre Qualitäten dort konsequent auszubauen. Keinesfalls sollten diese Institute mit Kostensenkungen an der falschen Stelle (Mitarbeiterschulung, Kundenkontakt, Qualitätsmanagement, etc.) diese, sie auszeichnende Qualität gefährden. Daß Potentiale für Kostensenkungen an anderer Stelle zur Genüge vorhanden sind, wird mit Hinblick auf den Back-Office-Service klar: während in Deutschland zur Zeit weniger als 20% der Bankangestellten im Kundenkontakt sind und sich 50-60% mit Produktion und untergeordneten Serviceleistungen beschäftigen, steht in Verhältnis dazu in den USA nur ein Zehntel der Back-Office-Mitarbeiter der entsprechenden Zahl von Vertriebsleuten gegenüber.<sup>72</sup>

### 2.2.3. Bankenregulierung und -aufsicht<sup>73</sup>

Die wissenschaftliche Debatte, ob Banken reguliert oder/und beaufsichtigt werden müssen, findet überwiegend innerhalb der Kategorien "Kettenreaktionstheorie" und "asymmetrische Informationen", die beide vorwiegend dem allgemeinen Gläubiger- bzw. Anlegerschutz dienen statt, aber nicht unter dem Aspekt "Zugang zu Finanzdienstleistungen", der diese Studie bestimmt. Welche spezifischen Regulierungs- und Aufsichtsmethoden vorhanden bzw. noch notwendig sind, um dieses Ziel zu erreichen, wird in

---

71 Gattermeyer und Al-Ani (Andersen Consulting) erklären diese Unterschiede in der Bewertung des notwendigen Personalstamms der Banken der Zukunft mit "binnen- oder außenorientierter" Analyse und Strategie. Erstere würden davon ausgehen, daß nicht mehr sondern weniger Personal in der Beratung notwendig würden, da bei ihnen Kostenkontrolle und -senkung an erster Stelle steht. Zweitere hingegen sehen die Anforderungen und Bedürfnisse der Kunden und damit den Bedarf nach mehr kundenorientierten Mitarbeitern. vgl. FAZ, 4.2.97, S. B6

72 Zastrow, R.: Beratungs- versus Transaktionsbank - Banken am Scheideweg?, FAZ, 4.2.97, S. B2

73 Zur Begriffsklärung: "Unter einer "freien Wirtschaft" wird eine unter Benutzung freiheitlicher Prinzipien funktionierende Wirtschaftsordnung verstanden, wobei der Staat für die Sicherstellung des Regelrahmens zuständig ist. Die bezeichnete Wettbewerbs- oder Marktordnung ist nicht mit einer Wettbewerbs- oder Marktregulierung zu verwechseln. Einen Prozeß zu ordnen, heißt, die ihn determinierenden Faktoren so zu gestalten, daß er die gewünschte (nicht im Sinne von "zielgerichtete") Richtung vollzieht." Klische, A.: Banken und Information - Der Entwurf eines marktwirtschaftlichen Bankenordnungsrahmens, Bergisch Gladbach 1995, S. 13. "Staatliche Regulierung umfaßt alle hoheitlichen Eingriffe in die Gewerbe- und Vertragsfreiheit, die nicht allein der Festlegung und Durchsetzung allgemeingültiger Spielregeln der Marktwirtschaft dienen." Müller, J./ Vogelsang, I.: Staatliche Regulierung, 1979, Baden Baden, S. 342. "Im Gegensatz zur Bankenregulierung als Festlegung von Normen durch entsprechende Institutionen wird unter Bankenaufsicht eher eine beobachtende Tätigkeit verstanden, die auf die Einhaltung entsprechender Vorschriften und Regelungen ausgerichtet ist. Vgl. Niethammer, T.: Die Ziele der Bankenaufsicht in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1990, S. 23ff

den nachfolgenden Kapiteln behandelt. Hier geht es um die Beschreibung des bestehenden nationalen Regulierungs- und Aufsichtsrahmens.

Verglichen mit anderen Ländern ist die Aufsicht über das Bankwesen in Deutschland minimalistisch angelegt. Statt staatlicher Aufsicht wird ein "sich selbst regulierendes System" unterstützt, so die zusammenfassende Aussage einer Sechs-Länder-Studie über Bankenaufsicht.<sup>74</sup> Stabilität würde durch einen Koordinierungsrahmen zwischen Bankern, Bundespolitik und Spitzenverbänden organisiert, welche die Probleme intern regeln.<sup>75</sup> Am Beispiel der größten deutschen Bankenkrise, der Herstatt-Krise im Jahr 1974, macht die Studie deutlich, wie dieses System funktioniert.<sup>76</sup> Die durch die Krise aufkommenden Grundsatzfragen an der Kreditwirtschaft wurden durch eine Kommission untersucht, die fünf Jahre später an das Bundesfinanzministerium einen Bericht ablieferte. Die Mehrheit der Kommission bestand aus Mitgliedern von Banken. So verwundert auch nicht, daß trotz systematischer Bearbeitung aller Kritikpunkte keiner für so substantiell gehalten wird, daß eine Veränderung des Regulierungssystems als notwendig erachtet wird. Es wurden einige Änderungsvorschläge zu Aktienbesitz von Banken und dem "proxy voting" System vorgeschlagen, von denen in der Reform der Bankgesetzgebung von 1984 nichts umgesetzt wurde.<sup>77</sup> Einzig der Vorschlag zu schärferen Regeln gegen Insiderhandel ging in eine gesetzliche Regelung über.

Coleman kommt bei Betrachtung des deutschen Aufsichtssystems zu der Schlußfolgerung:

"Financial services regulation has evolved then to concentrate upon two broad objectives: ensuring the effective functioning of the banking system and protecting investors. The first of these takes precedence over the second. Depositors protection is interpreted not as a matter of social protection, but as an objective necessary to ensure the viability of the financial system."<sup>78</sup>

Verbraucherschutz, die Qualität von Bankleistungen oder beispielsweise die Sicherung der Finanzierung kleiner Unternehmen, wie es sich die Bank of England seit Ende der 80er Jahre zur Aufgabe gemacht hat, sind keine gesetzlichen Anforderungen im deutschen Aufsichtssystem.

Dies wird auch bei der Betrachtung der drei existierenden Aufsichtsbehörden deutlich: Bundeskartellamt, Deutsche Bundesbank und Bundesaufsichtsamt für Kreditwesen (BAKred).

#### (a) Das Bundeskartellamt

Für Sicherung eines funktionsfähigen Wettbewerbs ist in Deutschland das Bundeskartellamt zuständig. Das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkung (GWB) soll den Mißbrauch marktbeherrschender Stellung verhindern. Durch die Ausnahmeregelung des §102 GWB ist die Machtkontrolle jedoch für Kreditinstitute außer Kraft gesetzt und lediglich durch eine Mißbrauchsaufsicht ersetzt worden, deren Effektivität vom guten Willen der Handelnden und von deren Durchsetzungsvermögen abhängt. Nach den Tätigkeitsberichten des Bundeskartellamtes sind in den Jahren 1973-92 keine Bankenzu-

74 Coleman, a.a.O., "... minimal state intrusion and encouraged self-regulation", S. 123

75 ebenda

76 Coleman, a.a.O., S. 135f

77 Bis heute stehen die Banken in der Öffentlichkeit unter dem Schlagwort "Macht der Banken" in diesem Themenkomplex unter Kritik.

78 Coleman, a.a.O., S. 128

sammenschlüsse untersagt worden. Dadurch, daß Banken vom Kartellgesetz ausgeklammert bleiben, wurde politisch dem Sicherheitsaspekt (Minderung der Insolvenzgefahr durch Bankenmacht/hohe Kapitalakkumulation) eine größere Bedeutung beigemessen als dem Wettbewerb.<sup>79</sup>

(b) Die Deutsche Bundesbank

Die Deutsche Bundesbank wurde auf der Grundlage des Artikels 88 Grundgesetz durch das Bundesbankgesetz vom 26.7.1957 errichtet. Sie ist die Nachfolgerin der Deutschen Reichsbank, die in der Zeit von 1875 bis 1945 bestand. Ihre Aufgaben ergeben sich nach dem Bundesverfassungsgesetz schon aus dem Namen "Währungsbank".<sup>80</sup> Sie versteht sich als eine Institution zur Stabilisierung der Währung, die mit der Qualität der Finanzdienstleistungen nichts zu tun hat.

Ob sich aus der genannten Verantwortung für die Kreditversorgung beispielsweise eine Anspruchsgrundlage für die Belange kleiner Unternehmen mit unzureichendem Kreditzugang, ableiten lassen würde, oder auch für davon betroffene Unternehmen aus der Sozialökonomie, wird in *Kapitel 3* geprüft werden.

(c) Bundesaufsichtsamt für Kreditwesen (BAKred)

1961 übergab die Bundesregierung innerhalb einer neuen Bankgesetzgebung durch das Kreditwesengesetz die Verantwortung für die Bankenaufsicht an das neu gegründete Bundesaufsichtsamt für Kreditwesen (BAKred). Basierend auf Artikel 87 des Grundgesetzes erhielt es den Status eines autonomen Bundesamtes. Darin sahen vor allem die Bundesländer ihre Position in der Aufsicht gefährdet und klagten vergeblich beim Bundesverfassungsgericht. Coleman sieht in dieser Konstellation einen Grund für Aufsichtsprobleme:

"The BAKred's legal status meant that it could not establish its own administrative substructure to carry out its tasks. The law did provide that such an agency could work with another federal public law institution for the purpose of accomplishing the task. Drawing on historical precedent and the long-standing presence of the central bank at the Land level with its Land Central Banks (Landeszentralbanken), the BAKred entered into a working relationship with the Deutsche Bundesbank. The LZBs became a kind of information gathering arm and early warning system for the BAKred."<sup>81</sup>

Aus dem Geschäftsbericht des BAKred gehen die folgenden Aufgabenstellungen hervor: Das BAKred überwacht die Kreditinstitute, erlaubt und untersagt den Betrieb von Kreditinstituten, überwacht das Eigenkapital, die Liquidität und das Kreditgebahren, wertet die Bilanzen der Kreditinstitute aus, beobachtet die Bank- und Zinskonditionen und schreitet bei Mißständen im Kreditgewerbe sowie bei wirtschaftlichen Schwierigkeiten ein.

Die übergeordneten Ziele sind Erhaltung der Funktionsfähigkeit und Gläubigerschutz. Von einer "Überwachung der Kreditinstitute" im weiteren Sinne kann nicht ausgegangen werden. Dafür sind auch keine personellen Ressourcen vorhanden. In der Folge werden hauptsächlich Monats- und Jahresabschlüsse und Kennziffern untersucht,

---

79 Siebert, a.a.O., S. 65 und die dort zitierte Literatur

80 BVerGE 41, 349

81 Coleman, a.a.O., S. 129

wobei man schon hierbei mangels Personal auf die Zusammenarbeit mit der Deutschen Bundesbank und ihren Hauptstellen, den Landeszentralbanken, angewiesen ist.

Verbraucherschutz, die Kontrolle von Dienstleistungsqualität und die gleichmäßige regionale wie gruppenzugehörige Versorgung mit Finanzdienstleistungen unterliegen nicht der Aufsicht des BAKred, da sie keine unmittelbaren Auswirkungen auf die Funktionsfähigkeit des Kreditwesens und den Gläubigerschutz haben. Wenn durch regionale oder andere Diskriminierung Bevölkerungsschichten unversorgt blieben oder eine unzureichende Produktqualität private oder gewerbliche Kreditnehmer in die Insolvenz führen würde, wäre dies solange kein aufsichtsrelevantes Thema für das BAKred, wie die Ausfallraten nicht die Einleger der Banken oder die Funktionsfähigkeit der Kreditinstitute beeinträchtigen, was anzunehmen ist. Eine langsame Verringerung des Marktes über Ausgrenzung von Regionen und Kundengruppen würde somit wohl nicht aufsichtsrelevant sein. Da dies langfristig gedacht aber sehr wohl zur Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit führen könnte und dem in §23 des Kreditwesengesetz (KWG) festgeschriebenen Ziel der Sicherung einer angemessenen Kreditversorgung entgegen steht, wäre eine frühzeitige Interventionspolitik des BAKred zu legitimieren. Die vorhandenen Strukturen lassen dies aber nicht als realistisch erscheinen.

Das Aufsichtsamt wird im eigenen Verständnis nicht "als allgemeine Beschwerdeinstanz" aufgefaßt, da es in erster Linie dem "öffentlichen Interesse", also nicht dem einzelnen Bankkunden zu dienen habe.<sup>82</sup>

Es vermittelt allerdings durch den im Namen vermittelten, weitgreifenden Anspruch den Eindruck, daß dies seine Aufgaben sein könnten. So steht in dem Jahresbericht zu Kundenbeschwerden über die 3.340 eingegangenen Beschwerden:

*"Obwohl sich die Bürger und Unternehmen, die sich mit solchen Eingaben an das Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen wandten, zumeist in einer kritischen wirtschaftlichen Lage befanden, konnte das Amt gerade in diesen Fällen regelmäßig nicht helfen. Die betreffenden Auseinandersetzungen zwischen Bank und Kunde entzogen sich einer Klärung und Einflußnahme durch das Aufsichtsamt."*

Leider wird den Kunden diese Nichtzuständigkeit auf ihre Beschwerde häufig nicht offen mitgeteilt, sondern sie werden mit einem Brief getröstet, daß eine Stellungnahme der Hausbank angefordert wird. In einem späteren Schreiben wird dann mitgeteilt, daß man keine Unregelmäßigkeiten vorgefunden hat. Daß bei diesem Procedere zudem noch auf Seiten der Bank Arbeitszeit ohne Nutzen verwendet wird, ist zusätzlich bedauerlich und führt zu dortigem Mißfallen.<sup>83</sup> Hier würde man es für ein wesentlich geeigneteres Verfahren halten, wenn die Beschwerden an Ombudstellen weitergeleitet würden, wo sie für Kunden und Anbieter befriedigend bearbeitet und zu dem statistisch ausgewertet werden könnten und damit einen Beitrag zur Verbesserung der Situation leisten würde. Solche Vorschläge würden vom BAKred aber abgelehnt werden.<sup>84</sup>

In der bereits zitierten Untersuchung von Coleman wird deutlich, daß das BAKred ein Teil des internen Regulierungssystems der Banken ist und bei Mißständen daher

---

82 Siebert, a.a.O., S. 68

83 So beschrieb ein Banker, wie sich der Vorstand bei solchen Anforderungen des BAK typischerweise in "heller Aufruhr" befindet, eine Stellungnahme anfordert, diese über mehrere Hierarchien bearbeitet wird und am Ende der BAK zugeleitet wird, welche dann ihrerseits dem Kunden ihre Nichtzuständigkeit mitteilt. Interview am 30. Juli 1997 (durchgeführt von Jan Evers und Udo Reifner)

84 ebenda

auch nicht an die Öffentlichkeit geht, sondern die internen Wege - vor allem persönliche Kontakte - bevorzugt und Selbstregulation so weit wie möglich den Vorrang gibt<sup>85</sup>.

#### 2.2.4. Globalisierung

Unter dem Begriff der Globalisierung werden nicht nur globale Marktpositionen von Instituten behandelt, sondern auch die gestiegenen Anforderungen an das Einzelgeschäft.<sup>86</sup> Am deutlichsten wird dies mit Blick auf die Rentabilität: während sich im (zumindest in Deutschland) traditionell nationalen Kredit- und Investitionsgeschäft auch nur nationale Rentabilitätsanforderungen durchsetzen ließen, muß ein finanzsuchendes Unternehmen heute mit Unternehmen aus der ganzen Welt konkurrieren. In der Folge ist die Kreditvergabe an (und der Aktienkauf von) regionalen Unternehmen unattraktiv geworden, wenn man gleichzeitig auf den Aktienmärkten in Südostasien noch einige Jahre mit hohen Wachstums- und Kurssteigerungsraten rechnen kann. Die Bank als Finanzintermediär befindet sich hier in einem Interessenkonflikt: einerseits fordert der Kunde die höchstmögliche Rendite für seine Einlage, andererseits möchte er die lokale Wirtschaft nicht unter Finanzierungsmangel leiden sehen. Weiterhin ist auch bei nur wenigen Global Playern in einem Land der Druck auf alle anderen Banken groß, da sie sich über die Aktienkurse dem Vergleich mit der Profitabilität der Global Player stellen müssen. Für die Bankmanager baut sich auch ein psychologischer Druck auf, nach ähnlichen Zielen zu streben.<sup>87</sup> Auch in die wissenschaftliche Themenschwerpunktsetzung wirkt die Konkurrenz zwischen globalen und lokalen Herausforderungen.<sup>88</sup>

#### **Die deutschen Banken im internationalen Wettbewerb**

Die amerikanische Zeitschrift "The Banker" rated einmal jährlich die Top-500 der europäischen und weltweiten Institute. Bei dem letzten europäischen Rating im September 1996 konnten die deutschen Banken ihren "langsamen aber kontinuierlichen Vorwärtsschritt" fortführen und mit 97 Instituten die größte Anzahl an Top-Instituten auf der Liste stellen.<sup>89</sup> Dieser Erfolg wird allerdings kritisch kommentiert und es wird auf kommende "challenging times" verwiesen. In einem zitierten Spezialreport über deutsche Banken äußert die internationale Bank-Rating-Agentur Standard&Poor, daß sie weitrei-

---

85 "Stability through a "framing coordination" provided by banks and public policies developed in consultation with comprehensive, peak associations of business and labour. ... The German approach emphasised self-regulation as much as possible." Coleman, a.a.O., S. 124

86 Damit klären sich die Zweifel, ob der Begriff Globalisierung für europäische Banken relevant ist, oder ob es sich vielmehr um eine Europäisierung handelt, da nur für einzelne Banken das Potential für eine wirklich globale Strategie und Positionierung besteht. vgl. Schuster, a.a.O., S. 269

87 In der Bankwirtschaftslehre der letzten 10 Jahre ist abzulesen, daß lokale Herausforderungen im Vergleich zu globalen sehr wenig beleuchtet werden. So sind die Schwierigkeiten der Finanzierung kleiner Unternehmen in den Standardlehrbüchern zur Unternehmensfinanzierung (Büschgen, Süchting, Vormbaum) kaum beachtet.

88 Die amerikanische "Community Reinvestment" Bewegung entstand dann auch aus der Forderung, die eigenen Spareinlagen im eigenen Stadtteil investiert zu sehen. Cincotta, Gale: From Redlining to Reinvestment - The Need for Eternal Vigilance; in: Banque&Region Konferenzbericht, Straßburg 27-28.09.1996, S. 26-38

89 The Banker, September 1996, Seite 54ff

chende strukturelle Veränderungen für das deutsche Bankensystem erwartet<sup>90</sup>. Dabei wird vor allem auf drei Aspekte hingewiesen:

- erhöhter Rentabilitätsdruck durch die Aktionäre;
- stärkerer internationaler Konkurrenzdruck;
- “Abbröckeln” (“erosion”) der traditionell engen Verbindung zur einheimischen Industrie.

Zu dem letzten Punkt wird ein international stark wachsender Trend zur Disintermediation hervorgehoben, der deutsche Banken durch den starken Geschäftsanteil besonders stark treffe. Vor dieser Perspektive werde auch der Andrang deutscher Banken im Investmentgeschäft verständlich.

Auch der internationale Trend zu elektronischen Bankgeschäften und preissensiblen Kunden würde Deutschland mit seinem teuren Verteilungssystem hart treffen.

Eine genauere Auswertung der oben genannten Tabelle der “TOP 500” ergibt folgendes:

- nach dem für das Ranking entscheidenden Kriterium “Capital Strength” liegen 97 deutsche Banken unter den Top 500, 22 unter den Top 100 und 4 unter den Top 20.
- unter den Top 20 liegen die Deutsche Bank an Platz 4, Dresdner Bank (15), Westdeutsche Landesbank (16) und Commerzbank (17). Damit ist nur ein Institut unter den Top 10 und damit einer der wirklichen “Major-Player”.
- bei einem Alternativen Ratingkriterium nach Bilanzvolumen würde die Deutsche Bank Platz 1 belegen. Auch die anderen deutschen Banken würden sich in der Platzierung verbessern. Dies liegt wahrscheinlich an den oben unter dem Stichwort “Securitisierung” erläuterten Auslagerung von Krediten aus der Bilanz bei anderen Instituten;
- in einem Ländervergleich präsentieren sich in den Top 20 am stärksten Frankreich (Platz 2, 7, 10, 13, 14, 18, und 19) und Großbritannien (Platz 1, 9, 12 und 20). Eine vergleichende Analyse wird im Gesamtbericht dieses Reports erfolgen.

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß die deutschen Bankinstitute in der Breite gut für einen europäischen Konkurrenzkampf gewappnet sind, da sie mit einer Anzahl von 97 am meisten große Konkurrenten einbringen. In der Spitze zeigt sich aber ein deutlich schlechteres Bild: obwohl der deutsche Finanzdienstleistungsmarkt der größte ist, kann sich nur ein Institut in den Top 10 und können sich nur vier Institute in den Top 20 platzieren. Aus einer solch quantitativen Analyse ließe sich folgern, daß ein erheblicher Konzentrationsprozeß in Deutschland noch aussteht.

Bei einem Blick auf die weltweite Top 1.000-Ranking-Tabelle des Magazins “The Banker”<sup>91</sup> ergibt sich ein ähnliches Bild: auch hier stellt Deutschland mit 82 Instituten überdurchschnittlich viele Top-Banken. Bei näherem hinsehen sind aber nur wenige von diesen wirklich vorne dabei: nur ein Institut steht unter den ersten 10, die nächstbesten folgen erst auf Platz 31, 34 und 36.

Ein anderer aussagekräftiger Indikator für Globalisierung ist der ausländische Geschäftsanteil am Bilanzvolumen. Unter den 50 internationalen Banken mit den höchsten

---

90 ebenda

91 The Banker, Juli 1996, S. 138 ff

ausländischen Geschäftsanteilen waren 1993<sup>92</sup> mit der Deutschen Bank (Anteil von 36,9%, Platz 22) und Commerzbank (29%, Platz 37) zwei deutsche. Im Vergleich dazu waren 5 britische (Platz 1, 4, 10, 28 und 32) und 5 französische (Platz 6, 8, 9, 11, 15) aufgeführt. Auch hier gilt also, daß angesichts des hohen Anteils von deutschen Banken unter den internationalen großen Banken die Globalisierung erst schwach durchgeschlagen ist und eine Konzentration in Hinblick auf Gewinn internationaler Geschäftsanteile erst zu erwarten steht. Schon ein Blick auf die Geschäftsanteile in 1994<sup>93</sup> bestätigt dies: inzwischen sind vier deutsche Banken unter den ersten 50, wobei Deutsche Bank und Dresdner Bank zum Vorjahr Sprünge in der Ausweitung ihres ausländischen Geschäftsanteils gemacht haben: Deutsche Bank von 36,9% auf 43% und die Dresdner Bank von nicht angegeben auf 33 Prozent.

Der Kauf von englischen Investmentbanken (Morgan Grenfell durch Deutsche Bank und Kleinworth Benson durch Dresdner Bank; beide 1995) liefert einen weiteren Hinweis auf die zunehmende Fokussierung auf das ausländische Geschäft. Die Deutsche Bank ist mit 2,7% Marktanteil in der Europäischen Union der Marktführer - wenig überraschend angesichts des hohen Marktanteils im größten Markt Deutschland.<sup>94</sup>

Interessant ist allerdings auch eine gewisse Gegentendenz, zumindest bei ausländischen Mitkonkurrenten: so entschieden National Westminster Bank und Barclays Bank, Teile ihrer ausländischen Filialnetze zu schließen.<sup>95</sup>

Ein anderer Aspekt der Globalisierung ist die Europäische Währungsunion, geplant für 1999. Durch eine gemeinsame Währung wird die Internationalisierung des Bankgeschäfts beschleunigt. Dies gilt insbesondere für die Transparenz auf dem Einlagenmarkt, wo europäische Banken im Konkurrenzkampf um die besten Angebote stehen werden. Auch die zu erwartende Preisreduzierung im internationalen Zahlungsverkehr wird hier bestehende Vergleichbarkeitsschwellen abbauen. Aber auch das Kreditgeschäft wird davon betroffen: zumindest größere Firmen mit größeren Kreditvolumen werden sich international nach den besten Angeboten umsehen können, ohne teure Kurssicherungsinstrumente anwenden zu müssen. Selbst die Ausgabe von Aktien und Anleihen wird dort erfolgen, wo die Transaktionskosten am niedrigsten sind (zur Zeit am Finanzplatz London).<sup>96</sup>

### 2.2.5. Deregulierung oder Reregulierung

In den 90er Jahren mehren sich die Klagen der Anbieter von Finanzdienstleistungen<sup>97</sup> sowie banknaher Forschung<sup>98</sup> über eine in den letzten Jahren stark ansteigende Regulierungsdichte. Eine Projektgruppe des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes zählte seit 1989 über 40 neue oder geänderte Gesetze, Verordnungen und bankaufsichtliche Maßnahmen, die umzusetzen waren oder es noch sind.<sup>99</sup>

Art und Zielsetzung der Regulierung müssen näher analysiert werden, wenn daraus Regulierungstrends abgeleitet werden sollen. Welchen Zweck verfolgen die Regulie-

---

92 The Banker, Februar 1995, S. 68-71

93 The Banker, Februar 1996, S. 44-47

94 a.a.O., S. 44

95 The Banker, Juli 1996, S. 69

96 The Banker, Oktober 1996, S. 49

97 vgl. Berndt, Holger: Mehr Mut zum Regelungsverzicht, Sparkasse 12/96, S. 572-575

98 Schuster, a.a.O., S. 277

99 DSGVO: Regelungsdichte und ihre Auswirkungen für die Sparkassen, 1997, S. 6



rungen? Es ist wenig einleuchtend, wenn bei der Aufzählung von Regulierungen zum Beweis einer Überregulierung solche mitgezählt werden, bei denen es vor allem um Deregulierung geht.

Es fällt auf, daß:

- die stärksten Kostenauswirkungen auf zwei Regulierungen zurückgehen, die sich mit rein staatlichen Zielsetzungen beschäftigen: die Steuererhebung über das Gesetz zur Neuregelung der Zinsbesteuerung (Zinsabschlagssteuer) in 1993 verursacht 34,5% des aktuellen laufenden Aufwands, die Kriminalitätsbekämpfung über das Geldwäschegesetz von 1993 weitere 24,0%;
- eine ganze Reihe von Regulierungen beschäftigt sich mit Angelegenheiten, die als bankwirtschaftsintern bezeichnet werden könnten. So die BAKred-Verlautbarung zu Mindestanforderungen, die nach obiger Studie für 10,2% der laufenden Kosten verantwortlich ist;
- Regulierungen, die sich auf von der bankinternen Betriebswirtschaft unabhängige Aspekte im Bankgeschäft beziehen, sind dagegen wenig repräsentiert. Als Regulierungen in Sachen Verbraucherschutz, sozialverantwortlicher Bankgeschäfte, struktureller Verantwortung von Banken etc. lassen sich im wesentlichen das in 1991 in Kraft getretene Verbraucherkreditgesetz, die Regelungen zur Anlageberatung im Wertpapierhandelsgesetz §31 ff, die beide am 1.1.95 in Kraft getreten sind, und die 1999 in Kraft tretende Neuregelung des Insolvenzgesetzes mit der Entschuldungsmöglichkeit für Privatpersonen anführen. Auf europäischer Ebene wäre die Richtlinie der Europäischen Kommission zum internationalen Zahlungsverkehr zu nennen. Von Seiten der Regulierungsinstanzen in Deutschland ist in diesem Bereich höchstens eine BAKred-Verlautbarung zu Bankgeschäften mit Minderjährigen (22.3.95) anzuführen.
- Daß dieser letzte Themenkomplex in den deutschen und europäischen Regulierungsbemühungen nicht im Vordergrund steht, läßt sich auch daran ablesen, daß die wesentlichen Einflüsse von höchstrichterlicher Rechtsprechung erfolgt sind. Die Rechtsprechung zur Anlageberatung, der Freigabe der Verwertungsklauseln im Globalzessions-, Raumsicherungs- und Sicherungsübereignungsverträgen, die Anwendung des Haustürwiderrufgesetzes auf Bürgschaften und sonstige Sicherheiten, Sittenwidrigkeit von Bürgschaften oder auch Vorfälligkeitsentschädigungen machte deutlich, daß von Seiten der Rechtsprechung in diesem Bereich noch Regelungsbedarf gesehen wird, woraus sich eher eine Unter- als Überregulierung auf Gesetzesebene ablesen ließe.<sup>100</sup>

Wie schwer man sich gerade auf Seiten der vielgescholtenen Europäischen Kommission tut, Verbraucherschutzaspekte im Bankgeschäft durchzusetzen, läßt sich an der Richtlinie zum internationalen Zahlungsverkehr ablesen. Diese kam erst, nachdem mehrere Versuche fehlgeschlagen waren, die Banken über Aufforderungen und Appelle zur Selbstregulierung wegen der dem Bürgern nur schwer zu erklärenden Intransparenz von Dauer und Doppelgebühren zur Einsicht zu bewegen.

---

100 vgl. Reifner, Udo: Europäisches Finanzdienstleistungsrecht - EG-Regulierung im Zahlungsverkehr, à la CARD Euro Journal, 1/1990, S. 56-105; Reifner: Social Banking, a.a.O. , insbesondere S. 230-31

Auf die Frage einer effektiven und die Kreditinstitute nicht unnötig belastenden Gestaltung von Regulierungen sowie deren Legitimation wird in *Kapitel 5* näher eingegangen.

## 2.2.6. Unternehmensfinanzierung

Einer der international angesehenen Erfolge des deutschen Bankensystems ist die Bereitstellung von langfristigem Kapital über Kredite an Unternehmen. Hierin wird einer der Hauptgründe für die Entwicklung einer "diversifizierten Qualitätsproduktion" und damit für die Exportstärke Deutschlands gesehen<sup>101</sup>. Insbesondere die Kreditfinanzierung des Mittelstandes wird dabei hervorgehoben, da hier in anderen Ländern Kapitalmangel herrscht und dort die kapitalmarkt-dominierte Unternehmensfinanzierung bei kleineren Unternehmensgrößen zumindest Schwierigkeiten macht. In den folgenden Aspekten kann die Basis für die deutsche Stärke in der Mittelstandsfinanzierung gesehen werden:

- Das Unternehmensfinanzierungssystem in Deutschland wird als bankorientiert im Gegensatz zu (kapital)marktorientiert bezeichnet. Im Gegensatz zu den Kapitalmärkten sind Banken an langfristigen Geschäften interessiert. Ihr Blickwinkel ist daher bei Finanzierungsentscheidungen weniger vom kurzfristigen Gewinn abhängig, den insbesondere mittelständische Unternehmen nur selten liefern können.<sup>102</sup>
- Lokale Präsenz wird als entscheidend für den Ausgleich von Informationsdefiziten angesehen: lokale Unternehmen als Interdependent von lokalen Banken.<sup>103</sup> Die Institutsgruppen Sparkassen und Genossenschaften garantierten bisher lokale Präsenz und sind für den überwiegenden Teil der Finanzierung kleiner und mittelständischen Unternehmen verantwortlich: "Small Banks finance Small Firms"<sup>104</sup>
- Ein engagiertes öffentliches Fördersystem liefert den Kreditgebern verwertbare Sicherheiten über Bürgschaftsbanken, günstige Refinanzierung über öffentliche Refinanzierungsbanken und eine festgelegte Provision für Verwaltungsaufwand und, für besondere Aufgaben wie zum Beispiel die wirtschaftliche Stützung Ostdeutschlands, haftendes Eigenkapital. Die Verwaltungskosten für den Förderer

---

101 Deeg, a.a.O.; Vitols, a.a.O.;

102 Coleman, a.a.O. "Banks have become practised at taking a detailed and long-term look at sectors and firms. Drawing on impressive economic intelligence, they are willing to take decisions that give less primacy to short-term profits"

103 Speiser, H.-P.: Banken und Versicherungen im regionalen Strukturwandel. Das Beispiel des Finanzplatzes Bremen, Angestelltenkammer Bremen und Gewerkschaft Handel, Banken und Versicherungen (Hrsg.), Bremen 1994, S. 17ff

104 Dies läßt sich auch an Zahlen ablesen: so gibt der DSGV an: Bei knapp der Hälfte aller Betriebe mit weniger als 1 Mio. DM Firmenumsatz sind die Sparkassenorganisationen erste Hausbank. Rund 42% der öffentlichen Förderkredite (Eigenkapitalhilfe und ERP-Existenzgründungskredite) werden hier durchgereicht. In der Größenklasse unter 75.000 DM wurden 1996 im ERP-Existenzgründungsprogramm 198,4 Mio. DM ausgereicht - von den Privatbanken 46,8 DM. Diese sind eher an großvolumigen Gründungen interessiert: im Bereich der Eigenkapitalhilfe in der Größenklasse über 300 TDM wurden 1996 von den Privatbanken Zusagen in Höhe von 453,6 Mio. DM, von den Sparkassen 332,2 Mio. DM gemacht. (internes Papier des DSGV, Juni 1997)

werden dabei über das Hausbankprinzip, bei dem die Mittel letztendlich meist von einem regionalen Institut ausgegeben werden, gering gehalten.<sup>105</sup>

- Die Organisations-, Arbeits- und Personalstruktur deutscher Banken ist auf ein langfristiges Verhältnis zwischen Unternehmer und Bank ausgerichtet: daher der Begriff "Hausbank", der von einem langfristigen Vertrauensverhältnis ausgeht. Dies ist für die Kreditfinanzierung von Unternehmen mit unzureichenden finanziellen Informationen besonders notwendig.<sup>106</sup> Insbesondere lokale Rekrutierung und interner Aufstieg von Kreditbearbeitern ermöglicht eine längerfristige persönliche Betreuung, wie sie beispielsweise in Frankreich durch eine zentrale Rekrutierung und häufigen Standortwechseln innerhalb der Karriere der Kreditbetreuer nicht möglich ist.<sup>107</sup>

Diese Basis gerät durch nachfolgende Aspekte zunehmend unter Druck, aufgrund derer sich die Stärke des deutschen Bankensystems - die Mittelstandsfinanzierung - zukünftig relativieren könnte:

- Das öffentliche Fördersystem ist mehr auf mittelgroße als auf kleine Unternehmen ausgerichtet. Dies zeigt sich in der volumenabhängigen Vergütung der Banken, die als Anreiz zu hohen Kreditgrößen gesehen wird und bei kleineren Krediten nicht mehr kostendeckend ist. Weiterhin werden formale Hürden (vorhandener Geschäftsplan, Komplexität der Antragstellung, etc.) vor die Vergabe öffentlicher Förderung gestellt, die kleinen Unternehmen oft große Schwierigkeiten machen. In der Folge sind insbesondere Kleinstunternehmen (0-9 Mitarbeiter) und Existenzgründer benachteiligt. Sie fallen zwischen bzw. vor die "Stühle" von Unternehmensfinanzierungen, die für die Banken mit Hilfe öffentlicher Förderung attraktiv gemacht werden, und solchen, die auch ohne diese Mittel attraktiv sind. Es steht zu vermuten, daß dieses Marktsegment in Ländern ohne ausgefeiltes Fördersystem eher bessere als schlechtere Chancen hätte.
- Wie im Abschnitt "Institutsgruppen" bereits erläutert, sind die Sparkassen und Genossenschaftsbanken unter starkem Privatisierungs- bzw. Wettbewerbs- und Kostendruck, weshalb das im Vergleich zu den Geschäftsbanken hohe Engagement bei der Finanzierung kleiner Unternehmen mit im kurz- und mittelfristigen Bereich unterdurchschnittlichen Renditen eingeschränkt werden könnte. Rechnet man die Kreditaktivität im Bereich mittelständischer, öffentlich geförderter Unternehmensfinanzierungen relativ zur Filialstärke, kommen Geschäftsbanken nur auf 26% und Sparkassen nur auf 36% des Niveaus von Genossenschaftsbanken (0,58 Anträge pro Filiale = 1).<sup>108</sup> Eine Rückführung der Aktivität auf das Niveau,

---

105 Harm, a.a.O.

106 Quack, S. u. Hildebrandt, S.: Das Geheimnis der Banken - Zum Einfluß von Organisationsstrukturen und Personalpolitik deutscher und französischer Kreditinstitute im mittelständischen Unternehmensgeschäft, WZB, FS I 95 - 103, 1995

107 ebenda

108 Grundlage sind die in 1996 durchgereichten Existenzgründungsdarlehen der Deutschen Ausgleichsbank in den alten Bundesländern (Genossenschaftsbanken 9997, Sparkassen 4080, Privatbanken 1096; vgl. Welt am Sonntag, 2.03.97, Seite 51) und die Filialstärke in Gesamtdeutschland (Genossenschaftsbanken 17.248, Sparkassen 19.504, Privatbanken 7.305 Geschäftsstellen laut Deutsche Bundesbank, Bankenstatistik November 1996, Stat. Beiheft zum Monatsbericht, S. 105ff). Durch die Differenz zwischen Krediten in den alten Ländern und Filialen in ganz Deutschland ist das Niveau Darlehen pro Filiale nicht korrekt und zu niedrig, die relative Aktivität kann aber als aussagekräftig angenommen werden.

das am organisierten Kapitalmarkt finanzierte Banken für optimal halten, würde damit die Mittelstandsfinanzierung erheblich einschränken.

- Die Entscheidung über eine Kreditvergabe wird in allen Institutsgruppen zunehmend zentralisiert. Dadurch wird das lokale Know-how weniger eingebunden und spezifische, für eine positive Kreditentscheidung sprechende Aspekte vernachlässigt. Es kann von einer sinkenden Rate positiver Kreditwürdigkeitsurteile ausgegangen werden. Dies gilt eingeschränkt auch für Sparkassen und Genossenschaftsbanken, wo die Zentralisierung zwar nur innerhalb einer begrenzten Region vorgenommen wird, aber auch hier zum Beispiel das stadtteilbezogene Know-how verloren geht. Weiterhin werden zunehmend Kreditentscheidungen mit Hilfe von Computer-Scoring-Systemen durchgeführt. Dies senkt die Kosten der Kreditentscheidung und soll zu geringeren Ausfällen führen, wirkt sich aber auf die Grundgesamtheit der positiven Kreditentscheidungen negativ aus. Die Praxis muß zeigen, ob dies nicht auch zu einer Erhöhung der formalen Anforderungen an den Kreditantragsteller führt, wodurch Kandidaten noch vor der eigentlichen Prüfung von einer Antragstellung abgeschreckt werden.

### 2.2.7. Kundenzufriedenheit

Das Image der Banken in Deutschland hat sich insbesondere in den letzten Jahren erheblich verschlechtert. Während noch Anfang der 90er Jahre Banker in der Bevölkerung ein positives Image ihres Berufsstandes ausmachen wollten, sich dies mit selbstfinanzierten Umfragen regelmäßig bestätigen ließen<sup>109</sup> und gleichzeitig alle Kritik als ideologisch oder strukturell nicht änderungsfähig abwiesen<sup>110</sup>, wurden 1994 und 95, insbesondere aber nach der Schneiderkrise, der folgenden, nicht mehr zu ignorierenden Kritik und schwindender Kundenzufriedenheit die Stimmen in den eigenen Reihen laut, die ein zunehmend schlechtes Image beklagten.<sup>111</sup>

Gründe dafür wurden vor allem in einer veralteten Strategie der Öffentlichkeitsarbeit gesucht. Hier wurden auch entsprechende Umgestaltungsmaßnahmen ergriffen. Auch weiterhin wurde auf allgemeine Imagekampagnen gesetzt, wie zum Beispiel auf die Gemeinschaftsaktion des Bundesverbandes deutscher Banken ab Winter 1994.

Neuerdings aber gehen die Ursachenanalysen über technische Fragen des geeigneten Marketings hinaus und grundlegendere, operative Geschäftsvorgänge werden evaluiert.

---

109 Besonders drastisch zeigt dies eine Imagestudie von 1993, bei der den deutschen Banken mehr Vertrauen als Politikern, Ministerien, etc. geschenkt wurde.

110 Dies läßt sich besonders schön nachlesen bei dem Hypo-Bank Chef Martini zitiert im Manager Magazin 11/94, S. 28-31

111 Neuere Ergebnisse identifizierten die folgenden Vorwürfe als typisch: "Arroganz im geschäftlichen und öffentlichen Auftreten, rücksichtsloses Verfolgen des Bankinteresses bei Bürgschaften, Vorfälligkeitsentschädigungen, Gebührenveränderungen, Anhäufung von Bankwissen über private und interne Kundenverhältnisse, Anonymisierung der Kundenbeziehung, zu sicherheitsbetontes Denken, Festhalten an Hierarchien, nachlässige Ausübung von Kontrollfunktionen beispielsweise in Aufsichtsräten, Bevorzugung von Großkunden zu Lasten von Mittelstand und Privaten, Behinderung von Geldpolitik durch zögerliche Weitergabe von Leitzinssenkungen, Störung des Konjunkturklimas durch Rezessionsgewinne"; vgl. Sieber, a.a.O., S. 61 f. zitiert nach o.V., Zum Bankenbild in der Öffentlichkeit: Ergebnisse aus den Meinungsumfragen, in: Kreditwesen 7/95, S. 320-321

Von Verbraucherseite werden bei Banken Probleme wie mangelnde Transparenz<sup>112</sup> über die Auswirkungen des eigenen Handelns oder unzureichende Sensibilität für die Probleme von Kunden als Verursacher dieser Imageprobleme ausgemacht und, daraus folgend, den Anbietern vorgeschlagen:

"...zu lernen, wie in strukturschwachen Gebieten oder mit einkommensschwachen Kunden sozialverantwortlich und gewinnversprechend umgegangen werden kann;..."<sup>113</sup>

Diese Schlußfolgerung folgt in der Tendenz auch anbieternaher Forschung. Der renommierte Bankwirtschaftler Schuster stellt fest, daß sich die Kundenzufriedenheit und damit auch das Image nicht nur mit anderen Formen, sondern nur mit anderen Inhalten und steigern läßt.

Aus diesen Beispielen ist die Schlußfolgerung zu ziehen, daß sich die Banken in Zukunft einer neuen, gesellschaftsorientierten Verantwortung zu stellen haben. Sie sind nicht nur mehr marktwirtschaftliche Unternehmen, sondern mittlerweile in die Position quasi-öffentlicher Institutionen hineingewachsen, von denen erwartet wird, daß sie den unterschiedlichen betriebs- und volkswirtschaftlichen Funktionen gerecht werden. Es muß ernüchternd für die Repräsentanten dieser Branche sein, wenn sie dennoch festzustellen haben, daß ihr Image auf einem Tiefpunkt angelangt ist. Ganz offensichtlich sind die bisherigen Imagekampagnen wirkungslos geblieben oder haben sogar das Gegenteil des Gewünschten erreicht. Dieses Problem ist zu vielschichtig, um lediglich nach einer Neuorientierung der Öffentlichkeitsarbeit zu rufen. Der tiefere Grund dürfte viel mehr darin liegen, daß durch diese Imagekampagnen weit mehr versprochen als im individuellen Fall gehalten wurde.<sup>114</sup>

### 2.3. Zusammenfassung: Bedingungen für die Umsetzung von Social Banking Strategien

Von den bestehenden Finanzinstitution ist eine stärkere Umsetzung von Social Banking zur Zeit nicht zu erwarten. Dies begründet sich auf:

- ein unzureichend entwickelte Nachfrage nach Social Banking-Produkten, die bestehende Anbieter zur Veränderung ihrer Produktpolitik veranlassen würde;
- dem nicht erfolgten Versuch einer Kanalisierung des im *Kapitel 2* nachgewiesenen *Bedarfs* nach Social Banking in eine am Markt wahrnehmbare *Nachfrage*. Hierfür wären spezialisierte Intermediäre oder risikobereite Anbieter notwendig, an denen es fehlt;
- ein Regulationsrahmen, der keine Anreize für gesellschaftsorientiertes Bankverhalten setzt, sondern Aspekte des Verbraucherschutzes, der gleichmäßigen regionalen, branchen- wie gruppenbezogenen Versorgung mit Finanzdienstleistungen oder der Qualität von Beratung und Produkten nicht einbezieht;
- von den dem Grundgedanken des Social Banking nahestehenden Institutsformen ist eine relevante Ausweitung ihrer vorhandenen Gesellschaftsorientierung des Bankgeschäfts aus unterschiedlichen Gründen nicht zu erwarten:

---

112 Diese wird grundlegend kritisiert bei Reifner, U., Bankentransparenz und Bankgeheimnis - Zu den Prinzipien der EG-Bankrechtsangleichung, in: Juristen Zeitung, 19. März 1993, S. 273-284

113 Reifner, U., Banken und Öffentlichkeit - ein spannendes Verhältnis, Vortrag bei der Würtembergischen Genossenschafts-Akademie Hohenheim, 20. und 22. März 1995

114 Schuster, a.a.O., S. 278

- ⇒ die dem Social Banking durch das Regionalprinzip und den öffentlichen Auftrag verbundenen Sparkassen haben durch den oben erläuterten Wettbewerbs-, Kosten- und Privatisierungsdruck wenig Handlungsspielraum, zusätzliche soziale Aspekte in ihrem Bankgeschäft zu berücksichtigen. Weiterhin stellt sich verstärkt der Konflikt zwischen dem Begehren nach höheren Ausschüttungen sowie dem nach Erweiterung des öffentlichen Auftrags durch die Kommunalkontrollorgane (vgl. Abschnitt F. 1);
- ⇒ die dem Social Banking durch die Rechtsform einer Genossenschaft verbundenen Genossenschaftsbanken sind angesichts ihrer Geschäftspolitik kaum von den Geschäftsbanken zu unterscheiden (wichtigste Ausnahme: Engagement in der Kreditfinanzierung kleiner Unternehmen). In der Produktgestaltung haben die Institute sich immer weiter von den genossenschaftlichen Ansätzen entfernt, so daß kaum noch genossenschaftliche Elemente wiederzufinden sind. Die zur Zeit eingeschlagene Unternehmensstrategie läßt eine Trendwende nicht erkennen;
- ⇒ die Alternativbanken verfügen über keine relevanten Marktanteile, um soziale Elemente im Massengeschäft etablieren zu können. In den weiter unten als zentral beschriebenen Elementen "Girokonto für Einkommensschwache", "Wohneigentum für Schwellenhaushalte", "Micro Lending" und "Kreditfinanzierung kleiner Unternehmen" haben sie zudem nur wenig Produktinnovationen im Angebot, die sich von denen anderer Banken unterscheiden.
- Insgesamt herrscht im Bankgeschäft in Deutschland wie auch in der übrigen Wirtschaft der Eindruck vor, daß auf die Globalisierung lediglich mit Kostensenkung, weniger Staat und weniger Sozialleistungen reagiert werden muß. Eine strategische Nutzung und Vorwegnahme staatlicher Regulierung in der Wechselwirkung zwischen Rückzug des Staates und Übernahme sozialer Verantwortung durch die Wirtschaft ist nicht erkennbar. Die in den USA dabei sichtbaren, überdurchschnittlich starken Auswirkungen auf die Finanzdienstleister (vgl. nachfolgendes Kapitel über CRA) werden in öffentlichen Statements und wissenschaftlicher Bearbeitung bisher in keinem Wirkungszusammenhang gesehen, obwohl die Verschärfung der Bankenkritik unter dem mißverständlichen Slogan "Macht der Banken" (ausgelöst durch unterschiedliche Vorgänge wie Beratungsdefizite, feindliche Übernahme, Geldwäsche, Steuerhinterziehung, Gewinne) als erste Anzeichen gewertet werden könnten.

Es gibt aber auch Tendenzen, die ein verstärktes Interesse der Finanzinstitute an Social Banking Projekten und seine Umsetzung im Massengeschäft belegen:

- In der bankwirtschaftlichen Wissenschaft sowie in Veranstaltungen von und für Anbieter sind seit Mitte der 90er verstärkt Social Banking-Aspekte enthalten.<sup>115</sup>
- Die Imageprobleme der Banken haben dazu geführt, über die Neugestaltung der Öffentlichkeitsarbeit und des Marketings hinaus Aspekte wie "soziale Verantwortung" oder "Kundenzufriedenheit" stärker zu beachten.

---

115 vgl. Baas, V., Corporate Citizenship, in: Die Bank, Heft 4, 1996, S. 216-219; Schuster: "Die gesellschaftliche Verantwortung von Banken - Ansatzpunkte für eine Gesellschaftsorientierte Bankbetriebslehre", in: Schuster a.a.O., S. 10-33; Deutscher Sparkassen- und Giroverband e.V.: "Verantwortung in Gesellschaft und Region", Deutscher Sparkassentag 1995 in Hannover; Schuster (Hrsg.), "Die gesellschaftliche Verantwortung von Banken", a.a.O. 1997

- Zunehmende Mobilität der Kunden (abnehmende Kundenbindung<sup>116</sup>), Home-Banking sowie der über Kosten laufende Wettbewerb im Standardgeschäft macht eine Differenzierung von Wettbewerbern (und in der Folge Bindung der Kunden vor allem über emotionale Aspekte) notwendig. Gerade dadurch, sich offen den Aspekten sozialer Herausforderungen zu stellen ist geeignet, Kunden von der Integrität der Bank zu überzeugen und somit emotional an sich zu binden. Die Integration dieser sozialen Aspekte in das Bankgeschäft (Social Banking) ist der logische Schritt nach der Integration in die Werbung (“sozialer Dialog”), begleitender Sponsoring-Aktivitäten (“Sozial Sponsoring”) und allgemeiner Unternehmensaktivitäten innerhalb gesellschaftlicher Aufgaben (“Corporate Citizenship”).

Diese Aspekte haben sich allerdings bisher nicht nennenswert auf die Praxis ausgewirkt. Eine strategische Ausrichtung über die Neuaufnahme von Social Banking-Methoden und -Produkten fand bei keinem größeren Bankinstitut statt.

Daß die bisherige Social Banking-Praxis in Deutschland nicht ausreicht, wird im nächsten Kapitel am Beispiel vier zentraler Geschäftsbereiche dargestellt.

Neben dem bereits erläuterten Universalbankensystem ist die Dreiteilung in Sparkassen, Genossenschafts- und Geschäftsbanken als bestimmender Strukturfaktor des deutschen Bankensystems herauszustellen<sup>117</sup>. So wird beispielsweise in der dreistufigen Organisation von Genossenschaftsbanken und Sparkassen und der damit verbundenen föderalistischen Organisation ein wichtiger Pfeiler für den Zugang des Mittelstands zu langfristigem Kapital gesehen<sup>118</sup>, worauf im Abschnitt Unternehmensfinanzierung näher eingegangen wird. Gerade dieser Zugang ist für den Wirtschaftsstandort Deutschland mit seiner auf qualifizierter Diversifikation im verarbeitenden Gewerbe basierenden ökonomischen Grundlage entscheidend.<sup>119</sup> Während in von privaten Großbanken dominierten Ländern das Marktsegment Kleinunternehmen wegen verminderter Attraktivität gegenüber Großunternehmen nicht ausreichend bearbeitet wurde, konkurrieren in diesem Bereich in Deutschland Sparkassen und Genossenschaftsbanken. Harm schlußfolgerte für den Standort Deutschland: “Market segmentation: Small banks finance small firms”.<sup>120</sup>

Wie im Marktsegment “Unternehmenskredit” können auch für andere Geschäftsbereiche aus der Perspektive der Versorgung mit Finanzdienstleistungen aus der deutschen Dreistufigkeit positive Effekte abgeleitet werden. Während sich die drei Großbanken im Privatkundengeschäft auf die vermögenden oberen 10% der Einkommensklassen konzentrieren, kümmern sich Genossenschaftsbanken und Sparkassen stärker um den Privatkundenmarkt mit geringem und mittlerem Einkommen. Würde man idealtypisch zwischen den typischen Kundensegmenten von Genossenschaftsbank und Sparkasse unterscheiden, konzentrieren sich erstere stärker auf die Geschäfte mit Handwerkern

---

116 vgl. ibi, a.a.O., S. 4

117 Zur Entstehung dieses dreistufigen Systems, vgl. Siebert, D.: Die regionale Verantwortung der Banken, Dissertation, Stand 25.08.1995, S. 5ff

118 vgl. Vitols, S.: German Banks and the Modernisation of the Small Firm Sector: Long-Term Finance in Comparative Perspective, Discussion Paper WZB Berlin, FS I 95-309, 1995; Harm, C.: The Financing of Small Firms in Germany, Working Papers The World Bank, WPS 899, 1992, p. 22

119 Deeg, R.D.: Banking on the East - The Political Economy of Investment Finance in Eastern Germany, Discussion Paper WZB Berlin, FS I 94-303, 1994

120 Harm, a.a.O., S. 22

und Gewerbetreibenden (traditionell über die Volksbanken) sowie mit Landwirten (traditionell über die Raiffeisenbanken). Die Sparkassen sind dagegen stärker bei Angestellten und Arbeitern vertreten<sup>121</sup>. Dies wäre wohl auch deutlich an der Dichte der Filialen abzulesen, die bei Genossenschaftsbanken stärker im ländlichen Raum, bei Sparkassen eher in großstädtischen Wohnvierteln zu vermuten ist. Ob diese Einteilung heutzutage noch zutreffend ist, muß hier offen gelassen werden.

In Problembereichen der Versorgung mit Finanzdienstleistungen, wie zum Beispiel der Versorgung von ökonomisch schwachen Bevölkerungsgruppen mit Girokonten, sind die *Sparkassen* traditionell weit stärker aktiv als Geschäftsbanken und wahrscheinlich auch Genossenschaftsbanken.

Gerade in diesem Problembereich zeigen sich aber auch die Grenzen der öffentlichen Verpflichtung: nach der freiwilligen Selbstverpflichtung "Girokonto für Jedermann" durch eine Empfehlung des Zentralen Kreditausschusses (ZKA) 1995 haben insbesondere Sparkassen Girokonten für sogenannte Problemfälle eingerichtet. Als dann aber deutlich wurde, daß die anderen Banken nicht mitzogen, sondern weiterhin Problemgruppen ablehnten, nahm die Bereitschaft der Sparkassen ab, dies durch verstärktes eigenes Engagement zu kompensieren.<sup>122</sup> Ähnliche Tendenzen lassen sich auch für andere Geschäftsfelder analysieren<sup>123</sup>. Bei zunehmender Konzentration der Konkurrenzbanken auf die profitabelsten Geschäftsfelder ist anzunehmen, daß die Verpflichtungen innerhalb des öffentlichen Auftrags wachsen. Ob die Sparkassen strategisch gewillt und ökonomisch in der Lage sind, dieses wachsende Handlungspotential in weniger rentablen Geschäftsfeldern als ihren Markt zu definieren, bleibt abzuwarten. Die Tendenz, besonders große und damit auch in profitablen Geschäftsfeldern konkurrenzfähige Sparkassen zu privatisieren, sowie das eigene Interesse der Sparkassen an der Aufhebung der Regionalverpflichtungen und der loserer Verbindung zu Sparkassenzentralorganen läßt eher eine abnehmende strategische Bedeutung des öffentlichen Auftrags erkennen. Eine genauere Analyse der Bedeutung der Sparkassen und ihres öffentlichen Auftrags für eine ausreichende Versorgung mit Finanzdienstleistungen erfolgt in *Kapitel 3*.

*Genossenschaftsbanken* sind vor dem Hintergrund der deutschen Kultur von Handwerkszünften und Landwirtschaftsgenossenschaften gegründet worden. Sie haben sich bis heute im Unternehmenskredit eng an dieses Marktsegment gehalten. Es wäre jedoch falsch, aus den Bankgrundsätzen des Gründers Raiffeisen oder der Rechtsform "Genos-

---

121 Aus der Entstehungsgeschichte der Sparkassen: "Sparkassen wurden in privatrechtlicher Organisationsform betrieben und richteten sich u.a. an Dienstboten, Tagelöhner, Handwerker und Militärpersonen (bis zum Unteroffiziersrang). ... Ein umfassendes Leistungsangebot (Aktiv- und Passivgeschäft) wurde den minderbemittelten Bevölkerungsschichten zur Entstehungszeit der Sparkassen von keiner Bank geboten. Die .. Sparkassen füllten somit eine Versorgungslücke und nahmen gleichzeitig eine sozialpolitische Aufgabe innerhalb der Gesellschaft war." Siebert, a.a.O. S. 12

122 So äußerte sich der Leiter der Kundenbeschwerdestelle der Hamburger Sparkasse auf einer öffentlichen Veranstaltung im Februar 1997 in Hamburg.

123 So sind die Anforderungen an Kreditvolumen von Existenzgründern und Kleinunternehmen geringer als die von Geschäftsbanken, unter einer bestimmten Größe lassen sich aber auch bei Sparkassen restriktivere Kreditvergabemethoden nachweisen. Bei Wohneigentumsfinanzierung für Schwellenhaushalte und Kleinstkreditvergabepraktiken zur Selbstbeschäftigung (Micro Lending) tritt noch deutlicher hervor, daß Gestaltungsspielraum innerhalb des öffentlichen Auftrags frei und damit ein sozial und volkswirtschaftlich unbefriedigendes Versorgungsniveau erhalten bleibt. Dies wird weiter unten im einzelnen analysiert.



senschaft” zu schließen, daß die Ende 1995 existierenden 2.595 genossenschaftlich organisierten Bankinstitute besonders sozialverantwortlich im Sinne von Social Banking agieren würden. Die Genossenschaftsbanken unterscheiden sich in ihrer Produktpolitik nicht von den privaten Geschäftsbanken. Allerdings leisten sie durch ihre traditionelle Ausrichtung auf kleine Unternehmen und ländliche Gegenden für eine Versorgung mit Finanzdienstleistungen in den Problembereichen strukturschwacher Gebiete und Kleinunternehmen wichtige Hilfe.

Ob sich die Genossenschaftsbanken diese “Strukturverantwortung”<sup>124</sup> weiter leisten können, ist fraglich. Die folgenden Zahlen und Tendenzen machen dies deutlich:

- Eine abnehmende Bankloyalität<sup>125</sup> bei ihren Kunden führt umgerechnet zu geringeren Erträgen pro Kunde. So werden verstärkt Angebote von Direktbanken zur Geldanlage über verzinste Guthabenkontos und günstige, institutsunabhängige Fondsvermittlung genutzt;
- Abnehmende Erträge durch eine sinkende Zinsspanne, die bei den Genossenschaftsbanken bisher am höchsten war und sich durch gesteigerten Wettbewerb hier besonders dynamisch nach unten angleicht: von 1981 bis 1990 sank bei ihnen die Zinsmarge von 3,68% auf 2,95%:

**Tabelle 5: Entwicklung der Zinsmarge zwischen 1981 und 1990**

	1981	1990
<b>Genossenschaftsbanken</b>	3,68	2,95
<b>Sparkassen</b>	3,26	2,67
<b>Großbanken</b>	2,41	2,32

*Quelle: Schuster, a.a.O., S. 287*

- Bedrohlich wird es aber besonders für die Genossenschaftsbanken, da diese die sinkenden Einnahmen nicht wie die Sparkassen und insbesondere die Großbanken durch höhere Dienstleistungserträge kompensieren können:<sup>126</sup>

124 Schuster, a.a.O., S. 286

125 Nur 56% aller Genossenschaftsbankkunden (69% bei den Sparkassen) arbeiten exklusiv mit dieser einen Bahnverbindung. ebenda; Insgesamt steigt der Anteil privater Haushalte mit Mehrfachverbindungen in den letzten Jahren stark an und liegt inzwischen bei über 50%,- besonders ausgeprägt ist dieser Trend bei jüngeren Privatpersonen und Haushalten mit hohem Einkommen. vgl. Gerke, W./Pfeuer-Kinnel, G.: Kosten und Rentabilität des Privatgiroverkehrs, Deutscher Sparkassenverlag Stuttgart, 1997, S. 15

126 Schuster, a.a.O., S. 287

**Tabelle 6: Verwaltungsaufwand nach Bankengruppen in Prozent des Geschäftsvolumens**

	1983	1986	1989	1992	1993
<b>Genossenschaftsbanken</b>	2,78	2,81	2,61	2,65	2,67
<b>Sparkassen</b>	2,18	2,17	2,11	2,23	2,29
<b>Großbanken</b>	2,70	2,75	2,34	2,31	2,22

Quelle: Deutsche Bundesbank<sup>127</sup>

- Weiterhin nehmen die Verwaltungskosten bei den Genossenschaftsbanken, wie auch bei den Mitkonkurrenten zu. Diese befinden sich mit 2,67% aber in deutlichem Abstand zur Konkurrenz.

Unabhängig von den dargestellten Institutsgruppen der Sparkassen und Genossenschaften kam bisher der *Postbank* in Deutschland, wie auch in den meisten europäischen Ländern, eine besondere Rolle bei der Versorgung mit Finanzdienstleistungen zu. Die seit 1990 laufende, schrittweise Privatisierung und der damit verbundene Übergang zu einer Aktiengesellschaft führte dabei bereits zu starken Einschränkungen in der Sozialverantwortung der Bank (obwohl derzeit noch der Staat eine Mehrheitsbeteiligung der Aktien hält): so tritt die Postbank zur Zeit mit einer besonders restriktiven Vergabe von Girokonten hervor und kündigt sogar bestehende Konten von unerwünschten Marktsegmenten<sup>128</sup>. Diese Tendenz macht deutlich, was eine Privatisierung der Sparkassen für die Versorgung niedrigerer Einkommen mit Girokonten und Finanzdienstleistungen bedeuten könnte.

Die *Sozial- oder Alternativbanken* beschäftigen sich, unabhängig von der Institutsgruppe, zu der sie gehören, mit der Bearbeitung eines alternativen Marktsegmentes und damit verbundenen Produkten.

### 3. Überprüfung der Versorgung mit Finanzdienstleistungen in Geschäftsfeldern des Bereichs Social Banking

In diesem Abschnitt wird die Versorgung mit Finanzdienstleistungen in Bereichen überprüft, in denen ein geeignetes Angebot mit Finanzdienstleistungen besonders positive Auswirkungen für die Gesellschaft hätte. Solche Bereiche könnten als Schwerpunkte von Social Banking definiert werden. Im nachfolgenden *Kapitel 4* werden Ansätze von betriebswirtschaftlichen Umsetzungsstrategien aufgezeigt. Weiterhin wird in *Kapitel 5* geprüft, welche ökonomischen und regulierenden Anreize geeignet wären, die Aktivität der Finanzdienstleister in diesen Bereichen zu steigern.

127 zitiert in Allgemeine Deutsche Direktbank AG, Direktbanken - Die moderne Bankverbindung, S. 21, 1995

128 So sagte der Leiter der Kundenbeschwerdestelle der Hamburger Sparkasse auf einer öffentlichen Veranstaltung im Februar 1997 in Hamburg, daß seine große Anzahl von Kundenbeschwerden zur Girokontovergabe anderer Institute ein besonders hoher Anteil auf die Postbank fällt.

Ohne Anspruch auf Vollständigkeit werden insbesondere die folgenden Bereiche für gesellschaftlich besonders relevant gehalten:

- Girokonto für Einkommensschwache: Ohne Girokonto ist es kaum noch möglich, am Zahlungsverkehr teilzunehmen. Insbesondere die Zahlung von Miete, Strom, Telefon und Wasser sowie der Bezug von Gehalt wird behindert und verteuert und stellt zusätzlichen Hürden auf, um Arbeitslosigkeit und Obdachlosigkeit zu überwinden.
- Wohneigentum für Schwellenhaushalte: Für Haushalte mit mittlerem Einkommen ist Wohneigentumbildung trotz öffentlicher Förderung in Deutschland kaum möglich und sehr risikoreich. Bei entsprechender Angleichung von Produkten und öffentlichen Förderungen würde sich hier ein großer Markt für Wohneigentumsfinanzierung öffnen, der bisher nicht versorgt ist. Ein Finanzdienstleistungsangebot in diesem Marktsegment hat sich in den USA als besonders geeignet erwiesen, um innerstädtische Problemzonen oder strukturschwache Regionen zu stabilisieren und revitalisieren. Durch Wohneigentum wird soziale und ökonomische Aktivität von Bewohnern mobilisiert.
- Micro Lending - Finanzierung von Selbstbeschäftigung: Die Gründung von niedrigschwelligen Unternehmungen, insbesondere für Arbeitslose und am Arbeitsmarkt benachteiligte Gruppen, scheitert in Deutschland bisher an nicht vorhandenen Kreditprodukten, die zum Teil durch meist ungeeignete staatliche Subventionsinstrumente ersetzt werden. Für dieses Marktsegment sind an Kredite gekoppelte Unterstützungsprogramme kennzeichnend.

Auf ein in der internationalen Praxis etabliertes Marktsegment des Social Banking wird nicht näher eingegangen: Unternehmen im sogenannten Dritten Sektor<sup>129</sup>. Weiterhin müssen insbesondere Spar- und Investmentprodukte ausgeblendet bleiben: der Zugang zu Altersvorsorgeprodukten beispielsweise wäre ein spannendes weiteres Forschungsfeld.

Im folgenden wird für die oben genannten Bereiche geprüft, ob Unterversorgung identifiziert werden kann und für diesen Fall, welche strukturellen Hintergründe sie hat.

### 3.1. Girokonten

#### 3.1.1. Kontlosigkeit als ökonomische und soziale Diskriminierung

Die Verfügungsmöglichkeit über ein Girokonto hat für die Privatperson elementare Bedeutung. Bis auf die Geschäfte zur Deckung des täglichen Lebensbedarfs werden nahezu alle finanziellen Transaktionen unbar abgewickelt<sup>130</sup>. Ausgangspunkt ist also, daß die Verfügung über ein Girokonto heutzutage unerlässlich ist, um am wirtschaftlichen und damit auch am gesellschaftlichen Leben teilnehmen zu können.

---

129 Dieser wird von der Europäischen Union über die Rechtsform definiert (insbesondere Genossenschaften, gemeinnützige Vereine und Gesellschaften auf Gegenseitigkeit), kann aber allgemeiner als unternehmerische Aktivität zwischen Staat und gewinnorientierten Wirtschaften verstanden werden.

130 Vgl. i.e. Obst/Hintner, S. 508; Simon, ZIP 1987, 1234; AG Dortmund 120 C 9878/92; in diesem Sinne auch BT-DrS 12/5557, 12/5529, Antrag der SPD-Fraktion 12/1110.

Das Privatgirokonto ist heute zum zentralen wirtschaftlichen Kommunikationsmittel der Bürger geworden. Über das Privatgirokonto werden die Arbeitsbeziehungen finanziell abgewickelt, erfolgt ein immer größerer Teil des privaten Konsums und werden sämtliche Vorsorgebeziehungen erledigt. Der unbare Zahlungsverkehr hat im Konsumsektor über Einzugsermächtigungen, Daueraufträge, Einzelüberweisungen, Barscheck, Verrechnungsscheck und ec-Scheck, über den papierlosen Gebrauch von Scheckkarten an POS-Terminals des Handels bis hin zur Kreditkarte den Bargeldverkehr weitgehend verdrängt; fast alle regelmäßigen Zahlungen, die früher bar geleistet wurden, zum Beispiel Miete, Telefongebühren, Vereinsbeiträge, Prämienzahlungen von Versicherungen, Spar- und Anlagevermögen werden heutzutage über Lastschrift oder Dauerauftrag vom Girokonto abgebucht<sup>131</sup>. Demnach vermitteln sich Rechte und Pflichten des Bürgers sowie Kontakte zu Dritten, die sich letztlich alle in Geldleistungen ausdrücken, heute über das Privatgirokonto.

Zu den Hauptvorteilen der Giroüberweisung gegenüber der Barzahlung gehört, daß sie einfacher und praktikabler ist, da durch sie der kostspielige und risikoträchtige Transport von Bargeld vermieden wird. Für das Kreditinstitut bietet die Giroüberweisung darüber hinaus den Vorteil, daß die hierfür bei ihm ruhenden Gelder zu eigenem Nutzen verwandt werden können, zur Sicherstellung der Liquidität lediglich das Vorhalten der Mindestreserve erforderlich ist und daß es Wertstellungsgewinne erwirtschaften kann. Der bargeldlose Überweisungsverkehr führt dadurch, daß der Sachgeldtransfer vermieden und durch ein Verrechnungsverfahren ersetzt wurde, zu einer Liquiditätserhöhung der Kreditinstitute<sup>132</sup>. (Nachteile des bargeldlosen Zahlungsverkehrs ergeben sich für den Kontoinhaber in der Hauptsache durch Fälschungsrisiko, Einwendungsrisiko sowie das erhöhte Risiko der Pfändung<sup>133</sup>.)

Innerhalb eines relativ kurzen Zeitraums hat sich das Girokonto als eine Grundlage des Wirtschaftsverkehrs etabliert. Das Volumen der giralen Verfügungen hat sich in den vergangenen Jahren mehr als verdoppelt<sup>134</sup>.

Diese massenhafte Verbreitung des Privatgirokontos begann in den 50er Jahren. Aus Gründen der Rationalisierung bei der Auszahlung von Arbeitsentgelten bestand zuerst in Schweden ein großes Bedürfnis, den mit der Barauszahlung verbundenen Aufwand und die Risiken zu minimieren. Die Großunternehmen in der Bundesrepublik haben diese Idee kurzerhand aufgegriffen und die Einführung von Bankverbindungen für ihre Mitarbeiter subventioniert. Die Sparkassen und Genossenschaftsbanken sahen darin eine Bedrohung des von ihnen vorrangig bedienten Marktes "des kleinen Mannes" und boten den Unternehmen an, kostenlos ebenfalls Gehaltskonten zu führen. Dies führte zu einem verzerrten Wettbewerb, da die Kosten nicht an den Kostenstellen gebucht, sondern mit der Zinsmarge der vorenthaltenen Guthabenzinsen gedeckt wurden. Dieser Trend fand mit Einführung der Kontoführungsgebühr in den 70er Jahren und vor allem mit der Einführung von Guthabenzinsen auf Girokonten ein Ende<sup>135</sup>.

---

131 Vgl. Obst/Hintner, S. 508.

132 Canaris, Rdnr. 302; Simon, ZIP 1987, 1234.

133 Canaris, Rdnr. 303 f.; das Konkursrisiko der Bank ist wegen des Einlagensicherungsfonds zu vernachlässigen.

134 Von unter 20 Billionen in 1987 auf über 40 Billionen in 1996; vgl. Monatsberichte der Deutschen Bundesbank

135 Jacob, S. 42 ff

Das Leben ohne Girokonto ist im Zeitalter des bargeldlosen Zahlungsverkehrs für den Betroffenen schwierig und entbehrungsreich geworden. Angesichts gegenwärtiger Entwicklungen (automatisierte Bankgeschäfte, Telefon-Banking, BTX-Banking) und absehbarer Zukunftsperspektiven (Datenautobahn, Einkaufen und Bezahlen per Computer) sieht sich ein Privatverbraucher ohne Girokonto vom Geschäftsleben ausgeschlossen. Dies wird auch aus der rasanten Entwicklung des bargeldlosen Zahlungsverkehrs deutlich.

Die kontoführenden Institute berufen sich zur Begründung für ihr einschränkendes Marktverhalten vor allem auf den Grundsatz der Vertragsfreiheit: demnach könne sich jeder seinen Vertragspartner aussuchen. Für den Kontobewerber kommt in der Tat zumindest theoretisch eine Vielzahl anderer möglicher Vertragspartner in Frage: Wie in Abschnitt 1 erläutert, gibt es drei verschiedene Bankinstitutsgruppen mit insgesamt 3.855 Instituten und 49.074 Filialen (Zahlen von November 1996).

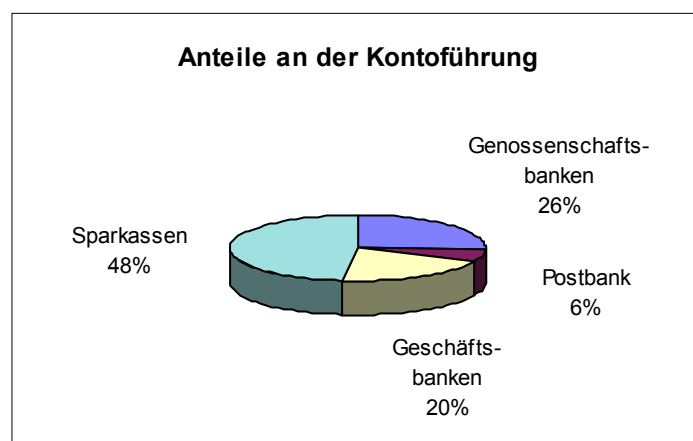
Theoretisch führt dies dazu, daß sich dem abgelehnten Kontobewerber ausreichende Ausweichmöglichkeiten bieten, bei einem anderen Kreditinstitut ein Konto zu eröffnen. Tatsächlich aber entstehen dem Kontobewerber große Schwierigkeiten ein Konto einzurichten, wenn er mit dieser Begründung auf andere Institute verwiesen werden kann.

### 3.1.2. Die Lücke im Marktangebot

Grundsätzlich stehen die Anbieter von Finanzdienstleistungen in einem zunehmenden Wettbewerb. Dabei ist je nach Zielgruppe der Wettbewerb mehr oder weniger stark ausgeprägt.

Die Konten der Privatpersonen werden von den Kreditinstituten in unterschiedlichem Umfang geführt<sup>136</sup>:

**Abbildung 4: Marktanteile im privaten Girokonto**



Paradoxerweise beruhen die wichtigsten sozialen Probleme des Kontozugangs darauf, daß entweder überhaupt kein Wettbewerb besteht oder aber der Wettbewerb bestimmte Gruppen systematisch diskriminiert. Der Gesetzgeber steht hier vor dem Dilemma, daß Mindestgarantien bzw. Mindeststandards (zum Beispiel maximale Kosten, Begrenzung der Überziehungszinsen) den Marktmechanismus außer Kraft setzen und damit auch die positiven Wirkungen eines Marktes (Innovationsfreudigkeit, Rationalisierung) für diesen Teil ausgeschaltet werden.

<sup>136</sup> Quelle: Bundesverband der Volks- und Raiffeisenbanken.

Dabei lassen sich wiederum zwei Problembereiche voneinander unterscheiden: Probleme, die durch Konzentration, Kartellbildung und Monopolisierung des Banken- und Finanzdienstleistungsmarktes hervorgerufen sind, sowie Probleme, die sich aus mangelnder Marktfähigkeit bestimmter Verbraucher- und Nachfragergruppen ergeben.

Der Mangel des Wettbewerbs drückt sich dabei in folgenden Faktoren aus:

- Kreditinstitute halten in der Bundesrepublik eine Monopolstellung im Zahlungsverkehr (anders als zum Beispiel in Großbritannien, wo insbesondere im Marktsegment für niedrige Einkommen die Building Societies auch Girokonten anbieten);
- Mit Zentraleinrichtungen haben sie auch den Wettbewerb untereinander eingeschränkt, wobei die notwendigen technischen Standardisierungen teilweise Kartellvereinbarungen mit umfassen. Im einzelnen sind beide Aspekte verquickt in;
- den Konditionenkartellen bei der Abwicklung des Bankkontos (Haftung, Zugriff, Wertstellung etc.);
- einer abgestimmten Auslegung der maßgeblichen Rechtssätze;
- den Zentralausschüssen;
- der Gesellschaft für Zahlungssysteme;
- der Schufa;
- dem privaten "Feuerwehrfonds".

Nach Informationen aus dem US-amerikanischen Markt sind diese Einrichtungen nicht alle notwendig, sondern werden zum Teil sogar gesetzlich als wettbewerbs hindernd angesehen.

Die zunehmende Präsenz erfolgreicher ausländischer Banken auf dem deutschen Markt hat zwar den Wettbewerb in gewisser Hinsicht verschärft. Der gemeinsame Markt in Europa wird diesen Prozeß noch beschleunigen. Doch der Wettbewerb beschränkt sich auf wenige Marktsegmente, zu denen der Privatgirokontoverkehr, zumindest im unteren Einkommenssegment, nicht zählt.

Fehlender Wettbewerbsdruck und Mangel an gesetzlicher Kontrolle treffen somit auf die Problembereiche des Bankgirokontos, die vor allem durch die Durchsetzung moderner Bankinformationstechnologie besonders akzentuiert wurden.

Die elektronisch gesteuerte Zwischenschaltung eines privaten Anbieters in die wirtschaftliche Kommunikation der Bürger hat enorme Mißbrauchsmöglichkeiten eröffnet. Die Informationstechnologie hat ferner dafür gesorgt, daß eine sozial asymmetrische Behandlung verschiedener Bevölkerungsschichten zur Rationalität moderner Erwerbswirtschaften avanciert.

Dies wird beispielsweise daraus deutlich, daß ein Negativeintrag bei der Schutzgemeinschaft für allgemeine Kreditsicherung (SCHUFA) regelmäßig<sup>137</sup> zu einer Ablehnung des Kontobewerbers führt. Zu groß erscheint dem Kreditinstitut das Risiko, daß der neue Kunde sein Konto überzieht und es später nicht ausgleichen kann, bzw. der Aufwand, durch eine ständige Überwachung einer Überziehung überhaupt entgegenzuwirken. Bei Ablehnung von wirtschaftlich oder sozial schwächeren Kunden beschränkt

---

137 Dies gilt zumindest für die Zeit vor der freiwilligen Selbstverpflichtung durch den Zentralen Kreditausschuß (ZKA) in 1995. Doch auch danach ist ein SCHUFA-Eintrag ein typischer Grund zur Kündigung oder Verweigerung eines Girokontos, wie die unten erläuterte Studie der Bundesarbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung vom Oktober 1996 zeigt.

sich der Wettbewerb somit auf einen "Negativwettbewerb", der diese Kundenkreise systematisch ausgrenzt.

Im Winter 1994/95 wurde die Problematik Zugang zum Girokonto öffentlichkeitswirksam von Wohlfahrts- und Verbraucherschutzorganisationen thematisiert.<sup>138</sup> In der Folge debattierte der Deutsche Bundestag im Mai 1995 über gesetzliche Regelungen hinsichtlich eines ungehinderten Zugangs zum bargeldlosen Zahlungsverkehr. Der Zentrale Kreditausschuß (ZKA), in dem die fünf Spitzenverbände der deutschen Kreditwirtschaft vertreten sind, kam jedoch einer gesetzlichen Regelung zuvor, indem er am 20. Juni 1995 eine Empfehlung beschlossen hat.<sup>139</sup> In dieser ZKA-Empfehlung werden alle deutschen Kreditinstitute zur Führung eines Girokontos, zumindest auf Guthabenbasis, aufgefordert. Dabei sollten weder Art noch Höhe der Einkünfte noch ein Eintrag bei der SCHUFA ein Grund sein, die Führung eines Kontos verweigern zu können. Jedoch ist die ZKA-Empfehlung, im Gegensatz zu einer gesetzlichen Regelung, rechtlich völlig unverbindlich, es besteht also trotz der ZKA-Empfehlung kein Anspruch auf Einrichtung eines Girokontos.

Eine umfassende empirische Untersuchung über die Auswirkungen dieser Empfehlung ist bisher nicht durchgeführt worden. Bei einer Befragung von Banken innerhalb einer Untersuchung des IFF zum Girokonto im März und April 1997 antworteten von elf befragten Banken sechs, daß sie die ZKA-Empfehlung umsetzen und entweder ein Girokonto auf Guthabenbasis anbieten<sup>140</sup> oder auch überschuldete und mit SCHUFA-Eintragungen gekennzeichnete Verbraucher als Privatgirokontenkunden akzeptieren<sup>141</sup>. Eine Bank verweigerte die Auskunft<sup>142</sup>. Eine Direktbank<sup>143</sup> erläutert, daß bei jedem Neukunden eine Bonitätsprüfung vorgenommen wird, wofür als Grundlage der Gehaltsnachweis und die Schufa-Auskunft diene. Dies kann als Hinweis für den Ausschluß von Kunden mit Schufa-Eintragungen oder geringen Einkommen interpretiert werden. Zwei Direktbanken antworteten, daß solche Kunden Beratungsbedarf hätten und daher

---

138 vgl. IFF (Reifner/Brutschke/ Alleyne), Gutachten zum "Zugang zum Girokonto - Zu den Ansprüchen von Privatpersonen auf Einrichtung eines Mindestkontos", im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände e.V., Bonn, November 1994; vgl. Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage "Girokonto für jedermann", Drucksache 13/5339

139 Bundesarbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung e.V. (BAG-SB) (Hrsg.), Projektbericht "Girokonto für jedermann - Auswertung einer Erhebung bei Schuldnerberatungsstellen zur Frage des Zugangs zum Girokonto nach der ZKA-Empfehlung des Bankgewerbes", Oktober 1996, S. 6

140 auf die Frage "Haben verschuldete Personen ohne Girokonto bei Ihnen die Möglichkeit, ein Girokonto auf Guthabenbasis zu eröffnen?" antwortete die BfG Bank AG "grundsätzlich ja, individuelle Entscheidung nach Einzelfallprüfung", die Postbank "Die Postbank richtet sich bei der Eröffnung von Privatgirokonto nach der Empfehlung des Zentralen Kreditausschusses. Dies bedeutet, daß Kunden ein Postbank Girokonto auf Guthabenbasis erhalten können. Die Postbank wird ein Konto nur ablehnen, wenn die Eröffnung für die Bank unzumutbar ist (z.B. wenn Mitarbeiter gefährdet werden)", die Commerzbank "Grundsätzlich ist die Commerzbank bereit, auch für Kunden mit negativen "Schufa-Merkmalen" ein Girokonto auf Guthabenbasis zu führen", die Stadtparkasse München "Seit Juli 1995 führen wir Girokonten auf Guthabenbasis" und die Noris Verbraucherbank "Verschuldete Personen haben bei uns grundsätzlich die Möglichkeit, ein Girokonto auf Guthabenbasis zu eröffnen".

141 Die Deutsche Bank antwortete "Wir unterstützen die Initiative des Zentralen Kreditausschusses. Die in der Empfehlung des zentralen Kreditausschusses aufgestellten Grundsätze entsprechen im übrigen der bereits schon zuvor in unserem Hause geübten Praxis. Deshalb führen wir auch die Konten von sozial Schwachen als "normale" Persönliche Konten."

142 die Frankfurter Sparkasse

143 die Advance Bank

besser bei Filialbanken aufgehoben seien<sup>144</sup>. Letzteres gibt Hinweise darauf, daß die neuen Bank-Vertriebsformen für bestimmte Marktsegmente wie dem der einkommensschwachen Privatkunden keine Ausweitung der Konkurrenz und damit des Angebotes bringen. Ob die Aussagen der ersten sechs Banken auch umfassend umgesetzt werden, muß aus den folgenden Gründen angezweifelt werden:

- Es werden weiterhin eine Vielzahl von Girokontoantragstellern abgelehnt, ohne daß auf die in der ZKA-Empfehlung erwähnten Gründe von Unzumutbarkeit hingewiesen wird. So erklärte der Leiter der Kundenbeschwerdestelle der Hamburger Sparkasse auf einer öffentlichen Veranstaltung im Februar 1997 in Hamburg, daß sich auf seinem Schreibtisch ein Stapel von bei anderen Kreditinstituten abgelehnten Anträgen angesammelt hat;
- Bei einer Untersuchung der Bundesarbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung (BAG-SB) im Sommer 1996 wurde über Schuldnerberatungsstellen nach Fällen verweigerter Girokonten gesucht. 69 Ratsuchende gaben an, zwischen 1 und 72 Monaten ohne Girokonto gewesen zu sein. Es wurden 112 Kontokündigungen festgestellt, wovon 58 nach der ZKA-Empfehlung ausgesprochen wurden.<sup>145</sup> Unter Berücksichtigung des Kündigungszeitpunktes ist keine Änderung der Praxis durch die ZKA-Empfehlung erkennbar. Bei 43 Kontolosen wurden Anträge auf Einrichtung eines Girokontos auf Guthabenbasis abgelehnt, wobei hier alle 43 Verweigerungen nach der ZKA-Empfehlung erfolgten.<sup>146</sup> Sofern Gründe für die Ablehnung angegeben wurden, entsprachen diese nicht den in der ZKA-Empfehlung als zulässig angegebenen Begründungen. In 55 Fällen wurden Guthabenkonten eingerichtet, wobei dies in 22 Fällen erst auf Intervention von Schuldnerberatungsstellen hin geschah.<sup>147</sup> Aufgrund der geringen Gesamtzahl von Fällen können diese Ergebnisse allerdings nur als beschränkt aussagekräftig gelten. Sie zeigen aber deutlich, daß die ZKA-Empfehlung das Problem des Zugangs zu Girokonten nicht lösen konnte;
- Nach Auskunft der Hamburger Electricitäts-Werke (HEW) zahlen rund 15% aller Kunden (871.000 Kunden insgesamt) ihre Rechnung bar ein;<sup>148</sup>
- die Deutsche Telekom gibt an, daß von insgesamt 40,9 Millionen Telefonkunden 1,4 Millionen ihre Rechnungen bei Postämtern und Kreditinstituten bar bezah-

---

144 Die Allgemeine Deutsche Direktbank schreibt "Bei Überschuldung empfehlen wir dem jeweiligen Interessenten, wegen der besseren Möglichkeit zur individuellen Prüfung des jeweiligen Sachverhaltes sich an ein sich in seiner unmittelbaren Nähe domiziliertes Kreditinstitut zu wenden", die Bank 24 "Personen, die so hoch verschuldet sind, daß für sie nur ein Konto auf Guthabenbasis in Frage käme, haben in der Regel bei der Abwicklung ihrer Bankgeschäfte einen Beratungsbedarf. Die BANK 24 bietet generell keine individuelle Beratung, daher können wir leider auch keine Guthabengirokonten für diesen Personenkreis anbieten."

145 Von den 112 Kündigungen wurden 20,5% von Genossenschaftsbanken, 38,4% von Sparkassen und 41,1% von Geschäftsbanken (inklusive Postbank) ausgesprochen. BAG-SB, a.a.O., S. 15;

146 In 65,1% der Fälle handelt es sich um Sparkassen, in 11,6% der Fälle um Genossenschaftsbanken, in 23,3% der Fälle um Geschäftsbanken. vgl. BAG-SB, a.a.O., S. 21. Wiederum müßten bei einer Bewertung die Marktanteile bedacht werden, wobei diese für die Gruppe der Guthabenkonteninteressierten sicherlich anders liegen, als die Grundgesamtheit, weswegen eine Aufstellung gewerteter Anteile für nicht sinnvoll gehalten wird.

147 Wie bei der unter der letzten Fußnote genannten Ablehnung sind auch bei der Vergabe von Girokonten auf Guthabenbasis die Sparkassen mit 53,4% überdurchschnittlich vertreten, - die Genossenschaftsbanken mit 24,7% und die Geschäftsbanken mit 21,9%. vgl. BAG-SB, a.a.O., S. 23

148 Brief der HEW an das IFF vom 16.6.1997



len.<sup>149</sup> Dies würde einem Prozentsatz von 3,4% entsprechen, wobei nicht klar ist, ob nicht bei den Kunden auch Geschäftskonten enthalten sind;

- die Bundesanstalt für Arbeit gibt für 1996 an, daß durch notwendige Post-Baranweisungen Kosten in Höhe von 60 Millionen DM entstanden sind und dies für 3 bis 4 Prozent der Leistungsempfänger gilt.<sup>150</sup> Bei ca. 4 Millionen Arbeitslosen in Deutschland ergibt sich daraus eine Zahl zwischen 120.000 und 160.000 Unversorgten, wobei die Sozialhilfeempfänger nicht einbezogen sind.

Diese Zahlen sind allerdings nicht direkt auf Girokontolose zu übertragen, weil zum Teil auch Barzahlungen vorgenommen werden, um Verrechnungen mit überzogenen Konten zu verhindern oder Kunden aus anderen Gründen von einem Girokonto Abstand nehmen.

Es gibt allerdings auch regionale Beispiele, wo mit Hilfe des Instruments "Girokonto auf Guthabenbasis" der überwiegenden Mehrheit der Kontolosen geholfen werden kann: so reduzierte sich die Anzahl der Postbar-Auszahlungen der Stadt Köln in 1995 von 8.500 auf 1.500, weil ein Geldinstitut bereit war, Sozialhilfeempfängern ein Konto auf Guthabenbasis anzubieten.<sup>151</sup> Leider kann dieses Vorgehen eher als Einzelfall denn als Regel angesehen werden.

Dieses Beispiel zeigt aber, daß das Instrument Girokonto auf Guthabenbasis funktionsfähig ist. Dies wird auch an der Gesamtzahl der eingerichteten Guthabenkonten deutlich: das ZKA führte im Frühjahr 1996 eine Erhebung durch, nach der in den ersten ca. 9 Monaten nach der Empfehlung mindestens 250.000 Konten eingerichtet worden sind.<sup>152</sup> Eine neuere Untersuchung ist nicht erfolgt. Leider gibt es auch keine Transparenz darüber, wieviele Anträge abgelehnt und wieviel Konten in der gleichen Zeit gekündigt worden sind sowie eine Differenzierung nach Institutsgruppen oder Instituten.

Aus den Zahlen von neuen Girokonten auf Guthabenbasis läßt sich keine Verbindung zu weiterhin unversorgten Privatpersonen herstellen. Daß es noch eine hohe Zahl von Unversorgten gibt, läßt sich aus den oben genannten Zahlen von Telekom, BAG-SB, HEW und Bundesamt für Arbeit schließen, weswegen in Deutschland auch nach der ZKA-Empfehlung eine unzureichende Versorgung mit Girokonten festzustellen ist.

#### *Betriebswirtschaftliche Kostengründe zur Ablehnung?*

Eines der Hauptargumente für die Ablehnung bzw. Kündigung von Girokonten sind dabei die Defizite, die der Zahlungsverkehr in diesen Fällen angeblich erwirtschaftet. In einer neueren, ausführlichen Studie zur Gesamtrentabilität des Privatgiroverkehrs am Beispiel zweier Sparkassen wird deutlich, daß

*"bei Einbeziehung der Gemeinkosten des Zahlungsverkehrs (Deckungsbeitrag II), nur noch in einer Phase inverser Zinsstruktur mit hohen kurzfristigen Zinssätzen ein positiver Dek-*

---

149 Pressemitteilung vom 23. Juni 1997: "Deutsche Telekom übernimmt Bareinzahlungsgebühren ab Juli nur noch bei Kunden mit Sozialanschlüssen", 32 Millionen Kunden zahlen per Abbuchungsverfahren, 7,5 Millionen überweisen monatlich. 10% der Bareinzahler sind Inhaber von Sozialanschlüssen. "Durch die Übernahme von Einzahlungsgebühren von durchschnittlich sechs bis sieben DM entstanden der Detuschen Telekom zuletzt jährlich Kosten in dreistelliger Millionenhöhe."

150 Nach Aussage des BAG-SB Vertreters Stark bei der öffentlichen Sitzung des Finanzausschusses am 19. März 1997 in Bonn, vgl. Ausschuß Drucksache 379, S. 89

151 vgl. BAG-SB, a.a.O., S. 11

152 Nach Aussage des ZKA-Vertreters Göbel bei der öffentlichen Sitzung des Finanzausschusses am 19. März 1997 in Bonn, vgl. Ausschuß Drucksache 379, S. 90

*cungsbeitrag erwirtschaftet werden kann. Die Overheadkosten sind in keinem Fall durch die Erlöse des Privatgiroverkehrs vollständig abgedeckt.*<sup>153</sup>

Es ist allerdings als fraglich anzusehen, ob dieses Ergebnis eine wirtschaftliche Begründung liefert, um Kundengruppen vom Giroverkehr auszuschließen, die als "besonders verwaltungsaufwendig" identifiziert wurden. Ginge es um das Prinzip des Abbaus von "Cross-subsidizing", wäre formal der gesamte Girokontenbereich, auf den die genannte Studie abhebt, abzubauen. Ob nun genau die vermeintlich verwaltungsintensiven Kundengruppen die Gesamtrentabilität negativ beeinflussen, ist noch nicht untersucht worden und wird hier angezweifelt, da gerade hier von überdurchschnittlichen Einkommen aus Dispositionszinserlösen ausgegangen werden kann. Für Guthabenkonten gilt allerdings sehr wohl, daß durch den Entfallen von Dispositionszinsen die Gesamtrentabilität sinkt, selbst wenn geringere Abschreibungen aus Forderungen berechnet werden. Dagegen können allerdings Opportunitätserlöse aus der niedrigen Verzinsung der Sichteinlagen auch hier in die Betrachtung der Gesamtrentabilität miteinbezogen werden.

Die Schlußfolgerung aus dieser Gesamtrentabilitätsstudie lautet also nicht unbedingt, daß Kosten durch Ausschluß von vermeintlich verwaltungsintensiven Kundengruppen gesenkt werden, sondern könnte genauso gut lauten, daß insgesamt durch stärkere Automatisierung standardisierter Dienstleistungen im Privatgiroverkehr Kosten gesenkt werden müssen, um das gesamte Marktsegment Privatgirokonten von Kosten zu entlasten.

Weiterhin ist zu bedenken, daß es bei der betriebswirtschaftlichen Frage, ob bestimmte Kundengruppen ausgeschlossen werden, um Grenzkosten geht: der Ausschluß senkt die Anzahl der Gesamtkonten auf welche die Gemeinkosten verteilt werden können. Eine betriebswirtschaftlich korrekte Analyse der Erlössituation aus Girokonten auf Guthabenbasis müßte also ungefähr lauten:

Erlöse aus den für den Zahlungsverkehr in Rechnung gestellten Preisen  
+ Opportunitätserlöse aus der niedrigen Verzinsung der Sichteinlagen  
- Grenzstückkosten  
- Grenzgemeinkosten und Grenz-Overheadkosten,

wobei alle Erlöse und Kosten auf die Produktgruppe "Girokonto auf Guthabenbasis" bezogen werden müßte. Eine solche Rechnung ist bisher noch nicht veröffentlicht worden und kann an dieser Stelle auch nicht nachgeholt werden. Im Zusammenhang mit unzureichender Versorgung mit Finanzdienstleistungen steht nicht im Zentrum der Analyse zu klären, ob eine Diskriminierung betriebswirtschaftlich sinnvoll ist. Die skizzierte Rechnung macht allerdings deutlich, daß das Kostenargument bisher noch nicht schlüssig vorgetragen worden ist.

Nicht nur die fehlende Kostenrechnung für Girokonten auf Guthabenbasis, auch die bisherige Gebührenpolitik im Zahlungsverkehr mit Schwankungen zwischen 274,50 DM bis 0 DM für ein vielgenutztes und 150 DM bis 0 DM für ein wenig genutztes Konto<sup>154</sup> läßt vermuten, daß die Gebührenstrategie weniger von dem Ziel der Kostendeckung als vielmehr von Marketingzielen beeinflusst ist. So bieten inzwischen fast alle Banken kostenlose Girokonten für Schüler, Auszubildende und Studenten an, da

---

153 Gerke/ Pfeufer-Kinnel, a.a.O., S. 158

154 vgl. Finanztest 4/97, "Wie auf dem Basar", S. 14-19, Zahlen für Modellkonto 1 und 3, jeweils bei Nutzung des Kontoauszugsdruckers.

dies als geeignete Strategie angesehen wird, um frühzeitig Kunden ans Haus zu binden. Das "kostenlose Girokonto für Gehaltsempfänger" (notwendig ist dabei ein monatliches Gehalt von über DM 2.000), mit dem sich die BfG-Bank insbesondere in der Einführungsphase 1995/96 profilierte, zeigt deutlich, daß es nicht um Kostendeckung, sondern um besondere Attraktivität bei einem bestimmten Kundensegment geht. Würde mit dem Kostenargument also an anderer Stelle der Produktzugang verwehrt, ließe sich daraus nur ableiten, daß dieses Kundensegment nicht erwünscht ist (sondern diskriminiert wird).<sup>155</sup>

### 3.1.3. Anzahl kontoloser Bürger

Statistiken über die Unterversorgung im Bereich des Zahlungsverkehrs, insbesondere darüber, wieviele Personen nicht über ein Girokonto verfügen, werden - dies ergab eine Umfrage des IFF - weder von der Deutschen Bundesbank, dem Bundesverband Deutscher Banken, dem Sparkassen- und Giroverband noch vom statistischen Bundesamt erhoben. (Dies könnte sich durch eine im Juni 1997 vom Bundestag beschlossene Initiative ändern, vgl. Abschnitt F. 3. c)

Nach einer Auskunft des Bundesverbandes der Deutschen Volks- und Raiffeisenbanken ergab sich für das Jahr 1992 bei deutschen Kreditinstituten ein Bestand von 77,4 Mio. privaten Girokonten. Allerdings ist diese Zahl allein nicht aussagekräftig, da eine Person über mehrere Konten verfügen kann, wie zum Beispiel über Wertpapierverrechnungskonten, Baukonten sowie Konten, die der Steuertransparenz dienen.

Eine wichtige Gruppe von potentiellen Kontolosen sind Überschuldete. Es wird geschätzt, daß es in Deutschland 1,5 bis 2 Mio. überschuldete Haushalte<sup>156</sup> gibt.

Ein wichtiger Indikator für die Anzahl kontoloser Bürger könnte in der Barzahlung von Dienstleistungen liegen, die üblicherweise per Dauerauftrag oder Überweisung getätigt werden. So zahlten, wie oben bereits genannt, im Mai 1997 15% der Stromkunden der HEW und 3,4% der Telefonkunden der Deutschen Telekom ihre Rechnung bar (wofür die Telekom noch 1997 eine Gebühr von 7 DM einführt).

Schätzungen vor der ZKA-Empfehlung gingen davon aus, daß im Bundesgebiet mindestens 500.000 Privatpersonen ohne Girokonto lebten<sup>157</sup>. Diese Zahl korrespondiert mit den angeblich ca. 6% der Bevölkerung, die nicht über ein Girokonto verfügen<sup>158</sup>.

Inwieweit die ZKA-Empfehlung quantitativ diese Anzahl senken konnte, oder ob durch steigenden Kostendruck und eine zunehmende Zahl von Arbeitslosen und Sozialhilfeempfängern auch die Zahl der Personen ohne Girokonto eher weiter gestiegen ist, kann ohne statistische Erhebungen nicht festgestellt werden. Die im nächsten Abschnitt angegebenen Zahlen von Kosten der öffentlichen Hand durch girokontolosen Zahlungsverkehr nach der ZKA-Empfehlung sowie die obigen Zahlen von HEW, Deutscher Te-

---

155 So deutlich möchte das dann aber doch keiner sagen: so wies der Pressesprecher der BfG-Bank dann auch weit von sich, ob es sich bei dieser Produktinnovation um das erste offen diskriminierende Produkt handele. vgl. Bank Watch Ausgabe 1-2,1996

156 BAG-SB-Info 4/93, S. 26; Stuttgarter Nachrichten vom 25.6.1994, S. 13

157 Vgl. Frankfurter Rundschau v. 17.11. 1994; diese Zahl wird von Anbieterseite häufig wegen der methodischen Herkunft kritisiert ("eine gegriffene Zahl"), gleichwohl aber in der Öffentlichkeit immer wieder genutzt, da es keine methodisch sauberen Zahlen gibt, welches nicht zu letzt an mangelnder Transparenz der Bankenveröffentlichungen liegt.

158 Vgl. Antrag der SPD-BT-Fraktion, BT-DrS 12/1110, S. 4

lekom und Bundesanstalt für Arbeit lassen aber die Vermutung zu, daß von einer grundlegenden Entspannung nicht ausgegangen werden kann.

#### 3.1.4. Individuelle und gesellschaftliche Folgen des eingeschränkten Zugangs zu Girokonten

Wie ein Leben ohne Girokonto funktioniert, ist für den Durchschnittsbürger heute nur noch schwer vorstellbar. Normalerweise geht man einfach zur nächstgelegenen Bank oder Sparkasse und eröffnet dort ein Konto, bekommt dazu Schecks und Kreditkarten sowie immer häufiger die Gelegenheit, Bankgeschäfte mittels Telefon oder Computer, mittlerweile auch an Sonn- und Feiertagen, von zuhause aus abzuwickeln.

Ohne ein Girokonto stellt sich die Realität beispielhaft folgendermaßen dar:

Die Miete würde der einzelne Hauseigentümer, sofern er in der Nähe wohnt, notfalls auch in bar annehmen; eine Verwaltungs- oder Wohnungsbaugesellschaft ist allerdings häufig nicht dazu bereit. Die Rechnungen von Telekom und Stadtwerken ließen sich unter Umständen auch noch in bar begleichen. Zahlungen an die Gerichtskassen in Rechtsstreitigkeiten oder Ratenzahlungen auf Prozeßkostenhilfe könnten ebenfalls noch in bar geleistet werden. Spätestens aber wenn Versicherung oder Versandhaus zu ihrem Geld kommen sollen, führt kein Weg an einer Bank oder Sparkasse vorbei.

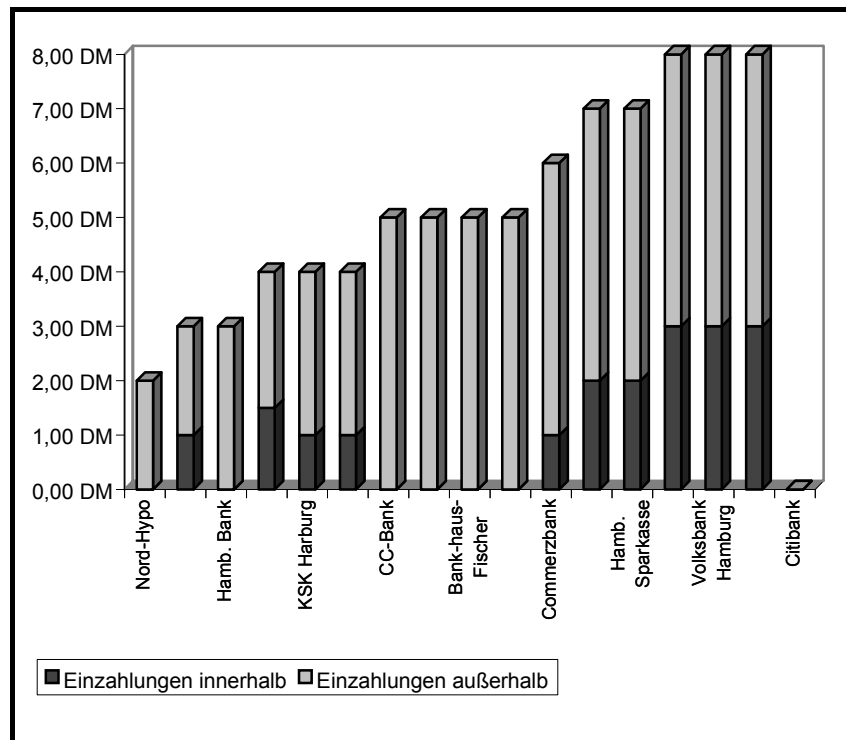
Allerdings ist die Bareinzahlung auf ein fremdes Konto eine kostenintensive Angelegenheit; die Commerzbank oder die Hamburger Sparkasse verlangen zum Beispiel 5 DM pro Transaktion. Teilweise werden für Einzahlungen auf institutsfremde Konten bereits 10 DM verlangt. Zehn Einzahlungen im Monat - das ist der Durchschnitt - belasten das Haushaltsbudget daher mit mindestens 50 DM. Das ist viel Geld gerade für diejenigen, die kein Girokonto besitzen, da Menschen ohne Bankverbindung häufig zu denjenigen gehören, die an der Grenze des Existenzminimums leben. Bei einem durchschnittlichen Sozialhilfesatz von 512 DM für Haushaltsvorstände und Alleinstehende beträgt das aufzubringende Minimum für die Bareinzahlungen auf fremde Konten 10% des Einkommens.

Allerdings bestehen auch bei den Gebühren für Bareinzahlungen auf fremde Konten zum Teil ganz erhebliche Differenzen<sup>159</sup>:

---

159 Quelle: Hamburger Abendblatt vom 6.9.1993, S. 19; die Citibank nimmt für Einzahlungen bei der Citibank keine Gebühr, für Transaktionen zu anderen Kreditinstituten liegen keine Angaben vor, bei Commerzbank, Deutsche Bank, Dresdner Bank, Hamburger Bank, Hamb. Landesbank, Hamb. Sparkasse, und Postbank handelt es sich um Mindestgebühren.

**Abbildung 5: Kostendifferenzen von Girokontotransaktionen (Stand 1993)**



Doch ein Konto ist nicht nur zum Bezahlen notwendig, sondern auch für den Erhalt bestimmter Leistungen, wie zum Beispiel Arbeitsentgelt, Renten- und Sozialleistungen, Versicherungsleistungen, Erstattungen von Steuerleistungen etc..

Für den Einzelnen ist das Leben ohne Konto daher nicht nur teuer und zeitaufwendig, sondern teilweise auch psychisch belastend, wenn zum Beispiel einem Arbeitgeber gegenüber eingestanden werden muß, daß keine Bankverbindung vorliegt. Nicht selten scheitern daran auch die Bemühungen um eine neue Arbeitsstelle, da der Arbeitgeber den mit der Entlohnung verbundenen Zusatzaufwand scheut, da die Arbeitsentgelte heute in der Regel unbar geleistet werden.

Neben den Kosten für den Einzelnen ergeben sich unmittelbare und mittelbare gesellschaftliche Kosten durch kontolose Bürger:

*Unmittelbare Kosten* zum Beispiel durch die Kosten von Barauszahlung und Ausstellung von Verrechnungsschecks durch Behörden:<sup>160</sup>

- von der Landesversicherungsanstalt Oberfranken und Mittelfranken konnten im Juli 1996 1.343 Renten nicht auf Girokonten überwiesen werden, was jährliche Kosten in Höhe von 239.597,04 DM verursacht;
- beim Arbeitsamt Stuttgart entstanden im Jahr 1995 für postbare Auszahlungen an 1300 Kontolose Kosten in Höhe von 380.400 DM;
- in Düsseldorf wurden im Herbst 1996 vom Sozialamt durchschnittlich 2.291 Sozialhilfeleistungen pro Monat als Postbaranweisung zu einer Gebühr von je 11 DM angewiesen, wofür Kosten in Höhe von 302.412 DM pro Jahr entstehen.

<sup>160</sup> vgl. BAG-SB, a.a.O., S. 11

*Mittelbare Kosten* entstehen zum Beispiel dadurch, daß Kontolosigkeit den Abschluß eines Arbeitsvertrages verhindert oder auch weiter dazu beiträgt, die zunehmende Wohnungslosigkeit zu etablieren, da auch Vermieter ihre Verträge unter anderem oft von der Angabe einer Kontoverbindung abhängig machen. Bei der angespannten Situation am Arbeitsmarkt können sich Stellenbewerber eine Kontolosigkeit mit den damit verbundenen Imageproblemen und realen Kosten für die Arbeitgeber nicht mehr leisten.<sup>161</sup> Auch Vermieter akzeptieren kontolose Bewerber für eine Wohnung ungern, da dies als Symptom für Zahlungsunfähigkeit angesehen wird.

## 3.2. Wohneigentum für Schwellenhaushalte

### 3.2.1. Gegenstand

Die Bürger der Bundesrepublik Deutschland verfügen bisher im Vergleich zur übrigen Europäischen Union noch über relativ wenig Wohneigentum. Im Vergleich: In West- und Ostdeutschland beträgt die Eigentumsquote 41,7% bzw. 29,0%<sup>162</sup>, in Großbritannien über 60%, in den Niederlanden 48 % und in Irland 81%.<sup>163</sup> Damit zeigt sich, nicht nur im Unterschied zu ländlich strukturierten Staaten, daß die Wohneigentumsquote mit unter 40% in Deutschland ausbaufähig und, nach erklärtem Ziel der politisch Verantwortlichen, auch erhöhungsbedürftig ist.

---

161 Landesarbeitsamt NRW: "Zur Überschuldung von Arbeitslosen - Ursachen, Befunde, Strategien", 1995, zusammengefaßt in: Evers, J.: Überschuldung: Folge und Ursache von Arbeitslosigkeit", in: Informationsdienst zu Finanzdienstleistungen BankWatch, Ausgabe Januar/ Februar 1996

162 Zahlen für 1995, vgl. Presseinfo Nr. 6, 23.05.1997, Verband der Privaten Bausparkassen sowie des Bundesbauministeriums vom November 1996

163 Vgl. Herrling, Erich und Federspiel, Wolfgang: Wege zum Wohneigentum, 4. Auflage, München 1995, S. 15

**Tabelle 7: Anteil der Haushalte mit Wohneigentum an allen Haushalten in Prozent**

Ostdeutschland	27%
Westdeutschland	42%
Niederlande	48%
Dänemark	52%
Frankreich	54%
Portugal	66%
Luxemburg	67%
Großbritannien	68%
Belgien	70%
Italien	75%
Griechenland	77%
Spanien	78%
Irland	81%

Quelle: Bundesbauministerium November 1996

Obwohl der Erwerb von Wohneigentum zur eigenen Nutzung viele Vorteile aufweist (Eigentum ist langfristig preiswerter als Miete; es dient der Alterssicherung; keine Zahlung mehr von "verlorenem Geld" in die Tasche des Vermieters etc.), kann aus heutiger Sicht in den nächsten Jahren kaum mit einer Verbesserung der dargestellten Wohneigentumssituation gerechnet werden.

Stetig steigende Investitionskosten (zum Beispiel bundesdurchschnittlicher Preisanstieg bei Eigentumswohnungen in Höhe von 10,6 % pro Jahr (Zeitraum 1990 - 1994)<sup>164</sup> sowie Nachfrageüberhänge bei bezahlbarem Wohnraum spiegeln sich in Mieterhöhungen wieder. Auch wenn sich die Mietpreisspirale jüngst etwas verlangsamt hat, werden die Mietsteigerungen auch weiterhin anhalten. Mit einem Ende dieser Entwicklung ist erst ab 2005 zu rechnen.<sup>165</sup>

Für Mieter stellt sich das Problem, daß sie bei sinkenden Realeinkommen steigende Kaltmieten und Mietnebenkosten tragen müssen und ihnen daher eine notwendige Eigenkapitalbildung zum Erwerb von Wohneigentum kaum bzw. nicht möglich ist.

Um die sozialpolitisch und wirtschaftlich schwierige Situation hinsichtlich hoher Mieten und Investitionskosten abzumildern, greift der Staat teilweise regulierend in den Wohnungsmarkt ein. Neben Steuervorteilen werden traditionell Subventionen wie Fördermittel und Zinsvergünstigungen im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus sowie Wohngeld gewährt, die jedoch nur Mietern mit sehr geringem Einkommen zugute kommen.

Steuervorteile erhalten in erster Linie Vermieter (auch indirekte Eigentümer wie zum Beispiel Gesellschafter bei geschlossenen Immobilienfonds) und Eigennutzer von Immobilien. Im Regelfall sind die steuerlichen Vorteile für Vermieter (zum Beispiel Absetzbarkeit sämtlicher Werbungskosten bei zumeist hohem Fremdkapitaleinsatz) allerdings größer als für Eigennutzer. Mietzahlungen bei Eigennutzung sind demgegenüber grundsätzlich nicht absetzbar. Das Gleiche gilt für die Mehrwertsteuer, für die bei privaten Mietern regelmäßig keine Vorsteuerabzugsfähigkeit besteht.

<sup>164</sup> Vgl. Junghanns, Karina: Immobilien, in: Handelsblatt vom 01./02.12.1995, S. 33

<sup>165</sup> Vgl. Herrling, Erich und Federspiel, Wolfgang, S. 8

Bei den jetzigen Rahmenbedingungen konzentriert sich das öffentliche Fördersystem auf<sup>166</sup>:

- (1) direkte Mietzuschüsse (“Wohngeld”<sup>167</sup>) an Mieter mit sehr geringem Einkommen,
- (2) Subventionierung der Erstellung von “gebundenem”<sup>168</sup> Mietwohnungsbau, d.h. solchem, der für eine festgelegte Zeit zu begrenzten Mietkosten an einkommensschwache Mieter vergeben wird,
- (3) steuerliche Vergünstigungen und direkte Zuschüsse (“Kinderbaugeld”) von Wohneigentumserwerb und -bau.

Im ersten Fall kommt die Subventionierung einkommensschwachen Menschen zu Gute, die sich ohne diese Zuschüsse auf dem freien Wohnungsmarkt keine Wohnung leisten könnten. Im zweiten Fall nutzt die Subventionierung vor allem Wohnungsbaugesellschaften und Kapitalanlegern, welche ausreichend Kreditwürdigkeit oder Kapitalvermögen besitzen, um größere Investitionsprojekte durchzuführen. Die Rentabilität solcher Investitionsprojekte ist während der Preisbindung der Miete gering, nach Auslauf der Bindung jedoch hoch. Häufig gibt es eine Kombination aus dem ersten und zweiten Fall: die Mieter eines öffentlich gebundenen Wohnungsbaus sind zweckgebunden einkommensschwach und erhalten daher neben der niedrig gehaltenen Miete auch direkte Mietzuschüsse. Im dritten Fall profitieren höhere Einkommenschichten von der Subventionierung, da nur sie die Voraussetzungen mitbringen, um überhaupt Wohneigentum bilden zu können und damit in den Genuß der Subventionen zu kommen. Die Gründe dafür werden unter genauer skizziert.

Für Schwellenhaushalte, also solche, die zwischen der später zu definierenden Gruppe von Gruppe 1 und 3 liegen, greift das Fördersystem nicht. Für Mietzuschüsse (Fall 1) oder zweck- bzw. mietpreisgebundene Wohnungen (Fall 2) ist ihr Einkommen zu hoch, zur Bildung von Wohneigentum zu niedrig. Sie erlangen auch mit der angebotenen öffentlichen Förderung keine ausreichende Kreditwürdigkeit, um an eine Wohneigentumsfinanzierung zu kommen. Die Gründe hierfür werden im folgenden erläutert. Diese Schwellenhaushalte sind in der Folge vom Wohneigentum ausgeschlossen, was weitreichende soziale Folgen hat (und den Handlungsspielraum beispielsweise innerstädtischer Revitalisierungsstrategien einengt). Dabei sind Finanzdienstleistungsprodukte denkbar, mit denen auch für Schwellenhaushalte eine Wohneigentumsfinanzierung möglich wird. Dies wird in *Kapitel 4* demonstriert.

---

166 Eine ausführliche Erläuterung des komplexen deutschen Wohnungsbaufördersystem kann hier nicht erfolgen, - vgl. Reifner, U.: Wohnraumfinanzierung von Schwellenhaushalten, Hamburg 1995

167 vgl. Reifner, Schwellenhaushalte, a.a.O., S. 23f.; 1994 bekamen 2,7 Millionen Haushalte in Deutschland Wohngeld, wofür der Bund und die Länder 5,7 Milliarden DM ausgaben. Der durchschnittliche monatliche Beitrag lag bei DM 132 für Nicht-Sozialhilfeempfänger und 250 DM (in West) bzw. 187 DM (in Ost). vgl. Stuttgarter Nachrichten, 03.09.96, S. 7

168 Es gibt den sogenannten ersten, zweiten und dritten Förderweg. Diese unterscheiden sich durch unterschiedliche Methoden der Förderung (z.B. Steuerbegünstigung oder direkte Zuschüsse), Art der Zweckbindung, sowie Länge und Höhe der Mietpreisbindung. Generell gilt: um so stärker bezuschußt ein Bauprojekt ist, desto länger und niedriger ist die Miete gebunden. vgl. Reifner, Schwellenhaushalte, a.a.O., S. 24-28



### 3.2.2. Die Lücke im Marktangebot

Geht man davon aus, daß keine weiteren banküblichen Sicherheiten vorhanden sind, - und dies ist für Schwellenhaushalte typisch, da Wohneigentum die erste sicherheitsbildende Maßnahme sind, werden die folgenden Mindestanforderungen an eine Baufinanzierung gelegt:

*Eigenkapital:* Üblich ist es zu verlangen, daß 20 bis 30% der Kauf- oder Baukosten vom potentiellen Kreditnehmer als Eigenkapital aufgebracht werden. Dies wird von der Baufinanzierungs-Ratgeberliteratur für sinnvoll gehalten und von Banken nicht angezweifelt, auch wenn zum Teil unter dieser Schwelle finanziert wird.<sup>169</sup>

*Monatliche Finanzierungsanforderungen:* Die typischen Finanzierungsformen in Deutschland<sup>170</sup> sind Annuitätendarlehen ("Hypothekenkredite"), Bausparfinanzierungen und Kombinationen aus Hypothekendarlehen mit Kapitallebensversicherungen. Für die weitere Argumentation wird das häufigste Finanzierungsinstrument, das Annuitätendarlehen, gewählt, da dies zudem die geringste monatliche Belastung mit sich bringt und damit für Schwellenhaushalte die günstigste Finanzierungsvariante bietet. Bei den Anfang 1997 sehr günstigen Zinskonditionen betrug die durchschnittliche Zinsbelastung für ein 10 Jahre gebundenes Darlehen<sup>171</sup> 6,83%<sup>172</sup>. Dazu kommt eine Tilgungsanforderung von mindestens 1%. Es ergeben sich pro aufgenommenen 100.000 DM monatliche Finanzierungskosten von 1.879 DM..

*Öffentliche Förderung:* Seit 1.1.1996 gilt eine reformierte Wohneigentumsförderung: Antragsberechtigt ist jeder Steuerpflichtige, der im Antragsjahr und dem vorhergehenden Jahr durchschnittlich weniger als 120.000 DM (für steuerlich zusammen veranlagte Ehepaare 240.000 DM) verdient hat. Für Eigenheimneubau werden 8 Jahre mit jeweils 5% (Höchstgrenze 5.000 DM bei Neubau) der Herstellungs- oder Anschaffungskosten des Wohnobjekts und dem dazugehörigen Grund und Boden gefördert. Für gebrauchte Immobilien (ab 2 Jahre nach Fertigstellung) beträgt die Förderung 2,5% (höchstens 2.500 DM). Weiterhin wird für jedes Kind ein Baukindergeld von 1.500 DM pro Jahr (für acht Jahre) gezahlt.

*Durchschnittliche Kosten von Wohneigentum:* Natürlich hängen die Kosten von Wohneigentum von Lage, Größe und Qualität ab. Für 125qm Wohnfläche (Einzelhaus freistehend mit Grundstück) und mittlerer Wohnqualität zahlte man 1995 im Durchschnitt zwischen 300.000 DM (Dresden) und 875.000 DM (München)<sup>173</sup>. Der Verband der Hypothekbanken stellte bei einer Befragung seiner Mitgliedsinstitute fest, daß in 1992 Eigenheime im Durchschnitt 400.000 DM gekostet haben: Neubauten 430.000 DM und Bestandsobjekte 360.000 DM.<sup>174</sup> Da die Baukosten und Preise am Gebrauchtmrkt seitdem weiter gestiegen sind, kann heute von höheren Werten ausgegangen werden.

---

169 vgl. Evers, J., Beratungsqualität von Banken, a.a.O. 1995

170 Vgl. Reifner, Schwellenhaushalte, a.a.O., S. 35-40

171 Dies ist wiederum für Schwellenhaushalte die typischerweise empfehlenswerte Finanzierungsform, da kürzere oder variable Zinsbindungen ein zu hohes Risiko beinhalten.

172 vgl. Deutsche Bundesbank, Monatsbericht März 1997, S. 45 (Streubreite: 6,59 - 7,34)

173 vgl. Eigenheim - wie teuer?, Der Langfristige Kredit 23/95, S. 776

174 Handelsblatt 30.04.1993, S. 3

Es ergibt auf der Basis obiger Zahlen die folgende Tabelle<sup>175</sup>:

**Tabelle 8: Finanzierungskosten beim Erwerb eines gebrauchten Eigenheims (neu gebauten Eigenheims)**

	<b>ledig oder Ehepaar, kinderlos</b>	<b>Ehepaar mit zwei Kin- dern</b>
<b>Finanzierungssumme Bestands- objekt (Neubau)</b>	DM 360.000 (430.000)	DM 360.000 (430.000)
<b>notwendiges Eigenkapital (20%)</b>	DM 72.000 (86.000)	DM 72.000 (86.000)
<b>Annuität (für die restlichen 80% bei 6,83% und 1% Tilgung<sup>176</sup>) pro Monat</b>	DM 1879,- (2.244,-)	DM 1879,- (2.244,-)
<b>abzüglich öffentlicher Förderung in den ersten 8 Jahren (pro Jahr)</b>	DM 2.500 (5.000)	DM 5.500 (8.000)
<b>dto. (pro Monat)</b>	DM 208 (416)	DM 458 (667)
<b>monatliche Finanzierungskosten bei vorhandenem <i>Eigenkapital</i> (20%)*</b>	DM 1.671,- (1.828,-)	DM 1.421,- (1577,-)
<b>monatliche Finanzierungskosten bei <i>durchschnittlichem Eigenkapi- tal von DM 44.000*</i></b>	DM 1.854,- (2.103,-)	DM 1.604,- (1.852,-)
<b>monatliche Finanzierungskosten wenn <i>kein Eigenkapital vorhan- den</i> *</b>	DM 2.141,- (2.389,-)	DM 1.891,- (2.138,-)

\* diese Raten sind in den ersten 8 Jahren gültig. Nach Ablauf der öffentlichen Förderung würden die Raten um diesen Betrag erhöht werden. Da nach 8 Jahren schon ein Teil des Kreditbetrages getilgt ist, wurde dieser Kostenanstieg hier nicht weiter betrachtet.

Im Ergebnis ist ersichtlich, daß für ein durchschnittliches gebrauchtes Eigenheim mindestens 72.000 DM Eigenkapital und ein monatlich frei verfügbares Einkommen von

175 In 1994 wurden in Westdeutschland 475.000 Haushalte selbstgenutztes Wohneigentum erworben: 180.000 Neubauten, 220.000 Gebrauchtobjekte und 75.000 Schenkungen bzw. Erbschaften, vgl. GdF Wüstenrot, Der Langfristige Kredit, 4/95, S. 4)

176 Eine 1% Tilgung wird typischerweise bei Hypothekenfinanzierungen verkauft. Um den Kredit abzuzahlen sind ungefähr 30 Jahre notwendig. Eine 1% Tilgung bedeutet zudem, daß nach 10 Jahren der zu finanzierende Betrag um 10-15% gesunken ist und damit das Umfinanzierungsrisiko sinkt.

1.671 DM notwendig sind. Würde man die Eigenkapitalanforderung reduzieren (wie es bereits in Ländern wie den USA und Großbritannien bis auf 2-3% downpayment erfolgt ist), die damit verbundenen erhöhten Risiken einer Insolvenz<sup>177</sup> in Kauf nehmen oder durch verbesserte Produktgestaltung minimieren, so würde im Extremfall mit 0% Eigenkapital eine monatliche Rate von 2.141 DM zu zahlen sein. Für den Bau eines Eigenheims würde sich eine Eigenkapitalanforderung von 86.000 DM und ein monatliche verfügbares Einkommen von 1.828 DM ergeben, ohne Eigenkapital ergäbe sich ein Betrag von 2.389 DM. Vergleicht man diese Zahlen mit den Einkommensvoraussetzungen, wird die Problematik von Schwellenhaushalten klar. Aus einer Studie von 1992 über Hamburger Haushalte<sup>178</sup> geht hervor: Haushalte mit dem Wunsch des Wohneigentumserwerb (42% aller Haushalte) verfügen durchschnittlich über ein Nettoeinkommen von 3.700 DM. Dieses liegt 900 DM über dem Durchschnittsnettoeinkommen aller Haushalte. Eine Belastung von 31% des Einkommens würden diese Haushalte als erträglich ansehen (ca. 1.157 DM Belastung inkl. Zins, Tilgung und Betriebskosten), im Vergleich zu ca. 19% Belastung aufgrund der derzeitigen Brutto-Kaltmiete. Bei Kauf eines gebrauchten Eigenheims im Werte von 360.000 DM würde ihre Belastung bei ausreichendem Eigenkapital aber bei 45% (vgl. Tabelle Kosten nach öffentlicher Förderung) liegen. In der Regel verfügen diese Haushalte aber nicht über ausreichendes Eigenkapital: durchschnittlich besitzen diese Haushalte 37.000 DM, die Hälfte der bau- und kaufwilligen Haushalte verfügt über fast gar kein Eigenkapital. Auch die Haushalte, die bereits länger sparen, besitzen durchschnittlich nur 44.000 DM Eigengeld. Würde man dieses Eigengeld einrechnen, ergäbe sich eine monatliche Rate von 1.854 DM und damit ein Anteil vom Nettoeinkommen von 50%. Für Käufer ohne Eigengeld ergibt sich eine Rate von DM 2.141,- (58%). Für eine Familie mit zwei Kindern sinkt durch die höhere öffentliche Förderung die Rate bei 20% Eigenkapital auf 1.421 DM oder 38%. Damit rückt eine Finanzierbarkeit in realistische Nähe (in den USA ist ein Aufwand von 38% des Nettoeinkommens für Wohneigentum üblich).

Für einen Neubau verschlechtern sich die Zahlen trotz höherer öffentlicher Förderung.

Für den überwiegenden Teil der Gruppe der Haushalte, die Wohneigentumserwerb planen, bleibt damit Wohneigentum ein ökonomisch unerfüllbarer Traum, der nicht näher in die Konkretisierung genommen wird. Dies zeigt auch ein Vergleich mit der Gruppe von Haushalten, die in den nächsten zwei Jahren bauen oder kaufen wollen: ihnen stehen durchschnittlich 50.000 bis 150.000 DM an Eigengeld und ein Nettohaushaltseinkommen von 6.000 DM zur Verfügung.

Eine weitere Zahl bestätigt die Diskrepanz zwischen Wunsch nach Wohneigentum und ökonomischer Realisierbarkeit: häufig äußert sich der langfristige Wunsch nach Wohneigentum im Abschluß eines Bausparvertrages. Davon werden aber nach Schätzungen des IFF nur 50% in späteres Wohneigentum investiert - die restlichen brechen ab und geben wahrscheinlich damit den Traum von Wohneigentum auf.

## **Wer kann sich Wohneigentum in Deutschland leisten?**

---

177 In 1995 gab es ungefähr 45.000 Zwangsversteigerungen im Wert von über 13 Milliarden DM in Deutschland. vgl. Wirtschaftswoche, 14.12.1995, S. 122. Zu den Risiken einer Baufinanzierung vgl. Reifner u.a., Risiko Baufinanzierung, 2. Auflage 1996, Kriftel

178 durchgeführt von F+B Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt GmbH, im Auftrag der LBS Öffentliche Bausparkasse Hamburg im Jahr 1992

Auf der Grundlage der obigen Werte (Kosten von gebrauchtem Wohneigentum durchschnittlich 360.000 DM, vorhandenes Eigenkapital durchschnittlich 44.000 DM, Finanzierungskosten ohne Kinder monatlich 1.854 DM, mit Kindern 1.604 DM) ergibt sich für die in der nachfolgenden Tabelle ersichtliche Einkommensstruktur in Deutschland das folgende Bild zum Zugang zu Wohneigentumsfinanzierungen: (Dabei wird allerdings nicht beachtet, daß ein ganz erheblicher Anteil des Wohneigentums durch Einkommen aus Erbe oder Vererbung von Wohneigentum zustande kommt.)

- für 41% (bis 2.500 DM Nettoeinkommen) ist die Finanzierung von Wohneigentum auf der Basis des eigenen Einkommens nicht realistisch, da über 74% (mit Kindern 64%) des Nettoeinkommens dafür genutzt werden müßten.
- Wenig realistisch ist auch eine Finanzierung für Nettoeinkommen von 2.500 DM bis 3.000 DM, wo mindestens 61% (mit Kindern 53%) aufgewendet werden müssen. Somit fallen 52% (Nettoeinkommen 0-3.000 DM ) der Haushalte in Deutschland für eine Wohneigentumsfinanzierung aus.
- Als Schwellenhaushalte würde man Nettoeinkommen von 3.000 bis 5.000 DM bezeichnen. Diese würden mit 61-37% (bei Kindern 53-32%) des Einkommens im jetzigen System überwiegend keine Wohneigentumsfinanzierung erhalten. Dies sind 26% aller Haushalte.
- Haushalte mit DM 5.000-7.500 Nettoeinkommen würden dagegen zum Teil eine Finanzierung erhalten und bestehen können, zu einem anderen Teil, je nach Region, weiter in die Gruppe der Schwellenhaushalte fallen. Durch die öffentliche Förderung ergibt sich für Haushalte mit Kindern bei den Einkommensklassen 5.000, 6.000 und 7.000 DM ein Nettoeinkommensanteil von 32%, 27% und 23%, was finanzierbar erscheint. Kinderlose Haushalte mit 5.000 bis 6.000 DM Nettoeinkommen haben dagegen 37%-31% Finanzierungsanteile - diese könnten schon zu den Schwellenhaushalten mit Finanzierungsproblemen gehören. Sicherlich müßten hier die erhöhten Lebenshaltungskosten von Familien mit Kindern beachtet werden, um zu realistischen Ergebnissen zu kommen. Dies sind 9,6% der Haushalte.
- Haushalte über DM 7.500 Nettoeinkommen haben dagegen keine Probleme, eine Wohneigentumsfinanzierung zu erhalten und auch durchzuhalten. Dies sind 3,5% der Haushalte.

**Tabelle 9: Privathaushalte im Mai 1992 nach monatlichem Haushaltsnettoeinkommen**

Einkommen in DM	Anzahl in Tausend	Anteil an Gesamthaushalten*	kumuliert
unter 1000	2565	0,072	0,072
1000-1800	5813	0,162	0,234
1800-2500	6442	0,180	0,414
2500-3000	3627	0,102	0,516
3000-4000	5751	0,161	0,677
4000-5000	3634	0,102	0,779
5000-7500	3410	0,096	0,875
>7500	1233	0,035	0,91
sonstige	3224	0,090	1
Insgesamt	35.700	1	

Quelle: Statistisches Jahrbuch 1994, S. 71; eigene Berechnung

### 3.2.3. Ergebnis

Bei durchschnittlichen Kosten für gebrauchtes Wohneigentum von 360.000 DM, einem Eigenkapitalbestand von 44.000 DM und Finanzierungskosten nach Abzug der öffentlichen Förderung von 1.854 DM (1.604 DM für Familien mit Kindern) sind *51% der Haushalte nicht in der Lage* eine Wohneigentumsfinanzierung zu erhalten und sicher durchzuführen. Sie müssen nach Abzug der öffentlichen Förderung mindestens 61% (mit Kindern 53%) ihres Nettoeinkommens verwenden. Zu den *Schwellenhaushalten* würden *mindestens 26%* zählen. Sie erhalten bei den bestehenden Finanzierungsbedingungen wegen mangelnder Kreditwürdigkeit wahrscheinlich keine Finanzierung und haben mit hohen Insolvenzrisiken zu rechnen. Hier wäre ein Anteil von 61-37% (bei Kindern 53-32%) vom Nettoeinkommen für Wohneigentum aufzubringen. Weitere 9,6% haben Nettoeinkommen von 5.000-7.500 DM und gehören zum Teil zu den Schwellenhaushalten, zum Teil zu den 3,5%, die mit über 7.500 DM problemlos Wohneigentum finanzieren können.

Verbesserte Finanzierungsformen würden vor allem den 26 bis 30% der Schwellenhaushalte die Bildung von Wohneigentum ermöglichen können. Exemplarische Vorschläge für solche Finanzierungsformen werden in *Kapitel 4* beschrieben.

### 3.2.4. Ein deutsches Phänomen?

Die ausgemachte Versorgungslücke zur Wohneigentumsfinanzierung von Schwellenhaushalten wird auch in anderen europäischen Ländern auszumachen sein (differenziert durch andere öffentliche Förderung, andere Finanzierungssysteme und Immobilienpreise), für Deutschland ist aber von einer überdurchschnittlichen hohen Lücke auszugehen, da hier sowohl Immobilienpreise wie auch Kreditwürdigkeitsanforderungen höher sind. In Großbritannien sind durch deutlich niedrigere Immobilienpreise und geringere Eigenkapitalanforderungen mehr Menschen in der Lage, eine Wohneigentumsfinanzierung zu erhalten.

zung zu erreichen. Die Wohneigentumsquote liegt dort über 60%.<sup>179</sup> In Frankreich ist dagegen von einer ähnlichen Versorgungslücke auszugehen.

### 3.3. Finanzierung von Selbstbeschäftigung: Micro Lending

#### 3.3.1. Gegenstand

Micro Lending ist eine in Entwicklungsländern sowie den USA verbreitete Technik<sup>180</sup> der Kleinstkreditvergabe an niedrigschwellige Existenzgründer. Das Ziel der Kreditnehmer ist zumeist die ökonomische Selbständigkeit und die Ablösung von staatlichen Transferleistungen und Abhängigkeiten. Anders als bei typischen Existenzgründungen von Kleinunternehmen geht es dem Gründer mehr um das Ziel Selbstbeschäftigung (so werden Micro Lending-Projekte im Englischen auch als "self-employment projects" bezeichnet) als um Gewinne und Wachstum. Die meisten Micro Lending Projekte bleiben 1 bis 2 Personen Betriebe - häufig wird noch nicht einmal eine ganze Existenz, sondern nur eine Nebenbeschäftigung gegründet.

Diese Niedrigschwelligkeit macht sie für das typische Bankgeschäft in der Existenzgründungsphase untauglich: sie haben keine Sicherheiten aufzuweisen, es fehlen zentrale Know-how Voraussetzungen, und die Geschäftsidee ist nur ansatzweise entwickelt.

Die Technik des Micro Lending besteht aus einer Gruppenbildung, über die Know-how effektiv in eine Gruppe von Existenzgründern eingespeist werden kann, in der sich die Mitglieder gegenseitig unterstützen und in der gemeinsam finanzielle Sicherheiten (durch begrenzte gegenseitige Bürgschaften und eine Ansparphase) und Selbstbewußtsein gebildet, sowie die Geschäftsideen weiterentwickelt werden. Um die Verwaltungskosten für Kreditwürdigkeitsprüfung und Qualifizierungsmaßnahmen zu verringern, wird ein System von "Büchern zum Selbststudium der Selbständigkeit" ("kit for self-employment") und ein soziales Kontroll- und Unterstützungsnetzwerk implementiert.

Es zeigt sich, daß zumindest vor dem Hintergrund der amerikanischen Voraussetzungen Micro Lending ein geeignetes Instrument ist, um vor allem im bestehenden Wirtschaftssystem nur noch schwer integrierbare Menschen (Langzeitarbeitslose, alleinerziehende Mütter, Migranten und gesellschaftliche Randgruppen) zurück in die ökonomische Selbständigkeit zu führen. Aus Sicht der Finanzdienstleistungen werden mit Micro Lending Menschen wieder "bankable" gemacht.

In den USA gibt es bereits mehr als 400 Micro Lending-Organisationen. In Europa ist dieses System vor allem über die französische Organisation ADIE bekannt geworden, die 1996 mehrmals in den deutschen Medien vorgestellt wurde. Eine zumindest von der Öffentlichkeitswirksamkeit ebenso erfolgreiche Umsetzungsstrategie ist der englische Princess Youth Business Trust (PYBT). In Deutschland ist noch keine Anwendung bekannt.

---

179 vgl. Johnson, S., Mortgage Debt in the United Kingdom, in: Reifner, Ford (ed.), Banking for People, p. 267

180 In den USA werden Micro Lending Programme unter anderem über Small Business Administration (SBA)- Programme abgewickelt. Damit wurden 1995 über 60.000 Kredite mit einem Volumen von etwa 10 Milliarden Dollar vergeben. Der durchschnittliche Kredit beträgt in diesem Programm 10.000 Dollar, der maximale Kreditbetrag ist auf 25.000 Dollar beschränkt. vgl. Jacob, H.-R./ Warg, M., Micro Lending-Ansätze für das klassische Kreditgeschäft, in: Die Bank 6/97, S. 335-337

### 3.3.2. Die Nachfrage nach Micro Lending Programmen

Die Nachfrage nach Micro Lending-Produkten läßt sich schwer nachweisen, da sie

- erst durch ein Angebot entsteht - die Nachfrager finden unter den jetzigen Bedingungen keinen Markt, auf dem sie ihren Bedarf ausdrücken können. Auch die Interessenten, die im normalen Existenzgründungsverfahren scheitern, sind nur schwierig zu identifizieren, weil sie schon *vor* einer formalen Kreditantragstellung herausfallen:
- die eigene Geschäftsidee bzw. das -potential wird nicht erkannt und daher nicht formuliert,
- durch Respekt vor der Institution Bank und negativen Erfahrungen mit Finanzdienstleistungen kommt es nicht zum Erstkontakt,
- beim Erstkontakt mit einer Bank werden als unerfüllbar oder demotivierend empfundene Bedingungen vor eine Kreditantragstellung gestellt (Kredithöhe, ausformulierter Geschäftsplan, positive Kreditgeschichte/Schufa-Auskunft, Sicherheiten), die dadurch nicht erfolgt.
- über aktive Akquisition erschlossen wird - aus den Erfahrungen bestehender Micro Lending-Organisationen ist zu entnehmen, daß Nachfrage insbesondere dadurch entsteht, daß der Kreditvergabemanager sein Marktsegment (ein Stadtteil, eine Branche, eine Region) bearbeitet und geeignete Kandidaten anspricht. Im amerikanischen wird dies "grassroot" oder "door-to-door" Verfahren genannt: der Manager geht in einem Stadtteil von Haus zu Haus, spricht mit Repräsentanten von Informationsnetzwerken (Sozialarbeiter, Bürgervereine, etc.) und liest die Dienstleistungsangebote in den Kleinanzeigen von Zeitungen.

Nachweisen läßt sich dagegen ein Bedarf nach Dienstleistungen, zu deren Erstellung Unternehmungen benötigt werden, die typische Kunden von Micro Lending-Programmen wären. In einer europäischen Studie zu lokalen Dienstleistungen<sup>181</sup> werden 17 Geschäftsfelder<sup>182</sup> vom Bedarf her als relevant identifiziert und daraus für Deutschland ein Potential von 119.200 bzw. 164.000 Arbeitsplätzen abgeleitet.<sup>183</sup>

---

181 European Commission: Local Development and Employment Initiatives, an Investigation in the European Union; March 1995 - Sec 564/95

182 Alltagsservice: Hilfe im Haushalt, Kinderbetreuung, neue Informations- und Kommunikationstechnologie, Betreuung und Integrationshilfe junger benachteiligter Menschen; Dienstleistungen zur Lebensqualitätsverbesserung: Renovierung, Sicherheit, lokaler öffentlicher Verkehr, Entwicklung öffentlicher Plätze, lokale Geschäfte; Kultur- und Freizeitdienstleistungen: Tourismus, Medien, Förderung von Kulturerbe, lokales Kulturprogramm; Umweltservice: Müllmanagement, Wassermanagement, Naturschutz und Pflege, Management von Emission

183 a.a.O., S. 31ff

**Tabelle 10: Arbeitsplatzpotential in lokalen Dienstleistungen<sup>184</sup>**

	Frankreich		Großbritannien		BR Deutschland	
	ex-ante	ex-post	ex-ante	ex-post	ex-ante	ex-post
Vollzeitarbeitsplätze	124.500	235.000	431.800	610.000	119.200	164.000
Im privaten Sektor	100.500	211.000	-	-	380.500	558.700
Im öffentlichen Sektor	24.000	24.000	-	-	51.300	51.300
Kosten (Mio. ECU)	3.196,3	2.907,1	1.133	1.128	6.387	6.492
Kosten ECU pro Arbeitsplatz	25.570	12.085	9.500	6.923	15.183	10.628

Die Studie empfiehlt, zur Ausschöpfung der Beschäftigungs- und Wachstumspotentiale im Bereich von sozialen Dienstleistungen ein Sample neuer Politikformen verbunden mit *neuen Finanzierungsinstrumenten*, die als eine gezielte Kombination der Instrumente des Micro Lending und der produktiven Einbindung von Mitteln der Sozialhilfe bzw. der Bundesanstalt für Arbeit transferierbar sind und zum Teilin der EU-Studie so auch vorgeschlagen werden.<sup>185</sup> Folgt man der Einschätzung dieser Studie, daß in den genannten Geschäftsfeldern ein Bedarf nach lokalen Dienstleistungen besteht und einer der Hinderungsgründe für deren Ausschöpfung fehlende Finanzierungsinstrumente sind, läßt sich hieraus eine Nachfrage nach Micro Lending-Produkten ableiten.

### 3.3.3. Die Lücke im Marktangebot

Von Banken und Sparkassen werden in Deutschland keine Micro Lending-Programme angeboten. Auch andere professionelle Programme für Kleinstkredite zur Selbstbeschäftigung sind in Deutschland nicht vorhanden. Dies ist auf folgende Aspekte zurückzuführen:

- betriebswirtschaftlich ist Micro Lending unattraktiv. Die hohen Kosten durch die notwendige Beratung bei gleichzeitig niedrigen Kreditsummen macht das Geschäft unprofitabel, selbst wenn durch die Begleitprogramme die Rückzahlungsquote sehr hoch ist und die Kosten des Einzelengagements durch die Gruppenbildung deutlich reduziert werden können;
- eine Arbeitsteilung zwischen Bank und einer sozialen Organisation, die beispielsweise als Intermediär oder Broker mögliche Kreditkandidaten auswählt, über eigene Netzwerke verfügt und Trainingsprogramme durchführt, aufgrund der ideologischen Differenz zwischen Bankern und Sozialektor zur Zeit nicht denkbar ist. Gerade diese Arbeitsteilung macht Micro Lending-Programme in den USA aber marktfähig;

<sup>184</sup> Die Daten sind Ergebnis einer makroökonomischen Simulation, in der die Ex-ante Effekte die unmittelbaren Ergebnisse von gezielter Förderungspolitik auf der Ebene von lokalen Partnerschaften sind. Die Ex-Post Effekte sind deren mittelbare Effekte, ausgelöst durch die Multiplikator- und Akzeleratoreffekte, Inflation, sowie Resultate des Preiswettbewerbs, resultierende Wachstumspotentiale und andere volkswirtschaftliche Funktionen.

<sup>185</sup> Ebd. Chapter 2, S.18ff



- staatliche Förderprogramme sind strukturell kontraproduktiv. So werden entweder Förderungen in Form von direkten Subventionen an die potentiellen Kreditnehmer verteilt, - die in der Folge an Krediten nicht mehr interessiert sind -, oder Kreditprogramme ohne Begleitmaßnahmen angeboten, deren Nutzer auf sich allein gestellt sehr hohe Scheiterungsraten aufweisen;
- die bestehenden Konsumentenkreditangebote von Banken und Sparkassen eignen sich nicht, da hier die Kreditwürdigkeit auf Basis der regelmäßigen Einkommen geprüft wird. Dieses Kriterium erfüllen potentielle Micro Lending Kandidaten typischerweise aber gerade nicht, da der Wunsch nach Selbstbeschäftigung aus unsicherer ökonomischer Lage, nicht aus festen Anstellungsverhältnissen heraus entsteht. Angestellte, die eine Existenz gründen wollen, tun dies typischerweise auf der Basis ihrer Jobqualifikation und fallen dann eher in das Kreditsegment von Kleinunternehmen (Abgrenzung unter Punkt 1);
- die bestehenden Förder- und Finanzierungsangebote für Existenzgründer sind durch die oben beschriebenen niedrigschwellige ungeeignet:
  - die Weiterleitung von öffentlichen Förderkrediten ist für die Banken unattraktiv: die Kreditsummen sind so niedrig, daß die über anteilig zur Kredithöhe vergebene Provision an die Hausbank nicht ausreicht, um die Kosten zu decken.<sup>186</sup> In der Folge kommt es in der Praxis sehr selten zu Anträgen für öffentliche Fördermittel in Kredithöhen unter 20.000 DM.
  - der Mangel an Sicherheiten kann durch öffentliche Bürgschaften nicht ausgeglichen werden, da hierfür von den Bürgschaftsbanken sehr weit fortgeschrittene Unternehmenskonzepte (Geschäftsplan, Cash-Flow-Rechnung, Marktanalyse, etc.) erwartet werden, wozu die Kreditnehmer nicht in der Lage sind und häufig die geplanten Unternehmungen sich nicht eignen. Dieses strukturelle Hindernis für niedrigschwellige Existenzgründungsanträge gilt nicht nur für die öffentlichen Bürgschaftsprogramme, sondern für alle öffentlichen Förderprogramme: sie sind auf mittelständische Unternehmen und nicht auf Kleinstunternehmen oder Unternehmungen zur Selbstbeschäftigung ausgerichtet,
  - einzig die Kammern sind Ansprechpartner für niedrigschwellige Existenzgründer - das Angebot zur Qualifizierung und Weiterentwicklung von Geschäftsideen variiert allerdings stark von Region zu Region und ist meist eher dürftig. Das Niveau von Projektentwicklern und Unterstützungsstrukturen, wie es bei amerikanischen Micro Lendern üblich ist, wird nicht erreicht.
- es gibt einen Mangel an geeigneten Kandidaten zur Durchführung von Micro Lending-Programmen: Bankangestellten fehlen überwiegend die sozialen Kompetenzen, die notwendig sind, um eine Kreditwürdigkeit jenseits von Sicherheiten und regelmäßigem Einkommen festzustellen. Sozialarbeitern fehlt es an ökonomischem, insbesondere bankwirtschaftlichem Know-how, um solche Programme zu implementieren. Alle den Verfassern bekannten erfolgreichen Micro Lending-Projekte sind jenseits von traditionellen Bank- oder Sozialorganisationen aufgebaut worden, da deren Unternehmenskultur dafür nicht geeignet erscheint. Typi-

---

186 So errechnete der Deutsche Sparkassen- und Giroverband (DSGV), daß ungefähr DM 1500 notwendig sind, um die Kosten der Kreditwürdigkeitsprüfung zu decken. vgl. Geisen, B.: Der mühsame Weg durch den Förder-Dschungel, Welt am Sonntag, 09.07.1995, S. 38

scherweise wird eine eigene Organisation aufgebaut, die das entsprechende Know-how zum Teil über eigenes Personal, zum Teil über Kooperationen einkauft. Wie bereits beschrieben, ist eine solche Zusammenarbeit bisher in Deutschland wenig realistisch.

- Micro Lending steht quer zu den traditionellen Ansätzen von Bank- und Sozialorganisationen. Für erstere würde dies bedeuten, daß nicht alle ihre Geschäftsfelder profitabel und mit den klassischen Bankkriterien Sicherheit, Rentabilität und Liquidität vereinbar sein müssen, sondern daß auch andere Geschäftsziele, wie gesellschaftliche Verantwortung, ökonomisch sinnvoll integriert werden können. Für letztere würde die Arbeit mit Krediten die eigene Arbeitsgrundlage sowie eigene, auf 100%iger Subvention beruhende Förderstrategie zweifelhaft erscheinen lassen - zumindest wird dies so empfunden.

Für den Bereich von Kleinstkrediten zur Selbstbeschäftigung ist ein Mangel an geeigneten Finanzdienstleistungsprodukten sowie Akteuren zur Umsetzung solcher Programme zu diagnostizieren.

### 3.4. Zusammenfassung

In den hier untersuchten, nach gesellschaftlich positiver Auswirkung ausgewählten Teilbereichen kann eine im unterschiedlichen Maß ungenügende Versorgung mit Finanzdienstleistungen nachgewiesen werden. Diese hat negative soziale Auswirkungen und ist zum Teil schon von sozialer Diskriminierung - wenn auch unbewußt - gesteuert. Bestimmte gesellschaftliche Probleme (Langzeitarbeitslosigkeit, Überschuldung, gesellschaftliche Ausgrenzung, Insolvenzrisiken bei der Existenzgründung) sind zum einen durch die Versorgungssituation mit Finanzdienstleistungen mitbestimmt, könnten zum anderen über angepaßte Finanzdienstleistungen erfolgreich bearbeitet werden.

Das Thema "unzureichende Versorgung mit Finanzdienstleistungen" hat daher zwei gegensätzliche Perspektiven:

- Zum einen läßt sich daraus ein Regulierungsanspruch ableiten, d.h. über entsprechende Gesetze und Verordnungen, vielleicht aber auch öffentlichen Druck auf die Anbieter könnte eine Veränderung der Produktgestaltung erreicht werden mit dem Ziel, Diskriminierung und Problemauslösungen sowie -verstärkungen nicht weiter zuzulassen. Hierbei geht es also darum, aktuelle Versorgungsmißstände *zu verhindern*. Zum anderen kann aber auch positiv argumentiert werden: mit Hilfe der Aktivierung von Marktanreizen könnte es möglich sein, problembearbeitende Finanzdienstleistungsprodukte zu entwickeln und mit ihrer Hilfe soziale Probleme zu lösen. Auf einer mikroökonomischen Ebene werden in *Kapitel 4* Beispiele für solche Social Banking-Produkte angeführt und diskutiert. Es wird dabei auch der Frage nachgegangen, ob diese bei den gegebenen Angebots- und Nachfragestrukturen umgesetzt werden und mit Hilfe welcher Marktanreize sie gefördert werden könnten.

Vorher wird allerdings erläutert, wie im bestehenden System versucht wird, die Unterversorgung mit Finanzdienstleistungen und ihre negativen sozialen Effekte zu verhindern.

#### 4. Bestehende Regulierungsansätze zur sozialverträglichen Versorgung mit Finanzdienstleistungen

Die herausragende Rolle der Kreditwirtschaft als “Drehscheibe des volkswirtschaftlichen Geldkapitals”<sup>187</sup> nimmt eine besondere Stellung ein, die im Laufe des 19. und 20. Jahrhunderts zu einem Netzwerk besonderer gesetzlicher Bestimmungen und sonstiger Regelwerke geführt hat, welche die Geschäftstätigkeit der Kreditinstitute in erheblichem Umfang reglementieren und einer wirtschaftsrechtlichen Aufsicht unterwerfen.

Neben den allgemeinen zivil- und öffentlich-rechtlichen Gesetzen gelten für die Kreditinstitute eine Reihe spezialgesetzlicher Regelungen, von denen besonders das “Gesetz über das Kreditwesen” (KWG) hervorzuheben ist. Das KWG enthält das öffentliche Sonderrecht der Kreditinstitute. Es ist unter dem Eindruck der Bankenkrise Anfang der 30er Jahre entstanden, gewissermaßen das Grundgesetz für die Kreditinstitute und soll die Funktionsfähigkeit der Kreditwirtschaft sichern sowie Bankenkongresse möglichst vermeiden.<sup>188</sup>

##### 4.1. Regulierung über das Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen

Wie bereits oben in *Kapitel 2*, Abschnitt 4 erwähnt, fühlt sich das BAKred laut Gesetz über das Kreditwesen (KWG) und eigener Satzung nicht für eine quantitative oder qualitative Versorgung mit Finanzdienstleistungen zuständig.

Im KWG heißt es zu Aufgaben des BAKred:

##### §6 Aufgaben.

- (1) Das Bundesaufsichtsamt übt die Aufsicht über die Kreditinstitute nach den Vorschriften dieses Gesetzes aus.
- (2) Das Bundesaufsichtsamt hat Mißständen im Kreditwesen entgegenzuwirken, die die Sicherheit der den Kreditinstituten anvertrauten Vermögenswerte gefährden, die ordnungsmäßige Durchführung der Bankgeschäfte beeinträchtigen oder erhebliche Nachteile für die Gesamtwirtschaft herbeiführen können.
- (3) Das Bundesaufsichtsamt nimmt die ihm nach diesem Gesetz und nach anderen Gesetzen zugewiesenen Aufgaben nur im öffentlichen Interesse wahr.

Es ließe sich argumentieren, daß über eine unzureichende Versorgung mit Finanzdienstleistungen die genannten “erheblichen Nachteile für die Gesamtwirtschaft” entstehen können, denen das Aufsichtsamt “entgegenzuwirken” hat. In den Kommentaren zum KWG wird hierauf wie folgt eingegangen:

- Reischauer/ Kleinhaus führen an:

*“Die drei dort genannten Voraussetzungen für ein Einschreiten des Bundesaufsichtsamtes betreffen wohl alle denkbaren Gebiete, auf denen folgenschwere Mißstände im Kreditgewerbe vorkommen können.”*

---

187 Szagun/Wohlschließ in Obst/Hinter, Geld-, Bank und Börsenwesen, S. 194

188 Rümker in Schimansky/Bunte/Lwowski, Bankrechts-Handbuch, München 1997, § 124 Rdnr. 2

- Sie weisen allerdings darauf hin, daß dem Aufsichtsamt echte Sanktionen nicht zustehen, so daß nur die Einflußnahme auf die Geschäftsstellenleiter der einzelnen Kreditinstitute oder Hinweise an die Bundesregierung zu gesetzgeberischen Maßnahmen verbleiben.<sup>189</sup> Im hier betroffenen Fall unzureichender Versorgung mit Finanzdienstleistungen wäre somit ein Regulierungsversuch über das BAKred nur ein Umweg auf dem Weg zum Gesetzgeber.
- Diesen letzten Punkt bestätigt auch Kämpel, bei dem es heißt:

*“Die Aufsichtsbehörde ist daher bei Mißständen in der Kreditwirtschaft auf Belehrung, formloses Ersuchen oder einverständliches Handeln beschränkt. Nur wenn ein Mißstand sich zugleich als Verstoß der beteiligten Kreditinstitute gegen KWG-Vorschriften herausstellt, kann die Aufsichtsbehörde mit einer förmlichen Anordnung ... einschreiten.”*

Daraus läßt sich ableiten, daß aus der Institution BAKred keine Regulierungsansätze hervorgehen, mit deren Hilfe eine Versorgung mit Finanzdienstleistungen sichergestellt werden könnte.

Daß man sich zu dem hier untersuchten Thema im BAKred nicht zuständig fühlt, wird auch daraus deutlich, daß der in Anhang beigefügte Brief mit Fragen zur Finanzdienstleistungsversorgung sowie dem Community Reinvestment Act folgendermaßen beantwortet wurde:

*“Ihr vorbezeichnetes Schreiben habe ich zuständigkeitshalber an das Bundesministerium der Finanzen, Postfach 13 08, 53003 Bonn, weitergeleitet.”*

#### 4.2. Regulierung über die Deutsche Bundesbank

Wie bereits oben in *Kapitel 2*, Abschnitt B, Punkt 4 erwähnt, ist es Aufgabe der Bundesbank, gemäß §3 des Bundesbankgesetzes, “mit Hilfe der währungspolitischen Befugnisse, zu denen u.a. die Diskont-, Lombard-, Mindestreserve- und Offenmarktpolitik zählen, den Geldumlauf und die Kreditversorgung der Wirtschaft zu regeln, mit dem Ziel, die Währung zu sichern sowie für die bankmäßige Abwicklung im In- und Ausland zu sorgen.”<sup>190</sup>

Ein Ansatzpunkt für die Steuerung einer sozialverträglichen Versorgung mit Finanzdienstleistungen ließe sich höchstens aus der Aufgabe “Kreditversorgung der Wirtschaft” ableiten. In einer Bundesbank-Broschüre ist dazu zu lesen:

*“Die Bundesbank gewährt den Geschäftsbanken in zunehmendem Maße Kredit, um hierdurch die Kreditversorgung der Wirtschaft sicherzustellen. Diese Versorgung mit Zentralbankgeld dient den Banken zur Finanzierung ihres Kreditgeschäfts. Die Bundesbank ist durch die Steuerung des Umfangs solcher Kreditgewährungen nach Maßgabe der jeweiligen währungspolitischen Ziele in der Lage, die Geld- und Kreditexpansion im Bankensystem als Ganzem zu kontrollieren.”<sup>191</sup>*

Hieraus wird deutlich, daß die Bundesbank zwar die Kreditgewährung der Geschäftsbanken als Ganzes steuern und regulieren, nicht jedoch die Geschäftspolitik der Ge-

189 Ebenda, Anm. 12

190 §3 Bundesbankgesetz, vgl. auch Donner/ Neumann, Die Auswirkungen der Europäischen Währungsunion auf die Unabhängigkeit der Deutschen Bundesbank, S. 152, in: Bodin/Hübl (Hrsg.): Banken in gesamtwirtschaftlicher Verantwortung, Stuttgart 1994, S. 151- 163

191 Zit. nach Kämpel in Schimansky/Bunte/Lwowski, Bankrechts-Handbuch, München 1997, § 123 Rdnr. 9

schäftsbanken dahingehend beeinflussen kann (und will), wie sie das ihnen zur Kreditvergabe zur Verfügung stehende Geld dann nutzen. Im Gegensatz zu anderen Ländern beschränken sich die Instrumente der deutschen Geldpolitik auf Eingriffsmöglichkeiten, die das freie Spiel der Marktkräfte und des Wettbewerbs im monetären Sektor der Wirtschaft weitgehend unangetastet lassen.

In einem Gespräch bei der Bundesbank im Zusammenhang mit der vorliegenden Studie (vgl. Fragebogen im Anhang) wurde deutlich, daß dort kein Handlungsbedarf zur Regulierung der Versorgung mit Finanzdienstleistungen gesehen wird, da "es Sache der Marktwirtschaft ist, Disproportionen entgegenzuwirken" und außerdem für Problembe- reiche wie den Zugang zum Girokonto oder Existenzgründungsfinanzierungen im deut- schen System die Sparkassen zuständig seien. Probleme zur Versorgung von Kleinun- ternehmen mit Krediten seien daher nicht bekannt<sup>192</sup>. Erhebungen darüber gebe es aber nicht, auch keine Auswertung der Beschwerden. Abgesehen davon könne man sich eine Intervention der Aufsichtsinstitutionen Bundesbank und BAKred nicht vorstellen, da eine solche nicht in das deutsche Regulierungssystem passen würde. Voraussetzung sei vielmehr eine genaue vorherige gesetzliche Regelung. Das Beispiel der Bank of Eng- land und deren Intervention in der Kreditfinanzierung von Kleinunternehmen wäre in Deutschland nicht denkbar, da "rein formalistisch" vorgegangen würde und keine Frei- heiten für den Regulierer bestünden, wie sie zum Beispiel bei der flexiblen Genehmi- gung von neuen Banken in Großbritannien ersichtlich seien.

#### 4.3. Regulierung über Institutsgruppen

##### 4.3.1. Die Genossenschaftsbanken - Die genossenschaftliche Rechtsform und Sozialverantwortung

Der genossenschaftliche Banksektor besteht neben vereinzelt kleineren Instituten wie der Ökobank oder GLS Gemeinschaftsbank im wesentlichen aus den Volks- und Raif- feisenbanken. Die Gesamtzahl der Institute dieses Banksektors lag Ende 1996 bei 2.506 Kreditinstituten mit 16.977 inländischen Zweigstellen und vier Zentralbanken<sup>193</sup>.

Die Volks- und Raiffeisenbanken sind in den mehrstufig gegliederten genossen- schaftlichen Bankenverbund eingebunden. Die mittlere Stufe bilden in einigen Regio- nen Zentralbanken; Spitzeninstitut ist die DG Bank. Anteilseigner bzw. Mitglieder der Zentralbanken sind die Primärbanken. Seit dem Ende der 80er Jahre existieren der zwei- und der dreistufige Aufbau des Verbundes nebeneinander: Zum Teil arbeiten die Primärbanken mit den verbliebenen Zentralbanken zusammen, in anderen besteht eine unmittelbare Kooperation mit der DG Bank. Die Aufgaben der Zentralbanken ähneln denjenigen der Landesbanken/Girozentralen innerhalb der Sparkassenorganisation.

---

192 So Bundesbankdirektor Görtz: "Mir sind keine großen Probleme zur Kreditversorgung bekannt. Ein Kleinunternehmer, dessen Kreditantrag bei einer großen Bank abgelehnt wird, weil er (Anm.: die Kreditsumme) nicht groß genug ist, geht zur örtlichen Sparkasse, die ihn übernehmen muß."

193 Deutsche Bundesbank, Bankenstatistik August 1997, S. 104

(a) Formelle Überprüfung

Rechtsgrundlage der Geschäftstätigkeit der Genossenschaftsbanken ist das Genossenschaftsgesetz (GenG). In §1 dieses Gesetzes ist der sogenannte Förderauftrag formuliert, der die Genossenschaften zur "Förderung des Erwerbs oder der Wirtschaft ihrer Mitglieder mittels gemeinschaftlichen Geschäftsbetriebs" verpflichtet. Diese besondere Betonung des Mitgliederinteresses schließt, zumindest formal, eine reine Orientierung am erwerbswirtschaftlichen Prinzip der Gewinnmaximierung aus.

Es stellt sich die Frage, inwieweit dieser Förderauftrag vor unzureichender Versorgung mit Finanzdienstleistungen schützt. Bei der Überprüfung ist die Beantwortung zweier Fragen notwendig:

- a) Ist es jedem erlaubt, Genossenschaftsmitglied zu werden?
- b) Sind die Mitglieder durch den Förderauftrag ausreichend versorgt?

Zu a) Prinzipiell kann jeder Mitglied einer genossenschaftlichen Bank werden, indem er einen Anteil erwirbt. Wie sich am Beispiel "Girokonto für jedermann" allerdings zeigen läßt, sind sowohl Girokonto-Kündigungen als auch Guthabekontoverweigerungen auch bei Genossenschaftsinstituten üblich<sup>194</sup>. Selbst wenn unklar ist, ob dabei auch eine Kündigung bzw. Verweigerung der Mitgliedschaft erfolgt, bedeutet der Besitz eines Genossenschaftsanteils ohne Zugang zum Basis-Service eines Girokontos nur eine unzureichende Mitgliedschaft.

Zu b) Die Versorgung der Mitglieder mit den oben geprüften Leistungsbereichen "Girokonto", "Wohneigentum für Schwellenhaushalte" und "Micro Lending" unterscheidet sich nicht wesentlich von der unzureichenden Situation bei anderen Bankinstituten: Es gibt Kündigungen von Girokonten bei Mitgliedern ohne Angebot eines Guthabekontos; über die Angebote der Konkurrenz hinausgehende Produkte zur Wohneigentumsfinanzierung von Schwellenhaushalten oder auch Micro Lending-Engagements sind nicht bekannt.

Beide Fragen müssen also verneint werden. Die genossenschaftliche Rechtsform ist demnach kein hinreichender Ansatz für die ausreichende Versorgung des Verbrauchers mit Finanzdienstleistungen.

(b) Praktische Überprüfung

Sowohl historisch, in Deutschland, wie aktuell, in Ländern wie den USA und Großbritannien, werden Genossenschaftsbanken oder genossenschaftliche Selbsthilfevereine aus Mangel an bestehenden Angeboten als neue Anbieter von Finanzdienstleistungen gegründet. Während sich die deutschen Volks- und Raiffeisenbanken innerhalb von mehr als hundert Jahren zu Bankinstituten entwickelt haben, welche die gesamte Angebotspalette der Finanzdienstleistungen aufbieten, konzentrieren sich die "credit unions" im angelsächsischen Raum insbesondere um den Zugang zum Zahlungsverkehr und zu Krediten.

Gerade in der aktuellen angelsächsischen Diskussion wird die Rechtsform *Genossenschaft* häufig mit *sozial* gleichgestellt oder verknüpft.

Dies läßt sich in Deutschland empirisch nicht belegen: Insbesondere die größeren Genossenschaftsbanken unterscheiden sich in Produktpalette, Kundenservice und Ver-

---

194 BAG-SB, a.a.O., S. 16 und 20

triebsmechanismen nicht mehr von Geschäftsbanken. Der Kauf eines Genossenschaftsanteils zu Beginn einer Kundenbeziehung mit einer Genossenschaftsbank wird zur Formalie, aus der sich keine praktische Einwirkung auf die Geschäftspolitik ableiten läßt. Im Gegensatz zu den Geschäftsbanken, deren Aktien-Besitzer immerhin jährlich zur Jahreshauptversammlung eingeladen werden, erfolgt eine solche Einladung bei den Kunden und Anteilsbesitzern der meisten genossenschaftlichen Bankinstitute nicht.

Gleichzeitig läßt sich in bestimmten Problembereichen, wie beim Zugang zum Girokonto oder zu Krediten für Existenzgründungen und für kleine Unternehmen, ein hohes Engagement der deutschen Genossenschaftsbanken nachweisen, welches vergleichbar mit dem der Sparkassen ist. Dafür lassen sich zwei Erklärungen anführen:

- Zum einen gibt es noch sehr viele sehr kleine Genossenschaftsbanken (55% der Genossenschaftsinstitute haben eine Bilanzsumme von unter 100 Millionen DM und 26% von unter 50 Millionen DM), bei denen notgedrungen eine enge Bindung zur lokalen Wirtschaft und lokalen Kunden und dadurch eine hohe Bedarfsorientierung vorhanden ist. Dies gilt insbesondere für die in ländlichen Regionen besonders starken Raiffeisenbanken.
- Zum anderen besteht immer noch eine Marketingausrichtung, die sich an den Ursprüngen dieser Banken orientiert, nämlich an der Kreditversorgung von Handwerkern und Bauern sowie am Einlagengeschäft mit gewerblichen Arbeitnehmern und kleineren Angestellten.

Um die Bedeutung der Rechtsform "Genossenschaft" für die Regulierung der Versorgung mit Finanzdienstleistungen zu bewerten, könnte folgende Überlegung helfen: Würde man die bestehenden Genossenschaftsbanken in die Rechtsform der Aktiengesellschaft überführen, wäre eine Verschlechterung der Versorgung nur insoweit anzunehmen, als viele kleine Institute ohne den Verbund mit Zentralkassen und DG Bank kaum überlebensfähig wären und in der Folge die Versorgung ihrer Region mit Hilfe lokaler Präsenz und persönlicher Netzwerke aufgeben müßten. Sie würden, zum einen durch mangelnde Möglichkeiten zur Prozeßkostensenkung im standardisierten Massengeschäft, zum anderen durch ihre unterdurchschnittliche Rentabilität, zum gefragten Übernahmekandidaten. Dies weist darauf hin, daß ein Regulierungsansatz viel eher im Verbundsystem als in der Rechtsform der Genossenschaft liegt. Das Verbundsystem sichert die Existenz kleiner Banken ab, die insbesondere in ländlichen Regionen ein wichtiger Baustein im Versorgungssystem sind. Aber auch dieses Verbundsystem reicht nicht aus, um in den oben überprüften Bereichen "Girokonto" und "Wohneigentumsfinanzierung für Schwellenhaushalte" eine Versorgung zu sichern: hier läßt sich im Vergleich zu den Geschäftsbanken und Sparkassen noch nicht einmal eine überdurchschnittliches Engagement ausmachen. Im Bereich kleiner Unternehmen ist dagegen traditionell ein hohes Kreditengagement festzustellen, aber auch hier sind herausstechende Produktinnovationen sowie Neuentwicklung von Kreditvergabetechniken für Mikrounternehmen, wie sie in *Kapitel 2* beschrieben werden, ausgeblieben. Praktische Initiativen des Micro Lending, wie im nachfolgenden Kapitel aus der internationalen Praxis entnommen, gingen von den Genossenschaftsbanken, die aufgrund ihrer Tradition beispielsweise für Gruppenkreditformen aufgeschlossen sein könnten, genauso wenig aus, wie von den Geschäftsbanken.

#### 4.3.2. Die Sparkassen und das Regionalprinzip

Mit Ausnahme der sogenannten freien Sparkassen, die aus historisch bedingten Gründen privatrechtlich organisiert sind, sind alle Institute des Sparkassensektors juristische Personen des öffentlichen Rechts. Die Sparkassen sind nach den jeweiligen Landesgesetzen Anstalten des öffentlichen Rechts. Verfassungsrechtlich legitimiert wird die Betätigung der öffentlichen Hand im Kreditgewerbe durch den öffentlichen Auftrag, den die Sparkassen im öffentlichen Interesse wahrnehmen sollen. Hierzu gehören u.a.:<sup>195</sup>

- Auftragsgeschäft: Die Institute führen öffentliche Verwaltung in den Abwicklungsformen des öffentlichen Rechts oder des Verwaltungsprivatrechts durch (insbesondere Förderprogramme für den sozialen Wohnungsbau, Umweltschutz, Technologieentwicklung, Verbesserung der Wirtschaftsstruktur in wirtschaftlich schwachen Regionen etc.);
- Kreditwirtschaftliche Versorgungs- und Gewährleistungsfunktion: Im jeweiligen Geschäftsgebiet haben besonders die Sparkassen unabhängig von der Existenz privater gewinnorientierter Institute flächendeckend für die Mindestausstattung mit bankgeschäftlichen Leistungen zu sorgen. Sie leisten damit einen Beitrag zur räumlich ausgeglichenen Wirtschaftsstruktur;
- Hausbankfunktion: Sie beinhaltet die Verpflichtung, die Gewährträger oder die Errichtungskörperschaft bei der Durchführung ihrer Aufgaben kreditwirtschaftlich zu unterstützen.

Im Regionalprinzip der deutschen Sparkassen könnte das Funktionsäquivalent zum amerikanischen Community Reinvestment Act gesehen werden.<sup>196</sup> Die gleichmäßige Versorgung der Regionen mit Finanzdienstleistungen sowie der diskriminierungsfreie Zugang zu solchen Leistungen wird über den kommunalen Einfluß auf öffentlich-rechtliche Institute, durch die Unterordnung des Gewinnprinzips unter gemeinnützige Aufgaben sowie durch die regionale Abgrenzung der Tätigkeitsbereiche im Sparkassensektor rechtlich gesichert. Aus dem historisch gewachsenen Prinzip örtlicher Verankerung, ähnlich wie dies für Banken in den USA insgesamt galt, hat sich dabei, wie es der Sparkassentag 1995 in Hannover als Motto formulierte, ein regionales Verantwortungsprinzip entwickelt.

##### (a) Funktionen und Begründungen des Regionalprinzips

Historisch haben unzulängliche Verkehrs- und Kommunikationsmöglichkeiten das Regionalprinzip der Sparkassen in der Weise geprägt, daß sich die frühen Sparkassen auf einen örtlichen Wirkungskreis beschränken mußten.<sup>197</sup> Daneben spielte der Gedanke, die Sparkassenaufgabe leite sich als Daseinsvorsorge für ihren Gewährträger (die kommunalen Gebietskörperschaften als Errichtungskörperschaften) ab, als Ursache des "Regionalprin-

---

195 S. Rümker in Schimansky/Bunte/Lwowski, Bankrechts-Handbuch, München 1997, § 124 Rdnr. 12ff

196 vgl. Köhler, Der Staat hätte ohne öffentlich-rechtliche Sparkassen und Landesbanken mehr Verantwortung und Aufgaben, in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, November 1994; Haasis, Zeitgemäße Interpretation des öffentlichen Auftrags, in: Sparkasse 2/97, S. 71-75

197 J. Wysocki, I. Ellgering, Flächendeckende Sparkassen in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1985, S. 22



zips<sup>198</sup>, das den Geschäftsbereich einer kommunalen Sparkasse auf das Gebiet ihres Gewährträgers beschränkt,<sup>199</sup> eine wesentliche Rolle.

Das Regionalprinzip beinhaltet, daß alle Bankdienstleistungen einer Sparkasse an der betreffenden Kommunalgrenze enden<sup>200</sup> und somit die Deckungsgleichheit zwischen Gewährträger und Sparkassengeschäftsgebiet gegeben ist.<sup>201</sup> Das Regionalprinzip ist dabei nicht kommunalverfassungsrechtlich verankert, sondern als "sparkassentypisches Regulativ" mit einfachgesetzlichem Geltungsgrund<sup>202</sup> im Sparkassenrecht der Länder niedergelegt.

Über die institutionelle Förderung der Kommune hinaus, die aufgrund des größeren Bankenmarktes an Bedeutung verliert, tritt die durch das Regionalprinzip gegebene Möglichkeit, auf unterster Ebene der Sparkassenorganisation eine dezentrale und flächendeckende Versorgung mit Sparkassenleistungen auch an weniger lukrativen Standorten anzubieten,<sup>203</sup> inzwischen deutlicher hervor.

Darüber hinaus wird das Regionalprinzip, welches das Geschäft der einzelnen Sparkasse beschränkt, auch mit einer Art Bestandsschutz erklärt, weil es wie ein Gebietskartell vor der Konkurrenz aus der eigenen Institutsgruppe bewahrt. Strukturell ist dies verständlich, da es wenig Sinn machen würde, wenn zwei von der öffentlichen Hand über die Gewährträgerhaftung unterstützte Institute sich gegenseitig Konkurrenz machen und damit zusätzliche Haftungsrisiken produzieren.

Geltung, Inhalt und Reichweite des Regionalprinzips wurden immer wieder bei Zweigstellenkonflikten benachbarter Sparkassen und im größeren Stil im Rahmen der Sparkassenneuordnung als Folge der kommunalen Gebietsreform in den 70er Jahren verändert.<sup>204</sup> Der Deutsche Sparkassen- und Giroverband stellte die durch diese Gebietsreform nicht mehr gegebene Deckungsgleichheit von Kommune und Sparkassengeschäftsgebiet mit einem gesetzlichen Neuordnungsprogramm<sup>205</sup> wieder her. In den Sparkassengesetzen wurde verankert, daß Auswirkungen von Territorialreformen im Sinne einer vorrangigen Geltung des Regionalprinzips zu regeln sind.<sup>206</sup> In der überwiegenden Zahl der Fälle lösten die betroffenen Sparkassen dieses Problem auf dem Vergleichswege, indem sie sich vereinigten oder Zweigstellen außerhalb des Gewährträgergebiets auf die jeweils zuständigen Sparkassen übertrugen.<sup>207</sup> Nur in wenigen Fällen, wie zum Beispiel bei gemeinsamen Doppelgeschäftsbezirken von Stadt- und Kreissparkassen, sind Ausnahmen des Regionalprinzips zur Wahrung von Altbesitzständen zugelassen worden.<sup>208</sup>

---

198 R. Fischer, *Recht des Kreditwesens*, Stuttgart 1993, S. 104

199 B. Claussen, a.a.O., S. 35

200 W. Bohling, *Sparkassenorganisation und Wirtschaftslenkung - Zugleich ein Beitrag zum öffentlichen Auftrag der kommunalen Sparkassen und der Girozentralen als Unternehmen der mittelbaren Staatsverwaltung*, Stuttgart 1978, S. 5

201 B. Claussen, a.a.O., S. 36

202 P. Kirchhoff, *Hoheitsgebiet und Sparkassengebiet*, in: DVBl. 1983, S. 922

203 O. V., *Privatisierung der Institute schwächt den Wettbewerb*, in: Handelsblatt Nr. 67 v. 6.4.93

204 K. Stern, M. Nierhaus, *Das Regionalprinzip im öffentlich-rechtlichen Sparkassenwesen*, Heidelberg 1991, S. 2

205 *Gesetz über Maßnahmen zur kommunalen Gebietsreform vom 25. Mai 1972*, Art. 4 Abs. 3 Nr. 2; Art. 16

206 K. Stern, *Kommunal- und Sparkassenrecht*, in: DSGV (Hrsg.), *Standortbestimmungen. Entwicklungslinien der deutschen Kreditwirtschaft*, Bonn 1986, S. 140

207 Rost-Haigis/ Hohmann, *Auswirkungen der Gebietsreform auf das Sparkassenwesen*, Baden-Baden 1981, S. 81

208 K. Stern a.a.O., S. 141

Das Regionalprinzip gilt darüber hinaus aber auch als Voraussetzung dafür, daß die Sparkassenorganisation ihren "öffentlichen Auftrag" und hier insbesondere<sup>209</sup> die Versorgung der Bewohner und Betriebe ländlicher und strukturschwacher Regionen mit gewünschten Bankdienstleistungen erfüllen kann.<sup>210</sup> Durch die Konzentration der Geschäftstätigkeit auf eine bestimmte Fläche ist die einzelne Sparkasse auf die optimale Ausnutzung ihres örtlichen Potentials angewiesen. Dies kann einerseits ein Vorteil sein, etwa bei der Bonitätsbeurteilung der Kunden. Andererseits teilt die Sparkasse aber auch die vorhandenen Strukturschwächen ihres Gewährsträgers, da ihr ein überörtlicher Risikoausgleich verschlossen bleibt.<sup>211</sup> Insoweit repräsentiert das Regionalprinzip die Prinzipien des amerikanischen Community Reinvestment Act, wobei allerdings gerade die dort entscheidende Binnendifferenzierung innerhalb der großstädtischen Gebiete ("metropolitan areas") im Regionalprinzip der Sparkassen nur dann zum Ausdruck kommt, wenn zu der regionalen Beschränkung auf eine Großstadt zugleich noch die öffentlich-rechtliche Verantwortung gegenüber ihren Stadtteilen hinzutritt.

Diese enge rechtliche und ökonomische Beziehung zwischen Kommune und Sparkasse schlägt sich insbesondere im Organisationsrecht der Sparkassen nieder. So entscheidet der Gewährträger über Errichtung, Vereinigung und Auflösung der Sparkasse, ändert die Satzung, wählt einen Teil der Mitglieder des Verwaltungsrats und erhält anteilig Gewinne zur gemeinnützigen Verwendung.<sup>212</sup> Als Ausgleich haftet die kommunale Errichtungskörperschaft (Gewährträger) subsidiär nach Art einer unbegrenzten Ausfallbürgschaft<sup>213</sup> für eventuelle Verbindlichkeiten ihrer Sparkasse, soweit Gläubiger nicht aus dem Sparkassenvermögen befriedigt werden können.<sup>214</sup>

Die enge Bindung an die Kommune führt gerade wegen der Gewährträgerhaftung auch zur Beschränkung der Geschäfte der Sparkassen. So dürfen sie nur diejenigen Dienstleistungen tätigen, die ihnen ausdrücklich durch Sparkassenverordnung oder durch Satzung erlaubt sind (Enumerationsprinzip).<sup>215</sup>

Geschäftsbeschränkungen ergeben sich insbesondere aus den Personalkredithöchstgrenzen, dem Blankokredit- und Kommunalkreditkontingent, Beschränkungen beim Erwerb von Aktien, Immobilien und Beteiligungen sowie dem Verbot von Spekulationsgeschäften.<sup>216</sup> Das Realkreditgeschäft richtet sich nach sicherheitsbezogenen Beleihungsgrundsätzen.<sup>217</sup> Unberücksichtigt bleiben Neben-, Hilfs- und Verwertungsgeschäfte der Sparkassen, wenn und soweit sie mit zulässigen Geschäften in notwendigem Zusammenhang stehen.<sup>218</sup> Allerdings wirken sich diese Beschränkungen in den typischen Bereichen des community reinvestment, der Finanzierung von Klein- und Mittelbetrieben, der Wohnungsfinanzierung sowie des Massengeschäfts etwa im Konsumentenkreditgeschäft nicht aus. Im Verbund

---

209 H. Geiger, Die Folgen für den Wettbewerb werden geflissentlich außer acht gelassen, in: Handelsblatt Nr. 172 v. 7.9.1992

210 U. Güde, a.a.O., S. 37

211 Ebenda, S. 38

212 K. Stern, a.a.O., S. 139

213 R. Fischer, Sparkassenstruktur..., a.a.O., S. 105

214 B. Claussen, a.a.O., S. 33

215 Ebenda, S. 39

216 U. Güde, a.a.O., S. 101

217 H. Geiger, Die deutsche Sparkassenorganisation, Frankfurt a. M. 1992, S. 30

218 R. Fischer, Sparkassenstruktur..., a.a.O., S. 137

mit den Landesbanken und Girozentralen sind die Sparkassen ebenso wie ihre privaten Konkurrenten in der Lage, als umfassende Universalbanken für jedermann aufzutreten.<sup>219</sup>

Hinzu kommt, daß die Aufsichtsbehörde auf Antrag einmalig oder generell Geschäfte oder Geschäftsarten zulassen kann, wenn ein begründetes Bedürfnis besteht und für eine ausreichende Risikosicherung gesorgt ist.<sup>220</sup> Auf Grund solcher Ausnahmegenehmigungen wurden auch Tochtergesellschaften in privater Rechtsform gegründet. Dadurch sollen gewinnträchtige Geschäftsarten ermöglicht und das Regionalprinzip flexibel den neuen Bedürfnissen angepaßt werden.<sup>221</sup> In der jüngsten Ländergesetzgebung ergibt sich eine Öffnung der Sparkassen. Aus der Regulierung von Produkten wird tendenziell eine Regulierung der öffentlichen Funktion, bei deren Erfüllung den Sparkassen marktgerechte Anpassung gestattet wird. So gilt seit 1992 das Enumerationsprinzip in Nordrhein-Westfalen<sup>222</sup> und in Baden-Württemberg<sup>223</sup> nur noch sehr eingeschränkt. Grundsätzlich sind den Sparkassen dort alle banküblichen Geschäfte gestattet. Die oberste Sparkassenbehörde kann jedoch im Bereich der Personalkredite sowie des Wertpapier- und Börsengeschäfts Einschränkungen verhängen.<sup>224</sup>

Seit einigen Jahren wird in der deutschen Öffentlichkeit, insbesondere von Seiten wirtschaftsliberaler Politiker, nach neuen Finanzquellen suchender Kommunen und nach Expansionspotential suchender Geschäftsbanken über eine Privatisierung der Sparkassen diskutiert.<sup>225</sup> Im Falle einer Privatisierung würde das Regulierungssystem "öffentlicher Auftrag" und "Regionalprinzip" wegfallen.

Um die Übertragbarkeit, aber auch die Unterschiede zwischen öffentlichem Auftrag/Regionalprinzip und den Kriterien des amerikanischen Community Reinvestment Act darzustellen, wird im folgenden Abschnitt ein CRA-Rating für die deutschen Sparkassen angedeutet.

#### (b) Regionalprinzip und CRA-Kriterien<sup>226</sup>

Wendet man die in der CRA-Reform 1995 neu definierten Kriterien auf die Sparkassen in Deutschland an (vgl. zusammenfassenden Bericht der Gesamtstudie, *Kapitel 2*), wird deutlich, daß von ihrem öffentlichen Auftrag sowie ihrer regionalen Bezugnahme und dem Prinzip der Gemeinnützigkeit her die Erfüllung der im CRA angelegten Ziele auch rechtlich Grundlage der deutschen Sparkassengesetzgebung ist. So wird im Rahmen des *Kreditvergabetest*s ein hoher Anteil im Konsumentenkredit sowie bei der regionalen Wohnungs-

---

219 J. Meyer-Köster, a.a.O., S. 137

220 Ebenda, S. 130

221 C.-C. Hedrich, a.a.O., S. 244

222 B. Claussen, a.a.O., S. 40

223 R. Fischer, Sparkassenstruktur..., a.a.O., S. 130

224 B. Claussen, a.a.O., S. 40

225 Ausführlich dazu: Siebert, Die regionale Verantwortung von Sparkassen, Dissertation Hamburg 1996; Steiner, Bankenmarkt und Wirtschaftsordnung - Sparkassen und Landesbanken in der Privatisierungsdiskussion, Frankfurt 1994. Auch die europäische Integration und der damit herzustellende freie Wettbewerb lieferten Fragen über die Zulässigkeit des deutschen Sparkassensystems, die im Juni 1997 mit der Ausnahmeregelung für öffentliche Banken in Deutschland auf dem Amsterdamer Treffen des Rates der Europäischen Kommission erst einmal ein Ende fanden, vgl. *The Economist*, 19.06.97

226 vgl. IFF (Reifner, U., Siebert, D., Evers, J.) Der Community Reinvestment Act - eine amerikanische Besonderheit für den deutschen Banken- und Sparkassenmarkt?, Studie im Auftrag des DSGV, veröffentlicht 1995, Publikation in Vorbereitung für Ende 1997, Baden Baden

finanzierung und im Bereich der Finanzierung von Existenzgründungen sowie bestehender Klein- und Mittelbetriebe vorausgesetzt. Diese Zielsetzungen sind in der Regel mit den von den kommunalen Gewährträgern vorgegebenen Zielen der Sparkassen identisch. Die Bedeutung der Sparkassen in diesen Sektoren (zum Beispiel 50% der Konsumentenkreditvergabe) ist, auch wenn im Rahmen dieser Studie hierzu keine empirische Realisierung erfolgen kann, zweifellos als bedeutend einzuschätzen. Auch Stadtteilentwicklungskredite werden als Kommunalkredite vor allem von Sparkassen vergeben und würden damit den CRA-Kriterien genügen. Die Verteilung dieser Kredite auf die Region und hier insbesondere auf die verschiedenen Bevölkerungsschichten dürfte ebenfalls bei den Sparkassen noch das günstigste Verhältnis aufweisen.

Beim *Investmenttest* geht es um die Unterstützung der lokalen Wohnungswirtschaft, den Ankauf öffentlicher Schuldverschreibungen sowie die Finanzierung örtlicher Bauträger. Dementsprechend kann bei den Sparkassen auf die enge Verflechtung mit der Kommune, das Engagement bei gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften, in der Finanzierung des öffentlichen Wohnungsbaus sowie der direkten Finanzierung der Kommunen verwiesen werden.

Im *Dienstleistungstest*, der die Anzahl der Zweigstellen vor Ort, die Verteilung von Bankkonten sowie die Verfügbarkeit von Produkten für untere Einkommensschichten betrifft, hat die jüngste Auseinandersetzung um Mindestgirokonten für sozial Schwache deutlich werden lassen, daß auch hier die Sparkassen eine führende Rolle behaupten und ihre traditionelle Verankerung in der Bevölkerung mit einem flächendeckenden und nicht nur auf die Geschäftszentren beschränkten Zweigstellennetz unter Beweis stellen konnten. Auch hier würde eine empirische Überprüfung zudem deutlicher werden lassen, daß der Versorgungsanteil der Sparkassen neben den Genossenschaftsbanken ganz entscheidend dafür ist, daß ähnliche Notstände wie das "red lining" in den USA bzgl. von Minderheiten noch relativ wenig bekannt ist.

Im *Stadtteilentwicklungstest* geht es schließlich auch um die Bezüge örtlicher Institute zu sozialen Gruppen und lokalen Initiativen. In diesem Zusammenhang wäre etwa das Engagement der Sparkassen für die Schuldnerberatung - und zwar über ihre eigene Klientel hinaus -, wie es in der Gesetzgebung von Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen sogar ausdrücklich festgeschrieben wurde, zu erwähnen. Hinzu kommen die von den Sparkassen unterhaltenen Stiftungen sowie ihre Spendentätigkeit auf kommunaler Ebene.

Da zudem viele Sparkassen etwa auf dem Lande auch zugleich "kleine Banken" im Sinne des CRA sind, ließe sich für sie ohnehin eine höhere regionale Verantwortlichkeit vermuten, als dies Geschäftsbanken in Anspruch nehmen könnten.

Insgesamt würde das deutsche Sparkassensystem, ohne daß dies hier empirisch belegt werden kann, innerhalb des us-amerikanischen CRA-Systems aller Wahrscheinlichkeit nach überdurchschnittlich abschneiden, während demgegenüber die Geschäftsbanken in ihrer gegenwärtigen Struktur nach den Kriterien wahrscheinlich ein nicht ausreichendes Rating erhalten würden. Damit wird deutlich, daß das Regionalprinzip der deutschen Sparkassen neben dem Genossenschaftsprinzip der Volks- und Raiffeisenbanken in gewisser Weise als kompensatorisches Äquivalent für einen, im übrigen anders strukturierten, Geschäftsbankenmarkt anzusehen ist. Deutsche Banken sind trotz ihres Universalbankenprinzips insoweit erheblich arbeitsteiliger und differenzierter organisiert als die in Sparten organisierten US-Banken, die sich eine Differenzierung nach Geschäfts- und Privatkundenfunktionen ebenso wie nach örtlicher Selektion nicht im gleichen Maße erlauben können.

Auf der anderen Seite müssen auch deutlich die Unterschiede des CRA und des Regionalprinzips herausgestellt werden:

*Community ist nicht gleichzusetzen mit Region:* Die amerikanischen Communities, also die Stadtteile, für die die Banken jeweils Investmentberichte abliefern müssen, sind durchschnittlich wesentlich kleiner als die Regionen, für die einzelne Sparkassen zuständig sind. Während zum Beispiel die Fläche der Stadt Hamburg über das Regionalprinzip nur einer Sparkasse zugewiesen ist, würde diese in den USA in 10 bis 20 zu beobachtende Regionen unterteilt. Weiterhin werden diese communities nicht nach Flächengröße oder Bevölkerungszahl festgelegt, sondern über einen "Census Tract" definiert. Dabei werden meist von universitären soziologischen Instituten Stadtteile begutachtet und Communities nach ethnischen, soziologischen und einkommensabhängigen Kriterien festgelegt. Die Folge dieses Unterschiedes ist erheblich: Hauptstoßrichtung des CRA ist die Revitalisierung innerstädtischer Problemgebiete, aus denen sich Banken zurückgezogen haben. Dies könnte innerhalb des Regionalprinzips in mittelgroßen Städten und Großstädten ebenso passieren: Die für eine Großstadt zuständige Sparkasse ist durch das Regionalprinzip nicht verpflichtet, gleichmäßig präsent zu sein, so daß ein Rückzug aus Problemgebieten durchaus denkbar wäre, ohne daß das Regionalprinzip verletzt würde. Einen solchen Trend zu verhindern wäre durch die örtlichen Repräsentanten im Verwaltungsrat zwar möglich. Sieht man auf die sehr unterschiedliche Qualität von politischem Druck zur Einhaltung des öffentlichen Auftrags, kann dies aber nicht als Garant gelten. Weiterhin gibt es wie bereits erwähnt zumindest einen kurzfristigen Interessenskonflikt zwischen Begehren nach höheren Ausschüttungen und verstärkter Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben durch die Sparkasse.

*Mangelnde Transparenz:* Viele Entwicklungen sowohl auf Anbieter- als auch auf Nachfragerseite sind in den USA erst durch die Analyse der seit 1977 erhobenen und seit 1991 veröffentlichten Daten zur Kreditvergabe angestoßen worden. Die meisten dieser Daten werden in Deutschland, auch von den Sparkassen, nicht erhoben: So könnten differenzierte Zahlen zur Wohnungs- und Unternehmenskreditvergabe in unterschiedlichen Regionen und Stadtteilen wichtige Hinweise für die zusätzliche Ausschöpfung von Potentialen, aber auch Aufschluß über unterschiedliche regionale Anbieterstrategien geben. Ohne diese Daten lassen sich von Seiten der Forschung weder konstruktive Kritik noch Weiterentwicklungsansätze formulieren. Die Nachfrager können nicht beurteilen, welche Anbieter sich für die regionale Entwicklung einsetzen, und die Anbieter versäumen eine Marketing-Chance sowie wertvolle Daten zur Weiterentwicklung der Techniken in schwierigen Gebieten. Die mangelnde Information über die positiven und negativen Auswirkungen der strategischer Ausrichtung unterschiedlicher Banken- und Sparkassen verhindern einen Wettbewerb um soziale Verantwortung, der zum Beispiel zu neuen Produkten in Problem-bereichen führen könnte.

*Mangelnde Produktentwicklung:* Ebenso wenig wie bei den Genossenschaftsbanken lassen sich bei Sparkassen Produktentwicklungen erkennen, die von Unterversorgung gefährdete Marktsegmente wie Girokonten für Einkommensschwache, Wohneigentumfinanzierung für Schwellenhaushalte oder Kredite für niedrigschwellige Existenzgründungen bearbeiten. Dies unterscheidet sich deutlich von der amerikanischen Situation, wo in allen drei Bereichen von den Banken neue Wege gegangen werden.

#### 4.3.3. Zusammenfassung

Während in einer formellen Betrachtung einiges dafür spricht, die Strukturen des öffentlichen Auftrags und das Regionalprinzips der Sparkassen als deutsches Äquivalent zur Si-

cherung der Versorgung mit Finanzdienstleistungen zu sehen, zeichnet die praktische Auswirkung ein uneinheitliches Bild: zum einen verhindern die Sparkassen in vielen Bereichen die Entwicklung von negativen Entwicklungen, wie sie Auslöser der amerikanischen CRA-Regulierung waren. Auch Initiativen zur Verbesserung der Versorgungssituation, wie die auf das Engagement der Sparkassen zurückgehende ZKA-Empfehlung zum "Girokonto für jedermann", lassen sich identifizieren. Andererseits können die Sparkassen aber durch steigenden Wettbewerbsdruck immer weniger eine Arbeitsteilung erfüllen, die sie für alle Versorgungsprobleme zuständig macht. Auch dies wurde in der Umsetzungspraxis am Girokonto sichtbar und wird wahrscheinlich an den zunehmenden Problemen innerstädtisch benachteiligter Gebiete deutlich. Wo amerikanische Finanzdienstleister zu offensiven Revitalisierungsstrategien aufgerufen sind, wird sich in Deutschland eine Zuweisung dieser Aufgaben an die Sparkassen als schwierig erweisen. Entscheidender noch ist aber die aufgezeigte Problematik, daß bei einer solchen "Arbeitsteilung" kein Wettbewerb um Marktanteile und Produkte mit sozial positiver Wirkung initiiert wird, der die Kreativität des marktwirtschaftlichen Systems einsetzt. Anreiz für diesen Wettbewerb wären von den Marktteilnehmern auswertbare Informationen. Erst mit der Veröffentlichung von geeignetem Zahlenmaterial könnten die Sparkassen beweisen, ob sie die Experten für gesellschaftliche Verantwortung sind. Solange sowohl Geschäftsbanken wie Sparkassen ihre Führerschaft in diesem Marktsegment aus dem provisorischen Zahlenmaterial zur Finanzierung von Existenzgründungen und mittelständischen Unternehmen ableiten, ist der Wettbewerb um Qualität durch mangelnde Transparenz behindert.<sup>227</sup>

#### 4.4. Regulierung über das Zivilrecht

Das deutsche Zivilrecht beschäftigt sich mit dem individuellen Verhältnis zwischen Bank und Kunden und bewirkt damit in problemträchtigen Teilbereichen über Gesetzgebung und Rechtsprechung eine indirekte Verpflichtung der Banken zu einer angemessenen Versorgung der Verbraucher mit Finanzdienstleistungen.

Die amerikanische Entwicklung ist deutlich durch den Grundsatz der Antidiskriminierung und der Chancengleichheit geprägt. Sie dominiert in einer multikulturellen Gesellschaft wie den USA als Grundverständnis einer gelebten Verfassung. Demgegenüber spielen nationale Kohärenz und soziale Gerechtigkeit nur eine relativ untergeordnete Rolle. Das einzelne Bankgeschäft wird weit individualistischer nach dem Gewinnprinzip betrieben als in Europa. Dies spiegelt sich auch im amerikanischen Recht wider, wo das Privatrecht zwar soziale Grenzen wie "usury" und "unconscionability" kennt, sie jedoch praktisch nicht über diesen Weg implementiert werden. Dies ist Aufgabe der staatlichen Administration, die mit einer flächendeckenden Bankenaufsicht den Handlungsspielraum der Banken begrenzt. Der Radikalität des CRA entspricht das

---

227 So gibt es zum Existenzgründungsgeschehen nur Zahlen zur Weiterleitung von öffentlichen Förderanträgen, die allerdings nur mangelhaft veröffentlicht werden (nur erfolgreiche Anträge, keine Größenaufteilung, keine Zuweisung von Insolvenzquoten, keine regionale Auswertung), insgesamt aber auch nicht aussagefähig sind, da öffentlich geförderte Kredite nur einen geringen Teil des relevanten Gesamtvolumens ausmachen. In der Folge bezeichnen sich Sparkassen (vgl. DSGVO Geschäftsbericht 1996 sowie interne Auswertung im DSGVO) sowie Geschäftsbanken ("Mittelstandsförderung: private Banken vorn", Die Bank 8/97, S. 506f.) als Marktführer bei Existenzgründungen und mittelständischen Finanzierungen.

laissez faire des Privatrechts.<sup>228</sup> Entsprechend wird dann auch gar nicht erst gefordert, die Prinzipien des Social Banking rechtlich zu verankern. Es entspricht der amerikanischen Tradition, allein Verfahren zu ihrer Entwicklung zu implementieren und die Wertgebung dem "Spirit of Community" zu überlassen, dessen Artikulation dann wiederum über Stadtteilgruppen, Presse und einzelne Kongressabgeordnete, wie etwa den Urheber des CRA, Senator Proxmire aus Wisconsin, erfolgt.

Die deutsche Tradition hat gegenüber dem unmittelbaren Rekurs auf empirisch feststellbare Gemeinschaftswerte Skepsis gelehrt. Das Wirtschaftssystem ist gerade im deutschen Privatrecht mit seinen entwickelten Standards der "guten Sitten", Treu und Glauben, Unlauterkeit, des Gebots der sozialen Rücksichtnahme, des Verbotes der Ausbeutung, Zinseszinsverboten und Verzugszinsbegrenzungen, Härteklauseln und vor allem erfolgsorientierten Beratungs- und Aufklärungspflichten bereits mit einer Vielzahl von sozialen Standards durchzogen, die durch ein im Verhältnis zu den USA sehr zugängliches und billiges Rechtsdurchsetzungssystem auch in der Praxis Bedeutung haben.<sup>229</sup> Wenn etwa der Bundesgerichtshof es ablehnt, im Teilzahlungskredit an sozial schwächere Verbraucher einen "Sondermarkt" mit entsprechend höherer, diskriminierender Wuchergrenze zu sehen<sup>230</sup> und damit eine rein am Einzelgeschäft orientierte betriebswirtschaftliche Betrachtungsweise<sup>231</sup> zurückweist, wenn bei Umschuldungen das ungezügelte Gewinnstreben einer Bank zum Schadensersatz verpflichtet und am Beispiel der Familienbürgschaft das höchste deutsche Gericht sogar eine prinzipielle Pflicht der Banken statuiert, in zivilrechtlichen Verträgen soziale Rücksichtnahme zu üben<sup>232</sup> und dabei die Zivilgerichte auf das Sozialstaatsprinzip sowie die zivilrechtlichen Generalklauseln verweist, dann ist es nicht abwegig zu behaupten, der Auftrag zum Social Banking sei im deutschen Recht auf diese Weise flexibel auf die jeweiligen gesellschaftspolitischen Strömungen bezogen den Zivilgerichten zur Konkretisierung anvertraut. In den für Social Banking typischen Bereichen der Wohnraumfinanzierung<sup>233</sup>, der Konsumentenkredite, der Förderung des Mittelstands, der privaten Altersvorsorge mit seinen Funktionsgarantien etwa in der Bond-Entscheidung des BGH v. 6.7.1993 und des Kontozugangs deutet sich damit an, daß an die Stelle des amerikanischen Prinzips der Community-Moral das durch Richterrecht präzisierte Zivilrecht tritt, daß statt der globalen Ebene die individuelle Vertragsebene ausschlaggebend ist und das Gewinnprinzip bereits privatrechtlich in den Zusammenhang des Sozialstaates gestellt wird. Damit gibt es in Deutschland auf der Ebene der Finanzdienstleistungsprodukte bereits Anreize zum Social Banking, die in den USA so nicht existieren.

Wenn der Bundesgerichtshof in der Bond-Entscheidung die personen- und objektgerechte Beratung verlangt, so ist damit auch das Produktdesign selbst gemeint, bei dem es nicht mehr darum geht, Produkte für den Markt zu produzieren, sondern Probleme der Klientel zu lösen. Diese Probleme werden aber zunehmend nicht mehr nur individu-

---

228 Reifner, Social banking - Integration sozialer Zielsetzungen in privatwirtschaftliche Finanzdienstleistungen, in: Schuster (Hrsg.), Die gesellschaftliche Verantwortung der Banken, Berlin 1997, S. 205, 230

229 Zu solchen Standards allgemein Reifner (1995b); im Kreditrecht Reifner (1991) §8 Rdn 1 ff; §19; §45; im Zahlungsverkehr Reifner (1995c)

230 BGH Neue Juristische Wochenschrift 1988, 1659, 1661

231 so Büschgen (1984)

232 BVerfG, Urteil v. 02.05.1996 1 BvR 696/96 Neue Juristische Wochenschrift 1996, 2021; 1994, 2749-2750; 1994, 36-39

233 Zusammenstellung der Prinzipien der Rechtsprechung in Reifner/Keich (1996) S. 118ff

ell, sondern nur noch umwelt- und sozialbezogen zu verstehen und zu lösen sein. Dabei wird es auf die Anbieter dieser Finanzdienstleistungen ankommen, ob sie eigene, betriebswirtschaftlich integrierbare Ansätze in Kommunikation mit dem Zielbereich und in Auseinandersetzung mit der Kritik an den sozialen Effekten der Bankpolitik entwickeln. Oder aber ob sie bürokratische Einengungen und Verbote provozieren, die dem Staat allein als Steuerungselemente übrig bleiben, nachdem allmählich ein Ende der Subventionswirtschaft abzusehen ist.

#### 4.5. Regulierung über Selbstverpflichtung von Banken

Als Regulierungsinstitutionen zur Selbstverpflichtung bieten sich in Deutschland zum einen die Spitzenverbände der drei Bankengruppen an, zum anderen - in deren seit 1953 bestehenden gemeinsamen Organisation - der Zentrale Kreditausschuß (ZKA).

##### 4.5.1. Auf der Ebene einzelner Verbände

Auf Ebene der einzelnen Verbände, des Deutschen Sparkassen- und Giroverbands (DSGV) für die Sparkassen, des Bundesverbands deutscher Banken für die Geschäftsbanken und des Bundesverbands der Volks- und Raiffeisenbanken für die Genossenschaftsbanken, ist in der Vergangenheit einiges über Selbstverpflichtung reguliert worden. Typische jüngere Beispiele sind:

- die Einführung von Ombudsmännern der einzelnen Verbände;
- eine Imagekampagne des Bundesverbands deutscher Banken in Folge der Imagekrise 1995/96, unter anderem ausgelöst durch die Schneider-Pleite;
- die Kampagne "Standort hier" des DSGV, mit der die Sparkassen versucht haben, ihren gesellschaftlichen Nutzen in der Öffentlichkeit stärker und gebündelter darzustellen. Die Mitglieder wurden gebeten, ihre Aktivitäten unter einheitlichen Logos darzustellen und zur verbandsweiten Zusammenfassung unter vorgegebenen Rubriken zu bilanzieren;
- Treffen von einzelnen Bankverbänden mit Vertretern der Verbraucherzentralen, auf denen Kontroversen diskutiert und nach Möglichkeit gemeinsame Verfahrensformen gefunden wurden.<sup>234</sup>

Ob sich solche Verbandsaktionen auch für umfangreichere geschäftspolitische Vorhaben, wie zum Beispiel dem einer einheitlichen Bilanzierung bisher unveröffentlichter Zahlen, denken lassen, muß bezweifelt werden. Eine Selbstverpflichtung der einzelnen Verbände und ihrer Mitglieder zum Beispiel dahingehend, regelmäßig die Zahl der Existenzgründungsberatungen, Existenzgründerfinanzierungen und deren Erfolgsquote zu veröffentlichen, wird hier als eher unrealistisch eingeschätzt. Am ehesten denkbar wäre dies für den DSGV, wo Schritte in diese Richtung - wie oben erwähnt - schon unternommen werden. Aber auch hier wären wahrscheinlich die unterschiedlichen Interessenlagen der Mitglieder, insbesondere beeinflusst von deren Größe und dem auf sie wirkenden politischen Druck, schwer zu vereinbaren. Für den Bundesverband deutscher Banken läßt sich dies noch stärker ausschließen, wobei hier Entscheidungen vor allem darüber durchgesetzt werden könnten, daß sie die Interessenlage der dominierenden Mitglieder berücksichtigen.

---

<sup>234</sup> Dies ist zum Beispiel unter dem Titel "Expertengespräch" ein Angebot des IFF, das von 1995/96 von mehreren Verbänden genutzt wurde.



#### 4.5.2. Auf der gemeinsamen Verbandsebene (Zentraler Kreditausschuß)

Der ZKA wäre von seiner Positionierung her optimal geeignet, um auf der Ebene von Selbstverpflichtungen eine Unterversorgung mit Finanzdienstleistungen abzubauen. In diesem Gremium treffen sich regelmäßig die Verbände, um gemeinsam Interessen herzustellen und Stellungnahmen zu erarbeiten. Diese Stellungnahmen werden von der Öffentlichkeit als "Position der Kreditwirtschaft" anerkannt.

Inhalte von Empfehlungen und Ergebnisse des ZKA-Ausschusses sind in der Regel nicht öffentlich, insbesondere nicht die dort getroffenen Absprachen zur Geschäftspolitik. Zumindest in der Vergangenheit erwiesen sich diese ZKA-Absprachen als äußerst effektiv: So haben bis heute alle Banken und Sparkassen wesentliche Elemente ihrer Geschäftspolitik in ihren Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB) vereinheitlicht, die auf eine ZKA-Absprache zurückgehen sollen. Selbst wenn sich Banken in ihrer Geschäftspraxis zum Beispiel kundenfreundlichere Regeln auferlegen, werden diese nicht - was marketingtechnisch sinnvoll wäre - in den AGBs dokumentiert und damit an die Öffentlichkeit gebracht.<sup>235</sup>

Die ZKA-Empfehlung zur Einrichtung von "Girokonten für jedermann" im Frühjahr 1995 war eine der ersten Ausnahmen, wo Absprachen an die Öffentlichkeit weitergegeben wurden. Daran läßt sich zeigen, welche Auswirkungen eine solch öffentliche Empfehlung hat: Fast alle Kreditinstitute geben seitdem an, sich an die Empfehlung zu halten (vgl. Umfrage, beschrieben in *Kapitel 2*, Abschnitt A).

Dies ließe auf Regulierungsmöglichkeiten über Selbstverpflichtungen des ZKA hoffen. Eine genauere Analyse zeichnet ein weniger optimistisches Bild:

- Die Entstehungsgeschichte dieser Girokonto-Empfehlung hinterläßt einen eher restriktiven als aktiven Eindruck der Institution ZKA gegenüber öffentlichen Anliegen und kundenfreundlicher Gestaltung der allgemeinen Geschäftspolitik: So sollte zunächst jegliches Handeln bezüglich des in der Öffentlichkeit diskutierten Problems verhindert werden. Erst mit dem drohenden Alleingang des DSGVO sowie der sich als immer wahrscheinlicher abzeichnenden Möglichkeit einer gesetzlichen Regulierung konnte man sich zu der Empfehlung durchringen<sup>236</sup>;
- Die Zeiten, in denen der ZKA das gemeinsame Sprachrohr der Verbände war, scheinen immer deutlicher vorüber zu sein. Die unterschiedlichen Interessen der Mitglieder kommen durch den gesteigerten Wettbewerb stärker zur Geltung. So bedauert dann auch ein Banker, daß mit dem drastisch verschärften Wettbewerb die Zeiten vorbei sind, in denen man "nach einer Sitzung des ZKA in entspannter Atmosphäre gemeinsam zu Mittag gegessen hat".<sup>237</sup>

Auf den ZKA als Instrument zur öffentlichen Selbstverpflichtung von Banken ist daher aus Sicht effektiver Regulierung von öffentlichen Anliegen wenig Hoffnung zu setzen. Der ZKA wird wahrscheinlich nur reagieren und agieren, wenn anderenfalls eine gesetzliche Regulierung droht. Wie das Beispiel "Girokonto für jedermann" zeigt, ist die

---

235 So nannte ein Vertreter der Hamburger Sparkasse 1984/85 den ZKA als Grund dafür, daß die interne Regelung zur Berechnung der Verzugszinsen positiver ist, als in den AGBs angegeben.

236 So äußerte ein Banker sehr bildlich auf die Frage, ob der ZKA ein geeignetes Instrument zur Selbstregulierung sei, daß man schon bei der Girokonto-Empfehlung den "Hund zum Jagen getragen hätte", 5.7.1997 im Gespräch mit Jan Evers, IFF.

237 Aus der Rede von Rolf Gerlach, "Die Rolle der Verbände in der Bankwirtschaft", 23.04.1997 an der Universität Köln, veröffentl. in Institut für Bankwirtschaft und Bankrecht, S. 11

in der Breite der Anbieter zumindest fragwürdige Umsetzung ein Beleg dafür, daß eine gesetzliche Regelung effektiver gewesen wäre. Hier zeigen sich deutlich die Differenzen gegenüber beispielsweise dem englischen oder amerikanischen System, in dem selbstregulierende Institutionen wie das "Securities and Investment Board" (SIB) oder die "Security Exchange Commission" (SEC) Tradition und Durchsetzungskraft demonstrieren und ihre Regulierungen zum Beispiel über "rules of conduct" auch öffentlich machen, womit sie diese nachvollzogen und zum Gegenstand öffentlicher Diskussion gemacht werden können.

#### 4.6. Regulierung über direkte staatliche Intervention

Eine ganze Reihe von staatlichen und staatsnahen Institutionen haben die Aufgabe, durch direkte Intervention dafür Sorge zu tragen, daß eine Kreditfinanzierung von Existenzgründern und mittelständischen Unternehmen erfolgt.

Die "Kreditanstalt für Wiederaufbau" (KfW) ist eine öffentlich-rechtliche Bank und vergibt zum Beispiel im KfW-Mittelstandsprogramm langfristige Darlehen für Investitionsvorhaben bis zu 10 Millionen DM. Der entscheidende Vorteil für den Unternehmer ist dabei, daß die Zinsen unterdurchschnittlich ausfallen und für bis zu 10 Jahre festgeschrieben werden. Die Sicherheiten sind allerdings bankenüblich, und die Kredite werden über die Hausbanken angefordert und ausgereicht. Die Hausbanken erhalten dafür einen festgesetzten Zinsanteil als Bearbeitungsgebühr, müssen aber für einen Teil der Kreditsumme im Falle des Ausfalls haften, wodurch eine sorgfältige Kreditwürdigkeitsprüfung durch die Hausbank erreicht werden soll. Die KfW kann in diesem Verfahren als Refinanzierungsinstitution verstanden werden. Durch ihre öffentlich-rechtliche Rechtsform kann sie dabei die Kredite so günstig aufnehmen, daß sie ungefähr kostendeckend arbeiten kann, wie in einem Arbeitspapier der Weltbank errechnet wurde.<sup>238</sup>

Ähnlich verhält es sich mit der "Deutschen Ausgleichsbank" (DtA), wo neben speziellen Kreditprogrammen für Umweltschutz und Entwicklungshilfe vor allem Mittelstandsförderung vorgenommen wird. Die ERP- und DtA-Existenzgründungshilfen laufen dabei nach einem ähnlichen Schema wie das oben beschriebene KfW-Mittelstandsprogramm: Die Mittel werden über die Hausbank beantragt und ausgereicht, die dafür eine Provision erhält, aber auch für einen Teil der Kreditsumme haften muß. Die Zinsen sind festgeschrieben und bewegen sich auf unterdurchschnittlichem Niveau. Populär ist die DtA aber vor allem wegen ihres Eigenkapitalhilfe-Programms, da dieses wie Eigenkapital bei Konkurs untergeordnet in die Haftung genommen wird und somit einen hohen Leverageeffekt für zusätzliche Kredite besitzt. Weiterhin räumt es dem Unternehmer eine besonders lange tilgungsfreie Zeit sowie eine zins- und tilgungsfreie Anfangszeit ein. Darüber hinaus wird auf bankenübliche Sicherheiten verzichtet. Seit Oktober 1995 wurde zusätzlich ein Eigenkapitalergänzungsdarlehen eingerichtet, welches über steuerlich begünstigte Darlehen privater Anleger im Rahmen eines Beteiligungsfonds-Ost aufgenommen wird und als nachrangiger Kredit Haftkapitalcharakter hat. Im Gegensatz zu den anderen Programmen werden damit Kosten finanziert, die aus der Erschließung neuer Märkte, der Einführung neuer Produkte oder aus Investitionen in Anlagevermögen und Warenlager resultieren. Dieses Programm gilt bisher nur für Ostdeutschland. Ebenso bisher nur für Ostdeutschland wurde ein Beratungs- und Betreuungskonzept unter dem Titel "Runder Tisch" eingeführt, welches in Krisensitua-

---

238 Harm, Christian: The Financing of Small Firms in Germany, 1992, S. 13

tionen als Moderator zwischen Hausbank und Unternehmer einschreitet und recht erfolgreich Insolvenzen verhindert.<sup>239</sup>

Die auf die Bundesländer verteilten Bürgschaftsbanken bilden das dritte Standbein der direkten Intervention über staatsnahe Institutionen. Diese Bürgschaftsbanken sind in der Rechtsform einer GmbH organisiert, wobei das Kapital typischerweise zu 51% von den regionalen Kammern und zu 49% von den örtlichen Banken gestellt wird. Staatsnah sind sie deswegen, weil ihre Überlebensfähigkeit auf Rückbürgschaften des Bundes und der Länder angewiesen ist: die Quoten liegen bei 65% in den alten und 80% in den neuen Bundesländern.<sup>240</sup> Die Ausfallrate lag dabei in den letzten 30 Jahren bei 8 Prozent der Anzahl und 3 Prozent der Summe des gesamten garantierten Betrags. Die Bürgschaftsbanken übernehmen bis zu 80% der Ausfallsumme von Krediten bei einer Kredithöhe von bis zu 1 Million DM. Die Kosten von 1 bis 2 Prozent bei Abschluß und jährlich weiteren ca. 1 Prozent tragen dabei die Unternehmen, die ohne diese Bürgschaften typischerweise von der Hausbank keinen Kredit bekommen hätten und daher von diesen an die Bürgschaftsbank verwiesen wurden. 1994 wurden 7.886 Bürgschaften im Werte von 1,558 Milliarden ECU vergeben, wobei die durchschnittliche Höhe der Bürgschaften bei 197 Tausend ECU lag.<sup>241</sup>

Neben diesen Interventionen über staatliche Banken erfolgen auch direkte Interventionen auf der Ebene der Unternehmen. So werden bei Existenzgründung zum Beispiel von den Ländern Kosten für Unternehmensberater anteilig ca. 50% bis zu einer festgelegten Höchstsumme übernommen. Auch die staatlich vorgeschriebene Mitgliedschaft in den Kammern läßt sich als Intervention beschreiben, da von diesen Serviceleistungen angeboten werden, die anders nicht finanziert werden könnten.

Diese staatlichen Eingriffe dokumentieren, daß zumindest die Kreditversorgung des Mittelstandes nicht allein den freien Kräften des Marktes überlassen wird. Ob das bestehende System über direkte staatliche Intervention in Verbindung mit dem Hausbankprinzip dabei optimale Ergebnisse, insbesondere hinsichtlich einer Kosten-Nutzen-Analyse liefert, kann hier nicht weiter erörtert werden.<sup>242</sup>

---

239 Vgl. Karlein (Deutsche Ausgleichsbank), Kreditfinanzierung von Kleinunternehmen - Beratungsstrategie der Deutschen Ausgleichsbank, in: IFF, Banque&Region, Konferenzreport Straßburg, 27-28. September 1996, S. 120-123

240 Vgl. Meinberg, The German system of credit guarantee companies, S. 164, in: Evers/ Reifner (Hrsg.), Credit and the New Entrepreneur, conference report, Rome 30.06.-02.07.1995, on behalf of OECD, S. 162-166, Veröffentlichung in 1997

241 The European Observatory for SMEs, Fourth Annual Report 1996, S. 200

242 International hat es in der Vergangenheit viel Lob für das deutsche System gegeben, vgl. Harm, a.a.O., S. 31; The Guardian v. 16.1.1995, 14: "How German-style institutions could help Britain to prosper"; Mullineux, A.: Privatisation and small business financing in the UK and Germany, Anglo-German Foundation Report 1992 (Zusammenfassung zu Deutschland auf S.9); Wall Street Journal v. 25.1.1995, A4: "Germans in the East Are Still Getting Boost From Marshall Plan". In Deutschland mehren sich inzwischen auch kritische Stimmen, die sich insbesondere auch auf die Durchreichung bei der Hausbank (Döhle, P., "Unsere Töpfe sind nie leer", Stern 8/1997, 104-105) sowie die Vielfalt der Förderprogramme beziehen: Vgl. Handelsblatt v. 31.10.1994, 5: Ostdeutschland: Subventionen garantieren keine Wettbewerbsfähigkeit: "Die Förderung der Wirtschaft in Ostdeutschland hat ein gigantisches, aber kaum mehr transparentes Ausmaß angenommen. Die Effizienz ist zweifelhaft." und Handelsblatt v. 21.4.1994: "Eine verwirrende Vielfalt von Fördermaßnahmen". Kritik und Verbesserungsvorschläge auch bei: Evers, Debt financing, a.a.O. und Evers/ Reifner, Credit and the New Entrepreneur, a.a.O.

## 5. Mikroökonomische Ansätze im Social Banking zur Überwindung unzureichender Versorgung

In *Kapitel 2* wurden für die Bereiche Girokonto, Micro Lending und Wohneigentumsfinanzierung für Schwellenhaushalte Lücken in der Versorgung mit Finanzdienstleistungen identifiziert und begründet. In diesem Kapitel werden für diese Bereiche Produktinnovationen angedeutet, die diese Lücken füllen könnten. Damit werden folgende Ziele verfolgt:

- Es soll demonstriert werden, daß es in den aufgezeigten Problembereichen Produktentwicklungsmöglichkeiten gibt.
- Öffentlichen Institutionen werden Hinweise gegeben, wie mit marktwirtschaftlichen Instrumenten Versorgungslücken ausgeglichen werden könnten.
- Die Effektivität des bestehenden Regulierungssystems zur Sicherung einer ausreichenden Versorgung kann mit Hilfe dieser praktischen Ansätze überprüft werden.

Es handelt sich also um Denkansätze und Entwicklungsvorschläge, nicht um bereits ausgereifte Produkte oder deren Pflichtenhefte.

### 5.1. Basis-Girokonto

#### 5.1.1. Ausgangslage

Wie in *Kapitel 2* beschrieben, kristallisierte sich in den Jahren 1994/95 ein "Girokonto auf Guthabenbasis" als möglicher Ausweg aus dem Widerstreit zwischen den Ansprüchen der Öffentlichkeit zum Zugang aller Bürger zu einem Girokonto und den Problemen der Banken, wie Unterdeckung des Marktsegmentes Zahlungsverkehr oder hoher Abschreibungen bei überzogenen, nicht einzutreibenden Girokonten heraus.

Die ZKA-Empfehlung zum "Girokonto für Jedermann" legt allerdings nur einige Eckpunkte eines solchen Angebotes fest:

*"Alle Kreditinstitute, die Girokonten für alle Bevölkerungsgruppen führen, halten für jede/n Bürgerin/Bürger in ihrem jeweiligen Geschäftsgebiet auf Wunsch ein Girokonto bereit. Der Kunde erhält dadurch die Möglichkeit zur Entgegennahme von Gutschriften, zu Barein- und -auszahlungen und zur Teilnahme am Überweisungsverkehr. Überziehungen braucht das Kreditinstitut nicht zuzulassen. Jedem Institut ist es freigestellt darüber hinausgehende Bankdienstleistungen anzubieten."*

Wie ein solches Girokonto konkret aussehen soll, wird offen gelassen. Es wäre auch durchaus kontrovers zu diskutieren, ob es sinnvoll wäre, ein solches Produkt zentral zu gestalten. In der Konsequenz gibt es inzwischen eine ganze Reihe unterschiedlicher Vereinbarungen zu Girokonten auf Guthabenbasis. Statt eine Übersicht über die Unterschiede darzustellen und bestehende Lösungen zu kritisieren, soll nachfolgend ein Produktvorschlag gemacht werden. Dabei werden auf der einen Seite die Bedürfnisse der Verbraucher zur Teilnahme an Basisbankdienstleistungen, auf der anderen Seite die oben angedeuteten Probleme der Anbieter berücksichtigt. Auf dieser Grundlage ließen sich Standards diskutieren und bestehende Produktlösungen bewerten.

### 5.1.2. Produktgestaltung

Wie sollte ein "Girokonto auf Guthabensbasis" beschaffen sein, wie hoch sollte die Kontoführungsgebühr ausfallen und welche Probleme bzw. Anreize sind damit für Banken verbunden?

#### (a) Ausstattung

Ein Girokonto auf Guthabensbasis (im folgenden "Basisgirokonto" genannt) unterscheidet sich durch eine geringere Ausstattung (weniger Service- und Dienstleistungen) und durch niedrigere Kosten von einem normalen Girokonto. Es sollen in begrenztem Umfang nur bestimmte Transaktionen durchgeführt werden können.

Folgende Merkmale sollte das Konto aufweisen<sup>243</sup>:

- *Abhebungen*: Der Kontoinhaber muß die Möglichkeit haben, Bargeld vom Konto abzuheben. Dies sollte über einen Geldausgabeautomaten ermöglicht werden. Zwei Abhebungen im Monat sind als Minimum anzusehen.
- *Automatenkarte*: Zur Kontostandabfrage am Kontoauszugsdrucker sowie zur Abhebung von Bargeld am Geldausgabeautomaten wird eine Automatenkarte benötigt. Diese Karte muß so kodiert sein, daß keine Kontoüberziehungen möglich sind. Sollte dies technisch nicht einzurichten sein, wird ein entsprechender Service am Schalter bereit gestellt.
- *Überweisungseingänge*: Im Leistungsumfang des Kontos sollten drei Buchungen für Überweisungseingänge enthalten sein. So zahlen zum Beispiel Arbeitsämter das Arbeitslosengeld 14tägig aus. Dies trifft zum Teil auch auf gewerbliche Löhne zu.
- *Überweisungsausgänge*: Überweisungen des Kontoinhabers sollten möglichst vermieden werden. Trotzdem wird es nicht in allen Fällen möglich sein, Beträge einzuziehen zu lassen. Im Leistungsumfang des Kontos sollten zwei Überweisungen pro Monat enthalten sein. Um die Kosten für das Kreditinstitut gering zu halten, sollten diese von Automaten aus durchgeführt werden können, sofern diese in ausreichender Menge vorhanden sind.
- *Lastschriften*: Um regelmäßige Aufwendungen (Miete, Strom, Heizung, etc.) zu begleichen, sollte der Kontoinhaber Einzugsermächtigungen erteilen. Der Kunde kann diese bis zu sechs Wochen nach Abbuchung zurückfordern und so ggf. Fehlbuchungen korrigieren. Aufgrund der sehr geringen Kosten, die dem kontoführenden Institut bei dieser Methode entstehen, erscheint eine Limitierung der Einzüge per Lastschrift als nicht notwendig.

Für jede diesen Umfang überschreitende Transaktion sollte eine Gebühr in Höhe von DM 1,00 in Rechnung gestellt werden. Für den typischen Nutzer des Basisgirokontos werden keine zusätzlichen Kosten anfallen. Erweist sich eine Kontennutzung aber wider Erwarten als aufwendiger, wird mit dieser hohen Gebühr eine Kostendeckung möglich. Gleichzeitig schreckt die hohe Gebühr aber auch davor ab, zum Beispiel statt Einzugsermächtigungen einzuräumen, regelmäßig Überweisungsträger zu gebrauchen.

---

243 siehe auch den Artikel im Handelsblatt vom 01.07.1997, Seite 24: Der Staat stellt seine Zahlungen um - Millionen Amerikaner müssen ein Konto eröffnen.

- *Kontoführungsgebühren:* Auch für ein Basisgirokonto sollte eine Kontoführungsgebühr erhoben werden. Zum einen soll hiermit erreicht werden, daß das Institut einen Beitrag zur Deckung seiner Kosten erhält, zum anderen wird so vermieden, daß es dem Kontoinhaber gleichgültig ist, was mit seinem Konto geschieht. Eine Kontoführungsgebühr in Höhe von DM 5,00 pro Monat erscheint - unter Berücksichtigung der aktuellen Kontoführungsgebühren für normale Girokonten - als angemessen.
- *Überziehung des Kontos:* Grundsätzlich ist das Basiskonto per Definition ein Konto auf Guthabenbasis, so daß die Einräumung eines Dispositionskredites ausgeschlossen ist. Auch Bevorschussung von zu erwartenden Geldeingängen wird nicht vorgenommen. Was geschieht mit Überweisungen und Lastschriften, die nicht gedeckt sind? Die Gefahr, daß sich bei Überweisung doch ein Defizit aufbaut oder eine ausreichende Auszahlung von staatlichen Sozialleistungen nicht erfolgen kann, ermutigt nicht dazu, auch essentielle Überweisungen wie Stromrechnungen oder Miete trotzdem vorzunehmen. Aus Kostengründen ist es aber für das Kreditinstitut nicht unbedingt positiv, die Überweisungen an den Kunden zurückzuschicken. Daher wird folgendes Verfahren vorgeschlagen, für das allerdings noch eine rechtliche Überprüfung vorgenommen werden muß: bei Kontovereinbarung wird mit dem Kunden eine Prioritätenliste für das Lastschriftverfahren vereinbart, nach der seitens des Kreditinstitutes verbindlich vorgegangen wird. Die Lastschriften werden so terminiert bzw. organisiert, daß sie als in vereinbarter Reihenfolge nach eingehenden Zahlungen vorgenommen werden. Von ausstehenden Überweisungen wird der Kunde zum Beispiel über Computertelefon informiert, sie werden aber bis zu einer bestimmten Gesamthöhe in der "Warteschlange" gehalten, statt kostenaufwendig zurückgeschickt zu werden.

(b) Probleme der Geldinstitute

Folgende Probleme könnten sich aus dem Angebot des Basic-Girokontos auf Guthabenbasis für die Institute ergeben:

- *Hoher Gesprächsbedarf der neuen Kundengruppe:* Das durch das neue Produkt angesprochene Kundensegment wird in der Regel nicht gut über das sie betreffende Bankgeschäft informiert sein; es entsteht also Informationsbedarf. Um die Erklärungszeiten möglichst gering zu halten und Wiederholungen einzusparen, sollte eine einfach und kurz geschriebene Informationsbroschüre an die Neukunden ausgegeben werden. Da das Konto in Folge fast nur noch Transaktionen beinhaltet, die über einen Automaten (Kontoauszugsdrucker, Geldausgabeautomat) erledigt werden können, sollte damit der Zusatzaufwand in Grenzen gehalten werden können.
- *Überwachung der Konten:* Es muß sichergestellt werden, daß das Konto nicht in die Überziehung gerät. In der Praxis der Institute übernehmen in den letzten Jahren immer stärker Computerprogramme die Disposition von Konten, so daß der einzelne Kundenberater hier keinen Mehraufwand hätte. Eine Überziehung wird durch den Computer automatisch verhindert. Eine Lastschrift oder Überweisung würde also auch automatisch nicht ausgeführt, wenn das Konto keine ausreichende Deckung aufweist. Weiterhin könnte der Kunde mit Hilfe des Einsatzes von Computertelefonanrufen rechtzeitig und bei geringen Kosten auf Überziehungsge-

fahr hingewiesen werden; zum Beispiel wenn er eine Überweisung eingereicht hat, für die keine ausreichende Deckung auf dem Konto besteht.

- *Fehlende Erträge durch Dispositionskreditzinsen:* Ein Guthabenskonto erbringt keine Erträge im Kreditbereich, dafür aber höhere Sichteinlagen und ein zusätzliches Cross-Selling-Potential (hierzu mehr weiter unten).
- *Girokonten bringen keine Erträge:* Der Zahlungsverkehr der Banken ist defizitär und wird nur angeboten, um mit den Kunden Erträge in anderen Geschäftsbereichen zu erzielen. In diesem Fall stellt sich die Frage, ob diese anderen Geschäfte mit dem neuen Kundensegment auch möglich sind. Zu berücksichtigen sind hier zwei Aspekte:
  - a) *Gegenwart:* Es ist davon auszugehen, daß aufgrund der tendenziell eher angespannten Finanzlage der neuen Kunden wenig Zusatzerträge erzielt werden können.
  - b) *Zukunft:* Unter dem Gesichtspunkt einer Investition in die Zukunft erbringen die Institute hier Leistungen, die sich erst dann bezahlt machen, wenn sich die Finanzlage der Kunden verbessert hat.

### (c) Anreize für die Institute

Um ein freiwilliges Angebot an Basisgirokonten zu schaffen ist es notwendig, die Institute davon zu überzeugen, daß ein solches Angebot auch in ihrem Sinn ist.

Hier sind zwei *direkte Anreize* zu nennen:

- *Erhöhung der Sichteinlagen:* Durch die Eröffnung von zusätzlichen Konten lassen sich die Sichteinlagen und somit die Erträge aus dem Bereich Zahlungsverkehr erhöhen.
- *Erschließen von Cross-Selling-Potentialen:* Die neue Kundengruppe, die durch das Konto angesprochen wird, bietet grundsätzlich ein Cross-Selling-Potential für die verschiedenen anderen Geschäftsbereiche der Institute.

Weitere *indirekte Anreize* sind:

*Übernahme einer gesellschaftlichen Aufgabe:* Wie oben bereits erläutert, könnte mit einem solchen Angebot die Ausgrenzung eines Bevölkerungsteils zum Zugang von Basisbankdienstleistungen überwunden werden. Dieser Umstand läßt sich auch für Marketing, Mitarbeitermotivation etc. nutzen.

*Vermeidung einer Regulierung durch den Gesetzgeber:* Am 5. Juni 1997 wurde vom Bundestag beschlossen (Beschlußempfehlung 13/7627), die Versorgung mit Girokonten und die Umsetzung der ZKA-Empfehlung weiter zu verfolgen. Dazu wird von der Kreditwirtschaft verlangt, bis Ende 1999 aussagekräftiges Zahlenmaterial vorzulegen. Es ist anzunehmen, daß eine unzureichende Versorgung eine gesetzliche Regelung nach sich ziehen würde.

### 5.1.3. Ergebnis

Das hier skizzierte Basiskonto kann als Ausgangspunkt für eine weitergehende Produktentwicklung gesehen werden, bei dem es einerseits auf den Interessensausgleich zwischen Versorgungsanspruch und bankwirtschaftlicher Realisierung/Rentabilität, andererseits auf die Einbeziehung praktischer Erfahrungen aus bestehenden Umsetzungsansätzen ankommt. Bei zweifelhafter Rentabilität des gesamten Marktsegments Zah-

lungsverkehr wird es wohl kaum gelingen, gerade dieses Produkt vermittels sozialer Zielsetzung profitabel zu gestalten. Anhand der beschriebenen Kostensenkungsansätze könnten aber vielleicht durchschnittliche Einzel- bzw. Erstellungskosten erreicht werden, die bei einer Grenzkostenbetrachtung, wie sie in *Kapitel 2* diskutiert wurde, sogar betriebswirtschaftlich Sinn machen würden. Spätestens im Vergleich zu dem Aufwand, den die Erfüllung gesetzlicher Anforderungen mit sich brächte, lassen sich diese Kosten rechtfertigen.

## 5.2. Mieterfonds zur Wohneigentumbildung für Schwellenhaushalte

### 5.2.1. Ausgangslage

Schwellenhaushalte stellen ein erhebliches Potential an Wohneigentumsinteressenten dar. Dieses Potential gilt es auszuschöpfen, wenn, wie auch seitens der Bundesregierung gewünscht, die Eigentumsquote in Deutschland erhöht werden soll.

Ansätze zur Senkung der Schwelle zum Wohneigentum sind in Deutschland zunächst bei geringeren Bau- bzw. Erwerbskosten zu finden.<sup>244</sup> Mit Bauprojekten, die Familien mittleren bzw. geringeren Einkommens als zukünftige Eigentümer einbinden, können durch bestimmte Bauweisen (z.B. Verzicht auf Kellerräume) und Eigenleistungen Kostenminderungen erzielt werden. Bei den Projekten handelt es sich um einzelne Vorhaben von Bundesländern auf subventioniertem Bauland. Wegen "leerer Staatskassen" ist eine Ausdehnung von Kostenminderungen dieser Art auf alle Eigentumsinteressenten nicht zu erwarten. Lösungsansätze im Bereich der Finanzierung werden dagegen noch nicht bearbeitet. Hierzu liefert der folgende Ansatz eine Diskussionsgrundlage.

### 5.2.2. Das Hamburger Mieterfondsmodell<sup>245</sup>

Das Hamburger Mieterfondsmodell stellt eine Innovation im Wohnfinanzierungsbereich, bei der sich Schwellenhaushalte (als interne Investoren), finanzkräftige Kapitalanleger (als externe Investoren) und Kreditinstitute (als Kreditgeber) an der Finanzierung eines Mehrfamilienhauses beteiligen. Im Rahmen eines geschlossenen Immobilienfonds, zum Beispiel in der Rechtsform einer GmbH & Co.KG<sup>246</sup>, soll der Mieterfonds folgende Ziele erreichen:

- Schwellenhaushalte erhalten die Möglichkeit, sich zusammen mit externen Kapitalgebern und Kreditgebern an der Finanzierung "ihres" Mehrfamilienhauses zu beteiligen und somit Vorkaufsrechte/Anwartschaftsrechte auf der Basis von Miet-

---

244 Vgl. Breckner, Ingrid und Kirchmair, Andrea: Innovative Handlungsansätze im Wohnbereich, Informationen über Projekte, Träger und Initiativen in Deutschland und Europa, Dortmund 1995 und LBS: Potentiale für kostengünstige Eigenheime, Bonn 1997

245 Vgl. Reifner, Udo: Wohnraumfinanzierung für Schwellenhaushalte, Gutachten über die Möglichkeiten von Gruppenfinanzierungen im Bereich der Wohneigentumsgewinnung - IFF-Studie im Auftrag des Arche e.V., Rostock, Hamburg 1995

246 Bei der GmbH & Co.KG als Form der KG ist eine GmbH Komplementärin. Somit haftet allein das Geschäftsvermögen der GmbH. Teilhafter sind jeweils die Investoren (Mieter und finanzkräftige Kapitalanleger). Damit die Gesellschaft die Einkunftsart "Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung" erzielt, welche Gestaltungsspielräume zur Steuerminderung zulässt, sollte ein Kommanditist die Geschäftsführung übernehmen, vgl. Opitz, Gerhard: Geschlossene Immobilienfonds - Wirtschaftliche, rechtliche und steuerliche Konzeption, Freiburg i.B. 1995, S. 71 ff



kaufmodellen für ihre Wohnung zu erwerben. Bis zum Zeitpunkt des tatsächlichen Eigentumserwerbs durch die Mieter (bei Auflösung des Mieterfonds) können sie als wirtschaftliche Eigentümer betrachtet werden, so daß sie die staatliche Eigenheimzulage<sup>247</sup> erhalten. Die während der Laufzeit des Fonds zu zahlende Miete dient der (Teil-)Kostendeckung

- Kapitalanleger sollen durch steuerliche Abzugsmöglichkeiten<sup>248</sup> (Erzielung negativer Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung in den ersten Jahren der Finanzierung), Ertragsausschüttungen (in späteren Jahren) und Objektwertsteigerungen angemessene Renditen für ihre Kapitalanlage erhalten.
- Da der Finanzierungsbedarf vieler einzelner Anwärter (Mieter) in einem Großkredit zusammengefaßt wird, lassen sich günstige Konditionen (mit der Fondsgesellschaft als Kreditnehmer) und hohe Kreditsicherheit für den Kreditgeber (Risikostreuung) realisieren. In diesem Zusammenhang ist auch die Übernahme von Höchstbetragsbürgschaften durch die Mieter zu überlegen.

Bei dem Finanzierungsmodell des Mieterfonds ist nachstehender Ablauf vorgesehen<sup>249</sup>:

- Schwellenhaushalte (z.B. Mieter eines Mehrfamilienhauses), die Wohneigentum erwerben möchten, gründen eine Fondsgesellschaft (Objektgesellschaft)<sup>250</sup> und wählen ein geeignetes Mehrfamilienhaus.
- Die Mieter erwerben zu Beginn der Finanzierung Fondsanteile in Höhe des ihnen zu Wohneigentumszwecken zur Verfügung stehenden Eigenkapitals.
- Ferner erwerben externe Investoren ebenfalls Fondsanteile, zum Beispiel in Höhe von 50% des Finanzierungsbedarfes nach Abzug des Mieter-Eigenkapitals.
- Die verbleibende Finanzierungssumme wird durch einen Bankkredit abgedeckt und zum Kauf restlicher Fondsanteile verwendet. Diese Fondsanteile werden treuhänderisch von der Fondsgesellschaft, die Kreditnehmerin wird, gehalten.
- Während der Laufzeit des Mieterfonds (ca. 10 Jahre) kaufen die Mieter, je nach verfügbarem Einkommen, Fondsanteile von der Fondsgesellschaft, welche die Anteile bisher treuhänderisch gehalten hat. Neben den regulär für den Bankkredit zu entrichtenden Leistungsraten wären somit, je nach Kaufpotential der Mieter, weitere Kreditrückführungen möglich
- Bei Ende des Mieterfonds<sup>251</sup> erwerben die Mieter ihre Wohnungen, indem sie die externen Investoren entsprechend ihrer Anteile auszahlen, somit deren Kapitalanteile erwerben und den verbliebenen Bankkredit ablösen. Mieter, die - bezogen auf ihre jeweilige Wohnung - bei Fondsauflösung noch nicht genügend Fondsanteile im Wert ihrer Wohnungen erworben haben, müssen Differenzbeträge (Wert

---

247 Die Eigenheimzulage beträgt acht Jahre lang bei Neubauten pro Wohnung (Mindestkaufpreis von DM 100.000,00 vorausgesetzt) DM 5.000,00 p.a. bzw. bei Altbauten DM 2.500,00. Zusätzlich werden für jedes Kind acht Jahre lang DM 1.500,00 gezahlt. Bei einer vierköpfigen Familie (zwei Kinder) ergibt daher eine Gesamtsumme von DM 64.000,00 (bei Neubau) bzw. DM 44.000,00 (bei Altbau), vgl. Eigenheimzulagegesetz

248 Hierbei ist Voraussetzung, daß während der Laufzeit des Fonds ein positives Gesamtergebnis (Totalüberschuß) erzielt wird und somit die Absicht der Gewinnerzielung nachgewiesen ist, vgl. Opitz, Gerhard: S. 114

249 Vgl. Reifner, Udo: Wohnraumfinanzierung für Schwellenhaushalte, a.a.O., S. 97 ff

250 Es ist sinnvoll, hierbei eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft einzubeziehen, die bereits mit Gründungen von geschlossenen Immobilienfonds vertraut ist.

251 Ein Zeitpunkt für eine Gesellschafterversammlung, in der die Auflösung des Fonds zu beschließen ist, sollte bei Fondsgründung festgelegt werden.

der erworbenen Anteile - Wohnungswert) über einen individuellen Bankkredit finanzieren. Andernfalls wäre für die Wohnung ein Käufer zu finden (zum Beispiel ein externer Investor).

Auf Basis einer Kosten- und Finanzierungskalkulation für 10 Jahre, die im folgenden in Auszügen beschrieben wird<sup>252</sup>, besteht die Möglichkeit, das Sparpotential der Mieter während der Laufzeit des Fonds darzustellen. Mit Hilfe von Cash-flow-Rechnungen werden die Zahlungsströme zwischen Mietern, Kapitalanlegern und dem Kreditgeber deutlich. Die Verknüpfung von mehreren Tabellen führt zu Rechenoperationen, die bei Veränderungen einzelner Daten automatisch Änderungen "abhängiger" Daten erfolgen lassen; so erfordern zum Beispiel Eigenkapitalerhöhungen weniger Fremdkapital und vermindern damit die Zinszahlungen.

Auf Basis eines Finanzierungsbeispiels, bei dem ein Mehrfamilienhaus (Altbau zusätzlich Modernisierungs- und Umbaumaßnahmen) mit zwanzig Wohneinheiten erworben wird, werden die Grundzüge des Modells deutlich. Wesentliche Daten der Rechengänge sind in den nachfolgenden Tabellen mit folgenden Bezeichnungen zusammengefaßt:

1. Aufstellung der Einnahmen und Ausgaben der Haushalte im Musterbeispiel
2. Objekt-Finanzierungskosten
3. Haushaltverlaufsdaten
4. cash-flow
5. Finanzierungsplan
6. Laufende Aufwendungen
7. Bau-/Erwerbskosten
8. Eigenheimzulage
9. Kostenkalkulation Fondsvolumen

Erläuterungen zu einzelnen Tabellen schließen sich an:

**Tabelle 11: Aufstellung der Einnahmen und Ausgaben der Haushalte im Musterbeispiel**

---

252 Ausführliche Ausführungen, vgl. Reifner, Schwellenhaushalte

Haushalt	Summe	A-Haushalte	B-Haushalte
Anzahl	20 Haushalte	12	8
Nettoeinnahmen	84.000 DM	4.600 DM	3.600 DM
Ao Erträge	0 DM	0 DM	0 DM
<b>Summe Einnahmen</b>	84.000 DM	4.600 DM	3.600 DM
Wohnungskosten	18.900 DM	975 DM	900 DM
Kreditzahlung	0 DM	0 DM	0 DM
Haushaltsgeld	29.200 DM	1.600 DM	1.250 DM
Festausgaben	16.000 DM	900 DM	650 DM
Versicherungen+Sparen	0 DM	0 DM	0 DM
Sozialversicherung	0 DM	0 DM	0 DM
Steuern	0 DM	0 DM	0 DM
<b>Summe Ausgaben</b>	64.100 DM	3.475 DM	2.800 DM
<b>Verfügbares Einkommen</b>	19.900 DM	1.125 DM	800 DM
Erwachsene	30	1,50	1,50
davon Verdiener	20	1,00	1,00
Kinder	16	1,00	0,50
<b>Vermögen</b>			
liquides Vermögen	624.000 DM	34.000 DM	27.000 DM
angelegtes Geldvermögen	160.000 DM	10.000 DM	5.000 DM
Summe verfügb. Eigenkapital	624.000 DM	34.000 DM	27.000 DM
<b>Finanzierungspotential</b>			
Immobilienfondsanteile nach 10 J. - alle Haushalte -	1.289.589		

- Unter der Annahme, daß ein Mehrfamilienhaus (Altbau zuzüglich Modernisierungs- und Umbaumaßnahmen) mit zwanzig Wohneinheiten erworben wird, erfolgt die Schätzung zweier Musterhaushalte, von denen der Haushalt "A" den finanzkräftigeren Haushalt und "B" den finanzschwächeren Haushalt darstellt. Beide Haushalte gehören zur Gruppe der Schwellenhaushalte, die in *Kapitel 2* mit einem Einkommen von 3.000 bis 5.000 definiert wurden und für die die bisherigen Finanzierungsprodukte auch bei Einbeziehung öffentlicher Fördermittel keine Möglichkeit boten, sicher ein Eigenheim zu finanzieren.
- Es ergeben sich 12 "A-Haushalte" und 8 "B-Haushalte". Hinsichtlich der Wohnungskosten wird mit 15 DM (10 DM Kaltmiete zzgl. 5 DM Nebenkosten) pro qm kalkuliert. Für die "A-Haushalte" ergeben sich 65 qm Mietfläche pro Wohnung und für die "B-Haushalte" 60 qm Mietfläche pro Einheit. Die Festausgaben sind geschätzt.
- Bei den "A-Haushalten" wird davon ausgegangen, daß sie insgesamt 18 Erwachsene, von denen 12 Verdiener sind, sowie 12 Kinder umfassen. Für die "B-Haushalte" ergeben sich 12 Erwachsene (davon 8 Verdiener) und 4 Kinder.
- Die Vermögenswerte orientieren sich an den Angaben gemäß *Kapitel 2*, die sich an einer Studie Hamburger Haushalte orientierten und auf dieser Grundlage die Lücke im Marktangebot für Schwellenhaushalte errechneten.
- Der Wert "Immobilienfondsanteile" entspricht der Summe, den die Mieter im Laufe der Fondslaufzeit ersparen konnten. Ein großer Anteil dieses Wertes ergibt sich durch die Eigenheimzulage (siehe Tabelle "Eigenheimzulage").

**Tabelle 12: "Objekt-Finanzierungskosten"**

<b>Objekt</b>			
Inflationsrate	<b>2,50%</b>	Grundstück	1.000.000 DM
Mietsteigerungsrate	<b>3,00%</b>	Baukosten	3.062.500 DM
		<b>Summe</b>	<b>4.062.500 DM</b>
Durchschn. Wohnungsgröße	<b>63</b>		
Wohneinheiten	20	Förderungsart	<b>Altbau</b>
Kubikmeter umbauter Raum		Förderungsvol.	6.166,67 DM
Qm Nutzfläche	<b>1.260</b>		
Miete pro qm	<b>10,00 DM</b>		16,42 DM
Nebenkosten/qm	<b>5,00 DM</b>	Objektwert n. 10 J	10.537.079 DM
<b>Finanzierung</b>			
Hypothekenzinssatz	<b>7,00%</b>	Finanzierungssumme	<b>4.062.500 DM</b>
<b>Immobilienfonds:</b> in % Kapital)	<b>50,00%</b>	Eigenleistung	- DM
Ausgeschüttete Rendite	<b>3,00%</b>	Eigenkapital	624.000 DM
Fondsvolumen	1.719.250 DM	<b>Rest</b>	<b>3.438.500 DM</b>
Anfangskosten	275.080 DM		
Anfangsliquidität	1.444.170 DM	Restkapital n. 10 J	<b>2.148.911 DM</b>
lfd. Kosten p.M.	7.388,39 DM	Zinsen + Tilgung	13.296 DM
Mieter-Anteile nach 10 Jahren	1.289.589 DM	p.M.	
<b>Fremdfinanzierungsbedarf</b>	<b>1.994.330 DM</b>		
Gesamtkosten p.M.	20.684 DM		
Gesamtkosten pro qm pro Monat	<b>16,42 DM</b>		

- Beim Erwerb des Mehrfamilienhauses (20 Wohneinheiten, keine Abgeschlossenheitsbescheinigung) wird von einem Gesamtkaufpreis in Höhe von 4.062.500 DM ausgegangen (Bodenanteil 1 Mio. DM, Gebäudeanteil (inkl. Renovierung, Modernisierung) rd. 3,1 Mio. DM).
- Die Inflationsrate wird mit 2,5% p.a. beziffert und entsprechend bei den Haushaltsdaten berücksichtigt wird (siehe auch Tabelle 2 im folgendem). Die Mietsteigerungsrate beläuft sich auf 3% p.a.
- Die durchschnittliche Wohnungsgröße von 63 qm ergibt sich auf Grundlage der im 1. Abschnitt der Tabelle gemachten Annahmen (12 x 65 qm, 8 x 60 qm, geteilt durch 20).
- Der Hypothekenzinssatz wird mit 7,00% p.a. kalkuliert.
- Nach Abzug des Eigenkapitals der Mieter vom Gesamtfinanzierungsvolumen ergibt sich ein zu finanzierender Betrag in Höhe von 3.438.500 DM. Es wird ange-

nommen, daß dieser Wert zu 50% als Fondsvolumen durch externe Investoren und zu 50% als Bankkredit finanziert wird

- Die Beträge “Anfangskosten” und “laufende Kosten” ergeben sich aus Tabelle 8 “Kostenkalkulation Fondsvolumen”. Die Anfangsliquidität resultiert aus der Differenz des Fondsvolumens (50% des Finanzierungsbedarfes, s.o.) und den “Anfangskosten”. Der ausgewiesene Fremdfinanzierungsbedarf ergibt sich aus der Differenz zwischen Finanzierungsbedarf (3.438.500 DM) und der Anfangsliquidität. Das Restkapital nach 10 Jahren von 2.148.911 DM ist der Finanzierungsbedarf zu Beginn mit Abzug der erworbenen Mieterfondsanteile (1.289.589 DM).

**Tabelle 13: “Haushaltverlaufsdaten”**

Einnahmen/Ausgaben		Datum		
		01.03.1997	01.03.1998	01.03.2007
<b>Haushalte insgesamt</b>	<b>Einnahmen netto</b>	<b>84.000 DM</b>	<b>86.100 DM</b>	<b>107.527 DM</b>
	Ao Erträge	0	0	0
	<b>Summe Einnahmen</b>	<b>84.000 DM</b>	<b>86.100 DM</b>	<b>107.527 DM</b>
	Wohnungskosten	18.900 DM	19.467 DM	24.680 DM
	Kreditzahlung	0	0	0
	Haushaltsgeld	29.200 DM	29.930 DM	36.487 DM
	Festausgaben	16.000 DM	16.400 DM	10.982 DM
	Versicherungen+Sparen	0	0	0
	Wohngeld (in Wohn.kost. enthalten)	0	0	0
	<b>Summe Ausgaben</b>	<b>64.100 DM</b>	<b>65.797 DM</b>	<b>81.109 DM</b>
	<b>Verfügbares Einkommen I</b>	<b>19.900 DM</b>	<b>20.303 DM</b>	<b>26.418 DM</b>
	Erwachsene	30	30	30
	Kinder	16	16	2
	<b>Verfügb. Einkommen II</b>	<b>26.066,67 DM</b>	<b>26.469,67 DM</b>	<b>51.078,50 DM</b>
	Eigenheimzulage	6.167 DM	6.167 DM	-
	./. neue Miete	0	0	0
	Erwerb von Immoanteilen	6.517 DM	6.617 DM	12.770 DM
	<b>Thesaurierte Immoanteile</b>	<b>6.517 DM</b>	<b>84.817 DM</b>	<b>1.289.589 DM</b>
	<i>Summe verfügbares JahresEK</i>			
	<b>Summe bisher Wohnkosten</b>	<b>18.900 DM</b>	<b>19.467 DM</b>	<b>24.660 DM</b>
<b>Summe Immoerwerb</b>	<b>6.517 DM</b>	<b>6.617 DM</b>		

- Hinsichtlich des ersten Monats sind die Haushaltsdaten mit denen aus der Tabelle "Haushalte" identisch. Das verfügbare Einkommen II enthält die Eigenheimzulage, die als zusätzliches "Einkommen" gerechnet werden kann. Die Werte der Folgejahre berücksichtigen die nach der Tabelle "Objekt-Finanzierungskosten" kalkulierten Inflations- bzw. Mietsteigerungsraten. Für jeden Monat im Zehnjahreszeitraum werden die Werte berechnet. Aus vorstehender Übersicht ist ersichtlich, daß im 121. Monat thesaurierte Immobilienanteile in Höhe von DM 1.289.589 DM erreicht werden, die sich auch in der Tabelle "Objekt-Finanzierungskosten" wiederfinden.

**Tabelle 14: "Cash-flow"**

Cash-Flow		Datum			
		01.03.1997	01.03.1998	01.03.2007	Summe
<b>Bau</b>	Bau + Erwerbsaufwendungen	1.284.928 DM	12.063 DM	12.303 DM	5.524.216 DM
	Eigenleistung	-	-	-	-
	Mieteinnahmen	18.900 DM	19.467 DM	24.660 DM	2.624.668 DM
	Saldo	- 646.766 DM	- 4.378 DM	1.184 DM	- 3.682.432 DM
<b>Immofonds</b>	Aufwendungen/Renditezahlungen	171.925 DM	66.762 DM	34.385 DM	1.186.074 DM
	Einnahmen Fremdinvestoren		-	-	1.719.250 DM
	Einzahlungen Mieter in Fonds	6.517 DM	6.617 DM	12.114 DM	1.289.589 DM
	Saldo	- 165.408 DM	- 60.145 DM	- 22.271 DM	1.822.766 DM
<b>Kredit</b>	Zinszahlungen	4.738 DM	11.782 DM	11.173 DM	1.406.884 DM
	Guthaben/Finanzierungsbedarf	- 812.174 DM	- 64.523 DM	- 21.087 DM	- 1.915.410 DM
	= kumuliert	812.174 DM	2.019.815 DM	1.915.422 DM	
	Zinsen Bereitstellung	- 4.738 DM	- 11.782 DM	- 11.173 DM	- 1.406.884 DM
	Cash-Flow	-	-	-	
	kumulierter Cash-Flow	-	-	-	

- Der Betrag an Bau- und Erwerbsaufwendungen (für den 1. Monat 1.284.928 DM) wird aus der Tabelle "Baukosten", die in diesem Rahmen nicht weiter erläutert wird, übernommen. Da nicht alle Bau- und Erwerbsaufwendungen zu Beginn der Finanzierung anfallen, werden für den 1. Monat nur die Kosten angesetzt, die tatsächlich entstehen. Die weiteren Kosten werden, entsprechend ihrer Fälligkeit, auf die Folgemonate verteilt. Kalkuliert wird in dem Rechenbeispiel mit einer Bauzeitdauer von 6 Monaten, so daß die oben exemplarisch ausgewiesenen Monate keine weiteren Baukosten mehr enthalten.
- Im Abschnitt "Bau" finden sich die Mieteinnahmen und der Eigenkapitalanteil zu Beginn der Finanzierung. Im Abschnitt "Immobilienfonds" sind Aufwendungen/Renditezahlungen aufgeführt, bei denen es sich um Fondskosten (insbesondere Kosten der Prospektauflegung, Vertriebskosten) handelt. Sie werden in der Tabelle 8 "Kostenkalkulation Fondsvolumen" berechnet. Die "Einzahlungen der Mieter" sind die von ihnen während der Fondslaufzeit erworbenen Anteile. Der Abschnitt "Kredit" weist fällige Zinsen aus, die sich auf Basis der Fremdfinanzierungskonditionen ergeben. Sie werden in einer Tabelle "Finanzierungsplan", die in diesem Rahmen nicht weiter erläutert wird, zusammengefaßt.
- In der ausgewiesenen Spalte "Summe" erscheint wieder der Wert "Mieterfondsanteile" in Höhe von 1.289.589 DM. Die Cash-Flow-Rechnung zeigt, daß der Finanzierungsbedarf von Monat zu Monat unterschiedlich ist. Für zumindest

eine Kreditspitze ist daher aus Kostengründen eine Kreditlinie gegenüber einem Festkredit vorzuziehen.

**Tabelle 15: "Eigenheimzulage"**

<b>Förderung:</b>			
Neubau	<b>5%</b>	<b>max.</b>	5.000,00 DM
Altbau	<b>2,50%</b>	<b>max.</b>	2.500,00 DM
Genossenschaft	<b>3,00%</b>		2.400,00 DM
		<b>pro Kind</b>	1.500,00 DM
Max. Einkommen		<b>ledig</b>	120.000,00 DM
		<b>verh.</b>	240.000,00 DM
<b>Haushalt:</b>		<b>A-Haushalt</b>	<b>B-Haushalt</b>
			<b>Förderungsvolumen</b>
			<b>(Zeitraum 8 J. insg.)</b>
Neubauzulage	- DM	- DM	- DM
Altbauzulage	30.000,00 DM	20.000,00 DM	400.000 DM
Genossenschaft	- DM	- DM	- DM
Baukindergeld	18.000,00 DM	6.000,00 DM	192.000 DM
Jahresförderung	48.000,00 DM	26.000,00 DM	592.000 DM
<b>Auswahl:</b>			
Monatlich	4.000,00 DM	2.166,67 DM	6.166,67 DM
Erwachsene	18	12	
davon Verdienner	12	8	
Kinder	12	4	

- Die Eigenheimzulage für die "A-Haushalte" und "B-Haushalte" berechnet sich folgendermaßen:  $2.500 \text{ DM} \times 12 = 30.000 \text{ DM}$  (A-Haushalte) und  $2.500 \text{ DM} \times 8 = 20.000 \text{ DM}$  (B-Haushalte). Zusätzlich ergibt sich bei insgesamt 16 Kindern eine Eigenheimzulage aus Baukindergeld von  $24.000 \text{ DM}$  ( $1.500 \text{ DM} \times 16$ ). Die Gesamtsumme beläuft sich pro Jahr auf  $74.000 \text{ DM}$ , monatlich somit auf  $6.166,67 \text{ DM}$ .

### 5.2.3. Ergebnis der vorstehenden Kosten und Finanzierungskalkulation

- Bei der vorstehenden Kalkulation handelt es sich um eine Modellrechnung, welche die Zusammenhänge einzelner Zahlungsströme und die Sparmöglichkeiten von Schwellenhaushalten ausweist.
- Eine Finanzierung von zwanzig zu Beginn nicht zur Wohneigentumsbildung fähiger Mieter-Familien zusammen mit finanzkräftigen Kapitalanlegern und Kreditgebern ermöglicht Kosteneinsparungen, Eigentumserwerb für Mieter und Renditen für Kapital- bzw. Kreditgeber. Zweifellos sind dabei die Rechenwege noch zu verfeinern und (steuer-)rechtliche Gesichtspunkte vor Umsetzung des Modells zu erörtern bzw. abzustimmen.
- Für alle beteiligten Familien ist das Risiko, mit der Finanzierung ihres Wohneigentums zu scheitern, durch die Fondskonstruktion entscheidend reduziert. An-

ders als bei Einzelfinanzierungen orientiert sich die Wohneigentumsbildung (über den Kauf von Fondsanteilen) am individuellen Finanzierungspotential und nicht umgekehrt.

- Als zusätzliche Absicherung vor Mietausfällen für die finanzkräftigen Kapitalanleger und Kreditgeber wäre neben der Übernahme von Höchstbetragsbürgschaften auch die Bildung eines Risikopools durch die Mieter denkbar.
- Auch steigenden Mobilitätsanforderungen gegenüber Arbeitnehmern trägt das Modell Rechnung, da bei dem bestehenden Potential an Schwellenhaushalten ausreichend Kaufinteressenten auf dem sogenannten Zweitmarkt vorhanden sein dürften, die für ausscheidende Projektteilnehmer einsteigen.
- Eine steuerliche Betrachtung wurde nicht vorgenommen.

#### 5.2.4. Ergebnis

Es läßt sich erkennen, daß das "Hamburger Mieterfondsmodell" eine ganze Reihe von Ansätzen zur innovativen Bankproduktgestaltung bietet, welche die Bildung von Wohneigentum bei kalkulierbaren Risiken auch für Schwellenhaushalte möglich machen. In einem insgesamt als realistisch angesehenen Rechenbeispiel wurden innerhalb der bestehenden öffentlichen Förderpraxis Wohneigentum für 20 Schwellenhaushalte mit Netto-Einkommen von 3.000 bis 5.000 DM finanziert, wobei 8 dieser Haushalte mit einem Einkommen von 3.600 DM höchstwahrscheinlich keine Bankfinanzierung für Wohneigentum zu üblichen Preisen erhalten hätten (vgl. *Kapitel 2*). Entscheidend ist weiterhin, daß durch das Poolen von Nachfrage die Sicherheit der Finanzierung steigt (Sicherungsfonds), die Kosten sinken, die Übernahme größerer Einheiten - zum Beispiel die in allen europäischen Ländern zum Verkauf stehenden öffentlichen Wohneinheiten - möglich wird.

#### 5.3. Micro Lending

Im *Kapitel 2* wurde beschrieben, daß bisher für das Marktsegment niedrighschwelliger Existenzgründungen (Mikrounternehmen) in Deutschland kein Marktangebot besteht und die geeignete Technik für Kreditvergabe in diesem Marktsegment als "Mikrolending" bezeichnet wird. Im folgenden sollen, von einigen kurz skizzierten internationalen Praxisansätzen des Micro Lending ausgehend, einige Erfolgsfaktoren herausgearbeitet und daraus ein Umsetzungsvorschlag entwickelt werden.

##### 5.3.1. Mögliche Vorbilder für eine Umsetzung in Deutschland

International besonders starke Beachtung fanden die folgenden, kurz skizzierten Initiativen:

- *Prince's Youth Business Trust (PYBT), Großbritannien.* Der PYBT wurde 1986 gegründet und hat seit dem 32.000 Unternehmensgründungen begleitet, allein im Jahr 1996 über 4.000. Dabei wurden sowohl Kredite bis zu einer Höhe von 5.000 £ und Zuschüsse von bis zu 1.500 £ gewährt, wobei letzteres Instrument wegen mangelnder Effektivität nicht mehr eingesetzt wird. Zielgruppe der Unternehmung sind Jugendliche zwischen 18 und 29 Jahren. Entscheidend am Erfolg beteiligt sind 6.000 ehrenamtliche Helfer aus der Geschäftswelt (sogenannte "Business Angels"), die je nach Erfahrung ausgesucht werden und den Gründer indi-



viduell betreuen. Ein anderer Erfolgsfaktor sind enge Beziehungen zur Bankenwelt: so sind die Vorsitzenden der vier größten englischen Privatkundenbanken Mitglieder des Beirats<sup>253</sup>. PYBT hat 300 feste Angestellte in 11 Regionen. Die Kosten pro Kredit liegen nach Angaben von PYBT bei 2.500 £. Da die Kredite unter Marktzinsniveau ausgegeben werden, kann im eigentlichen Sinne nicht von eigenem Einkommen im wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb gesprochen werden. Zunehmend können aber zurückgezahlte Kredite zur Refinanzierung genutzt werden. Nach drei Jahren sind durchschnittlich noch 60% der finanzierten Unternehmen am Markt. Der überwiegende Teil der aufgegebenen Unternehmungen sind nicht unbedingt gescheitert: die Mehrheit wurde eingestellt, weil der Gründer einen anderen Job gefunden hatte. Auch daraus ist ersichtlich, daß Micro Lending insbesondere auch ein Instrument zur Berufsqualifizierung ist<sup>254</sup>.

- *ADIE, Frankreich:* ADIE wurde Anfang der 90er Jahre in Paris gegründet und hat bis Ende 1996 rund 2.500 Kleinstunternehmen mit Krediten (zwischen 1.000 und 30.000 FF, durchschnittliche Höhe 22.000 FF) und Weiterbildung versorgt. Zur gleichen Zeit hat ADIE 38 feste und 120 ehrenamtliche Mitarbeiter. Die Kosten für Kreditausfälle konnten in den letzten Jahren von 20 auf 10 Prozent gesenkt werden.<sup>255</sup> Die Kosten pro Kredit liegen bei 12.200 FF, wovon nur 18% selber erwirtschaftet werden.<sup>256</sup>
- *Grameen Bank, Bangladesh.* Die 1983 von dem Wirtschaftsprofessor Mohammad Yunus gegründete Grameen-Bank ist international als das Pilotprojekt im Micro Lending anerkannt und von seinen Wachstumszahlen her beeindruckend. Ausschließlicher Geschäftszweck des Instituts war und ist die Bereitstellung von kurzfristigen Kleinstkrediten an Selbständige; davon zu 90 Prozent Frauen. Grameen hat heute 2 Millionen Kunden, 100 Filialen und ein monatliches Kreditvergabevolumen von 20 Millionen Dollar. Die Rückzahlungsquote liegt seit Jahren relativ konstant bei 98 Prozent, das durchschnittliche Kreditvolumen ist seit Gründung von 20 auf 70 Dollar angestiegen.<sup>257</sup> Trotzdem wird auch bei Grameen angezweifelt, daß im reinen Kreditgeschäft kostendeckend gearbeitet wird<sup>258</sup>: als internationales Vorzeigemodell sind staatliche und private Subventionen zu erhalten und es steht zu vermuten, daß solche Beihilfen bei der Finanzierung des rasanten Wachstums zumindest mitgeholfen haben.

*Working Capital, USA.* Working Capital wurde 1991 gegründet und vermittelt Kleinstkredite in Höhe von 500 bis 5.000 \$. Seit der Gründung im Jahr 1991 bis zum März 1995 wurden 1.216 Kleinunternehmer geschult und 1.444 Kredite vergeben. Gearbeitet wird auch mit "Business Loan Groups" oder "Peer Groups", in denen 4 bis 10 Kredit-

---

253 Die Banker sehen PYBT als Möglichkeit, diese Marktsegment zu bearbeiten und damit sowohl soziale Verantwortung zu zeigen wie zukünftige Klienten zu akquirieren, ohne die Profitabilitätsanforderungen des eigenen Kreditgeschäftes aufgeben zu müssen. so die Aussagen von Peter Hughes, NatWest sowie David Lavarack, Barclays Bank

254 vgl. case study on PYBT written by Peter Hughes for INAISE on behalf of the European Commission, DG V, November 1996

255 So Emmanuel Landais, Geschäftsführer von ADIE, Kopenhagen im Mai 1997

256 ebenda

257 Jacob/ Warg, a.a.O., S. 335 und o.V., Community Banking: Group power, The Economist v. 10.09.1994, Seite 93-94

258 o.V., Mit Kleinstkrediten gegen die Armut - Kritiker warnen vor Abhängigkeit durch Entwicklungshilfe, FAZ v. 3.02.1997, S. 13

nehmer gegenseitig für die aufgenommenen Kredite haften, sich helfen und sich gemeinsam weiterbilden. Working Capital sticht besonders durch zwei Besonderheiten heraus: zum einen wird mit Hilfe von Standardisierung und Franchising erfolgreich versucht, die Kosten pro vergebenen Kredit zu minimieren, zum anderen wird zur Akquisition von Projekten mit "Enterprise Agents" gearbeitet, die für Provisionen potentielle Kreditnehmer identifizieren. Wie Jefferey Ashe, Gründer von Working Capital schreibt:

"I work through community development organizations that already know where the microbusiness owners are, an their staff have skills to get the job done."

Als zentrale Probleme bei der Umsetzung von Micro Lending-Techniken wurden bereits identifiziert:

- *Inhalt und Kosten der Kreditwürdigkeitsprüfung,*
- *mögliche Sicherheiten,*
- *Minimierung der Risiken zu scheitern und*
- *Kosten für die Unterstützung und die Akquisition der Kreditnehmer.*

Im folgenden Abschnitt werden die Erfolgsfaktoren dargestellt, die zur Überwindung dieser Probleme geführt haben.<sup>259</sup>

### 5.3.2. Mögliche Erfolgsfaktoren zur Überwindung von Umsetzungsproblemen

#### (a) Die Kosten der Kreditwürdigkeitsprüfung

Wie bereits an anderer Stelle erläutert, ist die jetzige Praxis der Kreditwürdigkeitsprüfung im Existenzgründungsbereich sehr teuer. Der DSGVO errechnete Kosten von 1.500 DM, die für eine durchschnittliche Kreditwürdigkeitsprüfung anfallen.<sup>260</sup> Bei den geringen Beträgen im Micro Lending würden sich allein daraus hohe Defizite ergeben.

- Bei einer Verlagerung der Entscheidung in "Peer-Groups" können diese Kosten bis zu 100% eingespart werden.
- Bei der Zusammenarbeit mit externen Experten wird üblicherweise ein festes Honorar vereinbart: in Anlehnung an das Modell von Working Capital wäre denkbar, den "Agents" eine Prämie pro abgeschlossenem Kreditvertrag zu zahlen, welche aber vom Erfolg des Kreditvertrages ist abhängig: wenn der Kredit scheitert, erhält der Agent eine auch ökonomisch deutlich negative Rückkoppelung, aus der er Erfahrung sammeln kann.<sup>261</sup>
- Die Entwicklung eines Geschäftsplanes zusammen mit dem Kreditnehmer wird typischerweise an externe Experten ("Developer") abgegeben, die sich auf diesem Gebiet spezialisiert haben, Erfahrungen mit dem Marktsegment vorweisen und weiterentwickeln, sowie "economies of scale" erreichen können. Auch hier sollte

---

259 die Ausarbeitung dieser Erfolgsfaktoren und der nachfolgenden Musterrechnung wurde innerhalb eines Auftrags der Sparkasse Aachen, der Arbeitsgemeinschaft LOBBY in Aachen und der Hamburger LAWAETZ-Stiftung im August 1997 durchgeführt.

260 vgl. Geisen, B.: Der mühsame Weg durch den Förder-Dschungel, Welt am Sonntag, 09.07.1995, S. 38

261 So zahlt Working Capital seinen Enterprise Agents \$100 Kommission für jeden Kreditnehmer: zahlbar je zur Hälfte bei Kreditauszahlung und nach vollständiger Rückzahlung. vgl. McLenighan, V./ Pogge, J., The Business of Self-Sufficiency - Microcredit Programs in the United States, Chicago 1991 (Woodstock Institute), S. 10f

der Erfolg der Entwicklungstätigkeit ökonomisch berücksichtigt werden, indem er weniger an der Qualität des Geschäftsplans, sondern vielmehr an dessen erfolgreicher Umsetzung gemessen wird. Auch öffentliche Programme, wie zum Beispiel Beratungsangebote der Kammern, lassen sich in dieses Modell einbauen. Allerdings erfordert ein solches Vorgehen in der Praxis erhebliche Anpassungen der bestehenden Programme sowie eine enge Kopplung an die Ergebnisse. Im Anschluß an eine erfolgreiche Kreditwürdigkeitsprüfung wird der Developer häufig für weitere Supportleistungen engagiert.

- Um Interessenskonflikte zu vermeiden, wird nach dem Developer noch eine formelle Kreditentscheidung außerhalb seiner Kompetenz, aber in Angesicht seines Votums organisiert. Dabei kann jeweils eine ganze Reihe von Fällen gepoolt und von einem Kreditkomitee, welches beispielsweise bei PYBT aus ehrenamtlichen Bankern, bei ADIE aus der eigenen Organisation besteht, effizient begutachtet werden.
- Vorselektionsverfahren müssen so angelegt sein, daß sie keine zusätzlichen Kosten verursachen, sondern auf bestehende Angebote zurückgreifen (bestehende Kurse oder Sparprogramme).

#### (b) Sicherheiten

Die üblichen Kreditsicherheiten wie Grundschulden, unlimitierte (oder in Höhe der Gesamtkreditsumme limitierte) Bürgschaften, Überschreibung der Investitionsobjekte etc. finden beim Micro Lending keine Anwendung, da sie nicht der Ausgangslage des Antragstellers entsprechen und für die Höhe und Art der Kredite ungeeignet, vor allem zu abschreckend und zu teuer erscheinen. Statt dessen wird auf andere Formen von Sicherheiten gesetzt:

- Ein Beispiel ist die gegenseitige Haftung für die zukünftige Kreditwürdigkeit in Peer-Groups. Diese führt dazu, daß der im Zahlungsverzug befindliche Kreditnehmer durch Unterstützung und sozialen Druck der anderen zur Rückzahlung angehalten wird. Weiterhin wird ein "Untertauchen" vor der Kreditrückzahlung erschwert.<sup>262</sup> Im Fall der Nicht-Rückzahlung eines Gruppenmitglieds ist es für die anderen Mitglieder der Gruppe attraktiver, die Kreditrückzahlung zu übernehmen, als die eigenen Optionen auf weitere Kredite aufzugeben. Dafür werden zum Teil präventiv gruppeninterne Sicherungsfonds angeboten.
- Eine etwas abgemilderte Form wäre die Übernahme von gegenseitigen und begrenzten Bürgschaften in der Peer-Group. So könnte zum Beispiel bei gleichen Kreditsummen gegenseitig jeweils über 20% der Gesamtsumme gebürgt werden. Fällt in einer Gruppe von Fünfen ein Kredit aus, können die anderen vier jeweils bis zu 20% in Anspruch genommen werden.
- Als zusätzliche Sicherheit wird in einer Kreditvorphase Vertrauen aufgebaut: der Kreditphase wird eine Ansparphase voraus gestellt. Erweist sich der potentielle Kreditnehmer als zuverlässig genug, um pünktlich und regelmäßig kleine Raten anzusparen, erhöht sich die subjektive Sicherheit, daß er auch in der Kreditphase vertrauenswürdig handeln wird. Andere vertrauensbildende Maßnahmen sind zum

---

262 Wie der Economist schrieb: "One travelling borrower sought out a fellow group member in the Dominican Republic to get him to pay up", vgl. 262 o.V., Community Banking: Group power, The Economist v. 10.09.1994, Seite 94

Beispiel Teilnahme an regelmäßigen Fortbildungskursen oder Erledigung von gemeinsam für notwendig befundener Vorbereitungs-schritte.

- Der Bekanntenkreis des Gründers wird über begrenzte Bürgschaften in Anspruch genommen.<sup>263</sup> Im Gegensatz zu den meist unbegrenzten Bürgschaften, die bei deutschen Existenzgründern üblicherweise von Verwandten eingeholt werden, besteht hier nicht das Risiko eines Dominoeffektes, bei dem ein gescheiterter Kredit gleich eine ganze Sippe in den Ruin treiben kann. Weiterhin ist die Bereitschaft, eine relativ geringe und begrenzte Summe zu verbürgen sowie im Ernstfall auch dafür einzustehen, wesentlich höher als bei existenzgefährdenden Summen.

(c) Risiko des Scheiterns versus Unterstützung

Das Risiko von Existenzgründungen, zu scheitern und die damit verbundenen Kreditausfälle lassen sich beliebig reduzieren: um so stärker der Gründer durch Beratung und Training unterstützt wird, um so geringer ist die Gefahr, daß sein Konzept fehlerhaft ist oder er Fehler macht. Das Problem dabei sind die Kosten der Unterstützung, welche die durch Ausfälle verursachten Schäden übersteigen.

Gerade im Segment Selbstbeschäftigung ist Unterstützung allerdings notwendig, um überhaupt zu erfolgversprechenden Gründungen zu kommen. In der Folge finden sich bei Micro Lendern häufig Bilanzen mit höheren Kosten für Beratung als für Kreditausfälle. Bei ADIE werden pro Kredit Kosten von 2.200 FF für Ausfälle und 6.300 FF für Unterstützung einkalkuliert. Diese hohen Unterstützungskosten resultieren daraus, daß ein Mitarbeiter von ADIE den Gründer nicht nur durch den Prozeß der Kreditwürdigkeitsprüfung und der Gründung begleitet, sondern auch danach weiter engen Kontakt mit ihm hält und ihm Unterstützung gewährt. Dieses "coaching" hält man bei ADIE für einen wichtigen Erfolgsfaktor.

Folgende Strategien können die Kosten zu vermindern:

- Einsatz von ehrenamtlichen Betreuern und Beratern: Der PYBT hat ein Netzwerk von mehreren Tausend Geschäftsleuten aufgebaut, die je nach Branche und Region einen möglichen Gründer bei Unternehmenskonzeptionierung und deren Umsetzung betreuen. Sie arbeiten weitgehend ehrenamtlich, wobei nur die Spesen übernommen werden. Dieses Konzept ist im angelsächsischen unter dem Begriff "Business Angels" bekannt und weitverbreitet.
- Standardisierte Fortbildungskurse: Working Capital arbeitet insbesondere mit selbsterklärenden Aufbaukursen, sogenannten "Entrepreneurship kits", welche die wichtigsten Themen der Gründung (Finanzierung, Geschäftsplan, Rechtsform, Standort) erläutern und die praktische Umsetzung anleiten. Typischerweise wird so ein Aufbaukurs von einer Kleingruppe, die aus mehreren Gründern besteht, gemeinsam durchgeführt.
- Gruppenbildung: Statt eines individuellen coachings wird eine ganze Gruppe von Gründern gemeinsam "gecoached". Auch hierbei wird auf Selbstorganisation und darauf gesetzt, daß die Gruppenmitglieder auch voneinander lernen. Bei der Entwicklung von Geschäftsplänen in der Gruppe entdecken die Gründer die typischen Fehler gegenseitig und gehen dadurch auch mit den eigenen Plänen kriti-

---

<sup>263</sup> So verlangt ADIE von seinen Kreditnehmern, daß 50% der Kreditsumme über begrenzte Bürgschaften von Freunden und Verwandten gestellt werden.

scher um. Auch im späteren Prozeß der Gründung und Etablierung werden die Probleme gemeinsam besprochen und damit präventiv gelernt.

- Externalisierung: Statt die Unterstützungsleistungen selber anzubieten, können diese an externe Organisationen vergeben werden. Diesen werden bestimmte Standards, zum Beispiel ausgearbeitete Materialien für die Aufbaukurse vorgegeben, aber auch Freiheiten bezüglich ihrer Vorgehensweise gelassen. In Zusammenarbeit mit mehreren Dienstleistern können so unterschiedliche Erfahrungen und Strategien beobachtet werden und der Wettbewerb zur Kostensenkung und Initialisierung von Kreativität genutzt werden. Mit den Dienstleistern wird eine erfolgsgebundene Entgeltstruktur vereinbart, die zum Beispiel nach Stufen aufgebaut ist: Zahlungen erfolgen pro etablierter Gründergruppe, entwickeltem Geschäftsplan, Gründung sowie erfolgreicher Kreditrückzahlung.<sup>264</sup>

Auch diese Strategien werden eher in Kombination als alternativ genutzt.

Bei der Etablierung von Unterstützungsmechanismen werden zwei Faktoren als bedeutend angesehen: klare Strukturen und gleichzeitige Flexibilität. Es müssen klare Strukturen vorgegeben werden, damit der einzelne Gründer, der sich typischerweise unter zuviel Zeitdruck für Aufbaukurse oder Gruppendiskussion sieht und deren Notwendigkeit bezweifelt, so angeleitet wird, wie es aus der Erfahrung notwendig erscheint. Dazu ist eine direkte Koppelung der Unterstützung an die Kreditvergabe notwendig. Andererseits muß der "Lehrplan" flexibel gehalten werden und je nach Bedarf angepaßt werden können, damit adäquat auf aktuelle Bedürfnisse reagiert werden kann. Allgemeine Grundlagen der Selbständigkeit werden am aktuellen Fall deutlich gemacht. Statt sich auf theoretische Grundlagen zu konzentrieren, werden operative Probleme gelöst.

Vergleicht man vor diesem Hintergrund unterschiedlicher Unterstützungsstrategien die Raten gescheiterter Existenzgründungen, ergibt sich das folgende Bild<sup>265</sup>:

---

264 Working Capital geht bei der Externalisierung soweit, daß die Bildung von Filialen ("Affiliate") und Partnerorganisationen ("Hub") angeboten wird, die in unterschiedlich hoher Selbständigkeit die Working Capital Strategien auch über die Unterstützungsimplementation hinaus umsetzen. Dabei bietet die Mutterorganisation standardisierte Materialien und Systeme, Weiterbildungsangebote und finanziellen wie technische Unterstützung. Dies könnte auch als Franchisesystem bezeichnet werden. vgl. Selbstdarstellung zugesandt in 1997

265 Bei diesen Zahlen wird sich allerdings vor allem auf die Angaben der Organisationen verlassen, diese haben in unterschiedlichem Maße ein Interesse daran, besonders effektiv und erfolgreich dazustehen. Eine Evaluierung vor Ort zur Klärung wäre wünschenswert und ist vom IFF bei der Europäischen Kommission für 1998/99 beantragt.

**Tabelle 16: Die Kosten für Vergabe von Krediten im Vergleich zur Überlebensquote der Gründer**

Organisation	ADIE	PYBT	Working Capital
<i>Scheitersquote der Gründer</i>	24% nach 12 Monaten 39% nach 18 Monaten	< 40% nach drei Jahren	keine Angaben
Rückzahlungsquote	1993 85,2% 1994 78,5% 1995 90,3%	keine Angaben	95-98%
Kosten pro Kredit***	12.200 FF**	2500 Pfund	997\$****

- in 1995 ; \*\* in 1996 nach Angaben des Geschäftsführers in 5/97<sup>266</sup>; \*\*\* Gesamtkosten (Unterstützungskosten + Risikoversorge + Verwaltungskosten); \*\*\*\* in 1993

Zur Beurteilung der Effektivität des Micro Lending für Arbeitsvermittlung und Reintegration in die Berufswelt ist weiterhin interessant, daß zum Beispiel bei PYBT zwar 40% der Gründer nach drei Jahren ausgeschieden sind, der überwiegende Teil von ihnen aber eine andere Erwerbstätigkeit gefunden hat.<sup>267</sup>

(d) Akquisition

Bei den geringen Kreditbeträgen fällt es Bankern wie anderen Experten im Gründergeschehen häufig schwer, sich vorzustellen, welche Art von selbständigen Unternehmen gegründet werden kann und wo die Gründerpersönlichkeiten herkommen sollen. Die in der amerikanischen Literatur angegebenen Akquisitionsmethoden, zum Beispiel “grass-root banking” oder “door knocking acquisition”, vermitteln dazu den Eindruck, daß dies mit erheblicher Arbeit und hohen Kosten verbunden ist.

In der Praxis zeigt sich dieser Punkt als weit weniger problematisch. In Gesprächen mit Micro Lendern wird immer wieder betont, daß, obwohl anfänglich bezweifelt wurde, ob überhaupt Nachfrage nach solch einem Angebot bestehen würde, nach Implementation mehr als genug Nachfrage bestünde. Dabei erweist es sich allerdings als kostenintensiv, die Vielzahl der zum Teil wenig qualifizierten Anfragen zu bearbeiten, ohne die hoffnungsvollen Projekte durch formale Hürden abzuweisen. Gerade das Fehlen formaler Hürden ist ein Erfolgsfaktor, der Micro Lending-Programme von anderen privaten und staatlichen Kredit- oder Subventionsprogrammen unterscheidet.

Daraus lassen sich zwei Konsequenzen ableiten: Zum einen muß nach einer Akquisitionsform gesucht werden, die zu einer möglichst hohen Qualität von Projekten führt. Zum anderen müssen kostengünstige Wege gesucht werden, die Existentergründer motivieren und nicht abschrecken.

In der Praxis sind die folgenden Akquisitionsformen vorherrschend:

*Öffentlichkeitsarbeit:* Insbesondere in Europa ist die Technik des Micro Lending über die symbolischen Elemente “erst arm, dann Unternehmer” oder “die Bank für Ar-

266 Diese Zahl muß allerdings kritisch hinterfragt werden: so gibt ADIE in einem Selbstdarstellungsprospekt von 1996 Kosten pro Kredit von 50.000 FF an. Der Unterschied könnte zum Beispiel daraus resultieren, daß freigestellte Mitarbeiter (zum Beispiel von der Weltbank) nicht kalkuliert werden.

267 Hughes, a.a.O.

me" für die Medien sehr attraktiv. Der überwiegende Teil der Interessenten gelangt über Berichte in den Medien zu den Micro Lendern. Leider ist die Qualität der Anfragen (Ernsthaftigkeit, Voraussetzungen etc.) gering, so daß einem hohen Aufwand bei der Auswahl ein geringer Nutzen entgegen steht. In der Konsequenz wird versucht, eine möglichst standardisierte und dennoch motivierende Art der Information der Anfragenden zu erreichen: Über praxisnahe Fallbeispiele wird den Interessenten vermittelt, um was es geht (nicht Subvention, sondern um Kredit), welche Voraussetzungen sie mitbringen müssen und das weitere Verfahren abläuft. Dabei wird sowohl mit professionellen Informationsbroschüren wie mit automatischen Telefonansagen und regelmäßigen Einführungsveranstaltungen gearbeitet.

*Kooperation mit Banken:* Wesentlich besser ist die Aufwand-Nutzen-Relation bei Interessenten, die über kooperierende Banken akquiriert werden. Typischerweise handelt es sich hier um Projekte, die von den potentiellen Gründern vorgetragen werden, aber zu niedrigschwellig oder zu schlecht vorbereitet sind, um für die Bank von Interesse zu sein. Statt diese nun durch weitere Anforderungen oder frühe negative Bescheide abzuweisen, verweisen die Kreditinstitute an die Micro Lending Organisation und stellen dem Anfragenden die entsprechenden Unterlagen zur Verfügung. Dadurch wird es dem Bankmitarbeiter ermöglicht, eine Anfrage positiv zu begegnen, der Micro Lending Organisation werden Kosten für den Erstkontakt erspart und dem Bankkunden gleichzeitig eine Perspektive gegeben. Die Qualität der Anfragen ist zudem auf diesem Weg erfahrungsgemäß höher, da die potentiellen Existenzgründer immerhin bereits die Schwelle eines Bankbesuches überwunden haben, Dies geschieht in aller Regel erst dann, wenn die Pläne zur Existenzgründung bereits das Stadium konkreter Planung erreicht haben. Auch eine weitergehende Kooperation mit der Bank ist möglich, wobei diese bestimmte, besonders geeignet erscheinenden Kunden (den kompetent wirkenden Arbeitslosen, die über Konsumentenkredit oder Dispo finanzierenden Kleinstunternehmen etc.) direkt auf das Micro Lending-Angebot anspricht. Hierbei wird die Informationsdichte der Bank genutzt. Nach den Erfahrungen von ADIE machen die über kooperierende Banken weitergeleiteten Interessierte zwar nur einen kleinen Teil der Anfragen, aber über 30% der letztendlich finanzierten Projekte aus.

*Direkte Akquisition:* Um auch solche Gründer zu erreichen, die sich aus unterschiedlichen Gründen nicht in Bankfilialen trauen (schlechte Erfahrung, Überschuldung, kein Girokonto etc.), trotzdem aber mit ihren Geschäftsideen schon weit fortgeschritten sind, wird der Weg der direkten Akquisition beschritten. Hierbei werden Signale von fortgeschrittenen Geschäftsideen systematisch ausgewertet. Diese finden sich zum Beispiel insbesondere in Kleinanzeigen von Anzeigenzeitschriften sowie in lokalen kostenlosen Wochenzeitungen. Weiterhin werden Stadtteile nach Türschildern, die auf geschäftliche Tätigkeit hinweisen, überprüft. Die Unternehmer werden dann kontaktiert und angefragt, ob eine Unterstützung benötigt wird. Typischerweise wird der Unternehmer erst bei einem längeren Gespräch vor Ort von Hindernissen und Möglichkeiten zur Geschäftsausweitung erzählen, wobei ihn oft das Angebot eines Kredites hellhörig werden läßt. Am weitgehendsten ist diese direkte Akquisition bei Working Capital umgesetzt, wo man mit sogenannten "Enterprise Agents" zusammenarbeitet. Diese sind häufig in bestehende Jobs mit eigenen Netzwerken eingebunden (zum Beispiel Sozialarbeiter, Volkshochschuldozenten, Leiter von Stadtteilorganisationen, Berater beim Arbeitsamt etc.) und erhalten erfolgsorientierte Provisionen.

### 5.3.3. Umsetzungsvorschlag

Obwohl Micro Lending überwiegend als Finanzdienstleistung zu definieren ist, wird es typischerweise außerhalb von Bankorganisationen, aber in enger Kooperation mit ihnen angeboten. Dies liegt darin begründet, daß zum einen das Know-how der Banker notwendig ist, gleichzeitig aber auch anderes, vor allem soziologisches Know-how benötigt wird und die Arbeitskosten innerhalb der Bank zu hoch erscheinen, um diese Qualifikation abzudecken. Weiterhin scheuen sich Banken, ein solches Marktsegment mit zumindest zweifelhafter Profitabilitätserwartung in die bestehenden Strukturen zu integrieren.

Eine Leistungserstellung "Micro Lending" innerhalb öffentlicher Institutionen ist dagegen in der internationalen Praxis genauso wenig üblich, da Micro Lending eine marktwirtschaftliche Strategie ist, die quer zu den öffentlich-rechtlichen Grundsätzen Gerechtigkeit, gleichem Anspruch auf Leistungen oder sozialer Bedürftigkeit steht. Kredite werden im Rahmen des Micro Lending an den Erfolgversprechendsten vergeben - nicht an den Bedürftigsten.

Für eine Umsetzung in Deutschland wäre vorzuschlagen, einen Träger jenseits von Banken und öffentlichen Strukturen zu finden, wobei sich für den Erfolg die Kooperation mit einer Bank als essentiell herausstellen kann und die Zusammenarbeit mit der öffentlichen Hand aufgrund der zu erzielenden sozialen Effekte, aber auch aufgrund einer möglichen Kostendeckung naheliegt.

Auch müßten Kreditvergabe und Kreditabrechnung zumindest formal über eine Bank erfolgen, da sonst gegen die 1. Bankrechtsrichtlinie verstoßen würde. Die Neugründung einer Bank ist ökonomisch nicht sinnvoll und die damit verbundenen hohen Eigenkapitalanforderungen wohl auch eher nicht zu erreichen.

Eine Kooperation könnte sowohl mit einer wie auch mit mehreren Banken erfolgen. Für letzteres wäre das bei den Bürgschaftsbanken praktizierte Modell ein möglicher Anhaltspunkt dafür, wie sich eine solche Kooperation gestalten könnte: so gehört die Hälfte des Eigenkapitals der Bürgschaftsgemeinschaft Hamburg GmbH den örtlich ansässigen Banken, die andere Hälfte den Kammern. Der Einfachheit halber wird im folgenden von der Kooperation mit einer Bank ausgegangen, um ein mögliches Modell für Micro Lending in Deutschland zu entwerfen: Die kooperierende Bank übernimmt das Kreditprocessing: die Kredite werden hier formal ausgehändigt und zurückgezahlt. Der Mikro-Kreditnehmer erhält ein übliches Geschäftskonto.

Es wird eine Organisation gegründet, die für den Gesamtprozeß der Kreditvergabe, der Unterstützungsmaßnahmen und der Rückzahlung verantwortlich ist. Diese Micro Lending-Organisation wird im folgenden *ML* genannt. ML also entlastet die kooperierende Bank von der Akquisition und Betreuung (inkl. Fortbildung) der Kreditnehmer, sie übernimmt die Überwachung der Rückzahlung und gegebenenfalls auch die Eintreibung von Sicherheiten. Weiterhin wird durch sie die Kreditwürdigkeitsprüfung vorgenommen, deren Ergebnis den formalen Anforderungen der Bank entspricht und standardisiert an sie weitergeleitet wird.

Die Risiken der Kreditvergabe sollten zwischen Bank und ML geteilt werden. Formal ließe sich das zum Beispiel darüber organisieren, daß ML für alle Kredite eine 50%ige Bürgschaft übernimmt und gleichmäßige eine entsprechende Teilung der verwertbaren Sicherheiten verabredet wird.



Für den Micro Lender ML bieten sich zwei Rechtsformen an: die eines Vereins oder einer GmbH. In jedem Fall sollte eine Reihe von wichtigen Stakeholdern entweder im Mitglied im Vereinsvorstand oder der kapitalgebenden GmbH sein. Eine Abwägung der geeigneteren Rechtsform kann im Umfang dieses Gutachtens nicht erfolgen. In jedem Fall müßte haftendes Eigenkapital vorgelegt werden, welches mindestens die Kosten bis zum geplanten "Break-Even-Point", welcher beispielhaft unten errechnet wird, kompensieren kann.

Der Kreditvergabeprozess würde sich in die folgenden Stufen unterteilen:

**Tabelle 17: Darstellung der Aufgabenverteilung im Kreditvergabeprozess**

Stufe	Aufgabe	Organisation von
Akquisition von Kreditinteressenten	Öffentlichkeitsarbeit, Erstellung und Verschickung von Informationsmaterial, Erstkontakt, Überprüfung der Ernsthaftigkeit, Einteilung in Kreditgruppen, Verweis an "Developer"	ML wobei die Bank geeignete Kunden informiert und weiterleitet
Vorbereitung der Kreditwürdigkeitsprüfung	Gruppenbetreuung, Anleitung zur Weiterentwicklung der Geschäftsidee und Erstellung eines Geschäftsplanes (inkl. Cash-flow Rechnung etc.), Organisation von Weiterbildenden Veranstaltungen, Bildung eines Sicherheitenpools	von ML beauftragte "Developer" (im Kern Weiterbildungsinstitute)
Kreditwürdigkeitsprüfung	Zusage, begründete Ablehnung oder begründete Vertagung der Kreditentscheidung	Arbeitskreis der ML bestehend aus Geschäftsführer ML, ehrenamtlichen bzw. freigestellten Bankern, Geschäftsleuten und Vertretern von Sponsoringorganisationen
Auszahlung des Kredites, Überwachung der Rückzahlung	Einrichtung eines Geschäftskontos, Überweisung, Information des ML bei Rückzahlungsverzug	Bank
Betreuung und Überwachung der Kreditnehmer	Weiterführung der Gruppentreffen, Austausch von Erfahrungen, individuelles Coaching wenn notwendig, Besuch der Unternehmungen, im Ernstfall Umstrukturierungsprozesse einleiten	Developer
Nach Kreditrückzahlung	Prüfung eines möglichen Folgekredites innerhalb des Micro Lending-Programmes oder als Teil des normalen Firmenkundengeschäftes der Bank	ML und Bank
Kreditrückzahlung kommt in Verzug, Kredit fällt aus	Einbringung von Sicherheiten (1. Sicherheitenpool, 2. Kontaktierung der persönlich Haftenden, 3. Einbringung beim Gründer)	ML wenn notwendig Unterstützung durch Rechtsabteilung der Bank (halbjährliche Standardschreiben zur Einbringung von Bürgschaften und Sicherheiten)

Für den Arbeitskreis zur Kreditwürdigkeitsprüfung der ML wird eine fünfköpfige Besetzung vorgeschlagen, die sich regelmäßig (monatlich, zweiwöchentlich) trifft und 10 Kreditanträge sichtet, die zum Teil direkt angenommen, zum Teil mit Begründung abgelehnt und zum Teil zur Einholen weiterer Informationen bzw. für ein direktes Gespräch mit dem Gründer vertagt werden.

Die Kreditwürdigkeitsprüfung sollte auf der Grundlage von Qualität der Geschäftsidee und des Unternehmensplans, der Befähigung des Gründers und bestimmter, beim Developer erstellter Kriterien erfolgen. Auf Sicherheiten sollte zunächst keine Rücksicht genommen werden.

Zur Vorbereitung der Kreditwürdigkeitsprüfung wird ein vierstufiger Prozeß vorgeschlagen:

- (1) Nachdem der Kreditinteressent die Informationsunterlagen erhalten hat, wird er aufgefordert, schriftlich oder telefonisch der ML seine Geschäftsidee mitzuteilen. Wird diese für grundsätzlich hoffnungsvoll gehalten, wird der Interessent auf eine in regelmäßigen Abständen erfolgende Einführungsveranstaltung hingewiesen. Auf dieser wird das Micro Lending-Konzept anschaulich unterbreitet.
- (2) Auf einer darauf folgenden Veranstaltung wird eine Kontaktbörse organisiert, die zum Ziel hat, daß sich zu Gruppen von 4 bis 8 potentiellen Gründern zusammentun. Geeignete Techniken müssen an anderer Stelle analysiert werden.
- (3) Diese Gruppe wird an einen Developer überwiesen, dessen Ziel es ist, Know-how und Erfahrungen beizutragen, zur Überwindung von Problemen bereit zu stehen und Formalien zu organisieren (zum Beispiel Ausfüllen der Kreditunterlagen). Diese Gruppe sollte mindestens acht Wochen bestehen, bevor die Kreditprüfung im Rahmen der Kommission erfolgt. Jedes Mitglied der Gruppe zahlt in der Vorbereitungsphase sowie während der gesamten Kreditlaufzeit wöchentlich einen Sparbeitrag in Höhe von zum Beispiel 0,25% seiner Kreditsumme in einen Sicherungsfonds ein, welcher, falls notwendig, kollektiv für ausstehende Kredite der Mitglieder verwendet, im anderen Fall nach Ablauf aller Kreditverträge verzinst ausgezahlt wird. In der Gruppe werden die Geschäftsideen vorgestellt und bis zum fertigen Geschäftsplan weiterentwickelt. Zur Kreditwürdigkeitsprüfung werden nur Anträge zugelassen, denen alle Gruppenmitglieder zugestimmt haben, bei denen alle geforderten Unterlagen vorliegen und für die wöchentlich in die Sicherungskasse eingezahlt wurde. Neben der Zustimmung durch die Gruppe müssen für die Kreditantragstellung mindestens vier begrenzte persönliche Bürgschaften vorgelegt werden, die sowohl von Gruppenmitgliedern, wie von Verwandten oder Bekannten übernommen werden können. Weiterhin vermittelt die ML über eine Kontaktbörse begrenzte Bürgschaften von Unternehmen oder Institutionen, die auf diese Weise Gründungsaktivitäten fördern wollen.
- (4) Schließlich erfolgt die Vorstellung der Kreditanträge bei der ML, die im Falle ihrer Zustimmung (Kontrolle auf Vollständigkeit; weiterhin Kontrolle der Arbeit des Developers) an den Ausschuß weitergeleitet werden. Die Zustimmung erfolgt für die einzelnen Kreditanträge. Wird Anträgen nicht zugestimmt, werden diese zurück an den Developer verwiesen.

Nach positiver oder negativer Kreditentscheidung bleiben die Gruppen zusammen, um auch während und nach der Gründung Erfahrungen auszutauschen und Know-how zu bündeln. Weiterhin wird weiter regelmäßig in den Sicherungspool eingezahlt. Weigert sich ein Mitglied, diese Zahlung vorzunehmen, wird dessen Kredit fällig gestellt. Es steht auch weiterhin ein Developer für Fragen und Probleme zur Verfügung. Dieser besucht auch unaufgefordert die Unternehmungen der Gründer und ist gegenüber der ML Ansprechpartner bei Unregelmäßigkeiten der Rückzahlung.

Als Developer werden verschiedene Organisationen einbezogen, die nach einem Pflichtenheft, aber mit größtmöglicher Freiheit handeln. Für ihre Leistungen werden diese Developer von ML bezahlt, wobei Maßstab die Anzahl der erfolgreichen Kreditvergaben ist. Es werden Provisionen gezahlt. Für fehlgeschlagene Kreditvergaben werden Provisionen zurückgefordert.

Bei fehlgeschlagenen Krediten wird zum einen der Sicherungsfonds der Gruppe des Gründers unbegrenzt in Anspruch genommen, zum anderen die begrenzten persönlichen Bürgschaften über den anteiligen Restbetrag angemahnt. Die nicht beizutreibende ausstehende Kreditsumme wird von Bank und ML gemeinsam übernommen.

Die Kredite werden in Höhe von 1.000 bis 30.000 FM zu einem fixen Zinssatz von 10% vergeben. Die Zinsen werden zwischen Bank und ML aufgeteilt, wobei die Refinanzierungskosten (zum Beispiel Diskontsatz) berücksichtigt werden. Zu einem späteren Zeitpunkt wäre auch denkbar, daß die Bank Anleihen bzw. Geldbriefe oder Sparbücher herausgibt, die niedrig verzinst, aber an die Vergabe von Kleinkrediten zweckgebunden werden.

Der öffentliche Sektor beteiligt sich an der Micro Lending-Organisation. Es erfolgt allerdings keine Anpassung der bestehenden Förderstrukturen auf das Micro Lending Angebot oder wird versucht, andersherum ML an die bestehenden Strukturen anzupassen. Statt dessen wird einmalig ein Teil des notwendigen Eigenkapitals gestellt und eine begrenzte Bürgschaft für Kreditausfälle über das kalkulierte Niveau gegeben. Entscheidend ist aber die Zahlung einer Provision (Höhe zum Beispiel 5.000 DM) für jede erfolgreiche Gründung (zum Beispiel definiert als "Drei Jahre nicht eingestellt" oder mit "Aufnahme eines festen Anstellung" und "Kreditabzahlung geendet"). Diese könnte bei Kreditauszahlung an ML gezahlt werden und bei Fehlschlagen der Gründung von ML zurückverlangt werden.

Um dieses vorgeschlagene Modell in seiner Auswirkung deutlich zu machen, wird im folgenden eine Musterrechnung durchgeführt.

#### 5.3.4. Musterrechnung

Der Musterrechnung liegen die folgenden, insgesamt als realistisch angesehenen Voraussetzungen zu Grunde. Diese müßten innerhalb einer Studie zur Realisierbarkeit mit einem Auftraggeber abgesprochen und an die organisatorischen Voraussetzungen sowie die Zielsetzung angepaßt werden. Der Musterrechnung liegen die folgenden, insgesamt als vorstellbar angesehenen Voraussetzungen zu Grunde. Diese müßten innerhalb einer Machbarkeitsstudie mit einem Auftraggeber abgesprochen, erweitert und eventuell verändert sowie präzisiert und an die organisatorischen Voraussetzungen sowie die Zielsetzung angepaßt werden.

- Im Jahr 1 werden 50 Kredite vergeben, im Jahr 2 weitere 100 und im Jahr 3 bis 5 jeweils weitere 200;
- die Kredite werden in einer Spanne von 1.000 bis 30.000 DM vergeben. Der Zinssatz wird auf 10% festgelegt, die Rückzahlung erfolgt gleichmäßig innerhalb von 48 Monaten;
- die Refinanzierungskosten werden mit 5% kalkuliert, die verbleibenden 5 Zinspunkte gehen je zur Hälfte an den Micro Lender und an die Bank;
- das Kreditprozessing (Kontoführung, Auszahlung, Eingang der Raten etc.) und das Mahnwesen wird nach Information durch die Bank über die Micro Lending-Organisation organisiert. Im Falle des Kreditausfalls werden in Absprache mit der Micro Lending-Organisation die üblichen rechtlichen Schritte von der Bank eingeleitet;
- innerhalb von fünf Jahren kann die Anzahl der scheiternden Projekte von anfänglich 25 auf 10% reduziert werden. Die Kreditausfälle und damit notwendige

Rückstellungen berechnen sich folgendermaßen: Gescheitert im 18. Monat, vom ausstehenden Kredit können 50% über Sicherheiten verschiedenster Art (persönliche Bürgschaften und Sicherungsfonds der Kreditgruppen) gedeckt werden;

- die Kreditausfälle werden zu je 50% von der Micro Lending Organisation und der Bank übernommen;
- die Fortbildung und Unterstützung der Gründer innerhalb von Gründergruppen wird von externen Organisationen durchgeführt. Dabei werden im ersten Jahr DM 3.000 , im zweiten DM 2.500 und ab dem dritten DM 2.000 (pro Gründer) für die komplette Betreuung ausgegeben. In diesen Aufgabenbereich fällt auch die Vorbereitung der Kreditwürdigkeitsprüfung (zum Beispiel Erstellung eines Geschäftsplanes, Führen einer Anwesenheitsliste bei Schulungsprogrammen etc.)<sup>268</sup>;
- Auch die Kreditwürdigkeitsprüfung wird extern (z.B. durch ein ehrenamtliches Kreditkomitee) vorgenommen, wobei nur jede zweite zur Kreditvergabe führt. Für positive wie negative Kreditwürdigkeitsprüfungen wird eine Aufwandsentschädigung von DM 500 bezahlt;
- Die Akquisition von potentiellen Klienten erfolgt zu 30% über kooperierende Banken, zu 30% über die Medien (Öffentlichkeitsarbeit) und zu 30% über direkte Akquisition, wofür der Geschäftsführer der Micro Lending-Organisation zuständig ist. Als Kosten werden daher nur die Kosten für Informationsmaterialien kalkuliert, wobei diese mit 10 DM pro Interessent und 10 Interessenten für einen Kreditnehmer angenommen werden.
- Die Micro Lending Organisation beschäftigt einen Geschäftsführer (Jahresgehalt 100.000 DM) und eine Hilfskraft (Jahresgehalt 60.000 DM). Dazu werden verstärkt Arbeitskräfte akquiriert, die von Unternehmen freigestellt werden - so zum Beispiel Banktrainees. Damit kann das Geschäftswachstum abgefangen werden;
- Ab Jahr 2 kann die Micro Lending-Organisation jährlich 50.000 DM an Sponsoring-Geldern einwerben;

### 5.3.5. Ergebnis

Unter den kalkulierten Voraussetzungen, insbesondere Zusammenarbeit mit einer Bank, Senkung der Weiterbildungskosten durch Outsourcing und Gruppenprozesse sowie Zahlung einer Provision von 5.000 DM pro erfolgreiche Gründung durch den öffentlichen Sektor, erscheint eine kostendeckende Umsetzung eines Micro Lending Programmes möglich. Die dabei vorausgesetzten Einnahmen und Kosten erscheinen vor dem Hintergrund der einbezogenen internationalen Erfahrungen realistisch.

Einzig die durchschnittliche Kreditsumme von 15.000 DM ist im Vergleich hoch (ADIE und PYBT ca. 8.000 DM, Working Capital 7.000 DM) sind aber durch die vergleichsweise hohen Einstiegssummen anderer deutscher Kreditprogramme sowie die erweiterte Volumensspanne begründet. Dieser Punkt muß, wie auch andere hier vorgeschlagene Techniken, allerdings abhängig von der Zielgruppe des Kreditprogrammes

---

<sup>268</sup> für einen Developer ergibt sich ab dem dritten Jahr das folgende Ergebnis: unter der Annahme der Teilnahme an 24 Treffen (Länge: jeweils zwei Stunden) pro Gruppe im ersten, 18 Treffen im zweiten und 12 im dritten Jahr sowie halbjährlichen Besuchen jeder Unternehmung (Länge: jeweils zwei Stunden) würde auf eine Gruppe mit 6 Kreditnehmern eine insgesamt Belastung von 180 Stunden kommen. Diesem würde ein Ertrag von DM 12.000 (6x 2000 DM), bei 10% Scheiterrate DM 10.800 entgegen stehen. Dies ergibt einen Stundenlohn von DM 60.

betrachtet werden. So macht es einen deutlichen Unterschied für typische Kredithöhe, Unterstützungsprogramm und Techniken der Kreditwürdigkeitsprüfung, ob als Zielgruppe Arbeitslose oder von Arbeitslosigkeit bedrohte Industriearbeiter, Jugendliche, Migranten oder alleinerziehende Frauen definiert werden. Diese Zielgruppen und die daraus folgenden Techniken wären regional in einer Machbarkeitsstudie zu entwickeln.

#### *Die Ergebnisse im einzelnen:*

Für die Bank ist die Zusammenarbeit mit dem selbständigen Micro Lender vom ersten Jahr an kostendeckend. Über einen Zeitraum von acht Jahren können sogar Gewinne von 330.000 DM erzielt werden, selbst wenn nach dem fünften Jahr die Neuvergabe von Krediten eingestellt wird.

Für den Micro Lender ist eine kostendeckende Arbeit ab dem dritten Geschäftsjahr möglich. Durch die nun erreichte Stückzahl von jährlich 200 neu vergebenen Krediten sowie die bestehenden schon laufenden Kredite können die Verwaltungs- und Betreuungskosten pro laufenden Kredit auf fast 2,1 DM gedrückt werden. Selbst wenn Refinanzierungs- und Rückstellungskosten in die Gesamtkosten einbezogen werden, liegen die Stückkosten bei 3,5 DM. Nach fünf Jahren Kreditvergabe ist mit einem Überschuß von 850.000 DM zu rechnen. Daraus folgt, daß auch ohne das eingerechnete Sponsoring und mit reduzierter Provision oder erhöhten Weiterbildungskosten (alternativ jeweils rund 1.000 DM) eine kostendeckende Arbeit möglich wäre.

Als Eigenkapital müßte der Micro Lender mit mindestens 150.000 DM ausgestattet werden, damit die Verluste in den ersten zwei Betriebsjahren aufgefangen werden können. Eine Ausstattung mit mindestens 300.000 DM würde sich bei der gegebenen Risikostruktur von verspätet oder reduziert einsetzenden Kreditgeschäften oder höheren Ausfällen empfehlen.

Die Refinanzierungskosten sind mit 5% eher hoch angesetzt: geht man von einer ausreichenden Eigenkapitalausstattung der Bank aus, kann sie sich zum Lombardsatz von 4,5% (Bundesbankbericht August 1997) refinanzieren. Es ließen sich sogar niedriger Refinanzierungskosten denken, wenn zum Beispiel eine zweckbezogene Anleihe oder entsprechende Sparbriefe und Sparbücher ausgegeben würde. Dabei würden allerdings

zusätzliche Personalkosten bei der Bank anfallen, die zum Beispiel mit den Marketingvorteilen eines solchen Engagements gedeckt werden müßten.

Insgesamt ist eine Refinanzierungssumme von ca. 4,5 Millionen DM aufzunehmen, die im fünften Jahr erreicht wird und sich dann, erneut unter der Voraussetzung des Musterbeispiels von Einstellung des Projektes im sechsten Jahr, durch die Rückzahlung abbaut.

Für den Kreditnehmer ergeben sich relative hohe prozentuale monatliche Belastungen, da von einer Tilgung in vier Jahren (pro Monat also ca. 2,1 %) ausgegangen wird und die Zinsen marktmäßig berechnet wurden. Bei den geringen Kreditsummen würden sich trotzdem verhältnismäßig geringe Belastungen ergeben: bei einer Kreditsumme von 15.000 DM zum Beispiel rund 380 DM; Beträge mit denen auch eine Existenzgründung zur Selbstbeschäftigung arbeiten können müßte.

Können in den kalkulierten fünf Jahren 750 Kredite vergeben werden, kann davon ausgegangen werden, daß damit fast 1.000 Arbeitsplätze entstehen. Die Kosten für die öffentliche Hand pro geschaffenen Arbeitsplatz liegen unter der Provision von

5.000 DM pro erfolgreichem Kredit, da nach den internationalen Erfahrungen mit Micro Lending pro erfolgreichem Kredit mehr als ein Arbeitsplatz geschaffen wird - auch wenn viele Gründer zuerst nur eine Teilzeitgründung vornehmen.

## 6. Ansätze für mögliche Regulierungen in Deutschland?

### 6.1. Handlungsbedarf bei der Versorgung mit Finanzdienstleistungen

Die Versorgung mit Finanzdienstleistungen, zumindest in einigen exemplarischen, in ihren sozialen Auswirkungen aber signifikanten Bereichen, ist nach den bestehenden Einschätzungen nicht zureichend. Gleichzeitig konnten für diese Bereiche jedoch Produktinnovationen vorgestellt werden, die, wenn auch bei unterschiedlicher Profitabilitätsprognose, umsetzbar wären aber noch unzureichend aufgegriffen werden. Zum bestehenden Regulierungssystem hinsichtlich der Versorgung mit Finanzdienstleistungen läßt sich feststellen, daß die institutionellen Regulierer Deutsche Bundesbank und Bundesaufsichtsamt für Kreditwesen bisher im wesentlichen nicht zuständig sind und auch trotz anders interpretierbarer gesetzlicher Zielsetzungen eine solche gleichmäßige Versorgung nicht als ihre Aufgabe begreifen. Das bisherige sozialrelevante Regulierungssystem baut vor allem auf der Aufgabenteilung zwischen Geschäftsbanken, Genossenschaftsbanken und Sparkassen auf. Während die Art der Organisation von Sparkassen und Genossenschaftsbanken bisher eine Dramatisierung negativer Tendenzen wie insbesondere ein regional wirksames "Redlining" verhindert hat, zeigen sich inzwischen die Grenzen dieses Regulierungssystems:

Die Zeiten, in denen die Aufgabenteilung über die Verbände im Gentleman-Agreement gelöst wurden, gehen mit dem steigenden Wettbewerbsdruck zu Ende. Dies wird am Beispiel der Privatisierungsdebatte der Sparkassen deutlich, die insbesondere von Seiten der Geschäftsbanken forciert geführt wird. Der Sparkassenverband reagiert darauf, indem er seinen öffentlichen Auftrag stärker herausstellt und diese Verteidigung auch hin zu einer Defizitanalyse bei den privaten Banken entwickelt, wodurch soziale Aspekte des Bankgeschäfts in die Diskussion einfließen. Dieser Mechanismus wurde am Beispiel der Versorgung mit Privatgirokonten deutlich, wo durch die Vorreiterstellung der Sparkassen die anderen Verbände in die Defensive gedrängt wurden und aufgrund des unerwartet hohen öffentlichen Drucks auf den Kreditsektor sich insgesamt alle Banken zum Handeln gezwungen sahen. Am Ende ergab dies eine gemeinsame ZKA-Empfehlung, was jedoch nicht über die grundsätzlichen unterschiedlichen Einstellungen hinwegtäuschen sollte, die sich nunmehr in der unterschiedlichen Umsetzung zeigen.

Die Intransparenz der Bilanzen und Geschäftsberichte deutscher Banken verhindert, daß Kunden bzw. Institutionen in ihrer Institutswahl Präferenzen für Kreditinstitute und deren corporate Image nicht rational unterlegen können. Der Markt wirkt somit nicht als Korrektiv gegen Unterversorgungen, da Unterversorgungen zwar im Ergebnis sichtbar sind, von dem Marktteilnehmer aber nicht kausal zugeordnet werden können.

Ein direktes staatliches Eingreifen wird dabei zwar wahrscheinlicher, ist aber zum einen fiskalpolitisch immer stärker beschränkt, zum anderen in den Auswirkungen nicht unbedingt optimal und zudem politisch kaum durchsetzbar.

Während der öffentliche Auftrag der Sparkassen und das Selbstverständnis der Genossenschaftsbanken zwar auf Elemente des Community Reinvestment hinzielt, kann aus dem Regionalprinzip der Sparkassen allein noch keine Lösung abgeleitet werden. Dieses Prinzip sichert zwar die Versorgung in ländlichen Gebieten und sorgt dafür, daß große Regionen und Landesteile in die Versorgung mit Finanzdienstleistungen einbezogen werden. Durch seine Ausrichtung auf Kommunen und damit politischer anstatt wirtschaftlicher Grenzen (wobei jede Gemeinde und jede Stadt bzw. jeder Kreis eine "Region" sind), wird der Hauptproblempunkt des us-amerikanischen Community Reinvestment, die Tendenz, daß sich in Ballungszentren innerstädtische Problemgebiete entwickeln, nicht angegangen. Hilft das Regionalprinzip etwa in den Großstädten nicht weiter, so kann entsprechendes jedoch von der kommunalpolitischen Bindung der Sparkassen erwartet werden. Diese Funktion der Sparkassen als strukturelle Akteure in der lokalen Armutsbekämpfung wird jedoch überwiegend noch nicht ausreichend erkannt. Statt dessen drängen die Verantwortlichen in den Kommunen die einzelne Sparkasse vor allem zu einem Beitrag zur Lösung ihrer kurzfristigen finanziellen Nöte, indem sie hohe Ausschüttungen verlangen oder sogar den Verkauf (zum Beispiel Hamburgische Landesbank) und/oder die Privatisierung fordern, wodurch die Aufnahme neuer sozialverträglicher Geschäftsfelder und Produktentwicklungen nicht gerade beflügelt wird.

Die amerikanischen Erfahrungen haben dagegen deutlich gemacht, daß Community Reinvestment sich ohne staatliche Teilnahme innerhalb marktwirtschaftlicher Prozesse allein nicht durchzusetzen vermag. Auch Verbraucher bzw. andere Bankkunden sind nicht in der Lage, entsprechende kollektive Güter wirksam nachzufragen. Vielmehr erscheint der Wirkungsmechanismus in Amerika wie auch in Deutschland gleich:

1. Der Staat übt Druck auf Banken (CRA) bzw. öffentlich rechtliche Sparkassen aus.
2. Diese entwickeln Produkte und Strategien, die teilweise mit Gruppen oder Kommunen öffentlichkeitswirksam dargestellt werden.
3. Die Presse bzw. Politiker oder Aufsichtsbehörden nehmen diese Bemühungen auf, verarbeiten und bewerten sie öffentlich.
4. Die Kunden der Banken reagieren darauf und führen somit zu positiven Rückwirkungen, die wiederum zu neuen Ideen und Anstrengungen ohne staatliches Zutun führen.

Spielt der Staat somit eine wichtige Rolle, so ist damit gleichwohl nicht geklärt, ob eine Regelung nach dem Vorbild des CRA unter deutschen Bedingungen denkbar ist. So zeigt das Beispiel, daß vor allem in Zeiten, in denen Staatseinfluß kritisch unter Aspekten von Kosten und Effizienz gesehen wird, sorgfältig abgewogen wird, ob die Beteiligung des Staates nicht insgesamt einen solchen Produktivitätsverlust der Marktwirtschaft in diesen Bereichen bedeutet, daß die soziale Gleichverteilung des Wenigen letztlich weniger ist als die soziale Ungleichverteilung des Vielen. Einfacher ausgedrückt: Das überproportional kleine Stück vom Kuchen der Finanzdienstleistungen in einem strukturschwachen Gebiet kann unter Bedingungen freier Marktwirtschaft immer noch mehr sein als das gleich große Stück Kuchen im selben Gebiet in einer regulierten Wirtschaft.

## 6.2. Privatisierung sozialer Staatsfunktionen - CRA als Herausforderung an die Marktwirtschaft?

Defiziten in der Versorgung mit Finanzdienstleistungen stehen in Deutschland besondere Bankenstrukturen etwa im Sparkassensektor gegenüber. Verbesserungswünsche bzgl. der strukturellen Bedingungen einer sozialeren Gleichverteilung beziehen sich vor allem auf erwartete Entwicklungstendenzen. Soll der Staat unter diesen Bedingungen aktiv werden und wenn ja, welche Handlungsformen bieten sich dabei an? Einer hohen Regulierungsdichte im Bankensektor der USA steht dabei eine weitgehende Selbstregulierungskultur im Bankensektor der Bundesrepublik Deutschland gegenüber. Der Trend in Deutschland geht dabei angesichts der Integration in den EU-Markt sowie der Förderung des Wettbewerbs im Bankensektor noch weit stärker auf Deregulierungsmöglichkeiten ein.

Im Entwurf des Dritten Finanzmarktförderungsgesetzes vom 11.8.1997<sup>269</sup> heißt es zusammenfassend für die aktuellen Regelungstendenzen im deutschen Finanzsektor:

“Liberalisierungen, Deregulierungen und die steuerlichen Maßnahmen des Dritten Finanzmarktförderungsgesetzes werden für die ganze betroffene Finanzwirtschaft - Kreditinstitute, Kapitalanlagegesellschaften, Unternehmensbeteiligungsgesellschaften und Börsen - eine Vielzahl neuer Geschäftsmöglichkeiten eröffnen bzw. die Rahmenbedingungen für bestehende Geschäftsmöglichkeiten deutlich verbessern.”

In dieser Landschaft der aktuellen Banken(de)regulierung bedarf das Ansinnen, die gesetzlichen Verpflichtungen der Banken zum öffentlichen Ausweis der sozialen Implikationen ihrer Tätigkeit in den USA auf ihre Übernehmbarkeit hin zu untersuchen, besonderer Diskussion.

### 6.2.1. Elemente einer Theorie zur Steuerung der Integration sozialer Ziele in marktwirtschaftliche Prozesse

Die bestehende Diskussion um die Wirtschaft mit den Schlagworten vom “schlanken Staat”, von “Deregulierung”<sup>270</sup> und “Privatisierung”<sup>271</sup> betrachtet vor allem die Effekte bestehenden staatlichen Handelns auf die Wirtschaft. Dabei wird der Staat als eigener Akteur im Wirtschaftsleben durch die öffentlichen Betriebe und Einrichtungen (*Privatisierungsargument*), als Aufsichtsbehörde und Urheber von sanktionierten Regeln und Vorschriften (*Deregulierungsargument*) sowie als mit Steuermitteln Erfolge marktwirtschaftlicher Prozesse verfälschender, sozial kompensierender Akteur (*Kosteneinsparungsargument*) angesprochen.

Dabei herrscht weitgehend Einigkeit darüber, daß der Markt sich als optimales Allokationsmittel wirtschaftlicher Ressourcen bewährt und erwiesen hat. Gesellschaftliche Prozesse, die nicht dem marktwirtschaftlichen Spannungsverhältnis von Eigennutz und

---

269 Stand v. 9.7.1997 Bundesministerium der Finanzen VIIB5/Vorblatt3FMFG S.5 unter VI.

270 Vgl. z.B. Grosseckler, Deregulierung und Privatisierung - Erscheinungsformen, Legitimationskriterien und politische Verhaltenstendenzen, in: WiSt 10/1989, S. 437ff

271 Hamm, Privatisierung - ein Schlüsselproblem freiheitlicher Wirtschaftsordnung, in: ORDO, Jahrbuch für die Ordnung der Wirtschaft und Gesellschaft, Bd. 43 Stuttgart 1992 S. 139 ff; Möschel, Privatisierung der Sparkassen - zu den jüngsten Vorschlägen der Monopolkommission, Wertpapier-Mitteilungen 3/1993, S. 93 ff; Monoplokommission, Wettberwerbspolitik oder Industriepolitik: Hauptgutachten 190/91, Baden-Baden 1992; dagegen Steiner, Bankenmarkt und Wirtschaftsordnung - Sparkassen und Landesbanken in der Privatisierungsdiskussion, Ffm 1994



Wettbewerb unterworfen sind, sind daher per se in Gefahr, diese Prozesse ineffizient und machtbetont zu gestalten. Das Bürokratie-Argument faßt diese beiden Teile zusammen und stellt kein gesondertes Element der Staatskritik dar, zumal sein geringer wörtlicher Inhalt (übersetzt: "Herrschaft der Schreibtische bzw. Schreibstuben") eher auf Einstellungen denn auf Inhalte hindeutet.

Damit steht die Marktwirtschaft, die die Ziele von Effizienz und Freiheit optimal zu erreichen verspricht, einem Staatssektor gegenüber, der schon von seiner Anlage her diese Ziele auf Dauer nicht zu integrieren vermag. Staat kann damit marktwirtschaftlich gesehen nur als auf Abruf bestehendes, "notwendiges Übel" begriffen werden, soweit seine Funktionen nicht marktwirtschaftlich übernommen werden können.

Man kann diese Ziele von Effizienz und Freiheit auch verfassungsrechtlich mit den Zielen von Demokratie und Rechtsstaat verbinden<sup>272</sup>, erreicht damit jedoch im wesentlichen eine Verdoppelung von Wertbegriffen in der Sprache des Rechts, wenn das Freiheitsgewährende der Demokratie und die Verhaltenssicherheitsgarantie des Rechtsstaates gemeint sind. Ist damit der staatliche Apparat als tendenzieller Gegner von Grundwerten einer freiheitlichen Wirtschaftsweise identifiziert, macht es keinen Sinn, bei Defiziten innerhalb marktwirtschaftlicher Prozesse nach dem Staat zu rufen.

Gleichwohl ist es für die Deregulierungsdiskussion keineswegs untypisch, wenn gerade von Befürwortern einer reinen Gewinnorientierung bzgl. der Versorgung solcher Personen und Gebiete, die keinen Anschluß an das allgemeine Wirtschaftsgeschehen finden, auf den Staat verwiesen wird. Damit deutet sich ein Paradox an, auf das es einzugehen lohnt.

Parallel zur Diskussion um die Deregulierung findet zugleich auch eine Diskussion über Verarmung, Diskriminierung, soziale Sicherheit in der "Zwei-Drittel-Gesellschaft" statt, bei denen die Marktwirtschaft umgekehrt aus der Perspektive des Sozialstaates Zielpunkt der Kritik ist. Wenn von "Ellenbogengesellschaft", von "Verslumung der Großstädte", von strukturellen Problemen der Arbeitslosigkeit gesprochen wird, ist damit gemeint, daß Effizienz und Freiheit allein in ihrer Umsetzung über Wettbewerb und Gewinn offensichtlich als Ziele von Wirtschaft nicht ausreichen. Von den Kritikern dieser Funktionsdefizite der Marktwirtschaft wird dann eben darauf verwiesen, daß der Staat als Sozialstaat ganz explizit solchen Prozessen vorzubeugen in der Lage war und daher die Unterstellung des Staatsapparates unter die Effizienz- und Freiheitskriterien der Wirtschaft keine Antwort darauf zu geben vermag, was mit den eigentlichen Gemeinwohlfunktionen des Staates, für die der Markt keine Antwort parat hält, geschieht.

Dem wird in der liberalen Wirtschaftstheorie im Unterschied etwa zum Ordo-Liberalismus entgegengehalten, daß die Marktwirtschaft über die Kostensenkung innerhalb von Diskriminierungsprozessen Mechanismen bereitstellt, durch die Diskriminierung in Teilhabe, Mißerfolg in Erfolg und Verarmung in Reichtum umschlagen. Der Staat mit seiner sozialstaatlichen Regulierung schaffe selber Bedingungen, unter denen diese Elemente der Marktwirtschaft zum Ausgleich von Unterschieden nicht funktionieren können, wenn er durch Subventionen und Schutzbedingungen, durch Auflagen und Verbote gerade in den Teilen Marktwirtschaft verhindere und zum Beispiel künstlich Wirtschaft aufrechterhalte, in denen ein auf Effizienz und Eigeninitiative aufgebautes System zur Ausgleichung sozialer Diskriminierungen dringend notwendig wäre.

---

272 vgl. zu dieser Ausweitung auf 4 Ziele der Deregulierungsdiskussion Steiner a.a.O. S. 12

Es gibt empirische Befunde etwa in den USA und Großbritannien, wonach eine in diesem Sinne strikt durchgeführte Wirtschaftspolitik zwar die Effizienz von Wirtschaft erhöhen kann, dabei jedoch die sozialen Probleme der Marktwirtschaft verschärft.

Man kann diesen Mechanismus, der sich in diesen Ländern empirisch gezeigt hat, aber auch im Ansatz theoretisch herleiten, wobei die vorliegende Studie hier nur Raum für Denkansätze bietet.

Marktmechanismen beziehen sich auf Marktteilnehmer, die in Tauschprozessen engagiert sind. Innerhalb solcher Tauschprozesse können sich nur Angebot und Nachfrage darstellen. Effizienz und Freiheit realisiert sich somit per definitionem nur für diejenigen, die an diesen Prozessen teilnehmen oder teilnehmen können. Da der Markt grundsätzlich niemanden ausschließt, ist damit prinzipiell die ganze Gesellschaft in diesen Prozeß der Effizienz- und Freiheitsgewährung einbezogen.

Dies ist aber nur im Idealfall so. Um an Tauschprozessen teilnehmen zu können, muß zumindest ein Minimum an Kaufkraft und geldwerter Nachfrage bzw. geldwerten Angebots vorhanden sein. Daß dies temporär etwa bei Arbeitslosen, für die kein Angebot auf dem Markt vorhanden ist und die auch über kein Kapital verfügen, zumindest für den Arbeitsmarkt nicht der Fall ist, schadet letztlich der Integrationsfähigkeit des Marktmechanismus nicht. Der Markt bleibt als Anreizsystem für die temporär Ausgeschlossenen bestehen, so daß sie ihr Angebot an die Nachfrage anpassen können. Gerade dieser Druck, den der Markt auf Außenseiter ausübt, gewährleistet, daß alle Ressourcen möglichst effizient genutzt werden können. Daher haben sich Systeme wie zum Beispiel eine 100%ige Lohnfortzahlung bei Arbeitslosigkeit in der ersten Regierung Mitterand in Frankreich als falsche Signale und als integrationshemmend erwiesen.

Die Marktwirtschaft stellt allerdings keine Theorie dazu auf, in welcher Form der einzelne ihrem Druck zur Reintegration Folge leisten kann. Die Annahme, daß mit der Ausgrenzung aus dem Marktgeschehen lediglich ein neuer Anpassungsprozeß verbunden ist, ist nämlich in der soziologischen Forschung schon mit der klassischen Untersuchung von Lazarsfeld über die Arbeitslosen von Marienthal in Frage gestellt worden. Die Untersuchungen über Verslummung und Absinken marktwirtschaftlicher Prozesse in Subkulturen ergänzen die personale Analyse durch eine lokale Analyse.

Der Zugang zur Teilhabe an den Marktprozessen ist danach durch *Schwellen* bestimmt, die im Bereich des vom Markt selber nicht erfaßten Konsumprozesses aufgebaut, überwunden oder erhalten werden. Bestimmte soziologisch erfaßte Schwellen, die den Anpassungsprozeß auf Dauer verhindern können, sind längst im Rahmen der Langzeitarbeitslosigkeit (Abbau von Bildung, Flucht in die Sucht, Lethargie etc.) erforscht worden. Auch dramatische Eingriffe in den Konsumprozeß, wie die Verweigerung der Befriedigung von Grundbedürfnissen bei Streichen der Sozialhilfe, haben dann häufig sogar den gegenteiligen Effekt, weil die Schwelle zum Marktzutritt zwar nicht der Markt, aber auch nicht mehr der subjektive Wille (Faulheit) sondern ein objektiver Zustand ist, der vom einzelnen Betroffenen nicht mehr in ausreichendem Maße veränderbar ist.

Die neueren Entwicklungen in den Großstädten haben zudem deutlich gemacht, daß sich solche Schwellen im Marktzutritt sogar überindividuell aufbauen können, wenn ein ganzer Stadtteil psychologisch und sozial "verslumpt" und durch fehlende Infrastruktur, Verwahrlosung der Familien und Kriminalität zum Risikogebiet wird, so daß innerhalb dieses Stadtteils die Chancen zum Marktzutritt immer weiter sinken, weil objektiv dort kein Angebot mehr herrscht und subjektiv für die meisten keine Chance besteht, diesem

Stadtteil zu entrinnen. Existenzgründerdarlehen ebenso wie Konsumentenkredite und andere Investitionen sind dann in solchen Stadtteilen nicht mehr zu den üblichen Bedingungen absetzbar.

Es entsteht dann eine auf Subventionen aufgebaute Subkultur, in der sogar die Entfernung zur Marktwirtschaft wächst und damit Anpassung und Anschluß durch immer größere Schwellen verhindert wird.

Von daher wäre an sich vom Markt zu fordern, daß er die Fähigkeit behält, alle Menschen wenn auch in kraß unterschiedlichem Maße jedoch grundsätzlich mit Handlungschancen und Erfolgen *innerhalb* des Marktes zu versorgen, weil nur dieser Platz auf Dauer den Anschluß garantiert.

Dies ist aber nicht denkbar. Es gehört zu den Grundprinzipien einer auf Effektivität und Freiheit aufbauenden Marktwirtschaft, daß wirtschaftliche Tätigkeit nicht nur aufgenommen (Existenzgründung, Arbeitsaufnahme) sondern auch beendet (Konkurs, Kündigung) werden kann. Im Wettbewerb kann es logisch nicht nur Gewinner geben. Anders läßt sich das Anreizsystem nicht überzeugend aufrechterhalten, weil Gewinn und Risiko zusammengehören.

Ziel dieses durch den Wettbewerb notwendigen Prinzips der Ausschließung aus produktiven Abläufen ist die Effizienzsteigerung, wie sie sich rechtlich im Konkursgrund der Überschuldung ebenso wie in der Kündigung aus persönlichen wie betrieblichen Gründen niederschlägt. Führt dieser Prozeß immerwährender Ausschließung, Anpassung und Reintegration aber dazu, daß die sich soziologisch aufbauenden Schwellen für den Reintegrationsprozeß zwischenzeitlich den für die Reintegration notwendigen "Marktwert" der ausgeschlossenen Bereiche noch zusätzlich schmälert, statt ihn (durch Umschulung, Umorientierung, Neumotivation etc.) zu steigern, so wird sich notwendig eine Masse von Menschen und damit auch von Gebieten, in denen diese Menschen überwiegend wohnen, bilden, die auf Dauer ausgeschlossen sind und die Schwellen nicht mehr überschreiten werden können. Da der Markt mit den verbleibenden Teilnehmern den Prozeß von Ausschließung und Einschließung als notwendiges Element fortsetzen muß, wird die Masse derjenigen tendenziell wachsen, die den "Anschluß an marktwirtschaftliches Handeln verpassen". Es entsteht dann eine zweigeteilte Gesellschaft, bei der das Lösungspotential der Marktwirtschaft für das Gemeinwohl etwa in Fragen der Sicherheit, des Zusammenhalts und der Solidarität gerade dort keine Wirkungen mehr entfalten kann, wo dieses Lösungspotential am notwendigsten wäre.

Hinzukommt, daß die Marktwirtschaft ja nicht nur auf der Angebotsseite unerreichbar wird, sondern auf der Nachfrageseite in diesen Ghettos eigene Diskriminierungsbedingungen hervorbringt. Dazu gehören höhere Preise ("The Poor Pay More"), größere Sicherheitskriterien bis hin zum eigenen Ausschluß auch aus dem effizienteren marktwirtschaftlichen Konsumkreislauf. Wird aber der Konsumkreislauf teurer, so verschlechtern sich zusätzlich die Bedingungen der Reintegration in den Arbeits- und Unternehmensmarkt, so daß die Schwellen weiter aufgebaut werden.

Dieser von Hegel bereits vor fast 200 Jahren formulierte Mechanismus kann aber unter der Prämisse, daß der Staat für die Aufrechterhaltung einer wieder an den Markt heranführenden Konsumsphäre nicht mehr zuständig sein soll, nicht mehr ohne weiteres hingenommen werden. Dafür sprechen Moral, Ethik und auch verfassungsrechtliche Prinzipien wie etwas das Prinzip des Sozialstaates bzw. des Föderalismus mit seinem Postulat der regionalen Chancengleichheit. Letztlich verlangt dies auch die Logik der Marktwirtschaft selber, weil ihre Legitimation davon abhängt, inwieweit es ihr gelingt,

möglichst viele Mitglieder einer Gesellschaft mit den Möglichkeiten, sich über ihre Mechanismen zu entwickeln und am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen, zu erreichen. Der Markt müßte danach auch aus sich selbst heraus Mechanismen entwickeln, die sich vor allem und gerade auf diejenigen Regionen und Menschen beziehen, die temporär vom Markt ausgeschlossen sind. So wie historisch statt des Satzes "Ohne Arbeit kein Geld" die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall eine mit der Logik marktwirtschaftlicher Produktion vereinbarte Element der Marktwirtschaft wurde, die auch entsprechend betriebswirtschaftlich umgesetzt wurde und den kurzfristigen Gewinn im Interesse längerfristiger Perspektive schmälerte, ebenso müßten generell Marktkräfte bereitgestellt werden, die die Schwellen zum Markt niedrig halten und aktiv vom Marktgeschehen darauf hin agieren, den Außenstehenden wiederzugewinnen. Aus einer rein internen Veranstaltung von Teilnehmern müßte der Markt zu einer bewußt auf Integrationsmöglichkeiten hin gerichteten Veranstaltung entwickelt werden.

In diesem Sinne hat sich gerade auch in der Wirtschaftslehre eine Diskussion entwickelt, die der Auffassung ist, daß Marktwirtschaft neben Effizienz und Freiheit in ihren eigenen Mechanismen zunehmend ein weiteres Kriterium explizit nachweisen und erfüllen muß, das in Deutschland mit dem Begriff der "sozialen Marktwirtschaft" zumindest verbal längst eingeführt erscheint. Während bisher aber nach dem Prinzip der "invisible hand" der Marktwirtschaft per se soziale Funktionen oder aber etwa im ordoliberalismus das Soziale in der Marktwirtschaft im miteinander mit dem Staat gesehen wurde, versucht ein neueres Schrifttum, gerade eingebettet in die Theorien der Deregulierung von der (staatsfreien) Marktwirtschaft selbst zu verlangen, daß sie diese dritte Dimension aufnimmt und ausweist. Dabei ist dann von der "Privatisierung des Sozialstaates" (Wilhemsson), von der Offenlegung der "moralischen Dimension" (Etzioni) oder von "gesellschaftlicher Verantwortung" (Schuster) bzw. von der Unternehmensethik die Rede. Entsprechend werden Mechanismen erarbeitet, die dem "share holder value"-Ansatz einen "stakeholder value"-Ansatz gegenüberstellen, der "corporate identity" das "corporate governance" zugesellen und eben der Verantwortung für den "Kunden" die Verantwortung für die "Community" begeben wollen. Die Forderung ist dabei, daß wer es mit der Entstaatlichung in ihren verschiedenen Facetten ernst meint, damit zugleich auch das Gemeinwohl, die Solidarität und den Sozialstaat oder wie immer man die traditionell dem Staat zugeordneten Werte beschreiben will, in die privaten Wirtschaftsabläufe integrieren muß.

Man kann theoretisch auch den Ort näher bestimmen, an dem Marktwirtschaft diese interne Fähigkeit entwickeln muß, extern zur Reintegration zu wirken. Wer aus dem Marktkreislauf ausgeschlossen ist, dessen Beziehungen zum Markt sind nicht vollends zerstört, sondern lediglich halbiert. Aus dem Zirkel zwischen Angebot auf der Produktionsseite (Arbeit oder Kapital) und Nachfrage (Geld) auf der Konsumtionsseite ist ein reiner Konsumtionsprozeß übriggeblieben, bei dem unproduktiv erhaltenes Geld die Teilhalbe zumindest an der Konsumtion sichern soll. Die Regeneration, Anpassung, Fortbildung, Mobilität zur Erreichung entfernterer Arbeitsplätze, der Aufbau von Chancen und der Aufbau von Infrastruktur erfolgen allein im Bereich der individuellen wie kollektiven Konsumtion.

Deshalb ist dies auch der Ort, wo Marktwirtschaft externe Effekte gegenüber den von ihr Ausgeschlossenen entwickeln muß. Im Konsumbereich müssen teilweise überoptimale Bedingungen für die Entwicklung von Anpassungsmöglichkeiten und für die Überwindung bzw. Den Abbau von Schwellen geschaffen werden. Langfristig ist es

dann marktrational, im Absatz weitere Kriterien als allein den maximalen Gewinn aus jeder Transaktion zuzulassen, wenn dadurch die Einkommenserzielung in einem Bereich wiederhergestellt oder erhöht werden kann, so daß letztendlich eine erhöhte Nachfrage generiert wird, von der die ganze Wirtschaft profitiert.

Ist dies aber eine zwar volkswirtschaftlich sinnvolle, betriebswirtschaftlich unter Umständen aber schmerzhaft Einsicht in die Grundlagen der Marktwirtschaft, so wird dies auch Rückwirkungen auf den Ausgrenzungsprozeß des Marktes im produktiven Bereich selbst haben. Bei einer Gesamtrechnung mag es dann billiger sein, Marktteilnehmer als Unternehmen oder Arbeitnehmer im produktiven Kreislauf zu behalten, wenn die Effizienzsteigerung durch ihre Ausgrenzung die Kosten für die Aufrechterhaltung ihrer Anpassungsfähigkeit nicht ausgleichen kann. einfacher ausgedrückt: Es kann rationaler für eine Bank sein, den Betriebsmittelkredit eines Mittelständlers zu halten, um im Hypotheken- und Konsumkredit mit derselben Person nicht Verluste erleiden zu müssen.

Community Reinvestment ist genau an dieser Nahtstelle der wirtschaftlichen Diskussion angesiedelt. Zunächst ist CR nichts anderes als ein Ziel für privates Wirtschaften, das sich auf die Integration Außenstehender bezieht. Zudem bezieht sich CR zuallererst auf den Konsumbereich und dort auf die Teilhabe am Wohnungskredit, am Konsumkredit und am Zahlungsverkehr. Darüber hinaus stimuliert CR die Existenzgründerfinanzierung ebenso wie den behutsamen Umgang mit unmittelbar integrativ wirkenden Betriebsmittelkrediten.

CR im Rahmen dieser Theorie gedacht ist somit keine Regulierung, sondern ein notwendiger Bestandteil von Deregulierung. Allerdings kann es durchaus sein, daß der Staat gerade bei dieser Deregulierung eine entscheidende Funktion behält, die sich eben nicht im reinen Rückzug erschöpft.

### 6.2.2. Rechtliche Regulierungsformen

Indem Community Reinvestment als eine Form marktwirtschaftlicher Integration von sozialen Ausgleichfunktionen auf der Grundlage staatlicher Mindeststandards begriffen wird, die sich an die Kreativität und Eigeninitiative der Marktpartner wendet und damit zugleich einen Wettbewerb um eine optimale soziale Allokation von Ressourcen anstrebt, ist die Frage, welche Rolle der Staat dabei übernehmen soll und kann, noch nicht ausreichend beantwortet.

Der Staat kann nämlich zum einen mit seinen eigenen Mitteln praktisch als Wirtschaftsakteur auftreten, wie es etwa bei staatlichen Banken der Fall ist, denen besondere Aufgaben zugewiesen sind, die der Staat in eigener Regie vollzieht (Ersatzvornahme). Ferner kann der Staat durch hoheitliche Anordnung bestimmte Verhaltensweisen erzwingen, indem er bei Nichtbefolgung seinen Sanktionsapparat benutzt, der von der Bestrafung über Bußgeld bis hin zum Verwaltungszwangsverfahren reicht (Eingriffsverwaltung). Umgekehrt kann der Staat auch durch Subventionen Anreizsysteme schaffen, die bestimmte marktgerechte Verhaltensweisen befördern (Subventionsverwaltung). Alle diese klassisch im öffentlichen Recht beheimateten Systeme haben den Nachteil, daß sie sich nur schwer mit den Marktmechanismen vertragen. Sie sind schwerfällig und können nicht ausreichend jeweils aktuellen Erfordernissen angepaßt werden.

Demgegenüber werden heute bevorzugt staatliche Verhaltensweisen eingesetzt, die in Bezug auf die Wirtschaft einen Ordnungsrahmen bereitstellen, innerhalb dessen es

wahrscheinlicher wird, daß die global gesteckten Ziele erreicht werden. Die Optimierung des Ordnungsrahmens führt dann auch zu einer Optimierung des Erreichens von Zielen.

Im Mittelpunkt dieser Regulierungsstrategie steht dabei in Deutschland das Privatrecht, das seine Regelungen nur dort zur Geltung bringt, wo Vertragsparteien in entsprechenden privatrechtlichen Formen tätig werden wollen. Insofern entscheiden die Vertragspartner über das Ob, während der Staat direkt oder indirekt das Wie des Handelns bestimmt.<sup>273</sup>

Mit dem Begriff des "Entdeckungsverfahrens Praxis"<sup>274</sup> im Bestimmungselement rechtlicher Regulationsformen wird dabei deutlich gemacht, daß die rechtlichen Regelungen so beschaffen sein sollen, daß sie sowohl die Zielfindung selbst als auch die Bestimmung der Mittel zum Erreichen dieser Ziele der Praxis überläßt.

Dieser marktorientierte Prozeß muß dabei alle Anbieter in gleicher Weise mit Kosten belasten, die Verarbeitung von Informationen, die überhaupt erst die entsprechende Zielerreichung möglich machen, erzwingen (verfahrensrechtliche Regulierung) und einen normativen Rahmen schaffen, innerhalb dessen marktbestimmte Vor- oder Nachteile entstehen, wenn trotz der Informationen Probleme nicht behoben werden (Transparenz). Ein dritter Punkt betrifft die Frage, inwieweit das "Entdeckungsverfahren Markt" durch Mindeststandards ergänzt werden muß, damit erzielte Integrationsleistungen auch materiell abgesichert werden.

#### (a) Verfahrensrechtliche Regulierung

Typische Formen verfahrensrechtlicher Regulierung finden sich im Bankbereich in den Kreditvergabevorschriften des Aufsichtsrechts, die aus Sicherheitsgründen auch dann vorschreiben, bestimmte Informationen einholen zu müssen, wenn der Inhalt dieser Informationen im einzelnen überhaupt nicht reguliert ist. Wird etwa in §15 KWG den Kreditinstituten bei Organkrediten zur Auflage gemacht, die Entscheidung in einem bestimmten Verfahren zu treffen, so ist damit der Ausgang dieses Verfahrens keineswegs präjudiziert. §17 KWG sichert daher auch nicht ein bestimmtes Ergebnis, sondern nur die Befolgung der Verfahrensschritte selbst, die Rationalität und vor allem Unbestechlichkeit garantieren sollen. §18 KWG schreibt demgegenüber vor, daß das Verfahren der Kreditvergabe ab einer bestimmten Höhe so beschaffen sein muß, daß bestimmte Informationen vorliegen sollten. Damit wird gewährleistet, daß die Entscheidungen in Bezug auf die Kreditsicherheit "informiert" erfolgen.

Diese Art verfahrensrechtlicher Regulierung wird durch die Vielzahl der Meldepflichten an die Kreditaufsicht bzw. an die Bundesbank verschärft. Müssen bestimmte Informationen gemeldet werden, so wird damit sichergestellt, daß diese Informationen überhaupt im täglichen Geschäft erhoben und damit entscheidungserheblich werden können.

---

273 Diese Unterscheidung zwischen Zivil- und Öffentlichem Recht läßt sich in den amerikanischen Bereich so nicht übertragen, da dem common law diese Unterscheidung fremd ist. Dort ist staatliches Handeln gerade im Wirtschaftsbereich dort, wo in Deutschland hoheitliche Funktionen Eingriffsverwaltung erfordern, in Rechtsformen eingebunden, die wir bei uns eher im Privatrecht suchen würden.

274 Joerges, Verbraucherschutz als Rechtsproblem - eine Untersuchung zum Stand der Theorie und zu den Entwicklungsperspektiven des Verbraucherrechts, Heidelberg 1981, S.132

Verfahrensrechtlichen Regulierungen liegt bezogen auf Informationsbeschaffung damit die Annahme zugrunde, daß vorliegende Informationen auch benutzt werden und ihre eigene, normative Funktion ausüben, indem zum Beispiel erkannte Gefahren bei der Kreditvergabe zu einer restriktiveren Kreditvergabepraxis führen.

Der Vorteil dieser Verfahrensvorschriften gegenüber direktem staatlichem Eingriff besteht darin, daß die Kreditinstitute selbst entscheiden, ob auf der Grundlage gegebener Informationen eine entsprechende Entscheidung gefällt werden soll. Weit wichtiger ist aber das Sanktionspotential, das hinter diesen Verfahrensvorschriften steht. Zeigen sich Problemlagen erst später, kann aus einem Verstoß gegenüber bestimmten Verfahrensvorschriften auf jeden Fall ein Fehlverhalten gefolgert werden. Es kommt dann nicht mehr darauf an, eine Entscheidung ex post nachzuvollziehen und zu bewerten. Mit dem Vorwurf, daß entsprechende Informationen nicht eingeholt wurden, ist dann zugleich der Vorwurf mangelnder Professionalität verbunden, der auch marktwirtschaftlich relevantes Fehlverhalten suggeriert.

In diesem Sinne funktionierte auch bis 1989 die CRA-Gesetzgebung in den USA. Die Banken hatten entsprechende Daten zu erheben und unter Aufsicht weiterzuleiten. Dieses Verfahren hat sich jedoch als ineffizient erwiesen, weil es kaum Wirkungen zeigte. Die Annahme, daß allein die Vorlage bestimmter Informationen zu verstärktem Handeln in der Richtung führt, welche die Informationsaufnahme nahelegt, erwies sich als nicht zutreffend.

Die Existenz entsprechender Informationen als Grundlage für das Entscheidungsverhalten im Banksektor ist lediglich eine notwendige, keinesfalls jedoch bereits eine hinreichende Bedingung dafür, daß die in diesen Informationen deutlich werdenden Probleme auch dazu führen, daß sie des Marktes behoben oder entsprechende Lösungen angestrebt werden. Vielmehr hilft der Zwang zur Informationsbeschaffung nur dann, wenn diese Informationen auf dem Hintergrund des normativen Entscheidungsrasters, das in der Praxis des Bankgeschäftes wirksam wird, als "problematisch" definiert werden. Es nützt also nichts, daß eine Bank institutionell gezwungen wird, Informationen zu sammeln, aus denen sich ergibt, daß sie sich allmählich von bestimmten sozial schwachen Kundenschichten oder zum Beispiel Ausländergruppen zurückzieht oder diese kostenmäßig stärker belastet, wenn dieses Faktum im Anreizsystem für die praktischen Entscheidungen auf keine normativen Vorgaben trifft. Zwar mag der einzelne Bankmitarbeiter über ein normatives Moralsystem verfügen, mit dem er solche Informationen bewertet. Entscheidend ist aber, welche Normen in der Bankpraxis abgefragt und ihr Einhalten belohnt bzw. ihr Bruch bestraft wird. Führt ein rigides kurzfristiges Kostensenkungsstreben dazu, daß solche Kredite nicht mehr vergeben werden, so ist allein dieser normative Rahmen und nicht die private Moral der Akteure entscheidend.

Verfahrensrechtliche Regulierungen bedürfen somit zusätzlich einer Einwirkung auf die normativen Rahmenbedingungen des Entscheidungsverhaltens im Sinne der erstrebten Ziele.

Nach den eingangs aufgestellten Forderungen nach einem marktwirtschaftlichen Entdeckungsverfahren scheiden staatlich sanktionierte normative Vorgaben aus. Die Verpflichtung jeder Bank, jedem Bürger ein Girokonto einzuräumen bzw. das Verbot, dieses zum Beispiel Sozialhilfeempfänger zu kündigen, braucht nämlich keine verfahrensrechtliche Regulierung, da die Kreditinstitute entsprechende Informationen ohnehin vorhalten würden, wenn das Ergebnis sanktioniert würde. Solche Regulierungen sind jedoch nicht wünschenswert, weil sie flexibles Verhalten und Kreativität ausschließen.

So kann es etwa sein, daß eine Bank durch Spezialisierung auf solche Kundengruppen ein Verfahren entwickelt, um bei großer Zahl gleichartiger Fälle das Geschäft sogar kostenneutral zu betreiben. Ein solches Verhalten würde jedoch keine Chance haben, wenn das Problem durch rigide staatliche Anordnung "beseitigt" würde. Tatsächlich würde nämlich nur die Kontolosigkeit beseitigt, nicht jedoch das zugrundeliegende Kostenproblem angegangen, das sich dann in anderer Form (überhöhte Kosten, Verlagerung der Kosten auf Störungsfälle)<sup>275</sup> niederschlägt.

(b) Schaffen von Transparenz

Lehnt man die Vorgabe rigider sozialer Standards an marktwirtschaftliche Akteure ab, so muß ein anderes normatives System aktiviert werden, daß Einfluß auf die Kreditwirtschaft ausüben kann. Dabei geht der stärkste Einfluß von den Marktpartnern "Kunden" und "Arbeitnehmer" aus. Lassen sich entsprechende normative Erwartungen in der Abnahmeentscheidung eines Nachfragers nach Finanzdienstleistungen oder im Angebot einer qualifizierten Arbeitskraft integrieren, so ergibt sich die Beachtung dieser normativen Anforderungen bereits aus dem erwerbswirtschaftlichen Prinzip einer Bank, wonach sie möglichst qualifizierte Mitarbeiter aus einer großen Auswahl von Arbeitnehmern schöpfen und vor allem für Kunden attraktiv sein möchte.

Eine direkte Integration sozialer Ziele in das Verbraucher- und Arbeitnehmerverhalten dürfte sich kaum durchsetzen lassen. Es gibt zwar immer wieder Beispiele, wo das individuelle Verbraucherinteresse durch soziale Zielsetzungen überlagert wird. Am deutlichsten tritt dies in den Kampagnen etwa zu "Buy American" in den Krisenjahren der amerikanischen Autoindustrie oder "Kaufe Waren aus den neuen Bundesländern" in der jüngsten deutschen Geschichte in Erscheinung. Solche Kampagnen hatten regelmäßig wenig wirtschaftliche Auswirkungen. Das gleiche gilt auch etwa für "Dritte Welt Läden" oder "ethisches Investment". Die Erfahrungen zeigen, daß solche Aspekte zwar durchaus in der Kaufentscheidung präsent sein können. Sie beeinflussen aber wegen des "Free-Rider-Syndroms"<sup>276</sup> die unmittelbare Erwerbsentscheidung nur unter der ceteris paribus Annahme. Verbraucher suchen nur dann ihren Anbieter nach moralischen Kriterien aus, wenn verschiedene Anbieter einen gleichen individuellen Nutzen wie zum Beispiel die gleiche Rendite versprechen und damit die moralische Entscheidung lediglich einen im Verhältnis zur Konkurrenz erhältlichen Zusatznutzen verspricht. Eher denkbar sind solche Elemente demgegenüber auf dem Arbeitsmarkt für hochqualifiziertes Personal. Da die Entscheidung zur Arbeitsaufnahme nicht nur vom Gehalt, sondern von Standort, Aufstiegsmöglichkeiten, Arbeitsbedingungen und vielen anderen qualitativen Faktoren abhängig ist, die ohnehin den Vergleich verschiedener Arbeitsplätze erschweren, ist die Integration moralischer Bewertungen vor allem dann wahrscheinli-

---

275 In Großbritannien ist die Kontoführung umsonst, die Kontoüberziehung über das Limit hinaus kann aber bis zu 30 englische Pfund als Strafe kosten. Auf diese Weise werden die unteren Schichten überproportional an den Kosten beteiligt.

276 Die "Trittbrettfahrerproblematik" besteht darin, daß ein Verbraucher, der ein kollektives Gut mit eignen Mitteln fördert, es nicht zur ausschließlichen Nutzung "erwerben" kann, so daß letztlich jeder Verbraucher zunächst abwartet, ob nicht andere dies auch für ihn nützliche jedoch nicht exklusiv zu konsumierende Gut wie z.B. sozial ausgeglichene Stadtentwicklung so wirksam fördert, daß er oder sie es ohne Eigenaufwand genießen können. (vgl. Mancur Olson, Die Logik des kollektiven Handelns, )



cher, wenn dadurch zugleich andere Unwägbarkeiten wie zum Beispiel ein gutes Arbeitsklima, kein Mobbing, keine Diskriminierung von Frauen etc. impliziert erscheint.

Mit dieser, gegenüber allen idealistischen Wünschen und Aufrufen an den Bürgersinn zu beachtenden Nüchternheit ist jedoch das kollektive Normensystem der Verbraucher in der Gesellschaft, die zweifellos Slums und Verarmung nicht gerne sehen, noch nicht vollkommen funktionslos. Vielmehr kann es bei entsprechender Verarbeitung der Informationen indirekt wirken.

Gerade Finanzdienstleistungen sind in hohem Maße Produkte, die in bezug auf zum Teil irreversible Entscheidungen bei Altersvorsorge, Wohnungsbeschaffung, Familienplanung und Risikoabsicherung ein hohes Maß an Vertrauen erfordern. Dies gilt um so mehr, als die Individualisierung maßgeschneiderter Produkte, die Tendenz zu Allfinanzpaketen sowie die Mischung von Dienstleistungsgebühren, Zinsen und Provision mit Prämien eine Beurteilung des individuellen Nutzens erschwert und damit globale Einschätzungen über den Anbieter wichtiger werden. Interessanterweise erwarten jedoch Menschen, deren Lebenswelt selbst nicht von einer reinen Geldwirtschaft bestimmt ist<sup>277</sup>, von einem Anbieter eher die Realisierung ihrer individuellen Ziele, wenn diese Anbieter mit ihren kollektiven Standards allgemeinen Überzeugungen nahekommen. Entsprechend orientiert sich auch die Werbung der Kreditinstitute immer stärker an einem allgemeinen Image, wobei Verantwortungsbewußtsein für die Wirtschaft und die gesellschaftliche Entwicklung als wichtiges Mittel zum Vertrauenserwerb dargestellt wird.

An diesem Punkt setzt dann aber das Instrument der Transparenz ein. Wenn verfahrensrechtliche Informationspflichten mit einer öffentlichen Transparenz nach den vorgegebenen Evaluationsschemata gekoppelt sind, so entsteht daraus ein "Image", das einem Anbieter diffus soziale Verantwortung oder soziale Inkompetenz zuschreibt. Da sich die Verbraucher und Kunden bei der Imageeinschätzung erfahrungsgemäß nicht allein auf Werbung und persönlichen Kontakt verlassen, besteht auch gegenüber den von ihnen benutzten Massenmedien eine Nachfrage nach entsprechender Imagekontrolle und Imagebewertung. Die Anzahl der Sendungen und Zeitungsberichte, die sich mit Elementen des Bankverhaltens in Bezug auf das Bankenimage ergeben, hat gerade in den letzten Jahren drastisch zugenommen. Indikator dafür dürfte etwa die Frage der Vergangenheit der Banken im Dritten Reich sein, die bereits 1946 für die drei Großbanken im OMGUS-Bericht der amerikanischen Militäradministration eingehend analysiert wurde, aber erst jetzt zum Gegenstand öffentlicher Diskussion wurde, nachdem eine Beziehung zur Verwaltung von Geldern für Verfolgte in der Schweiz hergestellt wurde.

Die Verarbeitung dieser Informationen stellvertretend für die Verbraucher führt dann tendenziell zu wachsender Entscheidungsnahe der Informationen. In den USA hat sich dementsprechend neben den Tests, die als individuelle Entscheidungshilfe für den Produkterwerb dienen, im Dienstleistungsbereich ein System des Ranking etabliert, bei dem das Gesamtunternehmen und nicht mehr das Produkt entsprechend wie bei den Sicherheits-Ratings auf einer Skala angesiedelt wird. Ist aber erst einmal eine Skala etabliert, so entwickelt sie ihr Eigenleben, so daß die Bewertungsagenturen für soziale Indikatoren und Image genauso als Vertreter der Gesamtnachfrage beachtet werden, wie dies zur Zeit mit Moddy's sowie Standard & Poors im Sicherheitsrating der Fall ist.

---

<sup>277</sup> Spekulanten werden in moralischen Engagements eher Kosten und damit Gewinnschmälerung einkalkulieren.

Öffentlichkeit für verfahrensrechtlich vorgeschriebene Information kann somit über die Bedeutung des Images im Finanzdienstleistungssektor dazu führen, daß sich allgemeine moralische Normen der sozialen Rücksichtnahme unmittelbar im Anbieterverhalten auswirken, weil sie indirekt, dafür aber nachhaltig die Nachfrage bestimmen. Dabei entsteht auch eine Wechselwirkung zwischen Informationspflicht, Nachfrage und Anbieterverhalten. Die Informationen aktivieren ein normatives Bewertungssystem, das mangels Ansatzpunkten in der Wirtschaft in der Öffentlichkeit bisher wenig präsent war. So gab es zwar immer eine fast irrationale öffentliche Diskussion der "Macht der Banken", die sich an eher peripheren Elementen festmachen ließ. Die Transparenz etwa der Hypothekenkreditvergabe in den USA hat aber dort erst eine weit spezifischere Möglichkeit deutlich werden lassen, im Tagesgeschäft soziale Standards mit relativ geringem Aufwand integrieren zu können. Informationen aktivieren normative Erwartungen, die wiederum durch verbesserte Informationsangebote und Produkte der Anbieter erfüllt werden, wodurch sich die Nachfragerichtung wiederum verstärkt. Es entsteht dadurch ein Wettbewerb um die Bereitstellung kollektiver Güter, wobei die Entwicklung auch ohne zusätzliche Regulierung spiralförmig verläuft.

Wesentlich ist allein eine Initialaktivität, die zum ersten Mal solche Berichte bereitstellt. Allein das Argument der gleichmäßigen Kostenverteilung spricht dabei für eine rechtliche Regulierung, weil die anfänglichen Zusatzkosten angesichts des prozessualen Charakters der Bewußtwerdung entsprechender Probleme bei den Verbrauchern keinen entsprechenden Zusatznutzen erwarten läßt.

Der Staat könnte allerdings auch alternativ die Kosten der Informationsgewinnung und Informationsaufbereitung für solche Kreditinstitute übernehmen, die damit aktiv auf den Markt gehen wollen.

Für die Diskriminierungsinformation wird dies kaum möglich sein, weil deren Publikation allenfalls Ehrlichkeit, nicht jedoch ein soziales Image vermitteln kann. Anders sieht es bei positiven Beispielen für social banking aus, bei denen der Imagegewinn offensichtlich ist. So wurden bei der US-amerikanischen South Shore Bank externe Hilfen bis hin zur Empfehlung dieser Bank durch den Präsidenten der Vereinigten Staaten kostenlos angeboten. Die Harvard University engagierte sich in der Feldforschung kostenlos, der Staat Illinois sowie die Bankaufsicht sorgten für niedrige Einstiegskosten, es wurden Bücher über die Bank geschrieben<sup>278</sup> und Politiker betrieben praktisch kostenlose Werbung. Da einzelne größere Kreditinstitute von diesem Image profitieren wollten, engagierten sie sich mit Einlagen bei dieser Bank. Auf diese Weise wurden die Initialkosten für eine positive Berichterstattung über Social Banking-Modelle in den USA extern getragen.

Die Entwicklung normativer Bewertungssysteme im Bewußtsein der Nachfrager nach Finanzdienstleistungen auf dem Markt kann sich letztendlich so verfestigen, daß nunmehr wiederum auch rechtliche Standards, die über die Generalklauseln von Treu und Glauben sowie den Guten Sitten auf die allgemeine Moral zurückgreifen und sie für das Schadensersatz- und Bereicherungsrecht relevant machen, eingreifen. So kann sich die Bereitstellung kollektiver Informationen auch im Individualvertrag derart zum Standard entwickeln, daß diese Informationen in die durch Schadensersatz sanktionierten Beratungspflichten aus Aufklärungsverschulden integriert werden. Bis dahin ist es allerdings noch ein langer Weg, da die Rechtsprechung es bisher zum Beispiel sogar ab-

---

278 vgl. Osborne, D., (1988): *Laboratories of Democracy: A New Breed of Governor Creates Models for National Growth*, Harvard Business School Press 1988

gelehnt hat, die Herkunftslandbezeichnung zivilrechtlich zu sanktionieren, wenn sie lediglich der Überprüfung diene, ob Ziele der Anti-Apartheid-Bewegung bei einem Produkt verletzt wurden.

### (c) Regulierung von Mindeststandards

Verfahrensrechtliche Regulierungen, die sich an normative Standards in der Öffentlichkeit anlehnen und damit sozial gerechte Verteilung von Finanzdienstleistungen steuern, können nur sinnvoll evaluiert werden, wenn zugleich ein Minimum an Vergleichbarkeit von Finanzdienstleistungen gegeben ist. Haben Finanzdienstleistungen, die speziell für ärmere Gruppen entwickelt wurden, mit den üblichen Finanzdienstleistungen nur noch den Namen gemein, kann es sein, daß scheinbar die Nachfrage fehlt, während ein übergroßes Angebot bereitsteht. Gleichfalls zeigt sich in den USA, daß Anbieter über die Kostengestaltung vor allem in Krisensituationen ihrer Kunden versuchen, die ihnen durch soziale Vergabep Praxis aufgebürdeten Zusatzkosten gerade an diesen Kundenkreis weiterzugeben. Solche Sondermärkte, wie sie im Rahmen der Rechtsprechung zu sittenwidrigen Ratenkrediten diskutiert wurden, führen dann nach Art einer self-fulfilling prophecy erst recht dazu, daß sich Armut potenziert, weil die Kosten der Armut dort lokalisiert werden, wo ohnehin Diskriminierung vorherrscht. In solchen Fällen wird dann gerade das Gegenteil der gewünschten Wirkung erreicht. In einigen Gebieten in Großbritannien wäre es zum Beispiel besser, wenn überhaupt keine Kredite vergeben würden statt Krediten mit Zinssätzen bis zu 800% p.a.

Insofern gehört zu einer verfahrensrechtlichen Regulierung auch eine Regulierung von Mindeststandards, die darüber Auskunft geben, bis zu welcher Schwelle man überhaupt noch davon ausgehen kann, daß mit dem Angebot an Finanzdienstleistungen noch ein Anschluß an Marktmechanismen gegeben ist und damit eigene produktive Wirkung für Haushalt und Betrieb denkbar sind. Hierzu gehören Wuchergrenzen ebenso wie Kostenbegrenzung im Störungsfall, etwa bei Verzugszinsen und Vertragsstrafen. Dazu gehören ferner Gebührenkontrollen ebenso wie eine Kontrolle vom Kopplungsgeschäften, bei denen die Verteuerung des notwendigen Gutes durch eine Kopplung mit einem aufgedrängten Produkt erreicht wird.

Die deutsche Tradition ist hier reich an Elementen, die aus der sozialstaatlichen Auffassung auch privater Rechtsverhältnisse herrührt. Zwar verlangsamt ein solches System der Mindeststandards den Prozeß der Verallgemeinerung des Zugangs teilweise erheblich. Allerdings kann das Argument, gerade durch Mindeststandards würden sozial Schwächere ganz ausgeschlossen, insofern nicht überzeugen, weil die Transaktionskosten eines in bezug auf Mindeststandards aktiven Selektionsprozesses so hoch sind, daß sich die aktive Diskriminierung nach allen empirischen Erfahrungen der Vergangenheit etwa bei Einführung von Haftungsregeln im Kreditkartengeschäft (Dänemark) oder nach der rechtlichen Fixierung von Wuchergrenzen (US-Bundesstaat Maine bzw. in Deutschland nach 1981) nicht bewahrheitet hat. Da Mindeststandards erst dazu führen, daß Verfahren und Transparenz zum Angebot kollektiver Güter führen, in denen Kosten sozialisiert sind, sind sie unverzichtbarer Bestandteil dieses Systems.

### 6.2.3. Soziale Regulierung in der Bankpraxis

Die Schatten der amerikanischen Bankenregulierung mit ihrem Trennbankensystem fallen auf eine aktuelle Diskussion in Deutschland zurück, bei der, federführend über

die Monopolkommission und ausgedrückt in den verschiedenen Finanzmarktförderungsgesetzen, in der Deregulierung gerade auch des Finanzsektors eine wesentlicher Wert einer international wettbewerbsfähigen und zum Schaffen von Arbeitsplätzen geeigneten Wirtschaft gesehen wird. In diesem Zusammenhang scheint es konträr zu den aktuellen Zielvorstellungen in der deutschen Wirtschaft zu stehen, Ideen des Community Reinvestment zu prüfen.

Community Reinvestment ist ebenso wie Social Banking insgesamt ja gerade eine Antwort auf rein private marktwirtschaftliche Prozesse, die aus der Perspektive des Gemeinwohls und des staatlichen Interesses so in den USA politisch nicht hingenommen werden. Demgegenüber wird in der starken Betonung des Sozialstaates innerhalb der deutschen Wirtschaft, im öffentlich-rechtlichen Charakter der Sparkassen sowie in der Vielzahl finanzdienstleistungsrelevanter Schutzgesetze bereits jetzt von vielen Anhängern einer rein marktwirtschaftlichen Theorie der Gegensatz zur Marktwirtschaft und ihr Hinderungspotential aufgezeigt.

Die vorliegende Arbeit kann sich mit den theoretischen Hintergründen und Traditionen dieser Denkschulen in diesem Zusammenhang nicht auseinandersetzen. Nachfolgend wird notwendig kursorisch versucht, zunächst eine allgemeine begriffliche Ebene darzustellen, in der Anreize zu Social Banking einzuordnen sind und vor allem marktwirtschaftsverträglich und sogar marktwirtschaftsfördernd dargestellt werden. Anschließend wird auf die spezifischen Formen eingegangen, in denen solche Anreize innerhalb der marktwirtschaftlichen Ordnung denkbar sind.

(a) Administrative Integration und das Beispiel des  
US-Community Reinvestment Act

Soziale Ansprüche an die Bankpraxis lassen sich administrativ, d.h. über Gesetze und deren Ausformulierung durch die Verwaltung, insbesondere die Aufsichtsämter, umsetzen. Dabei gibt es zwei unterschiedliche Herangehensweisen:

*Prozeßsteuerung:* Es werden Vorschriften formuliert, die definieren, wie bestimmte Bankpraktiken - zum Beispiel Girokonten - auszusehen haben und in denen die Vorgehensweise zur Umsetzung festgelegt ist.

*Ergebnissteuerung:* Es werden Ansprüche an Ergebnisse von Bankpraktiken formuliert. Beim Beispiel Girokonto könnte etwa der Anspruch formuliert werden, daß jeder Zugang zum Zahlungsverkehr hat. Die Ausgestaltung dieses Anspruchs wird dann den Marktakteuren überlassen.

Ordnet man den amerikanischen Community Reinvestment Act, der an anderer Stelle (Kurzfassung in *Kapitel 2*, Langfassung in Annex 4) ausführlich beschrieben wird, hier ein, ergibt sich ein zweigeteiltes Bild: zum einen ist das eigentliche Gesetz rein ergebnisorientiert: es wird vorgeschrieben, daß die Versorgung mit Krediten nicht in diskriminierender Weise geschehen darf. Die Ausgestaltung und Interpretation des Gesetzes durch die Aufsichtsämter wird dann allerdings zunehmend prozeßorientiert: es wird umfangreich festgeschrieben, in welcher Weise eine Nicht-Diskriminierung bewiesen werden muß.

Die Kritik der amerikanischen Banken richtete sich gegen diese Prozeßorientierung: so wurde beklagt, daß mehr Aufwand für die Erstellung von Unterlagen und Gespräche mit Aufsichtsbehörden als für die eigentliche Kreditvergabe anfällt. Die Aufsichtsämter würden sich stärker an den Methoden und der Dokumentation der CRA-Kreditvergabe orientieren als an den Ergebnissen. Weiterhin würde man über die notwendigen Ergeb-

nisse im Unklaren gelassen: die Interpretation der Aufsichtsämter dessen, was unter diskriminierend zu verstehen ist, sei von Region zu Region und Fall zu Fall unterschiedlich.

In der Reform, die 1996 für kleine Banken und seit 1.7.1997 auch für große Banken des CRA gilt, wurde dies berücksichtigt: die Anzahl der Bewertungskriterien wurde reduziert und insgesamt die Zielsetzung einer qualitativen Ergebnisorientierung verfolgt. Wie die ersten Umfragen ergeben, scheinen diese Ziele zumindest zum Teil erreicht worden zu sein.<sup>279</sup>

In der deutschen Debatte über Regulierung und staatliche Eingriffe werden diese mit Verwaltungsaufwand, Bürokratie, "unnötigem Papierkram" etc. gleichgesetzt, wobei die Wirtschaftsakteure insgesamt ihre Handlungsfreiheit und Eigenverantwortlichkeit zu stark eingeengt sehen. Außerdem werden durch Regelungen erhebliche Kosten produziert, wie beispielsweise der DSGVO in einer Studie erhoben hat<sup>280</sup>. Dort wird zusammenfassend gefordert, "beim Prozeß der Regelungsfindung eine strenge Unerläßlichkeitskontrolle" vorzunehmen und bei grundsätzlich notwendigen Regelungen, "die Umsetzung so zu gestalten, daß sie für die Institute möglichst geringe Belastungen mit sich bringen" (weniger Regelungstiefe, Regelungsintensität und Detailgenauigkeit, sinnvolle Bagatellregelungen, etc.)<sup>281</sup>. Die Kosten bei der Umsetzung von Regulierungen sind, so die genannte DSGVO Studie, immer dann besonders hoch, wenn Regelungen besondere Kundenrelevanz (z.B. Zinsabschlagssteuer, Quellensteuer, Geldwäschegesetz) und damit hohen Beratungsaufwand haben.

Der zweite Teil dieser Forderung könnte sich vielleicht unter dem oben genannten Begriff "Ergebnisorientierung" zusammenfassen lassen.

Auch die in Interviews mit Bankern regelmäßig vorgetragene Kritik am Aufsichtssystem, insbesondere dem Wirken des Bundesaufsichtsamtes für Kreditwesen, richtet sich gegen die dortige Prozeßorientierung: nicht die Inhalte von Kundenbeschwerden und deren Klärung, sondern die aufwendige und im Ergebnis unnötige Dokumentation und Bewertung des Vorganges gegenüber dem Aufsichtsamt wird moniert.

Am Beispiel des amerikanischen CRA und der deutschen Regulierungskritik läßt sich schließen, daß, sofern administrative Integration von sozialen Zielen überhaupt für sinnvoll gehalten wird, diese mit möglichst wenig Administration durchgeführt werden sollten: statt Verfahren sollten Ergebnisse gestaltet werden. Wenn es sich nicht vermeiden läßt, bestimmte Verfahren zu gestalten, zum Beispiel bezüglich einer einheitlichen Erhebung von Zahlen, sollte dies betriebsnah, also an den bereits existierenden Abläufen (im Beispiel: Dokumentations-, Controllings- und EDV-Systemen) orientiert, geschehen.

---

279 Johnsen and Forest Myers: New Community Reinvestment Act regulation: What have been the effects?, in: Federal Reserve Bank of Kansas City: Financial Industry Perspectives, December 1996

280 DSGVO: Regelungsdichte und ihre Auswirkungen für die Sparkassen, Abschlußbericht des Projektes und Berndt, H.: Mehr Mut zum Regelungsverzicht, in: Die Sparkasse 12/1996, S. 572-575

281 DSGVO, ebenda, S. 3f

(b)                    Verfahrensrechtliche Integration am Beispiel der  
Schuldnerberatung und Verbraucherinsolvenz

Am Beispiel der nach Verabschiedung der Insolvenzordnung in Deutschland zu erwartenden Schuldenregulierung für überschuldete Privatpersonen läßt sich die Funktionsweise solcher Regulierungsansätze darstellen.

Die neue Insolvenzordnung enthält zwei Regulierungsangebote des Gesetzgebers für die Probleme privater Überschuldung: das traditionelle gerichtsgesteuerte Verfahren zur Entschuldung über einen Zeitraum von sieben Jahren und als Alternative ein frei zu gestaltendes außergerichtliches Verfahren.

In diesem außergerichtlichen Verfahren hat Schuldnerberatung die Möglichkeit, im Rahmen des Rechts als Schutzsystem für die Schwächeren auch innerhalb der Marktwirtschaft und vor allem dort, wo die marktwirtschaftlichen Zugänge wegen akuter Kreditunwürdigkeit verstellt sind, über Mediation gesteuerte andauernde Kommunikationsprozesse zu initiieren, die nicht nur fortdauernde Lösungen begünstigen, neuen Problemen gewachsen sind und eine Reintegration fördern, sondern darüber hinaus auch die individuellen Rechte der Betroffenen subjektiv wie objektiv stärken.

In dieser Hinsicht antwortet das Gesetz auf die Kritik<sup>282</sup> an Gerichtsverfahren, die gerade hinsichtlich der sozial Schwächeren traditionell keine guten Noten erhalten haben. Sie sind langsam, teuer, durch Fachsprache und Fachleute entfremdet und reduzieren das Potential der Selbststeuerung erheblich, ohne daß die Komplexität sozialer Verhältnisse gerade Überschuldeter ausreichend gewürdigt werden könnte.

Der Vorteil einer außergerichtlichen Einigung liegt demgegenüber zunächst darin, daß sie es Schuldnern und Gläubigern ermöglicht, ohne gesetzliche Auflagen einen Vergleich zu schaffen, der ihren individuellen Interessen entspricht und so zu einem Abbau der Überschuldung unter gleichzeitiger Wahrung der Gläubigerinteressen führt.

Das Verfahren der außergerichtlichen Einigung ist auch besser als ein gerichtliches Verfahren mit seinen Vorgaben und seinem Zwang dazu geeignet, Schuldner und Gläubigern nicht nur ein bestimmtes Ergebnis zwangsweise aufzuerlegen, sondern eine Veränderung über Aufklärung und Information über Ursachen und (Negativ-) Folgen ihres Verhaltens zu erzielen, um solche Konflikte zukünftig zu vermeiden. Allerdings spielt der Zugang zum gerichtlich bürokratischen Restschuldbefreiungsverfahren als Alternative eine wichtige Rolle. Dieser Zugang ist zugleich Maßstab, Drohpotential und Ausfallverfahren.

Das kollektive Element dieses Verfahrens wird dabei vor allem in der Kommunikationsstruktur zwischen Gläubiger und Verschuldetem aktiviert.

Schuldner können ihr Verhalten nur verändern - und damit eine zukünftige Überschuldung selbst aktiv verhindern -, wenn sie ihre Lage erkennen, begreifen und eigenverantwortlich an einer Veränderung ihrer als negativ erkannten Situation mitwirken können.

Ausgangspunkt kann dabei die Information und Aufklärung eines Schuldnerberaters sein, vor allem aber die Diskussion im Kreise von Freunden und Bekannten. Wichtig ist dabei, daß sich Verhaltensänderung durch Kommunikation und Diskussion ergibt. Der Schuldnerberater hat dabei die Aufgabe, durch entsprechende Aufklärung und Information den Lernprozeß in Gang zu setzen, der dann jedoch in den sozialen Beziehungen des Schuldners stattfindet. Nur durch diese schichtenspezifische Kommunikation lassen

---

282 Kurze Zusammenfassung der Kritik von Brutschke, in: Der neue Schuldenreport, 1995, S. 113f

sich das Vertrauen und die Glaubwürdigkeit aufbauen, die notwendig sind, um die gravierenden Änderungen vorzunehmen, die zu einem zukünftig schuldenfreien Leben erforderlich sind. Der Lernprozeß wirkt sich dann sowohl auf das weitere Konsumverhalten (erneute Kreditaufnahme) als auch auf das Kommunikationsverhalten aus (Bericht über die Überschuldung und ihre Bewältigung im Bekanntenkreis, bei Arbeitskollegen, sowie Anwendung der Erfahrungen bei zukünftigen Kreditaufnahmen)<sup>283</sup>.

Betroffene Verbraucher übernehmen über die Lösung ihres eigenen Problems hinaus häufig die Funktion öffentlicher Meinungsführerschaft<sup>284</sup> und führen zur Aufklärung über Ursachen und Alternativen.

Der Schuldner benötigt für eine solche aktive Herangehensweise ein Verfahren, das ihm hilft, seine Interessen nicht nur zu erkennen, sondern auch als gleichberechtigter Partner gegenüber seinen Gläubigern durchzusetzen. Der Schuldner muß in die Lage versetzt werden, auf gleicher Ebene mit seinen Gläubigern zu verhandeln, was tendenziell gleiche Verhandlungsmacht von Gläubigern und Schuldner voraussetzt. Bisher war der Schuldner den Gläubigern aufgrund ihrer Organisiertheit, der Vielzahl der in ihrer Hand gebündelten Fälle sowie ihrer finanziellen Möglichkeiten strukturell unterlegen. Das außergerichtliche Verfahren - in Verbindung mit den weiteren Vorschriften der Verbraucherinsolvenz - schafft hier eine neue Verhandlungsbasis:

In diesem Zusammenhang ist die rechtliche Form des für die Verhandlung gegebenen Rahmens psychologisch wichtig, weil sie durch die Vermittlung eines Solidaritätsgefühls, von Verhandlungslegitimation und Verhaltenssicherheit überhaupt erst eine aktive Teilnahme des Schwächeren ermöglicht.

Nicht nur die Gläubiger, auch die Schuldner können sich auf Grund der allgemeinen rechtlichen Regelung als Gruppe begreifen, denn sie alle haben die Möglichkeit, das Verbraucherinsolvenzverfahren mit dem Ergebnis der Schuldenbefreiung zu durchlaufen. Hier ist die Thematisierung von Recht in der Kommunikation gut geeignet, einen Solidarisierungseffekt hervorzurufen, denn über Abstraktion lassen sich die persönlichen Probleme entindividualisieren und als allgemeingültige Probleme begreifen. Die gesetzliche Legitimation führt zu einer größeren Identifikationschance anderer Verbraucher mit dem individuellen Anliegen, weil es sich hier nicht nur um eine individuelle Interessenwahrnehmung handelt<sup>285</sup>.

Das Verbraucherinsolvenzverfahren gibt dem Schuldner das Gefühl, daß er eine Berechtigung hat, mit dem Gläubiger zu verhandeln; daß er nicht wie bisher als Gescheiterter und damit als Bittsteller auf das Entgegenkommen der Gläubiger angewiesen ist.

Konsumentenkredite werden in Zukunft ähnlich wie Unternehmenskredite behandelt werden. Analog zur "Gesellschaft mit beschränkter Haftung" wird dann auch der Konsument zu einem "Menschen mit beschränkter Haftung". Die Parallelität liegt dabei nicht im wirtschaftlichen Verschwinden einer juristischen Person, denn die Schuldner sollen trotz Verbraucherkonkurs weiter am Wirtschaftsleben teilnehmen. Vielmehr liegt dem Verbraucherkonkurs ein Verständnis zugrunde, wonach Menschen Vermögen und Gegenstände zu bestimmten Zwecken investieren.

Weiter gibt das Verbraucherinsolvenzverfahren dem Schuldner die Möglichkeit, den Gläubigern in den Verhandlungen mit gleichen Waffen gegenüberzutreten. Als rechtliche Basis hat er das Restschuldbefreiungsverfahren, das bei Scheitern einer außerge-

---

283 vgl. hierzu ausführlich Reifner/Volkmer, Neue Formen der Verbraucherrechtsberatung, 1988

284 Reifner/Volkmer, Neue Formen der Verbraucherrechtsberatung, 1988, S. 144

285 Reifner/Volkmer, Neue Formen der Verbraucherrechtsberatung, 1988, S. 39

richtlichen Einigung droht, und mit dessen Kosten er jonglieren kann, um zu einem angemessenen Vergleich zu kommen. Dieser Vergleich ist dann das Ergebnis einer Kommunikation, innerhalb derer Konflikte ausgetragen werden, bis die Beteiligten zu einem für beide Seiten tragfähigen Ergebnis kommen.

Die Verbraucherinsolvenz öffnet sich damit im außergerichtlichen Verfahren einem gesetzlich begründeten Selbstregulierungsmechanismus, mit dessen Hilfe der Schuldner in die Lage versetzt wird, als gleichberechtigtes Subjekt seinen konkreten Fall der Überschuldung zu lösen und darüber hinaus auch zukünftig Überschuldung zu vermeiden.

Die Anbieter haben durch eine Änderung ihrer Geschäftspolitik die besten Präventionsmöglichkeiten für Verbraucherprobleme. Ihnen muß ein materielles Interesse an einer entsprechenden Verhaltensänderung verdeutlicht werden.

Dies bedeutet, daß hier gesellschaftliche Verhaltensweisen in betriebswirtschaftliche Kategorien übersetzt werden müssen. So ist zum Beispiel der verbraucherpolitische Appell an moralische Unterstützung sowie an gemeinsames Wertebewußtsein für die Anbieter als potentieller Imageverlust mit Gefahr der Kundenabwanderung zu verstehen. Die Kündigung von Krediten Drogenabhängiger birgt die Gefahr negativer Publizität und irrationaler Abwanderung von Kunden, was wiederum Umsatzverluste nach sich zieht oder aber durch aufwendige Werbung kompensiert werden muß. Genauso birgt rechtswidriges Verhalten<sup>286</sup> ein Prozeßkostenrisiko, wobei zu den Prozeßkosten noch der Aufwand im Betrieb hinzugerechnet werden muß.

Ein deutliches Beispiel für die erfolgreiche Änderung von Gläubigerverhalten war die Rückforderung von Kreditkosten bei sittenwidrigen Ratenkrediten. Schätzungen sprechen von ca. 2 Milliarden DM, die die Teilzahlungsbanken nach der geltenden Rechtsordnung den Verbrauchern hätten zurückerstatten müssen. Übertragen auf die Überschuldungssituation bedeutet dies, daß die Gläubiger die Kosten der Überschuldung für ihre Unternehmen stärker ins Kalkül ziehen müssen:

In den ersten drei Monaten des Jahres 1992 erfolgten 30% der Zahlungen auf Forderungen nicht rechtzeitig<sup>287</sup>. Die Beitreibung rückständiger Forderungen kostete dabei rund 3 DM je eingetriebener Mark. Allein die Inkassounternehmen in Deutschland hatten schon damals ein Forderungsvolumen von 20 Mrd. DM jährlich mit steigender Tendenz<sup>288</sup>. Daraus folgt ein Kostenaufwand von 60 Mrd. DM jährlich allein für die Inkassobranche. Die durch Zahlungsrückstände hervorgerufene Tätigkeit von Rechts- und Mahnabteilungen der Kreditinstitute dürfte ebenso mit erheblichen Kosten zu Buche schlagen.

Hier hat das außergerichtliche Einigungsverfahren einen erheblichen Kostenersparniseffekt für die Gläubiger. Die Gläubiger haben für einen (mit Hilfe der Schuldnerberatungsstellen geschlossenen) Vergleich nur geringe Kosten aufzuwenden: Es fallen keine Kosten für Anwälte, Gerichte oder Inkassounternehmen an. Daneben bietet ein Vergleich mit feststehenden monatlich zu zahlenden Raten den Gläubigern den Vorteil, daß sie mit einer festgesetzten Summe rechnen können. Aber selbst bei einem Vergleich mit flexiblen Raten sind die Gläubiger nicht schlechter gestellt als im Restschuldbefreiungsverfahren, wo der Schuldner verpflichtet ist, das jeweils pfändbare Einkommen abzutreten, das durch Arbeitslosigkeit, Änderung von Unterhaltungspflichten etc. erheblich variieren kann.

---

286 Vgl. zu Beispielen ebenda S. 141

287 Vgl. Frankfurter Rundschau v. 5.5.1992, S. 9

288 Vgl. Frankfurter Rundschau v. 5.5.1992, S. 9



Es ist also davon auszugehen, daß die Gläubiger (zumindest) aus betriebswirtschaftlichen Gründen tendenziell geneigt sind, einen außergerichtlichen Vergleich zu unterstützen. Hierbei sind sie dann gleichzeitig mit der Überprüfung ihrer eigenen Forderungen konfrontiert und gehalten, diese an der rechtlichen Meßlatte beurteilen zu lassen. Sofern sich hier immer wieder die gleichen Probleme stellen - zum Beispiel überhöhte Verzugszinsen -, bewirken ständige Kommunikation und Verdeutlichung der Kosten möglicherweise auch hier eine Verhaltensänderung.

Bei grundsätzlicher Bereitschaft der Gläubiger eher zu einer vertraglichen als zu einer gerichtlichen Lösung ist dann weiter anzunehmen, daß sie auch den bisher oft üblichen Kündigungsautomatismus zugunsten einer Gesprächs- und Vergleichslösung aufgeben werden. Der Kündigungsautomatismus machte nur so lange Sinn, wie die Gläubiger im üblichen Mahn- und Inkassoverfahren den idealen Weg sahen, um zu ihrem Geld zu kommen. Wird nun aber für sie der Abschluß eines außergerichtlichen Vergleichs interessant, spricht viel dafür, daß sie sich schon vor einer Kündigung für einen Vergleich in Form einer Stundung etc. einsetzen, bevor es zum "großen" Verbraucherinsolvenzverfahren kommt.

(c) Integration durch Transparenz: Das Beispiel der Durchsetzung des "Mindestgirokontos"

Am Beispiel des "Girokonto für Jedermann", dessen Ansätze ausführlich geschildert wurden, konnte in Deutschland der potentielle Mechanismus einer "öffentlich beobachteten" Selbstregulierung beobachtet werden.

- In einzelnen Schuldnerberatungsstellen und Verbraucherzentralen wurde das Problem deutlich, daß viele Sozialhilfeempfänger nicht über ein Bankkonto verfügen konnten.
- In einem Gutachtenauftrag<sup>289</sup> wurde das Problem ausgearbeitet und erörtert, inwieweit bereits nach geltendem Recht soziale Pflichten zur Einräumung von Girokonten bestanden.
- In der anschließenden öffentlichen Diskussion entstand ein erheblicher Druck auf die Kreditinstitute, wobei teilweise auch Fantasiezahlen zum Ausmaß und der Art des Problems sowie seiner Folgen für die öffentlichen Haushalte zu einer entscheidenden Verschärfung der Kritik führten.
- Die Sozialverbände veröffentlichten Beispielfälle und veranstalteten zu diesem Thema Podiumsdiskussionen mit Politikern und Bankern.
- Die Oppositionsparteien im Deutschen Bundestag legten alle in relativ kurzer Zeit und ohne ausführliche Diskussion Regulierungsentwürfe vor, die in verschiedener Ausführung eine Pflicht zur Einräumung von Girokonten beinhalteten, wobei auf den bürokratischen Aufwand und die Durchsetzungsformen wenig Rücksicht genommen wurde. Die geringe Chance der parlamentarischen Durchsetzung ließ es genügen, Gesetzesvorlagen mit politischem Appellcharakter einzubringen.
- Die Sparkassen, die ohnehin bereits teilweise öffentlich-rechtlich gebunden waren, traten die "Flucht nach vorne" an und gaben eine Selbstverpflichtung zur Einräumung solcher Konten ab. Ihnen folgten die Genossenschaftsbanken.

---

289 IFF: Recht auf ein Girokonto, im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherzentralen, Hamburg 1995

- Die Regierungsparteien konnten dem wegen der Popularität solcher Ansätze und dem ohnehin problematischen Image der privaten Banken durch verschiedene Skandale nur begegnen, wenn die Kreditinstitute eigene Anstrengungen zeigten. Deshalb drohten sie gleichfalls mit Regulierung, falls keine Selbstregulierungsansätze erkennbar seien.
- Daraufhin änderten auch die privaten Banken ihre Haltung und gaben mit allen deutschen Bankenverbänden, zusammengeschlossen im Zentralen Kreditausschuß, eine entsprechende Empfehlung an ihre Mitgliedsinstitute aus.
- Bei der Beratung der Gesetzentwürfe im deutschen Bundestag und bei dem entsprechenden Hearing mit Experten und Verbänden konnten dann alle Parteien ihre Besorgnis über das Problem Ausdruck geben und auf entsprechende Aktivitäten verweisen.
- Die Mehrheit lehnte die Regulierung nicht mehr grundsätzlich, sondern mit der Begründung ab, daß bereits selbst vorgenommene Schritte der Banken und Sparkassen zur Problemlösung nicht behindert werden sollten.
- Die Regierung nahm dann auch mit dem folgenden Text nicht nur die Selbstregulierungsversprechen der Kreditinstitute, sondern auch die Bedenken der Opposition insoweit auf, daß der deutsche Bundestag weiterhin die Regulierungsoption aufrecht erhält und dementsprechend eine ständige Beobachtung und einen neuen Termin zur Beratung nach Ablauf einer Beobachtungsfrist ansetzte.

Der Bundestag hat am 5. Juni 1997 einen Text beschlossen, der in seiner Art den EU-Empfehlungen mit Sanktionsandrohung ähnelt und mit der Pflicht der Rechenschaft die Grundgedanken des CRA in einem für diesen Bereich relevanten Fragenkomplex zum Ausdruck bringt. Der Staat tritt hier nicht als Ordnungstifter und Befehlsgeber, sondern als Evaluationsinstrument für die Fähigkeiten der Marktwirtschaft, Gemeinschaftsziele zu erreichen, in Erscheinung. Dabei setzt er seine traditionelle Rolle als Bürokratie und Aufsicht als Drohpotential ein.

Die Entschließung hat folgenden Wortlaut:

“Der Deutsche Bundestag begrüßt die aufgrund der Empfehlung von Juni 1995 “Girokonto für Jedermann” der im zentralen Kreditausschuß zusammengeschlossenen Verbände der Kreditwirtschaft erzielten Erfolge. Die von Verbraucherverbänden geäußerte Kritik sowie hierzu übermittelte Daten haben allerdings auch gezeigt, daß es in einer Anzahl von Fällen zu Schwierigkeiten in der Umsetzung der Empfehlung gekommen ist, die dazu geführt haben, daß ein Girokonto nicht eingerichtet werden konnte bzw. bestehende Kontoverbindungen gekündigt wurden. Wegen der Bedeutung des Fragenkomplexes wird der Deutsche Bundestag die Entwicklung in diesem Bereich und insbesondere die weitere Umsetzung der Empfehlung auch in Zukunft aufmerksam verfolgen. Er fordert daher den Finanzausschuß des Bundestages und ihm folgend der Bundestag auf, ihm über die weitere Umsetzung der Empfehlung bis zum 31. Dezember 1999 erneut zu berichten. Der Deutsche Bundestag geht davon aus, daß die deutsche Kreditwirtschaft hierfür *aussagekräftiges* (Hervorh. IFF) Datenmaterial zur Umsetzung der Empfehlung vorgibt. Dieses gilt insbesondere im Hinblick auf die Anzahl der eröffneten und geführten Konten auf Guthabenbasis und die Erfassung der Gründe, die im Einzelfall zu einer Ablehnung der Kontoeröffnung bzw. deren Kündigung geführt haben.”

### 6.3. Instrumente zur gleichmäßigen Versorgung mit Finanzdienstleistungen

#### 6.3.1. Der Staat als Marktteilnehmer

Der Staat hat nach den bisherigen Ausführungen eine wichtige Funktion für die Initiierung von Prozessen, die zur Generierung ebenso wie zur Befriedigung einer Nachfrage nach kollektiven Gütern führen soll. Auf dem Hintergrund der theoretischen Aussagen ist nunmehr zu untersuchen, welche der vorhandenen Institutionen sich potentiell für die Funktionen in Deutschland eignen.

##### (a) Staat als Soziale Bank?

Über die Fortschreibung und Ausweitung sowie Verbesserung der staatlichen Förderprogramme zur Finanzierung von Existenzgründung, von Selbstbeschäftigung, Wohneigentum für Schwellenhaushalte ließe sich das bestehende Versorgungsniveau ungefähr halten. Für andere Felder wie der Versorgung mit Girokonten müßte auf Regulierungen zurückgegriffen werden. Bei der angespannten öffentlichen Haushaltslage ist diese direkte staatliche Intervention wenig realistisch. Sie führt weiterhin durch Fehlen der kreativen und effizienten Prozesse der Marktwirtschaft zu suboptimalen Ergebnissen, wie am Beispiel der Mittelstandsförderung und des sozialen Wohnungsbaus in *Kapitel 2* angedeutet wurde.

##### (b) Maßnahmen der Kreditaufsicht?

Über die Erweiterung der Aufgaben und Befugnisse der Regulierungsinstitutionen Deutsche Bundesbank und Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen, ließe sich ein staatliches Verfolgen der Ziele ausreichende Versorgung mit Finanzdienstleistungen oder soziale Gestaltung von Finanzdienstleistungen denken. Zusammen mit den korrespondierenden Veröffentlichungspflichten wäre dies das amerikanische System im CRA: starke Aufsichtsinstitutionen und ausreichende Datenlage. Für den deutschen Markt ist dies so nur schwer denkbar, da die genannten Aufsichtsinstitutionen weit davon entfernt sind, für einen solchen Auftrag Kompetenzen, Qualifikationen und Interesse mitzubringen. Unabhängig davon wären zwei Strategien für das oder die zuständigen Aufsichtsämter möglich: *Regulierung über Festlegung der Ziele* oder *Regulierung über Festlegung der Maßnahmen*. Im ersten Fall könnten mehr oder weniger globale Ziele (zum Beispiel: Jede Privatperson muß ein Girokonto erhalten können) und Meßmethoden zur Überprüfung der Zielerreichung aufgesetzt werden. Die Banken könnten selbstständig entscheiden, welche Maßnahmen sie zur Zielerreichung ergreifen (im Beispiel: Angebot eines Girokontos auf Guthabenbasis oder Kooperationsvertrag mit Spezialanbietern, etc.). In diesem Fall würde ein Teil der marktwirtschaftlichen Kreativität erhalten bleiben. Im Falle einer Festlegung der Maßnahmen steht zu befürchten, daß wenig flexible und häufig unangepaßte Regelungen gefunden werden, die zudem vom Bankensektor nur mit wenig Enthusiasmus umgesetzt werden. Die genaue Vorgabe einzelner Maßnahmen liegt für das bestehende Aufsichtssystem, mit überwiegend genauer Festlegung aller Vorgänge im Gesetz, kulturell näher.

(c) Öffentlich-rechtliche Regelung in den Sparkassengesetzen?

Es wäre auch denkbar, die alleinige Verantwortung für die Erfüllung des Ziels "ausreichende Versorgung mit Finanzdienstleistungen" den Sparkassen aufzutragen. Im Beispiel des Girokontos hieße das, die Sparkassen zu verpflichten, jedem ein Girokonto einzurichten und es demgegenüber den anderen Marktteilnehmern frei zu stellen. Dies wäre auch für die kostenaufwendigen Existenzgründungsberatungen, für die zum Teil nicht kostendeckende Ausreichung von Mittelstandsförderkrediten aus öffentlichen Refinanzierungsprogrammen oder die Einrichtung von Micro Lending-Programmen möglich. Es würde allerdings die folgenden Konsequenzen haben: die Verantwortung für Bankgeschäfte mit sozialen Zielsetzungen würden einzig den Sparkassen zugedacht, wodurch das Know-how der anderen Banken aufgegeben, sowie ein Wettbewerb um die besten Lösungen weitgehend ausgeschlossen wäre. In den USA zeigt sich aber, daß nicht unbedingt die kleinen oder sozial engagierten Anbieter bei der Entwicklung von Produkten des Social Bankings, sondern große Banken mit der Möglichkeit, internes Spezialwissen zu poolen, besonders erfolgreich sind. Den Markt des Social Banking aufzugeben kann auch nicht im Sinne der andern Banken sein, auch wenn vom ersten Eindruck her die Verlagerung von Problemen auf die Konkurrenz attraktiv erscheint.<sup>290</sup> Ein weiterer Punkt spricht gegen diese Lösung: zumindest mittelfristig würden zusätzliche Kostenbelastungen die Profitabilität der Sparkassen erheblich reduzieren und zumindest die kleineren Sparkassen bei gleichzeitiger Wettbewerbsverschärfung in ihrer Existenz gefährden. Weiterhin könnte für die Nachfrager der Eindruck entstehen, daß die Sparkassen die Banken für Problemfälle seien, was ihre aus dem gehobenen Kundensegment resultierenden Gewinne gefährden könnte.

6.3.2. Marktgerechte Anreizsysteme

Die Aktivierung von Marktmechanismen läßt sich über zwei Mechanismen denken:

(a) Fiskalische Anreize.

Um soziale Aspekte des Bankgeschäftes in das Massengeschäft zu übertragen, müssen Marktanreize angeregt werden. Dies ließe sich zum einen über konkrete staatliche Geldzahlungen gewährleisten: für jede Existenzgründungsberatung/jedes Girokonto auf Guthabenbasis/jede Wohneigentumsfinanzierung für Schwellenhaushalte werden den Banken Transferleistungen gezahlt, wie das in Ansätzen auch schon beim Ausreichen von Förderkrediten an den Mittelstand der Fall ist. Neben der fiskalischen Belastung wäre vor allem die Gefahr von Mißbrauch oder unbeabsichtigten Effekten groß. Andererseits könnten solche fiskalischen Anreize zu erheblicher Kreativität anleiten und eventuell sich selbst entwickelnde Prozesse einleiten: so wäre eine großzügige aber erfolgsgebundene Vergütung von Beratungs- und Finanzierungstätigkeit für Klein- und Kleinstunternehmen eine Möglichkeit, einen Entwicklungsschub in Richtung angepaßter Produkte und Dienstleistungen einzuleiten. Die fiskalischen Anreize würden mit steigendem

---

<sup>290</sup> Das dabei auch attraktive Märkte aufgegeben werden würden und entscheidendes Know-how fehlen könnte, zeigt zum Beispiel das in Kapitel 4 vorgestellte Wohneigentumsprodukt über Mieterfonds, welches bei Erfolg den mit ungewisser Zukunft bestimmten sozialen Wohnungsbau zumindest zum Teil ersetzen könnte und für welches nicht unbedingt die Sparkassen optimale Partner bei der Entwicklung und Umsetzung sind.

Know-how und Produktivitätsgewinnen der Dienstleistungsanbieter weniger bedeutend und könnten zumindest heruntergefahren werden.

(b) Soziale Transparenz.

Eine andere Möglichkeit liegt in der Offenlegung von Information über Bankinstitute hinsichtlich der Beachtung sozialer Aspekte im Bankgeschäft. Diese Informationen können dann vom Markt ausgewertet werden. So wäre es zum Beispiel denkbar, daß auf "corporate governance" spezialisierte Institute aus den Daten ein Ranking erstellen und damit die für die Öffentlichkeit wenig aussagekräftigen Daten "übersetzen". Die Quantität und Qualität der Beachtung sozialer Kriterien im Bankgeschäft hätte damit einen Einfluß auf das Image der Bank und damit auf die Nachfrage. Es würde ein marktinternes Anreizsystem geschaffen werden. Wie stark die Nachfrage sich von dem Kriterium eines sozialen Ratings beeinflussen läßt, würde sich in der Praxis zeigen. Dies hängt nicht zuletzt davon ab, wie sehr sich die Öffentlichkeit (Medien, Wissenschaft, Politik) dieser Themen annähme.

6.4. Regulierung durch soziale Transparenz: Veröffentlichung von Indikatoren sozialer Verantwortung im Bankgeschäft zur Aktivierung von Marktmechanismen

Es wird vorgeschlagen, eine Liste mit Indikatoren für soziale Verantwortung im Bankgeschäft zu definieren und die Banken zur Veröffentlichung von Zahlenmaterial zu diesen Indikatoren anzuhalten.

Sowohl die Festlegung der Indikatorenliste wie die Auswahl des geeigneten Zahlenmaterials und dessen Aufarbeitung geschieht in Kooperation mit den Bankverbänden, um zum einen inhaltliches Know-how einzuarbeiten, zum anderen die empirische Arbeit der Erhebung für die Banken möglichst einfach und mit geringem Aufwand zu gestalten. So sind zum Beispiel die Eingabe- und Auswertungsmodulare der bestehenden Informationssysteme zu berücksichtigen.

Weiterhin wird in Kooperation eine geeigneten Form der Veröffentlichung identifiziert: es würde sich sowohl ein gesonderter Report (nach dem Vorbild der Umweltberichte<sup>291</sup>), ein Anhang an den jährlichen Geschäftsbericht oder eine einfache Weitergabe der Daten an geeignete Intermediäre anbieten.

Zur Organisation dieser Kooperation wird ein Arbeitskreis, bestehend aus Vertretern der Bankverbände, Forschungseinrichtungen, Verbraucherzentralen und des für die Regulierung zuständigen Bundesministeriums für Finanzen gebildet. Um ein ausreichendes Maß an Kompromißbereitschaft und Handlungsinteresse zu gewährleisten, wird festgelegt, daß die Ergebnisse dieser Kooperation nach spätestens einem Jahr vorliegen und ansonsten vom Regulierungsträger selbständig und damit ohne Einfluß der Interessenvertreter eingebracht werden.

Die Umsetzung dieser Ergebnisse werden den Banken für zwei Jahre über den Weg der Selbstverpflichtung und Verbandsregulierung überlassen. Nach zwei Jahren wird eine unabhängige Kommission die Umsetzung evaluieren: ergibt sich ein Umsetzungsniveau - also eine Informationsdichte -, von dem eine ausreichende Aktivierung von

---

291 vgl. zum Beispiel Umweltberichte der BASF AG oder der Hoechst AG in 1996.

Marktmechanismen zu erwarten ist (zum Beispiel mindestens 20% der Anbieter mit zusammen mindestens 30% Marktanteil und Repräsentation verschiedener Institutsgruppen), ist kein weiterer Regulierungsbedarf vorhanden. Anderenfalls müßte der Regulierungsträger eine Umsetzung außerhalb von Selbstverpflichtung in Angriff nehmen.

Die Ergebnisse der Zahlenveröffentlichungen werden von dem beschriebenen Kooperationskreis jährlich hinsichtlich ihrer Aussagekraft evaluiert. Gegebenenfalls können die Indikatoren weiterentwickelt werden, wenn damit Verbesserungen in der sozialen Transparenz und Aktivierung der Marktmechanismen verbunden sind. Es wäre auch zu überlegen, ob der Aufwand für die Banken nicht dadurch reduziert werden könnte, daß statt einer flächendeckende Dauererhebung zeitlich oder regional begrenzte Erhebungen eingesetzt werden, wenn damit aussagekräftiges Zahlenmaterial und Entwicklungstendenzen produziert wird und gleichzeitig die Intuition des Instruments "soziale Transparenz", einen Wettbewerb um sozial positive Geschäftspolitiken und Produktentwicklungen, erhalten bleibt.

Im folgenden eine erste Aufstellung von möglichen Indikatoren zur sozialen Transparenz.

### **Unternehmensfinanzierung**

- Anzahl der Existenzgründungsberatungen
- Anzahl der Existenzgründungsfinanzierungen (absolut sowie Anzahl unter 100.000 DM und über 300.000 DM);
- Anzahl der abgelehnten Kreditanträge mit Begründung (jeweils zum Ankreuzen: zu wenig Eigenkapital; zu wenig Sicherheiten; Geschäftsplan: nicht ausreichend ausgearbeitet/nicht vorhanden/Konzept nicht überzeugend; Branche: zu risikoreich/nicht ausreichend bekannt; der falsche Standort; mangelnde Unternehmerpersönlichkeit)
- Anzahl der Unternehmenskonkurse
- Angebote zur Insolvenzprävention bzw. Krisenüberwindung/Anzahl der Teilnehmer.

### **Wohneigentumsfinanzierung**

- Anzahl der Wohneigentumsinsolvenzen (zum Beispiel Zwangsversteigerungen);
- Angebote zur Insolvenzprävention bzw. Krisenüberwindung/Anzahl der Teilnehmer;
- spezielle Produktentwicklungen für Schwellenhaushalte/Anzahl der Kunden.

### **Förderung von Selbstbeschäftigung**

- Werden Kreditprogramme entwickelt, unterhalten oder in Kooperation durchgeführt, die sich an die Zielgruppe von niedrighschwelligen Existenzgründern richten? Indikatoren für "niedrighschwellig" könnten zum Beispiel besonders kleine Kreditvolumen oder vorher arbeitslose Gründer sein. Anzahl der Kreditnehmer pro Jahr, die Überlebensquote der Unternehmungen sowie Rückzahlungsquote der Kredite.

### **Privatkunden**

- Anzahl der Kontenanträge und Konten insgesamt;
- Anzahl der abgelehnten Kontenanträge und Begründung (zum Beispiel Pfändungsanfrage, negative SCHUFA-Auskunft, Partner des Kontoinhabers hat Schulden, Kredit-schulden, eidesstattliche Versicherung, kein Arbeitsvertrag, keine Gründe, sonstige Gründe);
- Anzahl der vergebenen Girokonten auf Guthabenbasis;

- Anzahl der Verfahren und Anzahl der Vergleiche im Insolvenzverfahren.

### Sonstige

- Entwicklung bzw. Vertrieb von Produkten mit sozialen Zielsetzungen; Sämtliche Zahlen werden von der Bank sowohl als absolute Werte wie aufgeschlüsselt nach ihrer Verteilung auf Postleitzahlen angegeben. Für die Sparkassen würde sich auf Grund des Regionalprinzips auch eine ausschließliche Zusammenfassung auf Verbandsebene anbieten: über die Postleitzahlen ließe sich die Performance unterschiedlicher Sparkassen ermitteln. Aus Marketinggesichtspunkten wäre den örtlichen Sparkassen allerdings wahrscheinlich an einem "eigenen" Bericht mehr gelegen.

Zur Nutzung dieser Zahlen gibt es zwei verschiedene Möglichkeiten: eine volkswirtschaftliche und eine betriebswirtschaftliche Auswertung.

#### 6.4.1. Volkswirtschaftliche Auswertung der Kennzahlen

Hierbei werden die Zahlen aller Kreditinstitute aggregiert und von einem unabhängigen Institut ausgewertet. Bei einer solchen Auswertung steht die Frage im Vordergrund, welche Versorgungslücken insgesamt und regional bestehen und ob sich diese tendenziell ausweiten oder verringern. Eine solche Auswertung wird beispielsweise für die Stadt Chicago vom Woodstock Institute vorgenommen, welches gemeinsam von allen Banken dafür bezahlt wird. Die Versorgungssituation der Stadtteile wird in diesem Bericht kenntlich, ohne daß dabei die einzelnen Bankinstitute genannt werden. Die örtlichen Stadtteilgruppen sowie die Aufsichtsbehörden erhalten damit eine Grundlage, um Verbesserungspotentiale zu identifizieren und mit den Banken auszuhandeln.

#### 6.4.2. Einzel-betriebswirtschaftliche Auswertung der Kennzahlen

Um die sozial überdurchschnittlich erfolgreichen Aktivitäten einzelner Kreditinstitute über positive Öffentlichkeitswirkung zu belohnen, erscheint es neben der volkswirtschaftlichen Auswertung notwendig, die Veröffentlichung der einzelbetrieblichen Kennzahlen anzufordern. Es wäre allerdings auch möglich, dies den Marktkräften zu überlassen: werden solche Daten erst einmal erhoben, werden die überdurchschnittlichen Institute sehr bald ein Interesse an der Veröffentlichung entwickeln, um die anderen Akteure damit unter Zugzwang zu setzen. Vor dem Hintergrund der amerikanischen Erfahrung, wo sich der CRA-Bericht als Instrument der Öffentlichkeitsarbeit etabliert hat, erscheint es realistisch anzunehmen, daß die Kennzahlen als Grundlage für einen "Bericht zur sozialen Verantwortung" genutzt werden, der wie die Geschäftsberichte der Aktiengesellschaften oder die Umweltberichte beispielsweise in der Chemieindustrie übersichtlich und anschaulich gestaltet wird, um den Kunden, Investoren und Multiplikatoren positiv zu beeinflussen.

Wichtig wäre es, den Banken alternativ zur Veröffentlichung dieser vorgeschlagenen Kennziffern die Möglichkeit zu geben, eine Social Banking Strategie vorzulegen und daran gemessen zu werden. Dies entspricht der seit 1996 gültigen CRA-Option für kleine Banken ("the town area development plan: strategic plan", vgl. *Kapitel 2* in der Zusammenfassung der Länderberichte und als Langfassung im Anhang 4), die nach großem Zuspruch in 1997 auch für große Banken möglich wurde. Damit können Anbieter eine an die eigene strategische Ausrichtung angepaßte Transparenz ihrer sozialen Aus-

wirkungen etablieren. So ließen sich zum Beispiel Defizite in bestimmten Geschäftsbe-  
reichen mit Kompensationsmaßnahmen ausgleichen. Ein wesentlicher Nachteil einer  
solchen individuellen Berichtslegung wäre, daß eine Vergleichbarkeit zwischen unter-  
schiedlichen Anbietern durch unterschiedlich angelegte Maßstäbe, ausgesuchte Indika-  
toren und veröffentlichte Zahlen nur unzureichend gegeben wäre und damit die Freiset-  
zung von Marktmechanismen durch soziale Transparenz erschwert würde. Auch eine  
volkswirtschaftliche Analyse von regionaler oder sektoral unzureichender Versorgung  
würde erheblich erschwert.

Es ließe sich aber ein Weg gehen, wie er sich auch in den USA mit der Reform des  
CRA in den Jahren 1996 und 97 durchsetzt: dabei wird auf der Basis einiger weniger  
quantitativer, für alle Anbieter geltenden und zu veröffentlichenden Kriterien eine sehr  
individuelle und qualitative Festlegung von Zielen und Bewertungsmaßstäben für das  
einzelne Kreditinstitut möglich. Darüber hinausgehend sollten, wie bereits oben vorge-  
schlagen, die Kreditinstitute bei der Identifikation von geeigneten und wenig aufwendig  
zu erstellenden Kennziffern sozialer Verantwortung miteinbezogen werden.

## 7. Literaturverzeichnis

- Allgemeine Deutsche Direktbank AG, Direktbanken - Die moderne Bankverbindung,  
1995
- Baas, V.*, Corporate Citizenship, in: Die Bank, Heft 4, 1996, S. 216-219
- BAG-SB-Info 4/93, S. 26; Stuttgarter Nachrichten vom 25.6.1994, S. 13
- Berndt, H.*, Mehr Mut zum Regelungsverzicht, in: Sparkasse 12/96, S. 572-575
- BGH, in: Neue Juristische Wochenschrift 1988, 1659, 1661
- Bodin/Hübl (Hrsg.)*: Banken in gesamtwirtschaftlicher Verantwortung, Stuttgart 1994
- Bohling, W.*, Sparkassenorganisation und Wirtschaftslenkung - Zugleich ein Beitrag  
zum öffentlichen Auftrag der kommunalen Sparkassen und der Girozentralen als Un-  
ternehmen der mittelbaren Staatsverwaltung, Stuttgart 1978
- Breckner, I./Kirchmair, A.*: Innovative Handlungsansätze im Wohnbereich, Informatio-  
nen über Projekte, Träger und Initiativen in Deutschland und Europa, Dortmund  
1995 und LBS: Potentiale für kostengünstige Eigenheime, Bonn 1997
- Brutschke, H.*, in: Der neue Schuldenreport, Hamburg 1995
- Bundesarbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung e.V. (BAG-SB) (Hrsg.), Projektbericht  
"Girokonto für jedermann - Auswertung einer Erhebung bei Schuldnerberatungsstel-  
len zur Frage des Zugangs zum Girokonto nach der ZKA-Empfehlung des Bankge-  
werbes", Oktober 1996
- Bundesministerium der Finanzen VIIB5/Vorblatt3FMFG S.5 unter VI.
- Burgard, H.*: Personal, in: Obst/Hintner (Hrsg.): Geld-, Bank- und Börsenwesen,  
39.Aufl. Stuttgart 1993 S. 970ff
- Büschgen, H.E.*, Die Eignung des in der Zinsstatistik "Ratenkredite" der Deutschen  
Bundesbank veröffentlichten Durchschnittszinses als repräsentativer Preis, in: Be-  
triebs-Berater 1984, Beilage 9 zu Heft 16 S. 1ff
- Büschgen, H.E.*, in: Süddeutsche Zeitung, 15.7.96, S. 25
- BVerfG, Urteil v. 02.05.1996 1 BvR 696/96, in: Neue Juristische Wochenschrift 1996,  
2021; 1994, 2749-2750; 1994, 36-39
- BVerfGE 41, 349



- Cincotta, Gale*: From Redlining to Reinvestment - The Need for Eternal Vigilance; in: Banque&Region Konferenzbericht, Straßburg 27-28.09.1996, S. 26-38
- Deeg, R.D.*: Banking on the East - The Political Economy of Investment Finance in Eastern Germany, Discussion Paper WZB Berlin, FS I 94-303, 1994
- Deutsche Bundesbank, Bankenstatistik August 1997, S. 104
- Deutsche Bundesbank, Bankenstatistik November 1996, Stat. Beiheft zum Monatsbericht
- Deutsche Bundesbank, Geschäftsbericht 1995, S. 145
- Deutsche Bundesbank, Monatsbericht März 1997
- Deutscher Sparkassen- und Giroverband e.V.: "Verantwortung in Gesellschaft und Region", Deutscher Sparkassentag, Hannover 1995
- Dialoge 4 (1995), Gesellschaft, Wirtschaft, Konsumenten. Zukunftsgerichtete Unternehmensführung durch wertorientiertes Marketing, Hamburg, August 1995, zitiert nach Pix, Manfred, Sozio-Sponsoring und Unternehmenskommunikation der Sparkassen, S. 245, in: Schuster, Leo (Hrsg.), Die gesellschaftliche Verantwortung von Banken, Berlin 1997, S. 245-254
- Döhle, P.*, "Unsere Töpfe sind nie leer", in: Stern 8/1997, 104-105
- Donner/Neumann*, Die Auswirkungen der Europäischen Währungsunion auf die Unabhängigkeit der Deutschen Bundesbank, S. 152, in: Bodin/Hübl (Hrsg.): Banken in gesamtwirtschaftlicher Verantwortung, Stuttgart 1994, S. 151- 163
- DSGV: Regelungsdichte und ihre Auswirkungen für die Sparkassen, 1997, S. 6
- Erke, B. für Schröder Münchmeyer Hengst*: Research paper "The changing face of German banking", April 1996
- European Commission: Local Development and Employment Initiatives, an Investigation in the European Union; March 1995 - Sec 564/95
- Evers, J./ Reifner, U., (Hrsg.)*, Credit and the New Entrepreneur, conference report, Rome 30.06.-02.07.1995, on behalf of OECD, S. 162-166, Veröffentlichung in 1997
- Evers, J.*: Beratungsqualität von Banken - eine empirische Studie im Auftrag des Stern, Hamburg 1995; erschienen als Kurzfassung im Stern 40/1995: "100 Banken im STERN-Test".
- Evers, J.*: Social Investment - Strategien über den organisierten Kapitalmarkt, Diplomarbeit, veröffentlicht vom IFF, Hamburg, 1993
- Evers, J.*: "Überschuldung: Folge und Ursache von Arbeitslosigkeit", in: Informationsdienst zu Finanzdienstleistungen BankWatch, Ausgabe Januar/ Februar 1996
- Finanzausschuß Drucksache 379
- Finanztest, Heft August 1997, S. 30f
- Fischer, T.R.*, Zukunftsfiliale - Zwischen Technik und Berater, in: FAZ am 4.2.97, S. B4
- GdF Wüstenrot, Der Langfristige Kredit, 4/95, S. 4
- Geigant, F.*, : Bankwesen und Sparkassen in unserer Zeit, in: Hannoversche Allgemeine Zeitung, Verlagsbeilage zum Deutschen Sparkassentag v. 10.5.95, S. 4
- Geisen, B.*: Der mühsame Weg durch den Förder-Dschungel, in: Welt am Sonntag, 09.07.1995, S. 38
- Gerke, W./Pfeuer-Kinnel, G.*: Kosten und Rentabilität des Privatgiroverkehrs, Deutscher Sparkassenverlag Stuttgart, 1997
- Gerlach, R.* "Die Rolle der Verbände in der Bankwirtschaft", 23.04.1997, Rede an der Universität Köln, veröffentl. in: Institut für Bankwirtschaft und Bankrecht, S. 11

- Grossekettler*, Deregulierung und Privatisierung - Erscheinungsformen, Legitimationskriterien und politische Verhaltenstendenzen, in: *WiSt* 10/1989, S. 437ff
- Geiger, H.*, Die deutsche Sparkassenorganisation, Frankfurt a. M. 1992
- Geiger, H.* Die Folgen für den Wettbewerb werden geflissentlich außer acht gelassen, in: *Handelsblatt* Nr. 172 v. 7.9.1992
- Haasis*, Zeitgemäße Interpretation des öffentlichen Auftrags, in: *Sparkasse* 2/97, S. 71-75
- Hafner, B.* (Vorsitzender des Vorstandes, Allgemeine Deutsche Direktbank AG): Neue Spielregeln im Bankenmarkt, in: *FAZ* am 4.2.97, S. B2
- Hamm*, Privatisierung - ein Schlüsselproblem freiheitlicher Wirtschaftsordnung, in: *ORDO*, Jahrbuch für die Ordnung der Wirtschaft und Gesellschaft, Bd. 43 Stuttgart 1992 S. 139 ff;
- Harm, C.*: The Financing of Small Firms in Germany, Working Papers The World Bank, WPS 899, 1992
- Heitmüller*, in: *FAZ*, 4.2.97, S. B2
- Herrling, E./Federspiel, W.*, Wege zum Wohneigentum, 4. Auflage, München 1995
- Hughes, P.*, Case Study on PYBT written by for INAISE on behalf of the European Commission, DG V, November 1996
- ibi*, Eine neuartige Finanztypologie im Privatkundengeschäft von Kreditinstituten, Kurzfassung S. 4, Regensburg 1997
- IFF (Reifner, U., Siebert, D., Evers, J.)* Der Community Reinvestment Act - eine amerikanische Besonderheit für den deutschen Banken- und Sparkassenmarkt?, Studie im Auftrag des DSGV, veröffentlicht 1995, Publikation in Vorbereitung für Anfang 1998, Baden Baden
- IFF (Reifner, U./ Siebert, D./ Evers, J.)*, US-amerikanische Wohnungsfinanzierung - Innovationspotential für Bausparprodukte in Deutschland, im Auftrag des Verband der privaten Bausparkassen, Bonn, 1996
- IFF (Reifner, U./Brutschke, H./ Alleyne, J.)*, Gutachten zum "Zugang zum Girokonto - Zu den Ansprüchen von Privatpersonen auf Einrichtung eines Mindestkontos", im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände e.V., Bonn, November 1994
- IFF (Reifner, U./Evers, J.)*, Small Business Lending in Regional Development - Northern Approaches and Programs in Development, Gutachten im Auftrag der OECD (Zus. in *IFF* (1996b), a.a.O., S.115ff)
- Jacob, H.-R./ Warg, M.*, Micro Lending-Ansätze für das klassische Kreditgeschäft, in: *Die Bank* 6/97, S. 335-337
- Joerges*, Verbraucherschutz als Rechtsproblem - eine Untersuchung zum Stand der Theorie und zu den Entwicklungsperspektiven des Verbraucherrechts, Heidelberg 1989
- Johnsen and Forest Myers*: New Community Reinvestment Act regulation: What have been the effects?, in: Federal Reserve Bank of Kansas City: Financial Industry Perspectives, December 1996
- Johnson, S.*, Mortgage Debt in the United Kingdom, in: Reifner, Ford (ed.), *Banking for People*, p. 267
- Johnson/Scholes*, *Explaining Corporate Strategy*. 3. Aufl. Prentice Hall 1993
- Junghanns, K.*, Immobilien, in: *Handelsblatt* vom 01./02.12.1995, S. 33

- K. Stern*, Kommunal- und Sparkassenrecht, in: DSGV (Hrsg.), Standortbestimmungen. Entwicklungslinien der deutschen Kreditwirtschaft, Bonn 1986, S. 140
- K. Stern, M. Nierhaus*, Das Regionalprinzip im öffentlich-rechtlichen Sparkassenwesen, Heidelberg 1991
- Karlein* (Deutsche Ausgleichsbank), Kreditfinanzierung von Kleinunternehmen - Beratungsstrategie der Deutschen Ausgleichsbank, in: IFF, Banque&Region, Konferenzreport Straßburg, 27-28. September 1996, S. 120-123
- Keßler, K.U.*: Sparkassenfusionen - Eine Konzeption für die systemorientierte Analyse von Betriebsgrößeneffekten in der Bankwirtschaft, Berlin 1996
- Klische, A.*: Banken und Information - Der Entwurf eines marktwirtschaftlichen Bankenordnungsrahmens, Bergisch Gladbach 1995
- Köhler, H.*, Der Staat hätte ohne öffentlich-rechtliche Sparkassen und Landesbanken mehr Verantwortung und Aufgaben, in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, November 1994
- Koser, B.*, Oeco Capital Lebensversicherung AG, in: Banque&Region, a.a.O., S. 72-76
- Kümpel*, in: Schimansky/Bunte/Lwowski, Bankrechts-Handbuch, München 1997, § 123 Rdnr. 9
- Landesarbeitsamt NRW: "Zur Überschuldung von Arbeitslosen - Ursachen, Befunde, Strategien", 1995, zusammengefaßt in: Evers, J.: Überschuldung: Folge und Ursache von Arbeitslosigkeit", in: Informationsdienst zu Finanzdienstleistungen BankWatch, Ausgabe Januar/ Februar 1996
- Liefmann-Keil, E.*: Ökonomische Theorie der Sozialpolitik, Berlin 1981
- Mancur Olson*, Die Logik des kollektiven Handelns
- McLenighan, V./ Pogge, J.*, The Business of Self-Sufficiency - Microcredit Programs in the United States, Chicago 1991 (Woodstock Institute)
- Meinberg*, The German system of credit guarantee companies, S. 164, in: Evers/ Reifner (Hrsg.), Credit and the New Entrepreneur, conference report, Rome 30.06.-02.07.1995, on behalf of OECD, S. 162-166, Veröffentlichung in 1997, Baden Baden
- Microcensus (Ed.)*, US-Statistical Yearbook of 1994
- Monopolkommission, Wettbewerbspolitik oder Industriepolitik: Hauptgutachten 190/91, Baden-Baden 1992
- Möschel*, Privatisierung der Sparkassen - zu den jüngsten Vorschlägen der Monopolkommission, in: Wertpapier-Mitteilungen 3/1993, S. 93 ff
- Müller, J./ Vogelsang, I.*: Staatliche Regulierung, 1979, Baden Baden
- Mullineux, A.*: Privatisation and small business financing in the UK and Germany, Anglo-German Foundation Report 1992
- Niethammer, T.*: Die Ziele der Bankenaufsicht in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1990
- o. V., Privatisierung der Institute schwächt den Wettbewerb, in: Handelsblatt Nr. 67 v. 6.4.93
- o.V., Bankenstatistik Nov. 1996, S. 36ff
- o.V., Community Banking: Group power, in: The Economist v. 10.09.1994, Seite 94
- o.V., Der Geldvermögensberg, in: Hamburger Abendblatt vom 17.5.1996, S. 17
- o.V., Der Staat stellt seine Zahlungen um - Millionen Amerikaner müssen ein Konto eröffnen, in: Handelsblatt vom 01.07.1997, Seite 24
- o.V., Eigenheim - wie teuer?, in: Der Langfristige Kredit 23/95, S. 776
- o.V., Eine verwirrende Vielfalt von Fördermaßnahmen, in: Handelsblatt v. 21.4.1994

- o.V., Ethikfonds, in: Wirtschaftswoche vom 6.3.1992
- o.V., Geldvermögen bald über 5 Billionen DM, in: Die Bank 8/96
- o.V., Germans in the East Are Still Getting Boost From Marshall Plan, in: Wall Street Journal v. 25.1.1995, S. A4
- o.V., Handelsblatt v. 31.10.1994, 5
- o.V., How German-style institutions could help Britain to prosper, in: The Guardian v. 16.1.1995, 14
- o.V., in: FAZ, 4.2.97, S. B6
- o.V., in: Frankfurter Rundschau v. 17.11. 1994
- o.V., in: Frankfurter Rundschau v. 5.5.1992, S. 9
- o.V., in: Hamburger Abendblatt vom 6.9.1993, S. 19
- o.V., in: Handelsblatt 30.04.1993, S. 3
- o.V., in: Manager Magazin 11/94, S. 28-31
- o.V., in: Stuttgarter Nachrichten, 03.09.96, S. 7
- o.V., in: The Banker, Februar 1995, S. 68-71
- o.V., in: The Banker, Februar 1996, S. 44-47
- o.V., in: The Banker, Juli 1996, S. 138 ff
- o.V., in: The Banker, Juli 1996, S. 69
- o.V., in: The Banker, October 1996, S. 48
- o.V., in: The Banker, Oktober 1996, S. 49
- o.V., in: The Banker, September 1996, Seite 54ff
- o.V., Internes Papier des DSGVO, Juni 1997
- o.V., Kunden wollen mehr Elektronik , in: Wirtschaftswoche v. 17.07.1997, S. 9
- o.V., Mit Keinstkrediten gegen die Armut - Kritiker warnen vor Abhängigkeit durch Entwicklungshilfe, in: FAZ v. 3.02.1997, S. 13
- o.V., Mittelstandsförderung: private Banken vorn, in: Die Bank 8/97, S. 506
- o.V., The European Observatory for SMEs, Fourth Annual Report 1996, S. 200
- o.V., Wie auf dem Basar, in: Finanztest 4/97, S. 14-19
- o.V., Zum Bankenbild in der Öffentlichkeit: Ergebnisse aus den Meinungsumfragen, in: Kreditwesen 7/95, S. 320-321
- Obst/Hintner (Hrsg.):* Geld-, Bank- und Börsenwesen, 39.Aufl. Stuttgart 1993
- Opitz, G.:* Geschlossene Immobilienfonds - Wirtschaftliche, rechtliche und steuerliche Konzeption, Freiburg i.B. 1995
- Osborne, D.,* (1988): Laboratories of Democracy: A New Breed of Governor Creates Models for National Growth, Harvard Business School Press 1988
- P. Kirchhoff,* Hoheitsgebiet und Sparkassengebiet, in: DVBl. 1983, S. 922
- Pix, Manfred,* Sozio-Sponsoring und Unternehmenskommunikation der Sparkassen, S. 245, in: Schuster, Leo (Hrsg.), Die gesellschaftliche Verantwortung von Banken, Berlin 1997, S. 245-254
- Quack, S. u. Hildebrandt, S.:* Das Geheimnis der Banken - Zum Einfluß von Organisationsstrukturen und Personalpolitik deutscher und französischer Kreditinstitute im mittelständischen Unternehmensgeschäft, WZB, FS I 95 - 103, 1995
- R. Fischer,* Recht des Kreditwesens, Stuttgart 1993
- Reifner u.a.,* Risiko Baufinanzierung, 2. Auflage, Kriftel 1996
- Reifner,* Social banking - Integration sozialer Zielsetzungen in privatwirtschaftliche Finanzdienstleistungen, in: Schuster (Hrsg.), Die gesellschaftliche Verantwortung der Banken, Berlin 1997, S. 205-230

- Reifner, U.*, Das Recht auf ein Girokonto, in: Zeitschrift für Bankrecht 1995, S. 244
- Reifner, U.*, Principles of Justice in Financial Services, in: Paasivirta, E.; Rissanen, K. (1995), S.383-406
- Reifner, U.*, Banken und Verbraucherpolitik - Perspektiven einer schwierigen Partnerschaft, in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, 1995 H.7 S. 314 ff
- Reifner, U.*, Bankentransparenz und Bankgeheimnis - Zu den Prinzipien der EG-Bankrechtsangleichung, in: Juristen Zeitung, 19. März 1993, S. 273-284
- Reifner, U.*, Europäisches Finanzdienstleistungsrecht - EG-Regulierung im Zahlungsverkehr, in: à la CARD Euro Journal, 1/1990, S. 56-105
- Reifner, U.*, Handbuch des Kreditrechts, München 1991
- Reifner, U./Ford, J.*, Banking for People, Vol. 1 Social Banking and New Poverty, Berlin New York 1992
- Reifner, U./Keich, R.*, Risiko Baufinanzierung, 2. Aufl., Krefeld 1996
- Reifner, U.*: Wohnraumfinanzierung von Schwellenhaushalten, Hamburg 1995
- Reifner, U.*, Banken und Öffentlichkeit - ein spannendes Verhältnis, Vortrag bei der Württembergischen Genossenschafts-Akademie Hohenheim, 20. und 22. März 1995
- Reifner, U.*: Social Banking - Integration sozialer Zielsetzungen in privatwirtschaftliche Finanzdienstleistungen, in: Schuster, Leo (Hrsg.): Die gesellschaftliche Verantwortung der Banken, S. 205-237, Berlin 1997
- Reifner/Volkmer*, Neue Formen der Verbraucherrechtsberatung, 1988
- Röllner, W.*, in Jacob, A.-F. (Hrsg.) Bankenmacht und Ethik, Schriftenreihe der wissenschaftlichen Hochschule für Unternehmensführung Koblenz, Stuttgart 1990
- Rossi, T.A.*, The Cashflow Structure of Credit and Securitization: the Computer Challenge to Contract Documentation, DePaul Business Law Journal Vol. 4 1992 p. 345ff
- Rost-Haigis/ Hohmann*, Auswirkungen der Gebietsreform auf das Sparkassenwesen, Baden-Baden 1981
- Rothschild, K.W.*, Economics and Social Problems, in: Reifner, U./Ford, J., Banking for People, Vol. 1 Social Banking and New Poverty, Berlin New York 1992
- Rümker, S.* in Schimansky/Bunte/Lwowski, Bankrechts-Handbuch, München 1997, § 124 Rdnr. 2
- Schimansky/Bunte/Lwowski*, Bankrechts-Handbuch, München 1997
- Schuster, Leo (Hrsg.)*: Die gesellschaftliche Verantwortung der Banken, Berlin 1997
- Schuster, L.*: Theorie und Politik der Banken im Wandel, 1996
- Siebert, D.*, Die regionale Verantwortung von Sparkassen, Dissertation Hamburg 1996  
SPD-BT-Fraktion, Antrag, BT-DrS 12/1110, S. 4
- Speiser, H.-P.*: Banken und Versicherungen im regionalen Strukturwandel. Das Beispiel des Finanzplatzes Bremen, Angestelltenkammer Bremen und Gewerkschaft Handel, Banken und Versicherungen (Hrsg.), Bremen 1994
- Stadtentwicklungsbehörde (1994): (Hrsg.), Rahmenkonzept zur Armutsbekämpfung in Hamburg, Hamburg 1994
- Statistisches Beiheft zum Monatsbericht 1, Bankenstatistik, Juni 1997, S. 104
- Statistisches Beiheft zum Monatsbericht 1, Bankenstatistik, Juni 1997
- Steiner*, Bankenmarkt und Wirtschaftsordnung - Sparkassen und Landesbanken in der Privatisierungsdiskussion, Frankfurt 1994
- Süchting, J.*: Bankmanagement, 3.Aufl., Stuttgart 1992
- Szagan/Wohlschließ* in Obst/Hinter, Geld-, Bank und Börsenwesen, S. 194  
Verband der Privaten Bausparkassen (Hrsg.), Presseinfo Nr. 6, 23.05.1997

- Vitols, S.*: German Banks and the Modernisation of the Small Firm Sector: Long-Term Finance in Comparative Perspective, Discussion Paper WZB Berlin, FS I 95-309, 1995
- Wagner, A.*: Unternehmensethik: ein Thema auch für Banken? Diskussionsbeiträge der Katholischen Universität Eichstätt, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät Ingolstadt, Nr. 78
- Wörl, V.*: Fesseln und Chancen der Globalisierung, in: Süddeutsche Zeitung v. 20.1.1997, S. 23
- Wysocki, J./Ellgering, I.*, Flächendeckende Sparkassen in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1985
- Zastrow, R.*: Beratungs- versus Transaktionsbank - Banken am Scheideweg?, in: FAZ, 4.2.97, S. B2

## VI. Contribution française

*par Benoît Granger*

### 1. Introduction : Le Community Reinvestment Act est un symptôme.

Il n'y a pas de Communautarisme comparable à celui des Etats Unis en France. A fortiori dans le domaine financier, sauf exceptions. Les tontines africaines, les cercles d'entraide asiatiques, la solidarité financière et commerciale des commerçants turcs d'Alsace ont été décrits<sup>292</sup>. Cela ne suffit pas à donner une consistance au concept de " financement ethnique " ou de financement communautaire.

En revanche la même sélectivité des banques est subie par plusieurs catégories de clientèles qui ne trouvent pas les services financiers de base dont ils ont besoin et auxquels ils ont droit.

Alors que de nombreux indices montrent que, parmi les ressources des banques, les moins coûteuses –celles des particuliers et de certaines organisations ne cherchant pas le profit – pourraient être mobilisées avec une rentabilité inférieure à celle du marché à condition que cette épargne soit réinvestie sur d'autres critères que ceux du marché. La société d'investissement Autonomie et Solidarité l'a démontré dans la région Nord en France (voir plus loin l'étude sur les clients de la Caisse d'Epargne de Flandre). Plusieurs fédérations du Crédit mutuel se posent la question des produits financiers à contenu éthiques. Certaines Caisses d'épargne innovent en assouplissant leurs critères d'intervention, s'il s'agit de contribuer à la revitalisation d'un quartier.

Pourtant la pression des marchés sur le fonctionnement du système bancaire est considérable. Le débat violent ayant eu lieu de 1994 à 1996 sur le " livret A ", sur les supposées distorsions de concurrence entre les banques dites AFB et les autres, atteint une vivacité rarement connue.

Michel Freyche, président de l'AFB, reconnaît cette pression quand il dit<sup>293</sup> que

*" les banques françaises ne gagnent pratiquement plus d'argent dans leurs relations avec les entreprises. Elle n'en gagnent pas d'avantage ou très peu dans leurs relations avec les particuliers (...). D'ou viennent alors leurs bénéfices ? Des marchés, à condition que la conjoncture s'y prête (...) et des implantations à l'étranger "*

Le CRA est bien un symptôme. Si l'on évoque aujourd'hui la possibilité d'adapter des règles de " retour sur place " en France, c'est précisément parce que l'opinion constate que la banque ne fait plus son " métier de base ", qui est de prêter. La pression, certains disent la dictature, des marchés est telle qu'il ne reste aucun espace, aucune marge de manœuvre, dans l'exercice du métier de banquier. Si les banques ne font de profits qu'en jouant sur les marchés, pourquoi se fatigueraient elles à financer les entreprises et

---

292 Voir notamment les travaux de l'IRFED (Ruth padrun) sur la création d'entreprises au sein des communautés étrangères

293 Les Echos, 22 Avril 1996

le développement économique ; ce qui est beaucoup plus compliqué ! C'est cet état d'esprit que l'on perçoit ici et là, au sein du mouvement social qui s'intéresse à ces sujets. Avec, de sa part, la revendication grandissante de la transparence : " que faites vous de l'épargne que nous vous confions ? ". Et, dans certains cas, une revendication affichée du " retour sur place " sous la forme : *vendez moi un produit d'épargne qui vous conduise à prêter mon argent à ceux qui créent des emplois pour mes enfants*.

Les concepts et analyses développés ci dessous ne sont pas tous originaux : un premier colloque avait été organisé en janvier 1993, qui réunissait à l'OCDE à Paris<sup>294</sup> des banquiers américains venus expliquer à leurs homologues français comment fonctionne la législation sur le Community reinvestment Act aux Etats Unis. Quatre ans après, le contre coup de la crise bancaire se fait toujours sentir ; mais la nécessité d'une réaction de type CRA est d'autant plus urgente. Sans une forte pression contraire, les banques contribuent désormais à fabriquer de l'exclusion sociale.

### 1.1. Les constats initiaux, à l'origine de cette étude : nouvelles formes de la pauvreté ; nonaccès aux services financiers de base.

La bancarisation de la société a été totale et très rapide en France, contrairement à la Grande Bretagne. L'obligation d'avoir un compte chèque s'est imposée dans les années 60, avec la législation sur le versement des salaires sous forme scripturaire. Puis dans les années 70 et 80, le succès de la carte bancaire, carte de retrait universelle, renforce l'obligation d'être client d'une banque.

C'est pourquoi le fait de ne plus avoir de compte en banque et de moyens de paiement électroniques fait partie des facteurs d'exclusion. Désormais on est hors des circuits de l'échange ; et le retour y est de plus en plus difficile parce que les " accidents de la vie " liés au chômage sont, eux, de plus en plus nombreux. Et les banques ont de moins en moins de relations humaines, personnelles, avec leurs clients.

En effet, les banques françaises avaient pris un retard considérable dans la modernisation de leurs circuits, par rapport à leurs consœurs des pays européens proches.

- Elles ont automatisé des opérations simples, mais ne savent pas et ne veulent plus gérer des petits comptes ; à tel point que le " droit au compte " a dû être établi par la Loi, puis organisé par la concertation. Il est à peu près respecté dans les faits ; mais avec des tendances négatives.
- Elles ont réussi la première phase des moyens de paiement électroniques (MPE) en imposant l'universalité de ces moyens ; mais le statut du personnel des banques, vieillissant et rigide, était encore géré, en 1997, par des textes datant du Front populaire, de 1937 !.
- Elles ont connu " une crise d'une ampleur sans précédent "<sup>295</sup> liée à la spéculation immobilière, et ont refusé d'en tirer les conséquences dans leurs comptes pendant des années ;
- Les banques ne cessent de contester la concurrence supposée déloyale de la Poste ou des Caisses d'épargne, mais elles se retirent de nombreux quartiers dégradés.

---

294 Colloque Banque et Cité, organisé, avec le soutien de la Caisse des dépôts et Consignations, le ministère de l'Emploi et la Délégation interministérielle à la Ville, notamment par Henri Le Maurois (E2I)

295 Rapport de la Commission Lambert, Sénat, page 11 (les références de cette étude figurent plus loin)



La présence de services financiers de base n'y est plus assurée par la profession bancaire mais par des institutions marginales dans le domaine financier, comme la Poste.

Ainsi, la question se pose aujourd'hui de savoir si les banques sont capables de redevenir profitables, tout en rendant les services que la société est en droit d'exiger de leur part.

## 1.2. Les pauvres en France : évaluation quantitative

3,8 millions de Français disposaient de 3000 F. par mois ou moins en 1995. C'est ce que donne le cumul de :

- 2,6 millions de bénéficiaires des minima sociaux,
- 670 000 chômeurs faiblement indemnisés
- 500 000 contrats emploi-solidarité (CES) et stages divers.

Il s'agit d'une estimation grossière de la pauvreté. Par exemple, une partie des bénéficiaires vit dans des familles dont le revenu est supérieur à ces chiffres ; mais, à l'opposé, cette estimation n'inclue pas des personnes qui dépendent de ces allocations, comme les enfants de Rmistes.

Parmi les pauvres, on compte un nombre croissant de jeunes, note une étude récente du Cerc-Association. Une tendance accentuée par la dégradation du marché du travail et la montée de la précarité. En 1995, la moitié des bénéficiaires du RMI avaient moins de 35 ans. A l'inverse, les bénéficiaires du minimum vieillesse ne représentent plus que 40% des allocataires de minima sociaux (contre les trois quarts en 1980) et diminuent d'année en année. *"On assiste à un transfert de la pauvreté des personnes âgées en milieu rural vers les jeunes en ville"*, commente le Cerc-Association.

Ce transfert objectif se double d'un sentiment d'angoisse qui grandit d'année en année. Le magazine La Rue, l'un des magazines "de rue", c'est à dire vendus par des exclus dans les lieux publics, a fait faire un sondage sur la "crainte" de l'exclusion<sup>296</sup>. 55 % des personnes interrogées craignent de devenir un jour exclus ; et 73 % craignent le même sort pour l'un de leurs proches. Ainsi, commente le sociologue Robert Castel, il n'y a plus *"le quart monde d'un côté et la société de l'autre"* ; nous sommes confrontés à un phénomène global.

La pauvreté ne se résume pas à un problème de niveau de revenu. Au contraire, ce que l'on appelle le **phénomène de l'exclusion** aujourd'hui en France est l'addition de plusieurs séries de difficultés, y compris l'inadaptation du système d'intégration des jeunes. Selon les sources et les méthodes d'évaluation<sup>297</sup>, on chiffre à 5 à 7 millions environ le nombre de personnes qui sont en France "en situation de fragilité" ou qui "risquent de tomber dans la misère". Et cette population rajeunit d'année en année ; l'école n'étant plus un facteur suffisant d'intégration (un quart des nouveaux bénéficiaires du RMI ont au moins passé leur baccalauréat).

---

296 La Rue N° 2, Déc. 93

297 Rapport FNARS au ministre des Affaires sociales, 1994, puis étude de synthèse faite par le Commissariat au Plan en 1996

### 1.3. Union européenne : pas de politique d'ensemble

La pauvreté et l'exclusion se situent au point de rencontre des politiques "de solidarité" au sens le plus classique, le plus humanitaire du terme et les franges des politiques de l'emploi. Mais il n'est pas bon d'être à un carrefour. La rigidité des structures et des politiques de l'Union l'empêche de traiter globalement le phénomène.

L'exemple le plus récent de cette impuissance communautaire concerne les chômeurs de longue durée. Il a fallu attendre le sommet de Dublin en Juillet 96 et le premier conseil informel "Travail et Affaires sociales" pour voir évoquée l'une des formes de l'exclusion sociale et professionnelle, le chômage de longue durée.

*"Le chômage est le problème le plus urgent auquel l'Union européenne est confrontée"*

affirme le document de travail élaboré par la présidence irlandaise. Et au sein du chômage, 48,1% des 18 millions de demandeurs d'emploi que comptent les Quinze (11,3% de la population active) étaient en 1994<sup>298</sup> à la recherche d'un emploi depuis plus d'un an, soit 5,4% de la population active. L'Espagne (avec 12,7%) et Irlande (8,7%) sont à la traîne. Avec des conséquences graves : le chômage de longue durée

*"peut entraîner une perte de qualification, de motivation, des altérations de la santé physique et mentale et, en définitive, un détachement effectif du marché du travail".* Pour la société, poursuit le document, *"il se traduit par une perte énorme de production, un coût accru d'allocation chômage, un manque de recettes fiscales (...), une augmentation de la criminalité et du racisme".*

Le "fléau" frappe d'abord certaines catégories de la population : les moins qualifiés, les femmes, les jeunes, sauf exception souligne le document de base du Conseil. Un cinquième des chômeurs de longue durée sont âgés de moins de vingt cinq ans. Là encore, avec de fortes variations : 7,8% en Allemagne, 14,8% en France, 36,6% en Grèce.

Dans son document de travail, la présidence irlandaise soulève plusieurs questions, destinées à nourrir le débat :

- Incertitudes statistiques :

*"Sommes-nous bien sûrs que nos sources de données révèlent l'ampleur réelle du problème ?"*

- Comment la protection sociale peut-elle répondre à son

*"nouveau défi" ? : "être novatrice et volontariste en aidant les chômeurs de longue durée à se préparer à travailler, à chercher du travail, à en trouver, ainsi qu'à accepter tout emploi que le marché du travail peut offrir" ;*

- Comment faire en sorte que ceux qui trouvent un emploi

*"en retirent des avantages évidents et le conservent, même s'il est faiblement rémunéré" ?*

Enfin, poursuit le document de Dublin,

*"si nous reconnaissons que des réponses pluridimensionnelles (protection sociale, éducation, logement...) seront nécessaires pour permettre la réinsertion de certains chômeurs de longue durée, sommes-nous sûrs que nos services publics sont capables d'offrir de tels services d'une manière suffisamment intégrée ?"*

---

298 Dernière année pour laquelle des chiffres comparables sont disponibles chez les Quinze.

La question est d'autant plus sensible que les études les plus récentes montrent une sorte de lien mécanique (on n'ose pas écrire : de lien fatal) entre le chômage de longue durée et la " chute " dans la misère. Une étude de la Caisse nationale d'allocations familiales de 1997 montre en France que " 50 000 chômeurs de longue durée apportent mécaniquement 10 000 Rmistes de plus " trois mois plus tard. C'est donc bien, pour l'essentiel, la situation du marché de l'emploi qui est déclencheur dans l'augmentation incessante de la misère et de l'exclusion.

## 2. Préconditions : la mauvaise situation des banques

Il ne s'agit pas ici de faire un tableau exhaustif de l'état de la profession bancaire. Il s'agit tout au plus de donner quelques coups de projecteurs qui aideront à expliquer pourquoi les banques abandonnent aujourd'hui une part de plus en plus importante de leurs clientèles traditionnelles.

En effet, le système bancaire français a des caractéristiques particulières par rapport à d'autres ensembles comparables : la principale est l'ancien et durable contrôle de l'Etat sur une bonne partie de la profession bancaire, considérée par les gouvernements successifs comme un secteur stratégique pour le contrôle (ou l'impulsion) de l'industrie. Il en reste aujourd'hui de nombreuses séquelles, comme les taux administrés de l'épargne (livret A, PEL, CODEVI, etc.) qui nourrissent le double débat sur la place des pouvoirs publics et sur les conditions d'une concurrence loyale ou déloyale au sein d'une profession divisée.

Ceci, plus le recrutement des élites en France, entraîne de multiples conséquences sur la gestion du secteur. La banque est dirigée par des personnalités brillantes, mais directement issues de la haute administration. La logique de management du secteur n'a rien à voir avec le sens des affaires qui a enrichi les Anglo-saxons. On peut chercher dans la littérature managériale des années 80 ; hélas, il existe très peu d'analyses sur la banque comparables à celles d'Elie Cohen<sup>299</sup> sur l'industrie ; c'est à dire mettant l'accent sur la responsabilité spécifique du management du secteur ; sur l'inadaptation profonde, culturelle, d'une classe dirigeante politico-administrative à développer le secteur et ses profits.

C'est dommage, car les invectives ne remplacent pas l'analyse, même si elles sont bien venues. En annexe du fameux rapport Lambert, cité ici à plusieurs reprises, figure l'indignation toute crue du Sénateur Chaumont, considéré comme un proche du président de la République, et qui résume son analyse personnelle de la crise :

*" L'AFB s'honorerait, dit il, en reconnaissant les prodigieuses erreurs de gestion commises par quelques uns de (ses) membres les plus prestigieux (...) Cette crise bancaire n'est que l'un des aspects visibles de la crise de la nomenklatura française ".* Faisant état de " relations incestueuses " entre contrôleurs et contrôlés, le sénateur réclame notamment l'application stricte aux banques des " règles sur le " pantouflage "<sup>300</sup> et, en particulier,

---

299 Professeur à l'Ecole Polytechnique, directeur d'un centre de recherche de l'Ecole des Mines de Paris, spécialiste de politique industrielle. Voir : " La tentation hexagonale. La souveraineté à l'épreuve de la mondialisation ", 1996.

300 Terme familier qui désigne, de la part d'un fonctionnaire, le fait d'abandonner sa carrière publique, momentanément et sans aucun risque pour lui, au profit du secteur privé.

*l'interdiction à un fonctionnaire d'entrer dans une entreprise qu'il a pour mission de contrôler (avant 5 ans) ”.*

Donc, pendant très longtemps, les impératifs de rentabilité n'ont pas été pris au sérieux. Et la banque française a perdu, au début des années 90 les positions qu'elle avait maintenues auparavant : elle fait partie des plus mal notées par les agences américaines (voir plus loin la synthèse de l'étude Moody) et des moins rentables en terme de retour sur capitaux.

## 2.1. La crise du système : ” L'immortalité des banques et le dogme du ‘Zero faillite agreement’ ”<sup>301</sup>

Parmi les innombrables études et rapports publiés sur la crise de la banque en France, le rapport Lambert, d'où est tiré le ” dogme ” résumé dans le titre ci-dessus, est sans doute l'un des plus équilibrés et équitables. C'est pourquoi son analyse est intéressante. Il montre qu'à la liberté de principe accordée par la Loi de 1984, sous la pression de l'harmonisation européenne, aurait dû correspondre la liberté de gestion ; y compris celle de faire des erreurs et d'en être sanctionné. Or l'Etat s'est comporté à l'inverse. Il a maintenu en vie à n'importe quel prix des banques à qui il demandait des services ; ceci pour ” ne pas ajouter de la crise à la crise ”, pour reprendre l'argument de JY Haberer, alors Président du Crédit lyonnais, devant la Commission parlementaire qui l'interrogeait sur l'influence de l'Etat dans la gestion de sa banque. Les conséquences ont été catastrophiques<sup>302</sup>.

### 2.1.1. Le Crédit lyonnais : une facture supérieure à 100 milliards de Francs pour les contribuables.

Il ne s'agit pas ici de refaire le procès de la gestion de cette banque : en 1997, on sait que le seul fait de la renflouer coûte que coûte sera facturé quelques 100 à 130 milliards de Francs à l'Etat ; ce qui représente quelques 6 000 F d'impôt supplémentaire payé par chacun des contribuables personnes physiques. Mais si l'on ajoute à cette perte nette les frais de portage, les frais de restructuration, de recapitalisation, tous les autres apports en fonds propres et perdus faits du temps de JY Haberer, et, pour faire bonne mesure, la perte de dividendes qui n'ont pas été perçus par l'Etat actionnaire, la facture est sans doute proche de 200 milliards de Francs, selon les estimations de Patrick Devedjian et Charles de Courson<sup>303</sup>.

Outre les erreurs, on découvre encore en 1997 l'incroyable quantité de comportements illégaux que les organes dirigeants de la banque n'ont pas su découvrir ou n'ont pas voulu sanctionner. Le CDR, le consortium de réalisation, organisme public de cantonnement, crée pour éviter la faillite du Crédit lyonnais, et chargé de vendre des actifs,

---

301 Titre humoristique emprunté au rapport du Sénateur Alain Lambert : ” Banques, votre santé nous intéresse ”, les Rapports du Sénat, Commission des Finances, N° 52, 1996-97, page 56

302 Ceci non pour noircir le tableau, mais pour le résumer. L'Etat est aussi intervenu auprès des banques en Norvège, en Suède, en Grande Bretagne (BCCI), en Espagne (Banesto), et bien sûr aux Etats Unis où la crise des Caisses d'épargne aurait coûté 700 MaF e ressources budgétaires, de 1989 à 1992.

303 Députés, membres de la Commission des Fiances de l'Assemblée nationale. Voir Les Echos du 14 mars 1997

dénonce la *"fraude financière organisée"*<sup>304</sup> qui s'est développée jusqu'en 1993 au sein de sept filiales du Crédit lyonnais. *"Jamais une telle fraude à un tel niveau n'a existé en France"*, ajoute la note adoptée par le Conseil d'administration du CDR, qui rappelle également que 75 procédures pénales sont en cours, dont 52 en France. Le président du Crédit lyonnais précédent JY Haberer, Jean-Maxime Lévêque, mis en garde à vue en mai 1997, avait créé après son départ une banque, IBSA, devenue plus tard filiale du Crédit Lyonnais pour éviter sa déconfiture. 17 mises en examen ont été prononcées par les juges d'instruction pour cette seule filiale. L'ancien Directeur Général du Crédit Lyonnais a protesté contre cet article *"outrageusement calomnieux"* en soutenant qu'il *"n'y avait pas eu de délinquance financière organisée"* au sein du groupe, tout en admettant qu'il avait soupçonné IBSA de financements politiques et de malversations.

Au même moment, la Commission des finances de l'Assemblée nationale, par la voix de deux de ses représentants montrait que 5 milliards de Francs ont été détournés par *"d'anciens cadres dirigeants du Crédit Lyonnais et par des hommes d'affaires en relations avec le groupe"*<sup>305</sup>

Il est clair aujourd'hui que le désastre du Crédit Lyonnais met en cause à la fois le management de cette banque, l'influence des politiques dans la gestion d'une telle entreprise publique ; mais aussi les procédures de contrôle. Qu'il s'agisse des contrôles internes ou externes, ils ont tous été ignorés, prouvant que ni les statuts de la banque, ni les organes de la profession n'étaient capables de résister à l'endogamie des dirigeants, à la confusion des rôles et des pouvoirs entre hauts fonctionnaires et dirigeants des entreprises publiques.

Le phénomène se reproduira d'une façon comparable avec la déconfiture du **Crédit Foncier**. Cette banque publique perdait au début des années 90 le monopole de distribution des PAP, prêts immobiliers aidés par l'Etat. L'impréparation de la banque à une telle évolution, des diversifications également catastrophiques devaient provoquer le dépôt de bilan d'une banque qui restait parmi les plus gros émetteurs d'emprunts obligataires au monde. L'Etat a finalement fait assurer la continuité de l'exploitation par la Caisse des Dépôts. Mais il s'agit d'une solution très précaire.

#### 2.1.2. Risques immobiliers : 200 milliards de F. perdus en sept ans

L'ensemble de la crise immobilière en France, de 1990 à 1997 aura coûté 200 milliards de Francs, selon les évaluations du quotidien économique Les Echos<sup>306</sup>, dont sans doute plus de la moitié à la charge des banques qui ont plus investi que les compagnies d'assurance. Ce désastre sans précédent pèse encore sur leurs rentabilité en 1997.

Il est certain que la bulle spéculative née à la fin des années 80 était liée aux marges (2 à 3%) observées sur la marché immobilier en 1987-88. La déréglementation récente (loi bancaire de 84) favorisait l'engouement des banques pour un marché apparemment facile ; mais dont elles ne connaissaient pas les risques. Selon les statistiques de la Commission bancaire, les concours accordés aux professionnels de l'immobilier ont crû d'environ 173 % entre 1988 et 90. *"Tout le monde"*, littéralement a voulu être dans ce marché qui *"flambait"* ; et des revues très sérieuses ont soutenu qu'il ne s'agissait que

---

304 Le Monde du 23 mai 1997

305 Les Echos, 14 mars 1997 précité

306 Les Echos du Lundi 10 mars 1997

d'une opération de rattrapage : les prix du m<sup>2</sup> de bureau à Paris allaient tranquillement rejoindre les prix observés à Tokyo ou New York.

En 1992, André Lévy Lang, alors président du Directoire de Paribas, tire la sonnette d'alarme en montrant que les bilans des banques contiennent quelques 400 milliards de Francs d'encours aux professionnels de l'immobilier. Et les banques sont obligées de suivre, bien au delà de leurs engagements initiaux, puisqu'elles sont "collées" à ces professionnels dans des montages juridiques complexes.

Quand les prix du marché immobilier se sont effondrés, deux observations ont pu être faites immédiatement :

- D'une part, des banques avaient pu engager cinq fois (le Comptoir des entrepreneurs) ou neuf fois (Pallas Stern, qui sera liquidée en 1997) ou même douze fois leurs fonds propres (l'UIC) sans qu'aucun contrôle, ni interne ni externe, n'ait joué sur l'ampleur absurde des risques pris.
- D'autre part, les banques, les compagnies d'assurance et l'Etat ont tous refusé d'enregistrer immédiatement les pertes dans leurs comptes, à mesure qu'elles apparaissaient, contrairement aux banques britanniques qui se sont infligées très vite une "traitement de choc" et ont dévalorisé leurs créances. En d'autres termes, le portage a été assuré en France ; et les pertes ont été enregistrées le plus tard possible, au fil de l'eau, avec des prix de marché à la baisse d'environ 70 %.

Aujourd'hui, avec le recul du temps et en observant un certain redémarrage du marché, cette méthode est sévèrement critiquée pour deux raisons.

- D'une part parce que les banques qui n'ont pas voulu afficher immédiatement leurs moins values ont finalement perdu plus que prévu.
- D'autre part parce que les conseils d'administration, échaudés, ont refusé de prendre de nouveaux risques immobiliers à partir de 1994 : depuis cette date, ce sont des fonds américains qui achètent, avec une décote considérable, des actifs qu'ils auront peu de peine à valoriser dans quelques années.

Donc la banque française aura perdu deux fois.

## 2.2. Les pressions externes : déréglementation et nouveaux marchés

Depuis une dizaine d'années, l'évolution de la profession, outre cette crise particulière, se manifeste sous la pression du Traité de Rome. C'est en effet sur cette base que la libre circulation des capitaux, l'une des quatre libertés garanties par le Traité, entre en application.

En France, les dates importantes sont :

- 1984 : la Loi bancaire, qui réforme profondément le droit de la profession
- 1986 : abolition du contrôle des changes
- 1987 : fin de l'encadrement du crédit
- 1990 : application du principe de la libre circulation des capitaux.

Puis, la Seconde directive sur les services financiers, extrêmement libérale dans son contenu, accentue la pression sur l'évolution de l'offre de services. Dès 1990, de nombreux spécialistes affirment que l'ouverture à la concurrence de ce secteur qui n'y était pas habitué va révéler de nombreuses situations anormales. Par exemple, montrait

MacKinsey<sup>307</sup>, certains services sont proposés à un prix trop élevé, n'ayant rien à voir avec le coût de production, mais permettent d'en financer d'autres, à perte. La situation du **chéquier gratuit** en France, faux symétrique de la non rémunération des comptes courants, est bien connue.

Selon les cas, l'ouverture du grand marché va entraîner une baisse des prix de certains services, mais elle révèle aussi *"une situation sans doute durable d'excès d'offre pour certains créneaux du marché des services financiers"*<sup>308</sup>. Plusieurs grandes banques se lancent dans des politiques d'acquisition afin de pouvoir offrir partout des services à leurs clients : par exemple le Crédit Lyonnais achète la BfG en Allemagne en 1993, et prétend vouloir *"répondre à une demande globale par une offre globale"*<sup>309</sup>. On sait aujourd'hui que l'erreur commise a des conséquences tragiques. Et en 1997, ce sont les banques allemandes qui viennent acquérir en France les établissements qui manquent à leur ouverture européenne.

Enfin, la loi du 2 juillet 1996 a transposé en France la Directive européenne sur les Services d'investissement (assurés par les anciennes sociétés de bourse, agents des marchés interbancaires, sociétés de gestion de portefeuille et maisons de titres), en posant le principe de la *"libre prestation de services"*. C'est une nouveauté dans la mesure où les intermédiaires agréés dans l'un des pays européens le sont dans les autres, même sans y assurer une présence physique. Donc leur démarchage commercial peut désormais couvrir l'ensemble de l'Europe.

#### 2.2.1. Concurrence des "nouveaux entrants"

La Seconde directive protège sans doute le statut des banques ; mais élargit les possibilités d'offre de services financiers. Trois exemples

- En Angleterre, les **Building Societies** deviennent des compétiteurs féroces dans la distribution des prêts personnels
- Les **compagnies d'assurance** offrent des produits de gestion d'épargne sophistiqués et peu coûteux, sur lesquels les banques n'ont aucun avantage concurrentiel
- Les **grandes entreprises de distribution**, les supermarchés, créent leurs propres cartes de paiement, puis, seules ou en s'alliant avec des sociétés de crédit spécialisées, offrent des prêts personnels, crédits revolving, etc.

Jean-Claude Jaillette, ancien responsable d'une association de consommateurs,<sup>310</sup> montre les pratiques innovantes et insidieuses des sociétés financières spécialisées en matière de crédit à la consommation. Exemple : les Cartes de paiement transformées aussitôt en cartes de crédit. Proposées par la plupart des grands magasins, elles offrent une *"réserve permanente d'argent"* (et non pas un *"crédit revolving"* !). C'est un *"scoring"* rapide, mais assis sur des bases de données très puissantes, qui permet au grand magasin de proposer au client immédiatement, en quelques minutes, une *"réserve"*

---

307 E. Von Löhneysen et al.: "Emerging role in European retail banking" The Mac Kinsey Quarterly, 3, 1990, p. 130

308 Chr. de Boissieu : "le marché des services financiers et la stratégie des acteurs dans les années 90", Revue Banque, Novembre 1992.

309 Jean-Yves Haberer : "La banque de l'an 2000", Banque et informatique, Déc. 1992, p 9

310 "Marianne", du 16 au 22 Juin 1997, p 76 et suis .

dont le montant résultera des réponses à un questionnaire sommaire. Or, d'une part, les taux sont proches du plafond légal, c'est à dire très proches du taux de l'usure<sup>311</sup> ; et d'autre part les règles d'information protégeant le libre arbitre des consommateurs ne sont plus respectées. Les conditions du crédit, le taux effectif global, le prix total du crédit en Francs, le délai de réflexion de sept jours, et la possibilité de se rétracter : tous ces éléments d'information, qui sont obligatoires pour toute opération de prêt selon la loi française, sont censés avoir été donnés à la création de la carte, une fois pour toutes. Donc pour l'opération suivante, le titulaire de la carte n'obtiendra pas d'information sur le coût de l'achat à crédit qu'il vient d'effectuer : il n'aura pas de tableau d'amortissement, par exemple. De nombreux clients ignorent qu'ils remboursent d'abord les intérêts ; et donc qu'un taux apparemment supportable peut devenir extraordinairement coûteux. Mais, précise JC Jaillette, le délégué des Sociétés financières, JC Nasse, constate que ses adhérents n'annoncent qu'1% d'impayés : beaucoup moins que les prêts personnels des banques!. D'où, sans doute, la sur-représentation de ces Sociétés financières parmi les créanciers des surendettés (voir plus loin). Et d'où la volonté des associations de consommateurs de préserver un minimum de règles protectrices.

### 2.2.2. Les prêts immobiliers : avantage aux emprunteurs.

Vis à vis des clientèles de particuliers, la concurrence et " les nouveaux entrants " (c'est à dire les prêteurs non-bancaires) font des ravages sur la rentabilité des activités traditionnelles de prêts.

Certaines banques n'hésitent pas à faire des prêts à l'immobilier à 6% au printemps 1997, alors qu'à la même date l'Etat emprunte à 10 ans à 5,60 % : Jean Claude Trichet, gouverneur de la Banque de France, a tenté à plusieurs reprises de réaffirmer l'interdiction de vente à perte ; mais la réduction du volume d'activités dans certains secteurs obligent les banques à prêter avec des marges extrêmement serrées, afin d'obtenir un volume d'affaire compatible avec leurs coûts fixes, qui restent élevés. C'est, par exemple la stratégie de la Société Générale, dont la marge d'intermédiation a baissé plus vite que celle de ses concurrentes, mais qui a gagné des parts de marché. Ceci permet à Marc Vienot, son président, de déclarer à l'Assemblée annuelle du 13 mai 1997 que sa banque

*"compense cette détérioration par une amélioration des commissions qui nous permet d'améliorer quand même les résultats du réseau"* (les commissions passent de 29 à 32 % de son produit net bancaire d'une année sur l'autre, se rapprochant lentement des normes anglo-saxonnes).

Mais certains spécialistes n'hésitent pas à parler de " bombes à retardement " dans les comptes des banques, puisque ces prêts à bas taux d'intérêts se substituent à des prêts plus anciens, à forte marge, qui viennent à échéance. Donc dans cinq à dix ans, et quels que soient l'évolution des taux, ces prêts faits aujourd'hui auront un impact très négatif sur la marge.

---

311 Casino, Galeries Lafayette, Printemps, etc. : de 14% à 19 % selon les montants et la durée, au printemps 1997. A la même période, plusieurs banques proposent des prêts à la consommation (donc pour le même type d'usage) inférieurs à 10%.



### 2.3. Les pressions internes : une profession divisée

Plusieurs facteurs se cumulent depuis la fin des années 80 pour mettre en péril les conditions traditionnelles d'exploitation des banques ; notamment en France. Par exemple avant l'embellie des années 89-91, de nombreuses PME ont connu des difficultés, et des dépôts de bilan très nombreux ont encouragé les banques de détail à fuir ce type de clientèle auparavant très rentable. Puis la désintermédiation, la baisse des taux réels, la reconstitution progressive de leurs marges par les entreprises ( et parmi elles les plus grandes) a provoqué un moindre recours de leur part au crédit bancaire classique. Le désendettement est aujourd'hui la norme ; et les banques en souffrent d'autant plus qu'elles ont du mal à vendre, sans crédit traditionnel, des services à forte marge.

#### 2.3.1. Rentabilité : peu de services profitables

Ainsi, la crise intense du système bancaire, rendue manifeste par la spéculation immobilière, est également une crise de " production ". En effet, les banques ont su développer des produits " basiques " avec une efficacité remarquable. **L'universalité de la carte bancaire** est un exemple éclatant. Elle est à la fois une démonstration de savoir faire ; et des avantages liés à l'influence d'un Etat central, qui a poussé la profession à s'entendre. En 1996, le groupement des cartes bancaires totalise 27,2 millions de cartes, en augmentation, qui ont été utilisées pour 2,5 milliards d'opérations, représentant un chiffre d'affaire de 872 milliards de Francs ! Outre la densité de son réseau d'agences, la banque (y compris les Caisses d'épargne et La Poste) offrent un service de base dans 300 000 distributeurs automatiques de billets ; les cartes sont acceptées dans 546 000 points de vente et 180 000 Publiphones ; et la fraude ne représente que 0,02% du montant des transactions... Cette densité, cette universalité du service rendu est unique au monde ; et permettra sans doute à la profession de prendre de l'avance dans la distribution du futur " porte monnaie électronique " (la carte universelle permettant de payer des petits montants). Mais il s'agit là, dans les deux cas, d'innovations dont la réussite entraîne la standardisation, donc de faibles marges, et qui sont toutes deux liées à une dépersonnalisation des services rendus aux clients. Le nombre d'exclus des services financiers de base, dont la carte bancaire, augmente aujourd'hui ; il en sera de même demain avec le porte monnaie électronique.

Sur la plan macro économique, les banques constituent le dernier secteur qui n'ait pas mené de politique volontariste **d'adaptation des effectifs** aux nouvelles données. Les restructurations les plus difficiles<sup>312</sup> sont encore en vue : automatisation de nombreuses tâches ; gains de productivité, etc. Ainsi, il devient évident depuis quelques années que les mesures de politique sociale (aménagement et réduction du temps de travail ; départs naturels ; préretraites...) ne suffiront plus à traiter les problèmes de sureffectifs. Des réductions drastiques d'effectifs ont lieu, ayant un impact d'autant plus spectaculaire sur la rentabilité immédiate des banques que les frais de personnel représentent généralement 75 à 80 % du total de leurs dépenses d'exploitation. Les coûts de production sont comprimés par la fermeture de nombreuses agences. Le mouvement est assez différent dans les trois pays car ils ont des densités de présence bancaire éloignées.

---

312 Certaines des informations qui suivent sont puisées dans : " Restructuration dans les banques de réseau. Etude du processus de downsizing en Allemagne, France et Grande Bretagne ", par Olivier Hours, Thèse pour le Diplôme de l'EAP, Ecole européenne des Affaires, mars 1994.

Il est certain que le mouvement de fermetures qui a démarré en Allemagne, des trois pays celui où le nombre d'agences bancaires par habitant est le plus élevé, s'accéléra dans les années qui viennent ; alors que le nombre d'agences bancaires ne paraît pas diminuer très vite en France. Certaines banques dites "de proximité" comme le Crédit Agricole et les Caisses d'épargne, ont même augmenté le nombre de leurs agences ces dernières années (voir le tableau en annexe), mais il s'agit de banques de proximité, "de l'économie sociale", dont la logique de développement n'a pas été celle des banques AFB ces dernières années.

### 2.3.2. Organisation : rigidité des statuts, notamment du personnel

En Avril 97 était mis fin à la subsistance d'une rigidité unique dans le droit du travail moderne : les horaires de travail de la profession bancaire ont été organisés par un accord collectif, consacré par un décret du 31 mars 1937, pris par le gouvernement du Front populaire. La règle qui s'appliquait encore au début de l'année 1997 était emblématique des rigidités des statuts calqués sur ceux de la Fonction publique. Le Décret de 1937 prévoyait en effet que les banques devaient fermer deux jours consécutifs par semaine, dont le dimanche ; que les horaires devaient être les mêmes pour tous les agents d'un même établissement ; et que le travail par roulement ou par équipes était interdit.

Ces dernières années, les syndicats de salariés avaient fait de l'abrogation du décret de 1937 l'enjeu d'une bataille de principe avec les dirigeants de l'AFB. D'une part les syndicats souhaitaient que la réforme des horaires et de l'organisation du travail s'accompagne d'engagements précis du patronat des banques sur la création d'emplois. D'autre part, ils voulaient que cette réforme passe d'abord par un accord. Les négociations ont échoué ; l'AFB s'engageant uniquement sur quelques points jugés secondaires.

Ainsi, en Avril 1997 est publié le décret qui permet aux banques d'ouvrir 6 jours sur 7 ; sur une plage horaire quotidienne étendue ; de faire travailler des équipes par roulement ; et donc de casser le caractère strictement collectif des horaires de travail. En outre le décret prévoit que certains aménagements doivent faire l'objet d'une information ou d'un avis des représentants du personnel ; mais en s'adressant aux Comités d'entreprise, et non aux organisations syndicales. Ce décret consacre donc nettement la perte d'influence des organisations syndicales des salariés dans la profession.

Pour le patronat des banques AFB, il s'agit d'une victoire. En effet, l'AFB considérait que la rigidité des horaires constituait un des éléments de cette concurrence déloyale qu'il dénonce : ni le Crédit Agricole, ni La Poste ne sont tenus d'appliquer ces horaires.

Pourtant, plusieurs banques AFB avaient négocié au coup par coup la mise en place d'horaires plus souples ces dernières années ; c'est pourquoi on peut s'interroger sur l'importance réelle de cette victoire symbolique : ce n'est pas la souplesse des horaires qui rendra les dirigeants des banques AFB plus aptes à vendre des services à forte marge ! En effet, ces banques ont créé sans difficultés particulières des filiales (ou des établissements plus ou moins intégrés) proposant la gamme des services de la "banque à distance" qui paraissent aujourd'hui adaptés à une demande de consommateurs "moyen – haut de gamme", comme disent les responsables marketing de ces banques.

### 2.3.3. "Surbancarisation" et densité comparée des réseaux en Allemagne, France, Grande Bretagne

Parmi les banques à réseaux, on distingue deux groupes en France : les **banques commerciales**, dont les plus connues sont le Crédit Lyonnais, la Banque Nationale de Paris et la Société Générale, toutes membres de l'AFB, qui ont pour caractère commun d'être extrêmement centralisées, qu'elles soient détenues par l'Etat ou par des actionnaires industriels ; et les **banques mutualistes et coopératives**, qui sont essentiellement le Crédit agricole, le Crédit mutuel et le Crédit coopératif (les Caisses d'épargne conservent un statut particulier d'"établissements à but non-lucratif", mais peuvent être assimilées à ce second groupe pour la commodité de la démonstration). Ce second groupe se caractérise par le fait qu'il s'agit de banques assez (ou très) décentralisées ; détenues, en partie, par leurs clients.

Le débat sur la surbancarisation est double. Il porte d'une part sur des faits objectifs, ou au moins comparables (y a t il plus de guichets en France qu'ailleurs, pour des fonctions remplies équivalentes ?) ; et d'autre part sur des querelles politiques : les banques AFB soutenant qu'une partie de leurs problèmes de rentabilité sont liés à la présence du secteur mutuel et coopératif, dont la présence est très dense sur les métiers de la banque de détail.

On peut y ajouter un troisième argument, développé par Marc Vienot<sup>313</sup>, président de la Société Générale, qui, contre la densité, se prononce pour "la sélection naturelle". A propos du Crédit Lyonnais (*"Je ne suis pas un maniaque qui ferait une fixation sur le Crédit Lyonnais, mais je militerai jusqu'au bout pour que sa survie se fasse à un coût minimal. Il est tout de même extravagant qu'il n'y ait jamais eu d'audit indépendant de cette banque qui a coûté 100 milliards de francs à la collectivité"*) ou des autres banques et du rôle de l'Etat : *"(il subsiste) trop de banques assistées, soutenues à bout de bras par l'Etat. Il faut arrêter de bloquer la sélection naturelle. Et c'est bien le contraire qui se passe. Prenez l'exemple de la Marseillaise de Crédit. L'Etat la renfloue de 1 milliard de francs. Elle en profite aussitôt pour prêter à 6,50%, donc pour nous faire de la concurrence déloyale"*.

### 2.3.4. Surbancarisation et densité : les arguments

**La France** a longtemps conservé un réseau très dense d'agence plutôt petites. En effet, les clients choisissent la proximité d'une agence comme premier critère, avant sa taille. 55 % de l'ensemble des succursales bancaires en France emploieraient moins de 8 personnes<sup>314</sup>.

**En Angleterre** : deux groupes sont devenus récemment concurrents : les banques commerciales qui regroupent les 5 principales (Barclays, Lloyds, Midland...) et représentent 69 % du total des 19 000 agences, et les Building societies (Halifax BS, Abbey national, Nationwide BS...) qui contrôlent le reste.

La tendance en Angleterre et à la rationalisation des réseaux : on estime que de 1988 à 1995 le nombre des succursales aura diminué de 2% par an.

---

313 Interview dans Libération, 6 Octobre 1995

314 D'après une étude d'un cabinet britannique RBR, retail banking research, cité dans Hours, op. Cit.

**En Allemagne :** trois groupes doivent être distingués : les banques commerciales (Deutsche, Dresdner et Commerzbank) ; les Caisses d'épargne ; et les banques coopératives.

Le réseau des agences est l'un des plus denses du monde puisqu'il existerait une agence pour 1600 personnes environ en Allemagne, alors qu'en Angleterre il existerait une agence pour 3 000 personnes et une pour 2 200 environ en France (Evaluation OCDE 1993). D'autres sources paraissent montrer pourtant que les chiffres sont extrêmement proches : Selon Arthur Andersen, le nombre d'habitants par agence serait de 1070 en Allemagne, 1436 en Grande Bretagne et 1331 en France<sup>315</sup>.

La question de la densité du réseau reste liée au comportement des clients. Ils aiment conserver des relations de proximité avec leurs banques, comme le montre, par exemple, l'étude du Boston Consulting group<sup>316</sup> en Angleterre sur les risques commerciaux liés à des fermetures d'agences. En résumé, le BCG montre que la fermeture de 20 % des agences d'un grand réseau de "retail banking" ne produirait sans doute pas plus de 2 % d'économies, car la plupart des charges de clientèle subsistent, alors même que certains clients changeront de banque pour conserver des relations humaines avec leur banquier... Mais, soutient une autre étude, la banque ne perdrait pas plus de 3% de ses clients ! Bref, on prouvera tout et son contraire ; sauf à tenter de comprendre les tendances lourdes : les agences coûtent trop cher ; les services standardisés peuvent se vendre par téléphone. Donc le nombre des agences continuera de diminuer.

A noter enfin que selon IBCA<sup>317</sup>, la surbanarisation française n'existe pas dans la mesure où il existerait six fois plus de banques en Allemagne qu'en France, et à peine moins en Grande Bretagne qu'en France. Ceci reflète plutôt des stades différents dans le mouvement de concentration des banques de détail, et a peu de rapports avec une sur-offre éventuelle.

#### 2.4. Résultats comparés

Jean Arthuis, ministre des Finances jusqu'en juin 1997, déclarait en début d'année que 1997 serait "l'année de la réforme du secteur bancaire", en décrivant les trois secteurs sur lesquels porteraient l'effort : la modification du décret de 1937 sur l'organisation du travail (la réforme est adoptée) ; la réforme du statut des Caisses d'épargne (une décision interne aux Caisses dessine les contours de la future réforme, qui nécessite une loi) ; et l'adaptation d'une fiscalité bancaire jugée "lourde et contre productive". Le changement de gouvernement en Juin 97 aura peu changé ces priorités ; il est certain que la réglementation devra évoluer rapidement, afin que les banques en France retrouvent une certaine vigueur. Car la profession traverse une crise interminable, qui met les banques françaises dans une situation extrêmement périlleuse vis à vis de l'étranger.

#### Comparaisons européennes : la base IBCA

---

315 selon l'étude citée dans "Le système bancaire français", rapport du Commissariat général au Plan, Octobre 1996, annexe 5,1

316 BCG : "Retail banking : will pruning branches kill the tree ? – An analysis of the impact of closing branches", déc. 92

317 Une synthèse de l'étude IBCA figure dans Les Echos du 23 et du 24 Juin 1997

L'agence de notation IBCA a publié pour la première fois en 1997 une étude comparative, à partir des données qu'elle traite depuis des années<sup>318</sup>. Ses deux classements comparatifs consistent à montrer les performances des 100 premières banques européennes à partir des deux critères qui intéressent les marchés :

- d'une part la rentabilité des capitaux : c'est la notion qui compte en priorité pour la valorisation boursière ;
- d'autre part le rendement de l'exploitation : calculé avant prise en compte des risques sur encours, il indique notamment l'efficacité du management.

#### 2.4.1. Retour sur fonds propres :

Même en tenant compte des particularités des marchés domestiques, il est frappant de constater que parmi les 10 meilleures banques figurent 6 banques anglaises et 3 suédoises. C'est à dire, pour les anglaises, celles qui ont connu un " big bang " des marchés financiers bien avant la France ; qui ont subi une crise grave, mais en sont sorties très rapidement ; et affichent des bénéfices récents qui ont été dopés par les activités de détail, très modernisées en Grande Bretagne.

Les meilleures françaises en termes de rentabilité sont le CPR (petit établissement de moins de 2000 salariés), et Paribas : deux banques qui n'ont aucune activité de détail. Les premières banques françaises en valeur absolue (le Crédit agricole et la Société générale) sont au milieu du tableau pour le rendement des fonds propres ( 59<sup>e</sup> et 47<sup>e</sup> rang).

#### 2.4.2. Rendement de l'exploitation :

La couverture des frais généraux par les revenus est spectaculaire dans les banques britanniques, et montre que ces banques maîtrisent particulièrement bien leurs coûts : elles tirent en outre une part de bénéfice important de leurs activités de détail (notamment Abbey National et Lloyds TSB). Ceci est lié en partie aux restructurations drastiques qui ont déjà eu lieu, et qui ne sont pas terminées.

Pour la France, la couverture des frais généraux par les revenus de l'activité est médiocre, comme en Italie. Mais l'étude montre aussi de façon peu contestable que **les banques de l'économie sociale (Crédit mutuel, Crédit agricole, Banques populaires) ont des résultats d'exploitation nettement meilleurs que la moyenne des banques AFB**. On verra ci-dessous que ceci peut être lié à la fois à des modes de management différents, et au fait que ces banques ont commis moins d'erreurs pendant la crise de l'immobilier.

Les banques françaises sont-elles moins productives que les autres ? malgré les " rigidités " dont se plaint l'AFB, de nombreux experts estiment que la productivité de l'outil bancaire est bonne en France ; en revanche les marges sont moins élevées qu'ailleurs. Les banquiers n'ont pas en France la même liberté qu'ailleurs de fixer les tarifs de leurs services.

Tous ces éléments se cumulent. On est tenté néanmoins de mettre l'accent sur les différences de " cultures " des réseaux bancaires, pour ce qui concerne la banque de détail. Le président de l'AFB, cité en introduction a sans doute raison de se féliciter des performances des banques membres sur les marchés. Mais ces succès impliquent sans doute que les banques AFB deviennent plus indifférentes à leur ancien métier de banque

---

318 Voir synthèse pré citée : Les Echos du 23 – 24 Juin 1997

de détail : fonction qu'assurent les banques de l'économie sociale, sans doute sous l'influence de leurs administrateurs élus.

### 3. L'insuffisance des services offerts dans trois domaines

L'accès égal aux services financiers de base sont dus à tous les citoyens, selon la directive européenne ; mais leur contenu n'est pas intangible.

L'adaptation en France de ces règles de principe n'a pas posé de problèmes doctrinaux considérables, puisque la France est un pays très "bancairisé". En outre, la profession bancaire et les pouvoirs publics ont organisé un système de surveillance, d'auto-contrôle du droit d'accès au services de base. C'est le rôle du Comité Consultatif auprès du Conseil national du Crédit qui rend chaque année un rapport sur ce thème.

Pourtant, malgré l'optimisme affiché de Yves Ullmo, secrétaire général du Conseil national du Crédit jusqu'en 1996, et qui animait ce Comité, **les cas d'exclusion sont de plus en plus nombreux** (voir *tableau des incidents*) et ne peuvent se résumer à des incidents entre banques trop rigoureuses et clients de mauvaise foi. Il s'agit d'un phénomène social, directement lié à l'évolution de la pauvreté ; et qui renforce l'exclusion sociale et professionnelle. L'un de nos interlocuteurs ayant contribué à la préparation de ce rapport décrit ainsi la situation observée dans un "quartier difficile" :

*" La plupart des personnes qui vivent sur les minima sociaux n'ont accès qu'à La Poste, puisque toutes les banques classiques ont déserté ces quartiers ; et La Poste, à la suite de directives qui ont été très bien comprises par le personnel, accepte que ces personnes se servent d'un compte d'épargne (sur lequel leur sont versés leurs allocations) comme d'un compte à vue. J'ai rencontré des personnes qui viennent le matin à La Poste, et font une heure de queue pour retirer 30 F pour les dépenses de la journée " .*

Cela dit, les exemples d'exclusion des services de base n'ont pas du tout le même sens quand il s'agit d'interdiction de chèques, qui relève du strict droit de la consommation, et de l'incapacité des banques de financer des créations d'entreprises, qui relève plutôt d'un mélange entre les problèmes culturels des banquiers et le classique refus de vente.

#### 3.1. Les interdits bancaires

En 1993, la France comptait moins d'un million d'interdits bancaires. L'année suivante, une loi sur la sécurité du chèque renforçait le système de sanction des chèques sans provisions. Le fichier recensait alors 1,27 million de personnes. En 1995, il y avait sur le fichier central des chèques (FCC), géré par la Banque de France, 1,71 million de personnes. En 1997, le nombre d'interdits dépasse 2 millions de personnes ; le pire étant que 73% de ces personnes sont " fichées " depuis plus d'un an.

Rapporté aux 22 millions de ménages, le nombre des interdits finit par représenter un phénomène d'exclusion sociale en soi. Car le plus inquiétant est leur stabilité. Pour 100 personnes nouvelles qui entrent sur le fichier, 80 seulement en sortent. 65% environ des personnes inscrites sur le FCC le sont depuis plus d'un an, et leur proportion ne cesse de grimper. Bref, une fraction importante des émetteurs de chèques sans provision s'installent dans leur situation d'interdit pour les dix ans que dure au maximum une inscription. A entendre certains d'entre eux, ce n'est pas faute d'avoir régularisé. Mais s'ajoutent aux frais bancaires pour le récidiviste, ou celui qui tarde à régulariser, les pénalités légales

(120 F. par tranche de 1000 F.). Tous ces frais qui s'ajoutent à la dette mettent la régularisation hors de portée financière.

Le Comité des usagers, dans son bilan de la loi, soulevait déjà en juin 1994 le problème de ces "interdits fossiles", observant que des auteurs de chèques impayés paraissaient "se résigner" au statut d'interdits. et soulevait le coût "complet" de la régularisation, "*rédhibitoire pour les ménages à revenus modestes*". Aujourd'hui que les chiffres matérialisent ses craintes, le Comité des usagers envisage de se pencher sur le sort de toutes les personnes "fragiles".

Catherine Maussion, journaliste qui a longtemps représenté les consommateurs au sein du Comité des usagers, s'alarme de cette "fossilisation" et du comportement des banques<sup>319</sup>. L'émetteur de chèque sans provision a trois moyens de régler son problème : payer sa dette auprès du bénéficiaire et rapporter le chèque à la banque ; alimenter son compte bancaire et attendre que le chèque soit présenté à nouveau ; ou constituer auprès de sa banque une provision bloquée. Et aussitôt que le ou les chèques sont régularisés, la banque doit radier l'interdit du fichier.

En réalité, les banques travaillent en aveugle, sur de grandes masses. Elles présentent souvent le même chèque impayé plusieurs fois et multiplient les frais (frais de rejet, frais de constitution de provision, etc.). Elles se montrent plus "*occupées à faire payer les émetteurs de chèques sans provision, qu'à les aider à sortir du fichier*", selon les dires d'un spécialiste du secteur.

A ces frais pris par la banque s'ajoute l'amende prévue par la loi, 120 F par chèque impayé inférieur à 1 000 F. Au total, d'après une enquête de Que Choisir citée par Catherine Maussion, 5,6 millions de chèques impayés auraient été émis en 1996. Sur la base d'une facturation moyenne de 2 300 F "l'incident lourd" (c'est à dire l'émission de 5 chèques impayés), les banques encaisseraient plus de 3 MaF de commissions dans ce seul secteur d'activité !.

IL s'agit donc d'un domaine où **la standardisation des services de base, l'anonymat des procédures fait des ravages**. Il manque, à l'évidence une double opération pédagogique : vis à vis des employés de banque, dont on ne peut exiger à la fois productivité et attentions personnalisées à des clients non rentables. Et vis à vis de ces clients,

*" trop cocoonés, pendant trop longtemps, par un droit de la consommation hyper protecteur ", soutient l'un de nos interlocuteurs anglais. " Allez voir les money lenders, les Sharks, les requins, prêteurs au coin de la rue chez nous : si vous ne remboursez pas, ils viendront chez vous avec la batte de base ball. Et le métier de prêteur sans être banquier n'est pas interdit en Grande Bretagne ".*

Le CNC et la Charte ; les insuffisances des " services de base "

La charte dite des "*services bancaires de base*" a été établie et adoptée par le Comité consultatif du Conseil national du Crédit, qui rassemble des représentants de la profession et des consommateurs. Le 9 Juin 1992, le Conseil de l'AFB a décidé d'adhérer à la Charte, en précisant qu'elle lui paraît "*réaliser un important progrès dans le sens d'une meilleure compréhension entre les banques et leurs clients , en particulier les plus mo-*

---

319 Voir notamment Libération du 29 Avril 1997

*destes d'entre eux* <sup>320</sup> et invitait les banques à appliquer les règles établies par la Charte. On notera à cet égard que la création de cette Charte, dans l'esprit de l'AFB, complète de façon volontaire le "droit au compte" qui est établi par la Loi bancaire (Art 58 : voir plus loin la procédure). Plutôt que de laisser le législateur préciser le contenu de ce droit au compte, la profession a préféré aller plus loin de façon volontaire ; mais en gardant un flou assez dommageable sur le contenu minimum des "services de base" qui doivent être proposés aux "clients modestes".

- *L'ouverture du compte* : il s'inscrit "dans le cadre de la liberté contractuelle, et il n'y a pas de droit au chéquier". Donc les banques peuvent refuser à certaines personnes d'ouvrir un compte. Mais si elles acceptent de l'ouvrir, dit l'AFB, elles doivent fournir les mêmes prestations à tous les clients : c'est à dire une carte de retrait, la faculté des payer à distance, des Relevés d'identité bancaire, et des chèques.
- *Fonctionnement du compte*. L'essentiel consiste de la part de l'établissement à fournir au client des moyens de paiement scripturaires : cartes de retraits, essentiellement, qui doivent être gratuits.

L'essentiel vis à vis de personnes en difficulté consiste de la part de la banque à ne décider

*"qu'avec un préavis raisonnable, donnant l'occasion d'un entretien préalable, (...) de modifier la gamme initialement convenue, en cas de changement de comportement du client l'utilisation"... des services mis à sa disposition.*

- *Fermeture d'un compte*: la banque ne doit pas lier la fermeture d'un compte au refus d'une offre commerciale ; ni fermer un compte parce que le solde moyen est trop faible ; et respecter un délai : "par exemple 30 à 45 jours minimum" ; et rappeler au client le "droit au compte" organisé par l'art 58 de la loi bancaire.
- *Mise en œuvre*: c'est l'enquête annuelle du Comité consultatif. Après l'adoption de la Charte des services de base en 1992, il était logique que le Comité tente de contrôler si ce droit était effectif. D'ou l'enquête annuelle, gérée par l'AFB, qui permet de suivre le nombre d'incidents entre les banques et leurs clients. On passe en deux ans (92 – 94) de 46 000 à 57 000 "réclamations" environ<sup>321</sup> ; la plupart portant sur le fonctionnement de comptes à vue, y compris la monétique. Les réclamations des clients naissent de chèques volés ou perdus, de cartes de crédit égarés, et portent sur les écritures contestées, sur les délais et les frais facturés par la banque.

Ce bilan peut paraître idyllique. Sur plusieurs millions de comptes en banque, il n'y aurait donc que quelques dizaines de milliers de difficulté ? En fait, le résultat n'est bon que parce qu'il ne porte pas sur l'ensemble de la problématique. Car ceux qui ne **parviennent pas à devenir clients** d'une banque ne figurent évidemment pas dans l'enquête!

---

320 Souligné par nous. Le Comité consultatif auprès du CNC est créé par l'art 59 de la Loi du 4 Janvier 1984 (la Loi bancaire)

321 Précisons qu'il ne s'agit que de "réclamations" exprimées notamment par des courriers. Le contentieux ne figure pas dans cette enquête.



### 3.2. Les surendettés (Lois de 89 et 95)

Parmi les mesures de protection des clients des banques, la loi sur le surendettement, depuis le début des années 90<sup>322</sup>, a permis de contrôler les principaux abus en la matière. Après une législation d'origine socialiste, la droite parlementaire a adopté en 1995<sup>323</sup> des modifications qui tiennent compte des réclamations des banques.

#### 3.2.1. Procédure

En cas d'incapacité d'une personne physique à rembourser des crédits, des négociations peuvent être menées par des commissions locales dites de surendettement, qui analysent la capacité du débiteur à rembourser, y compris sur une plus longue période, et recommandent aux créanciers d'accepter un plan de conciliation. Les pouvoirs de conciliation vont assez loin, puisque ces commissions peuvent non seulement demander que le prêt soit prorogé, mais aussi une baisse du taux d'intérêt fixé au départ. En revanche elles ne peuvent annuler une dette. Cinq ans après l'entrée en vigueur de la loi, les résultats sont plutôt bons, puisque la conciliation aboutit dans deux cas sur trois à la signature d'un plan conventionnel dans les trois mois. Ce qui signifie que chacun aura " fait un effort ", le débiteur en reprenant des remboursements souvent allégés ; et les créanciers en acceptant un allongement de la période de remboursement, et parfois une baisse du taux d'intérêt.

**Pouvoirs du juge** : le juge peut rendre obligatoire un plan établi par la Commission de surendettement et qui n'aurait pas été accepté. Il exerce un contrôle sur son bon déroulement.

#### 3.2.2. Bilan de la Loi sur le surendettement.

La Loi du 31 décembre 1989 est faite pour régler des situations marquées par

*" l'impossibilité manifeste pour le débiteur de bonne foi de faire face à l'ensemble de ses dettes "* (art 1 de la loi).

De 1990 à 1994, les Commissions de surendettement créées par la loi ont été saisies de quelques 365 000 demandes d'intervention ; pour l'essentiel par les débiteurs, avec une relative stabilité des demandes sur les premières années : le nombre de dossiers déposés en 1994 est pratiquement le même que celui de 1991 (un peu plus de 68 000 dans l'année). En revanche l'année 96 montre une très inquiétante progression des demandes, qui passent de 70 000 en 1995 à presque 94 000 l'année suivante.

Les Commissions ont accepté près de 90% des dossiers ; et, fin 94, avaient élaboré 156 500 plans conventionnels, dont 85% se déroulent sans incident. Le Comité consultatif estime ce bilan extrêmement positif. La Banque de France estimait au printemps 1997 que sur 500 000 dossiers traités par les Commissions depuis 1990, le taux de succès est de 62%.

---

322 Loi N° 89-1010 du 31 Décembre 1989, sur les situations de surendettement, dite " Loi Neiertz "

323 Loi du 8 Février 1995 " relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative ", complétée par un décret du 9 mai 1995. Nous nous servons ici de l'Avis rendu par le Comité consultatif ( ou comité des usagers) sur ces deux textes, publié dans le Rapport 1994-95 du Comité consultatif au Conseil national du Crédit

Une appréciation plus qualitative a été faite par le CREP<sup>324</sup>, à la demande du Comité. L'étude porte sur trois échantillons de ménages ou de personnes surendettées dont les situations personnelles et les réactions ont été analysées.

- **Caractéristiques** : la population des surendettés est composée de personnes plutôt jeunes, avec des employés et ouvriers sur représentés ; ainsi que des chômeurs ; plus souvent locataires que la moyenne ; avec plus d'enfants à charge ; et une partie de revenus sociaux très supérieure à la moyenne, mais un niveau de revenu global peu inférieur.
- **Attitudes** : si 90% des enquêtés en face à face reconnaissent que *" l'argent leur cause beaucoup de soucis "*, trois sur cinq disent aussi que *" moins on y pense, mieux on se porte "* ; et près de la moitié envisagent de recourir au crédit *" en dépannage temporaire "* ou même *" pour rembourser des dettes "* !.

Il est intéressant de rapprocher ces attitudes de l'origine du déclenchement de l'incident. Sur près de 800 dossiers étudiés, le CREP les répartit subtilement en deux groupes : les surendettés " passifs ", c'est à dire victimes d'un incident (chômage, maladie, accident, séparation, divorce...) sont 58 %, et les " actifs ", c'est à dire ceux qui ont emprunté et n'invoquent pas de circonstance extérieure : 42 %.

- **Origine des dettes** : ils deviennent surendettés pour des raisons qui se cumulent. A peu près à égalité apparaissent des crédits à la consommation (pour 97 000 F en moyenne) et un encours de prêts immobilier de 285 000 F en moyenne. Mais à cela s'ajoute dans la majorité des cas un passif, qui n'est pas né de crédits mal contrôlés, mais d'autres dettes (fiscales en général).
- **Capacité de remboursement** : le travail fait par les Commissions consiste, sur un arriéré de 270 000 F en moyenne, à faire passer la charge de remboursement de 6 000 à 3 000 F par mois en moyenne ; de façon à laisser 3 200 F en moyenne de ressources correspondant à une sorte de " minimum vital ", le " reste à vivre ", selon l'expression imagée et devenue courante dans les négociations<sup>325</sup>. Mais les faits prouvent que moins de 30% des personnes ayant accepté un plan parviennent, du moins au début des remboursements, à préserver ce minimum vital. Comment survivent elles ? l'étude ne le dit pas.
- **Contenu des plans** : la contrainte est telle qu'il faut en moyenne 10 ans pour apurer un passif ! C'est pourquoi on ne peut juger réellement de l'efficacité de cette loi dès maintenant. L'optimisme affiché en 1995 par la Banque de France était d'autant moins bienvenue que les situations empirent aujourd'hui à vive allure.

Les plans comprennent en général une réduction des taux d'intérêt : de 4 points en moyenne sur des dossiers étudiés par le CREP fin 94 : ils passaient de 13 % à 9 %, ce qui paraît raisonnable pour l'époque. En outre la durée des crédits à la consommation est allongée ; mais plus rarement celle des prêts immobiliers. Rappelons que ceux ci sont très longs, puisque les prêts PAP par exemple peuvent dépasser 20 ans.

---

324 CREP : Centre de recherche sur l'épargne. Un résumé de l'étude est publié dans le rapport annuel du Comité consultatif de 1994-95.

325 Ces chiffres sont des moyennes très grossières : voir l'étude pour les détails. On notera que les Commissions sont très pragmatiques dans leur travail et ne sont pas tenues par des montants standard ou des barèmes : elles ne laisseront pas la même somme à des personnes accédant à la propriété, s'il est possible de " sauver " le prêt et la maison, ou à des locataires ; etc.

- **L'abus de faiblesse** : les rapports récents du Comité consultatif ne font pas allusion aux découvertes les plus scandaleuses mises au jour dans les débuts d'application de la loi Neiertz. En effet, les premiers dossiers, en 1990, réglés par les Commissions, montraient que des vendeurs de sociétés de crédit spécialisés dans les prêts à la consommation poussaient leurs clients à s'endetter au delà de leurs capacités de remboursement ; et dans certains cas abusaient de la crédulité et de la faiblesse de personnes âgées, ce qui constitue un délit pénalement réprimé.

### 3.2.3. Le contexte de la Loi Neiertz : la pression commerciale

Il est évidemment très délicat d'évaluer ce qui relève de la liberté individuelle, y compris celle qui consiste à s'endetter stupidement, et ce qui relève de la nécessaire protection par la loi de citoyens en position de faiblesse. Les circonstances qui entourent le vote de la loi en 1990 expliquent en partie son efficacité immédiate.

En effet, le crédit aux particuliers augmente très vite dans les années 85-86 (+ 21 % ; + 39 %), sous la pression de deux facteurs :

- le désencadrement du crédit à partir de 1984 permet aux banques de créer de nouveaux produits, d'élargir leur offre
- une vraie concurrence se développe puisque des banques européennes s'installent en France. Elles sont habituées, sur leurs propres marchés, à pratiquer des méthodes de vente très agressives, inconnues en France. En 1987, le taux d'endettement des ménages en France (33 %) est d'ailleurs beaucoup plus faible que les taux anglais (66%) ou américains (64%) qui vont encore augmenter.

Mais la vieille autocensure française sur le crédit, sa connotation négative, la prudence traditionnelle, assez paysanne, de personnes " aux revenus modestes " disparaît peu à peu sous l'influence de l'offre. Le crédit revolving entre dans les mœurs ; qui signifie que l'on peut vivre en permanence " à découvert " . En 1992, la Banque de France constate qu'il y a cinq crédits différents dans la moitié des dossiers déposés devant les Commissions de surendettement, sans compter les charges de la vie courante. Dès 88, les banques estiment que leurs créances douteuses représentent quelques 7,4% de leurs encours sur ce type de clients.<sup>326</sup> Mais les premiers créanciers concernés sont des sociétés spécialisées de crédit à la consommation (Cetelem, Sofinco, Cofidis, Finaref) qui sont présentes dans la moitié des dossiers, ce qui est nettement supérieur à leur part de marché. Cela signifie sans aucun doute que les méthodes de vente de ces sociétés spécialisées sont beaucoup plus agressives que celles des banques traditionnelles, dans lesquelles subsiste une certaine relation personnelle avec le client. On connaît souvent le patrimoine et les revenus du client. Donc on ne lui " sur-offre " pas ce qu'il ne pourra pas rembourser.

Tout converge pour montrer une fragilité spécifique de personnes " victimes " de cette sur-offre, perdant leurs repères moraux intimes et leur prudence. L'enquête montre que les surendettés ne sont pas beaucoup plus pauvres que la moyenne (il y a peu de " cas sociaux " typés dans les échantillons étudiés) ; mais ils s'endettent plusieurs fois ;

---

326 Cité dans : " Evaluation de la Loi sur le surendettement des particuliers ", institut national de la Consommation, Fev 1995. L'information est également traitée dans la publication du ministère des Finances, " Les Notes bleues de Bercy ", N° 113, du 16 au 30 Juin 1997

et, dans les entretiens, envisagent même une " cavalerie " qui consiste à se réendetter pour payer les dettes précédentes...

### 3.3. Les créateurs d'entreprises

- **Pertinence de l'échantillon** : Insistons à nouveau sur ce point : les créateurs d'entreprise sont évoqués ici comme une catégorie particulière de clients des banques –ou du système de crédit en général. Il s'agit d'analyser les difficultés spécifiques qu'ils rencontrent ; d'étudier s'ils sont exclus de l'accès aux services financiers de base auxquels tous les citoyens devraient avoir accès. Mais il est clair dès le départ que :
- Leurs difficultés n'ont pas grand chose à voir avec celles de personnes pauvres ou socialement exclues qui n'ont pas accès à l'ouverture d'un compte ;
- Le savoir faire de la banque, l'interlocuteur bancaire du créateur d'entreprise ne sont pas les mêmes que dans le cas ci dessus.
  - **Différences d'analyses juridiques** : Au sein des services financiers de base, le droit d'accès, par exemple, au compte chèque et à la carte de paiement est une règle dont les modalités d'application relèvent de l'ordre public ; et donc c'est l'Etat, garant de l'ordre public, qui doit garantir l'effectivité de ce droit. (voir commentaire sur la Loi bancaire, art. 52). En revanche le droit au crédit, et a fortiori au crédit accordé à une activité professionnelle, ne peut s'analyser de la même façon. Il s'agit plutôt d'une prestation globale de services dans laquelle s'insère le crédit ; et c'est dans l'échange entre les parties que se noue la relation ; qui est contractuelle donc égalitaire selon les bases du droit civil. La limite du refus du crédit est alors le refus de vente (règle du droit commercial qui ne s'applique pas aux services financiers, dans l'état actuel du droit).
  - **Financement de la création d'entreprise : Une incompréhension profonde entre les banques et les entrepreneurs.** Les rapports difficiles entre les uns et les autres peuvent se résumer (et caricaturer) de la façon suivante :
- Les créateurs d'entreprise rencontrent des banquiers trop tôt par rapport à l'état de préparation de leurs projets ; c'est à dire avant d'avoir réellement pris conseil auprès des réseaux d'accueil spécialisés ;
- Donc les banquiers estiment, à juste titre, ces projets insuffisants, mal préparés, peu crédibles ; donc peu " bancables ". Et ils estiment qu'ils perdent beaucoup de temps dans l'analyse de ces projets !
- Ceci permet aux apprentis-créateurs d'estimer les banquiers incompétents ou que, selon l'adage, " ils ne prêtent qu'aux riches " ; ou encore qu'ils " ne vous proposent de parapluie que quand il ne pleut pas ".

Ce contentieux, ancien, repose à la fois sur des difficultés objectives et des fantasmes.

- Il est vrai que les banques ont perdu beaucoup d'argent dans le financement des jeunes entreprises, à la fin des années 80, et que ces jeunes entreprises sont nombreuses parmi les dépôts de bilan. Il est vrai également que les coûts de transac-

tion<sup>327</sup> sont très élevés, puisqu'il faut autant de temps pour décider d'un prêt à 100 000 F et d'un prêt à 1 MF.

- Les fantasmes relèvent d'une grande ignorance réciproque. Car les créateurs se comportent souvent comme s'ils pouvaient obtenir d'un banquier qu'il partage avec eux les risques de la création ; ce qui est absurde. Symétriquement, parmi les réseaux bancaires se répand l'idée que la création d'entreprise est un métier impossible, trop coûteux et trop risqué ; et en outre il est interdit par la stratégie actuelle des banques à réseau : il faut fermer les petits comptes, y compris ceux des créateurs ou de petites entreprises.

Mais face à ces difficultés, connues depuis longtemps, il faut présenter l'enjeu. Il est à la fois culturel (éduquer les interlocuteurs) et macro économique (la contribution de la création d'entreprise à la création d'emplois est essentielle).

### 3.3.1. Typologies des créations d'entreprises<sup>328</sup> :

- **Nombre** : il y a environ 280 000 nouveaux chefs d'entreprises en France chaque année, dont 45 000 ont repris une entreprise. Même si l'on tente de réduire la statistique aux créations pures il reste 150 000 à 200 000 entreprises créées, ex nihilo, en une année en France, et contribuant à la création de nombreux emplois : il subsisterait environ 450 000 emplois nets 5 ans plus tard, directement issus de ces entreprises créées (création + reprise) ; y compris en tenant compte des sinistres.
- **Types** : André Letowski, synthétisant plusieurs études, montre que deux-tiers des créateurs ne sont pas réellement "entrepreneurs". Soit ils ont créé "faute de mieux", ce qui est souvent le cas des chômeurs créateurs ; soit ils ont créé à partir de leur expérience antérieure, leur maîtrise d'un métier, mais ils ne désirent pas développer. Ils ont changé de statut, et continuent dans le même métier.

Le tiers restant se répartit entre :

- "créateurs ambitieux" souvent anciens cadres ou ingénieurs, capables de mobiliser des fonds significatifs, et montrant une nette volonté de développer et de créer des emplois : cette population avait été définie comme celle des "créateurs multiplicateurs" dans les enquêtes menées par Jacques Kochanski en 1986 ;
- innovateurs : il s'agit des 1000 créateurs par an qui entreprennent sur une "niche" technologique, dont 200 à 300 sont aidés chaque année par l'ANVAR<sup>329</sup>.
- **Contribution à la création d'emplois nets** : elle est essentielle<sup>330</sup>. Nul besoin de revenir sur ce point. Il s'agit bien d'emplois nets, et non de déplacements

---

327 Nous utilisons ici la traduction littérale de Transaction costs, expression usuelle dans la littérature anglo-saxonne pour désigner, en analytique, l'ensemble des coûts de production attachés à tel ou tel type de prêts.

328 L'alinéa qui suit reprend quelques éléments d'information donnés par André Letowski (responsable de l'ANACE, et le meilleur connaisseur en France de la démographie de la création d'entreprise) lors de la réunion Inaise du 4 novembre 1996. Une note d'André Letowski sur la création d'entreprise figure en annexe de l'étude Inaise pour la DGV : "Les instruments financiers de l'économie sociale en Europe et la création d'emplois"

329 ANVAR : Agence nationale pour la valorisation de la recherche qui finance à risque l'innovation, notamment technologique, avec des capitaux publics.

330 Voir notamment : "le devenir des entreprises créées en 1987", Notes bleues de Bercy, N° 42, Juillet 1994 (il s'agit d'un commentaire sur le "panel Viennet"). Voir aussi : "Création

d'emplois, comme dans le cas des CIE<sup>331</sup>, ou d'autres mesures d'aides qui "déplacent l'ordre des chômeurs dans la file d'attente", selon les commentateurs spécialisés sur le CIE.

D'ailleurs, sur longue période, la contribution des PME et surtout des petites entreprises est décisive en matière d'emploi. Sur les 40 000 emplois nets créés l'an dernier en France, l'essentiel était créé par de petites entreprises de service de 6 à 20 salariés. De 1983 à 1993, sur une augmentation nette des effectifs salariés de 3,3 %, les effectifs ont diminué dans les grandes entreprises et augmenté dans les petites et moyennes<sup>332</sup>.

- **Taux de sinistres** : il est de 50 % à cinq ans ; tout le monde connaît aujourd'hui ce chiffre ; c'est le slogan préféré des banquiers ; et il semble en outre (selon Letowski) qu'il soit valable pour l'Europe entière. Il mérite pourtant deux nuances.
  - D'une part le drame n'est pas tant que ce taux soit élevé, mais qu'il reste à peu près constant depuis plus de 15 ans. Toutes les études confirment que les jeunes entreprises sont les plus fragiles et d'ailleurs représentent la moitié des quelques 60 000 faillites enregistrées en 1995<sup>333</sup>.
  - D'autre part ce taux recouvre des réalités très différentes. La survie et le développement des jeunes entreprises sont liés à des variables aujourd'hui connues et maîtrisées :
    - Le conseil acquis avant la création est un facteur de succès chiffré dans des études systématiques.
    - Les chances de survie augmentent avec la taille initiale de l'entreprise
- créer une entreprise dans le métier que maîtrisait déjà l'entrepreneur est également un facteur de succès.

Pourtant les réseaux d'aide, d'appui, conseil et formation à la création d'entreprise restent encore aujourd'hui très faibles : 20 à 30% des créateurs auraient reçu appui ou conseil avant de créer leur entreprise. Alors que, logiquement, le taux d'échecs des créations qui passent par les réseaux de conseil est divisé par deux.

Ceci signifie qu'un *scoring* soigné des entrepreneurs permettrait aux banquiers intéressés de diviser par deux ou par trois leur risque statistique. Mais au prix **d'une politique d'alliance réelle et exigeante avec les réseaux d'appui et de conseil.**

### 3.3.2. Besoins financiers exprimés et difficultés d'accès aux prêts bancaires. Les données.

Il est certain que les quelques milliers d'entrepreneurs ambitieux, qui relèvent de l'ANVAR ou de la Silicon Valley, ont des problèmes financiers considérables, et auront du mal à convaincre des banquiers de les suivre dans leurs projets. Mais ces problèmes n'ont rien à voir avec ceux d'un travailleur immigré, qui veut seulement créer et gérer

---

d'entreprises : des effets modestes mais irremplaçables", Centre d'études de l'emploi, mars 1994, N° 2

331 Contrat initiative Emplois : crée en 1995 et réservé aux chômeurs de longue durée ; la mesure la plus coûteuse en matière de "déplacement dans la file d'attente"

332 Sources : UNEDIC et enquête UFB-Locabail citées dans Les Echos du 15 5 97

333 La démonstration chiffrée figure dans la série d'études ENREC-INSEE surnommée "Panel Vennet". L'argument est repris (une fois de plus !) dans le rapport du député des Ardennes Philippe Mathot publié au début de l'année 1997

une boutique ou un petit service, qui lui permettra de se créer un revenu personnel : c'est le type de création financé par l'ADIE (voir plus loin).

Dans les deux cas, nous disposons d'informations très incomplètes sur l'attitude des banques, car, jusqu'à une date récente, elles n'étaient pas capables de donner des analyses fiables de leurs encours sur ces cibles.

Voici toutefois **deux exemples** :

- **Ile de France** : L'ANCE<sup>334</sup> a fait réaliser une enquête auprès de 125 créateurs d'Ile de France<sup>335</sup>. Il fallait pour répondre aux critères de l'étude être " créateur pur " (par opposition aux repreneurs d'entreprises, souvent considérés comme plus fortunés et expérimentés), avoir préparé son projet de manière convenable, disposer d'un capital inférieur ou égal à 200 KF.

39% des projets requéraient des besoins de financement supérieurs à 200 KF. 69% des créateurs avaient contribué pour 30% au moins à ces besoins. Près de 65% des projets bénéficiaient d'une aide financière non bancaire, ACCRE<sup>336</sup> ou autre, représentant pour ¼ des candidats plus de 30% des besoins de financement.

Pour 70% des demandes d'emprunt à terme, les montants souhaités représentaient au moins 30% du financement total. 43% des créateurs ont demandé un crédit à court terme représentant, dans 42% des cas, entre 10 et 30% du financement total. Donc a priori, les montants de demandes d'emprunts restaient dans les normes et ratios formels des banques : pas plus de fonds empruntés que de fonds propres.

Résultat : 36% des porteurs de projets ont essayé un refus total de financement. 10% ont obtenu un prêt inférieur à leurs besoins (source probable de difficultés ultérieures pour le créateur et pour la banque) ; 59% ont dû contacter entre 2 et 5 banques pour trouver un financement. Enfin, 36% des créateurs ont rencontré plus de deux agences bancaires qui ont refusé de leur ouvrir un compte. Pour justifier leur refus, 12% seulement des banques ont mentionné des lacunes du dossier. En revanche, 35% ont déclaré ne pas financer la création d'entreprises, et 31% ne pas financer les entreprises de moins de deux ans. : c'est au sein de ce petit groupe que l'on pourrait éventuellement plaider le refus de vente (si ce délit était applicable à la profession).

Un dernier point mérite d'être relevé : 5% seulement des créateurs interrogés se sont adressés à une banque recommandée par une structure d'accueil de créateurs.

- **Enquête nationale** : faite en 1994 auprès de 30 000 créateurs, elle donne uniquement des résultats ; mais elle ne montre pas combien de refus il y a eu avant l'obtention d'un prêt.

---

334 Agence nationale pour la création d'entreprise, créée en 1979, elle dépend du ministère de l'Industrie, et a été transformée en APCE en 1997

335 Un résumé de l'étude a été publié dans la Lettre de France Initiative Réseau, N° 45 de Décembre 1995.

336 ACCRE : Aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprises. Il s'agissait d'une modeste subvention publique (32 000 F) réservée aux chômeurs qui créent leur propre activité ou une société commerciale. Créée en 1979, souvent remaniée depuis, elle représentait au départ la perception en une seule fois du solde de l'indemnité de chômage dû à l'allocataire. De fait, elle constituait souvent l'unique apport en fonds propres de chômeurs peu fortunés. Elle a pratiquement disparu en 1997 pour les raisons d'économie budgétaire, malgré l'insistance des réseaux d'accompagnement des créateurs d'entreprises. La démonstration est pourtant faite que cette contribution publique à la création d'emploi est infiniment moins coûteuse pour les finances publiques et la protection sociale que le coûte moyen du chômeur.

- Montant des capitaux initiaux : Pour obtenir un prêt, il vaut mieux que le créateur apporte des capitaux importants. 67 % de ceux qui apportaient 500 KF ou plus ont pu bénéficier d'un prêt, contre 15 % de ceux qui n'apportaient que 100 KF ou moins.
- 49 % des commerces de bouche, 44 % des hôtels, cafés restaurants ont obtenu un prêt contre 14 % des " services aux entreprises ".
- clients : il est préférable d'avoir un clientèle locale et de particuliers plutôt que de grands clients nationaux ou internationaux.
- **Analyse des surcoûts : les raisons invoquées par les banques. (" transaction costs ").** Jacques-Henry David, le président de la toute nouvelle Banque du développement des PME, dans un article du Monde plaidant pour l'utilité de son établissement, <sup>337</sup> tente d'expliquer pourquoi les banques ne prêtent pas aux PME. Deux raisons : l'absence de culture du capital-risque, qui accompagnerait les financements bancaires (c'est bien de le répéter une fois de plus, mais même si le capital-risque était plus développé en France, il ne concernerait pas plus de quelques centaines de " start up " chaque année ; ce qui ne changerait pas profondément le paysage) ; deuxième raison : la concurrence amène les banques à resserrer les conditions des crédit qu'elles proposent. Ce qui devrait être favorable aux PME : la banque de France, dit JHD, montre que les taux en fonction de la taille des crédits moyen-long terme sont très proches (alors qu'ils ont pu atteindre 4 points dans le passé). Mais du coup, les banques sont devenues extrêmement sélectives, et

*" n'ont accepté de financer à faible taux et donc à faible marge que des entreprises présentant peu de risques "*

Aujourd'hui, explique JHD, les banques commerciales affectent à la couverture du risque Entreprises 1,5 point de marge. Le risque spécifique PME serait de l'ordre de 3 points. Et compte tenu des sinistres constatés, le risque sur la création, la transmission et l'innovation serait de l'ordre de 5 à 7 points : donc il est impossible de l'affecter aux taux ! On ne peut prêter à, disons 8,5 %, le prix du marché, augmenté de 7 % de prime de risque ! Autant ne pas prêter ...

Mais le raisonnement reste insuffisant car il n'inclut pas l'articulation nécessaire entre le micro et le macro-économique

### 3.3.3. Bénéfice macro-économique : exemple sur une région, le Nord PdC

Si l'objectif global reste de diviser par deux les coûts attachés aux sinistres, ceci ne peut avoir lieu qu'en liaison avec une politique locale ou régionale d'appui à la création. Au profit des banques, voici un exemple d'articulation entre les " coûts-macro. " et les " coûts-micro. ", faite à partir de l'analyse d'un systèmes régional d'accompagnement des créateurs d'entreprises. Il s'agit du réseau régional le plus ancien en France: en quinze ans (depuis 1980) le réseau des Boutiques de Gestion Espace, qui réunit 14 points d'accueil dans le Nord PdC, a soutenu

- la création de 3 734 entreprises
- dont 3004 sont encore en activité
- qui employaient fin 1993 environ 7 600 personnes

---

<sup>337</sup> Le Monde 29 mai 1997, page V



Il s'agit de petites et très petites entreprises, puisque sur l'échantillon suivi (âgé de un à cinq ans) 64 % des entreprises ont un seul emploi, et 4,5 % ont plus de 6 emplois. 75 % des créateurs étaient chômeurs auparavant. (Rappel : la création "spontanée" sur la région représente environ 6 500 initiatives par an).

" **L'entonnoir** " : on connaît l'importance de l'accueil, de l'initiation dans un processus lent, des apprentis créateurs. Les BG Espace assurent l'ensemble des fonctions. Diverses conventions avec les autorités publiques financent :

- des opérations de sensibilisation du public à la création d'entreprises
- l'accueil des " porteurs de projets "
- l'accompagnement individuel
- les formations, y compris des cycles spécialisés en gestion
- puis le suivi des entreprises nouvelles

Sur l'année 1993, dernière année étudiée, 3 669 personnes sont accueillies dans l'un des bureaux d'Espace, dont il résulte 475 créations employant 794 personnes. Parmi ceux-ci, les projets dans le commerce et les services sont très majoritaires : 80 % des activités créées ; 70 % des emplois initiaux

**Suivi** : Toutes les entreprises aidées sont suivies pendant 5 ans. Sur les 5 dernières années, le taux de réussite est de 85 % à 3 ans et 70 % à 5 ans, avec un net avantage aux créateurs les mieux formés, les mieux conseillés, ayant une expérience professionnelle antérieure.

Voici le **coût de chaque fonction** sur l'exercice 93 :

- l'accueil représente 1,8 MF (pour environ 3 700 personnes concernées)
- l'accompagnement individuel des " porteurs de projets " : du même ordre : 1,8 M.F.
- les formations (plusieurs cycles, y compris des cycles spécialisés en gestion) est le plus gros poste : 9,6 M.F., dont la moitié financé par l'Etat (ministère de l'Emploi)
- le conseil, facturé pour l'essentiel aux jeunes entreprises, représente 0,8 M.F.

Dans le passé, la structure des coûts est restée stable : en gros, les Boutiques de gestion Espace consacrent depuis 10 ans près de 80 % de leurs activités à soutenir la création, ou suivre de jeunes entreprises. Donc de 10 M.F. de dépenses en 1986 à 15 M.F. en 89, ce sont 8 à 12 M.F. de dépenses qui sont nécessaires chaque année pour favoriser la création de 500 (en 86) à 800 emplois (en 93), directement liés à la création de petites entreprises.

En 1993, ce sont 80 % d'un total de dépenses de 18 M.F., soit **14,4 M.F. environ dont résultent les 475 créations de l'année et les 800 emplois. Soit un coût d'accompagnement par emploi créé de 18 KF ; ce qui est dérisoire.** Si l'on estime qu'à 5 ans, 30 % de ces emplois auront disparu, le coût d'accompagnement final passerait à 26 KF par emploi maintenu ; ce qui reste dérisoire.

Face à ces dépenses, les sources des recettes montrent à la fois le talent des dirigeants d'Espace pour s'adapter aux budgets publics disponibles, et un réel partenariat (voulu ou non) entre ceux qui maîtrisent des budgets différents. En effet, l'Europe, l'Etat (pour 30 % du total et 7 sources différentes), la région, les départements, les villes, avec des objectifs et des modes de conventionnement différents, représentent quelques 80 % des recettes globales des boutiques Espace. Les recettes tirées de l'activité strictement marchande, c'est à dire la vente de prestations (conseil, formation...) aux

entreprises restent infimes par rapport au total. Ce n'est pas illogique, dans la mesure où ces entreprises sont très petites et n'ont ni les moyens ni même l'envie de se payer des prestations de ce type.

Mais l'essentiel de la démonstration consiste à prouver, s'il en est encore besoin, que **le "bénéfice global" d'une politique d'appui aux créateurs d'entreprises est peu coûteuse par rapport aux bénéficiaires** qu'en tirent chaque participant.

#### 3.3.4. La qualité des garanties financières proposées aux banques.

Deux faits nouveaux peuvent faire évoluer ces comportements de façon plus positive. L'attitude des Chambres de commerce qui, sous l'enseigne "Entreprendre en France", s'impliquent activement depuis 1995 dans l'accueil et l'orientation des créateurs. On peut supposer que la qualité des projets présentés aux banques s'améliorera grâce à leurs prestations. Mais cet accueil ne concernera dans un premier temps que 10 000 projets, moins de 10% des créations annuelles.

Deuxième élément positif : l'amélioration des systèmes publics de garantie.

À la demande de l'Etat, Sofaris, société de garantie dont l'Etat et la majorité des banques sont actionnaires, propose depuis 1995 aux principaux réseaux bancaires une garantie quasi-automatique de leurs prêts aux entreprises de moins de trois ans, à hauteur de 80% des sommes engagées ; avec un plancher d'engagement de l'ordre de 50 000 F.

Le système est excellent parce qu'il est simple. Les réseaux bancaires négocient avec Sofaris une "Convention de portefeuille" dans laquelle elles logent la totalité des prêts rassemblant telle ou telle caractéristique : par exemple toutes les entreprises de moins de tel métier ; les prêts de telle catégorie. Et Sofaris s'interdit d'examiner ce portefeuille ; sauf à vérifier deux points a posteriori :

- d'une part, la banque doit bien mettre dans le portefeuille en question tous les prêts de la catégorie. Il ne s'agit pas de réserver à la société de garantie des prêts qui seraient particulièrement risqués pour telle ou telle raison.
- d'autre part, Sofaris conserve néanmoins une exigence de scoring financier, y compris vis à vis d'entreprises en création. Et les banques sont vivement encouragées à respecter ces critères, car, à défaut, quand il s'agira de rembourser des sinistres, Sofaris serait dans la position de refuser si ces critères n'ont pas été remplis quand la banque a pris la décision de prêter.

Voici les critères Sofaris pour des prêts établis par la banque au moment de la création :

- le ratio fonds propres / endettement à terme (élargi au crédit bail) doit être supérieur à 50 %
- le ratio fonds de roulement de départ / chiffre d'affaire prévu doit être supérieur à 15 %

Après un premier exercice, les critères Sofaris deviennent :

- Cotation Banque de France (*catégorie Sécurité*)
- Echéances fiscales et sociales à jour
- Résultat avant impôt et résultat net positif
- Fonds de roulement positif
- Endettement à terme inférieur à 4 fois la MBA (marge brute d'autofinancement)
- Résultat financier inférieur à 40 % de l'EBE (excédent brut d'exploitation)

Hélas, un test sur un échantillon de quelques dizaines de petites entreprises financées dans le cadre d'un programme de soutien à l'insertion par l'économie<sup>338</sup> montrait immédiatement que ces critères n'étaient remplis que par 10 % des entreprises en question, au moment de leur création ou un an après !. Et ceci doit être vrai pour l'immense majorité des créations d'entreprises ; y compris celles qui répondent le mieux aux critères de qualité exposés plus haut.

Ainsi, la garantie doit réduire les risques de sinistres dans cette catégorie de prêts. Mais encore faut-il que la garantie ne soit pas irréaliste. Qu'elle tienne compte de la réalité du marché, sinon elle ne sert à rien !

Le président de la Banque du développement des PME, qui inclut aujourd'hui Sofaris<sup>339</sup>, plaide pour l'utilité de cette intervention " *qui doit rendre finançables des projets qui ne l'auraient pas été sans son intervention* ".

En outre, résume Jacques-Henri David,

*" ces garanties (...) sont des moyens d'incitation d'autant plus intéressants qu'ils sont peu coûteux pour le budget de l'Etat. Sur les trois premiers mois de 1997 (...) si l'on rapporte le coût budgétaire des fonds de garantie publics mis en œuvre à travers Sofaris pour aider au financement des créations et des transmissions d'entreprises, du nombre d'emplois créés ou sauvegardés par les créations ou les transmissions concernées, ce coût n'a été que de 5 000 à 10 000 F par emploi créé ou sauvegardé ".*

Le raisonnement est parfait ; encore que la prestation que représentent les 5 000 ou 10 000 F en question soit modeste ! Comment affirmer que le prêt n'aurait pas eu lieu ? Comment affirmer que les emplois sont directement liés au prêt, et n'auraient pas été créés sans lui ? Mais JHD enchaîne imprudemment :

*" C'est peu, notamment si on le compare au coût du même emploi dans le cadre de l'application de la loi de Robien (60 000 F) ou à travers le dispositif du Contrat initiative-emploi (40 000 F), et c'est beaucoup moins que le coût d'un préretraité ou d'un chômeur ".*

Mais les mesures citées n'ont rien à voir ! Il s'agit d'aides publiques directes, établies pour les motifs politiques clairs : le CIE pour aider à l'embauche de personnes en grande difficulté ; la loi Robien pour aider à la réorganisation du travail dans l'entreprise.

#### 3.4. La tentative de Crazy George : l'Etat protecteur et l'ordre public mis en cause

Les difficultés d'accès aux services financiers de base sont en principe compensés en France par un droit de la consommation assez protecteur des intérêts des clients et des usagers. Contre l'usure (c'est à dire le prêt à un taux abusif), il existe notamment des règles très anciennes qui interdisent de dépasser des taux d'intérêt de l'argent considérés comme exagérés par la puissance publique (voir ci-dessous : Les taux de l'usure évoluent automatiquement avec plusieurs indices du prix de l'argent). Ceci s'ajoute au contrôle très strict du droit de prêter, établi par la loi bancaire de 1984, qui est sanctionné par le délit d' " *exercice illégal de la profession de banquier* " , et interdit donc tout débordement dans ce domaine ; ou tout abus de faiblesse.

---

338 test interne fait au sein du portefeuille des garanties de la Fondation France Active en 1996.

339 La BD PME est née en 1996 du rapprochement entre le CE PME et Sofaris.

Mais il existait un " trou " d'ailleurs connu dans ce droit rigide, qui consiste à contourner le droit du crédit.

En 1996 s'est installé dans la banlieue parisienne le premier magasin Crazy George, qui a soulevé des tempêtes à son ouverture, puisque le ministre des Finances de l'époque a aussitôt demandé une enquête à ses services sur la conformité de la formule au droit commercial français. Car Crazy George, qui appartient à la chaîne anglaise Thorn, a trouvé une bonne façon de vendre "à crédit" sans respecter les contraintes du droit de l'usure : le magasin vend du mobilier, de l'électroménager, etc. sous la forme de " location avec option d'achat " (LOA, ou crédit bail ou leasing mobilier). Juridiquement, le contrat n'est donc pas un contrat de vente (bien que l'opération ait le même résultat) ; donc les textes légaux protégeant les consommateurs ne s'appliquent pas.

Ainsi, Crazy George peut " vendre " à " crédit " avec l'équivalent de taux d'intérêt de 30% à 80%, alors que la loi française interdit aux banques et aux sociétés de crédit spécialisées de prêter au-delà de 20 % environ (voir à la date donnée le taux de l'usure pour les prêts destinés à la consommation).

Cela dit, le service rendu est différent du crédit, et justifie en partie le prix demandé. En effet, le principe de la LOA implique qu'il n'y a pas transfert de propriété avant que l'opération soit soldée ; donc autant Crazy George viendra reprendre le frigo si le client ne paye pas sa mensualité ; autant le client peut rapporter le frigo au magasin : il perd les mensualités payées, mais il est libéré, sans autre pénalité, du solde de la dette...

C'est surtout le discours très cynique, très anglo-saxon, qui a choqué les médias et la classe politique, au moment de l'installation du premier magasin. Les dirigeants de Thorn affirmaient en effet qu'ils comptaient ouvrir une chaîne de magasins Crazy George uniquement dans des banlieues populaires, et qu'ils s'adressaient en priorité à une clientèle " de pauvres ". Mais avec un système de contrôle des clients et de récupération de créances qui laisse penser que l'on reparlera de ces magasins.

La première indignation passée, plusieurs journalistes sont retournés sur les lieux pour poser des questions aux clients de Crazy. Les réponses peuvent se résumer à ceci :

*" je sais que je vais payer ce frigo deux fois plus cher que le prix cash. Mais Crazy George accepte de me prêter, alors qu'il n'y a plus une banque pour accepter. Donc mon problème n'est pas de savoir si je peux obtenir 5 000 F à 10 % ou à 80% de taux d'intérêt. Mon problème est de trouver quelqu'un qui me prêtera 5 000 F à n'importe quel prix ".*

De fait, la société publiait en avril 1997 des chiffres sur les quelques centaines de familles ayant été clients du premier magasin ouvert à Bobigny trois mois plus tôt. Il s'agit bien, pour l'immense majorité des clients, de personnes aux ressources faibles : 70 % des clients disposent de revenus mensuels inférieurs à 8 000 F.(comparables à l'échantillon CREP cité par ailleurs) ; 12 % sont considérés comme solvables, alors que leurs ressources sont inférieures à 4 000 F par mois ; en moyenne les clients règlent des mensualités de 250 à 300 F.

Enfin les clients sont souvent célibataires ou divorcés (58%), âgés de 36 ans en moyenne, parents d'au moins 2 enfants (60%) et salariés (70%). Ils achètent d'abord du mobilier, ensuite une télévision et moins volontiers un lave-linge ou une cuisinière.

D'autres initiatives anglo-saxonnes se développent de France, qui tranchent sur une manière assez classique de traiter les problèmes de consommation des personnes sans ressources. La chaîne d'origine australienne **Cash Converters** a ouvert ses premiers

magasins en France en 1994, et a fait des émules puisque deux autres enseignes, également d'origine anglo-saxonnes tentent de prendre pied sur un marché très neuf.

#### 4. Les banques décentralisées sont influencées par le " retour sur place " (" banking for the community ")

La description faite ci-dessus de la crise des banques ne s'applique pas à tous les établissements de la même façon. Par exemple le coût extravagant de la crise immobilière a frappé surtout les banques centralisées (Crédit Lyonnais, établissements spécialisés), alors que les décentralisées (Caisses d'épargne, Crédit agricole, Crédit mutuel) en sont sorties indemnes, ou presque : le Président du Crédit mutuel insistait sur ce point<sup>340</sup> et en faisait un élément de son analyse sur l'avenir de la profession.

La coupure entre ces deux groupes ne se résume évidemment pas à : d'un côté, les banques centralisées, sclérosées donc peu rentables, et peu aptes à comprendre des enjeux de société ; de l'autre, des banques décentralisées, créatives, bien gérées et profitables... et qui, en outre auraient pour ambition de devenir des modèles d' "entreprises citoyennes" ! En terme de rentabilité on trouve au coude à coude la Société générale, emblématique du premier groupe, et le Crédit agricole qui appartiendrait au second. Et en terme d'ambitions, le Crédit agricole a montré les siennes en absorbant Indosuez, l'un des anciens symboles du grand capital financier, opérant comme banque d'affaire dans le monde entier.

D'ailleurs l'organisation du système bancaire en France contraste avec ceux des deux pays comparés : les systèmes bancaires sont très centralisés en Grande Bretagne, et très décentralisés en Allemagne. En France, nous continuons de vivre avec les deux : des grandes banques privées ou contrôlées par l'Etat, centralisées ; et des banques plus jeunes, plus ou moins rattachées aux valeurs de l'économie sociale, et qui restent assez nettement décentralisées.

**C'est cet élément culturel qui nous paraît déterminant** dans la différence de comportement que l'on peut observer entre les unes et les autres. Le simple fait de devoir rendre des comptes, (même formels !) à des administrateurs de Caisses locales ou régionales, nombreux et attentifs, oblige les banques du deuxième groupe à répondre à des préoccupations " sociétales " qui ne troublent en rien leurs consœurs centralisées ; qu'elles soient publiques ou privées. C'est pourquoi les banquiers du second groupe, rencontrés dans le cadre de cette étude, saisissent sans difficulté le concept intraduisible de " *Banking for the Community* ". Le concept même de CRA, de retour sur place, plante au cœur du métier du banquier la préoccupation de la société qui entoure sa banque, ou même qui l'assiège. Les banques décentralisées, en y incluant celles qui sont capitalistes, sont nécessairement plus attentives à ces messages, à ces pressions. Parce qu'elles vivent dans ces réseaux d'influence ; et qu'au mieux, elles n'oublient pas que c'est " aux territoires " dont elles sont issues qu'elles doivent leur prospérité.

---

340 Audition d'Etienne Pflimlin par la Commission Lambert au Sénat , le 25 Avril 1996. Pour être complet, certaines banques AFB et " centralisées " (BNP, Société générale) ont perdu peu d'argent dans la crise de l'immobilier ; alors que certaines des banques populaires en ont perdu, proportionnellement, beaucoup.

#### 4.1. Des banques décentralisées sous plusieurs statuts

La description qui suit n'est pas conforme aux habitudes ; ni celles de l'ex-AFEC<sup>341</sup>, (qui répartit classiquement les banques entre les "banques AFB", qu'elles soient publiques ou privées, et les autres) ; ni celle du Comité des établissements de Crédit, qui répartit les institutions qu'il surveille en : banques, établissements de crédit spécialisés, institutions financières spécialisées (IFS), agents des marchés interbancaires.

Mais cette description sert à caractériser les systèmes d'influence qui peuvent rendre telle ou telle banque plus sensible qu'une autre à la recherche de citoyenneté, ou d'autres arguments sur la restitution sur place d'une partie des richesses créées par les dépôts des clients.

Parmi les banques dites décentralisées, on retrouvera aussi bien des banques "capitalistes" classiques, dont celles qui ont été nationalisées en 1981, que des banques du mouvement social. C'est logique puisque le pari, à vérifier à l'aide d'autres études, est que les motivations de ces banques (notamment de leurs équipes dirigeantes, mais aussi de leurs actionnaires et clients) consistent à trouver un avantage concurrentiel dans la proximité ; dans le fait d'avoir construit des relations confiantes avec leur clients pendant des décennies.

Le risque : que la partie la plus rentable de leurs activités régionales soit "écrémée" par les "nationales centralisées", ou les banques étrangères, qui, symétriquement, ne supporteraient pas les coûts d'exploitation liés à la présence d'agences nombreuses.

##### 4.1.1. Les banques de l'économie sociale

Deux nuances doivent être apportées à l'analyse ci-dessus. Elles concernent les banques issues d'un mouvement régional ou du mouvement populaire. ou les deux ; c'est à dire les banques dans lesquelles le pouvoir est délégué par la base au sommet ; et non l'inverse, qui caractérise les banques classiques, qu'elles soient publiques ou capitalistes.

Du mouvement Raffaisen alsacien sont issus en France deux groupes bancaires vivoureux, et dont les structures restent nettement décentralisées. Il s'agit des Caisses de Crédit mutuel, et du groupe des Banques populaires.

###### (a) La Confédération du Crédit mutuel.

Héritier direct du mouvement anti-usure des paysans pauvres, le Crédit mutuel est aujourd'hui une banque puissante et respectée, au 5<sup>ème</sup> rang en France. Elle reste très décentralisée, puisque la réalité du pouvoir est détenue par la majorité des 18 fédérations ; chaque fédération représentant une région (qui ne coïncide pas nécessairement avec les régions administratives).

Ses résultats sont positifs et en hausse ; représentant, avec 2,1 MaF, 5% des fonds propres durs de la banque. En présentant ces résultats 1996, Etienne Pflimlin, son président, insistait sur le fait que 462 Millions de Francs avaient été consacrés à la rémunéra-

---

341 Ex-AFEC devenue AFECECI : Association française des Etablissements de Crédit, qui a changé de nom récemment pour élargir son autorité. Elle englobe l'AFB (association française des banques) dans la mesure où les banques coopératives et mutualistes font partie de l'AFEC, mais ne font pas partie de l'AFB.

tion des parts sociales (ceci comme contribution au débat ouvert par les banques AFB) et que :

*” quand on parle de gouvernement d’entreprise, il y a 22 000 réunions d’administrateurs par an dans le groupe Crédit Mutuel ”<sup>342</sup>.*

En effet, le régionalisme du Crédit mutuel est revendiqué fortement par les nombreux administrateurs des Caisses locales. Il s’exprime de plusieurs façons, y compris dans leur exigence de réinvestir une partie des produits de la banques dans l’enrichissement de la région à laquelle est liée la banque.

Le métier de base de la majorité des fédérations reste de traiter des clientèles de particuliers, l’ouverture du Crédit mutuel aux risques d’entreprises étant assez récent.

Mais vis à vis des particuliers, le Crédit mutuel s’est aussi développé dans une concurrence féroce à l’égard des Caisses d’épargne : a tel point qu’un produit d’épargne populaire défiscalisé, le Livret Bleu, est exactement calqué sur le livret A, diffusé uniquement, jusqu’en 1997, par les Caisses d’épargne et la Poste.

(b) Le groupe des Banques populaires :

Issues d’une sorte de schisme au sein des héritiers du mouvement Raffeisen, les 30 banques populaires ont évolué plus fortement que le Crédit mutuel vers les métiers de la banque pour les PME-PMI ; ce qui correspond à la sociologie de leurs responsables élus. En effet, autant les administrateurs des Caisses du Crédit mutuel sont souvent des responsables du mouvement associatif, autant les élus des Banques populaires ont beaucoup plus souvent des patrons d’entreprises. Ceci correspond, après plusieurs décennies, à la querelle qui entraîna la création de deux banques : les ” puristes ” du mouvement social dont Raffeisen était issu voulaient que les administrateurs de chaque Caisse locale demeurent des bénévoles : donc ils ne pouvaient avoir aucun intérêt personnel dans la marche de la banque ; alors que les fondateurs des premières banques populaires décidèrent, par souci d’efficacité, que les administrateurs pouvaient recevoir une rémunération, puisque qu’ils travaillaient dans l’intérêt de la banque.

En majorité, les Banques populaires restent aujourd’hui des banques spécialisées dans le financement des PME – PMI. Elles développaient un savoir-faire qui est très liée à leur histoire.

Elles sont les seules parmi les banques à alimenter depuis 1976 une **Fondation** qui récompense chaque année des créateurs d’entreprises<sup>343</sup> et distribuent également des prix de gestion aux artisans. Pour rester en accord avec la culture décentralisée des banques du groupe, ces prix sont d’abord décidés région par région, puis organisés sur un plan national.

(c) Le Crédit agricole

Première banque française, et de loin, on citera ici cette banque pour mémoire. En effet, elle ressemble dans son histoire et son évolution au Crédit mutuel ; mais, à partir de sa

---

342 Les Echos, 26 mars 1997

343 sauf la BNP, impliquée depuis le début des années 90 dans l’Association Jacques Douce, qui distribue chaque année des prix à une dizaine de jeunes créateurs d’entreprises ; mais la BNP finance clairement pour des raisons d’image de marque

base paysanne et de l'aide constante de l'Etat, elle s'est développée beaucoup plus fortement.

Le Crédit agricole est plutôt moins impliqué que le Crédit mutuel et surtout les Caisses d'épargne dans les polémiques actuelles avec l'AFB : c'est pourquoi on retiendra les deux autres à titre d'exemples.

#### 4.1.2. Le groupe CIC de banques régionales

Nationalisé par le gouvernement socialiste au début des années 80, ce groupe hétéroclite fédère sous une forme capitaliste classique quelques anciennes et brillantes banques régionales, implantées depuis très longtemps dans leurs régions d'origine. En 1996, le gouvernement a rendu public un projet de vente du groupe, afin de désendetter l'actionnaire majoritaire, compagnie d'assurance publique, mal gérée et très déficitaire.

Le plan provoqua des réactions très violentes parmi les dirigeants des banques concernées et les élus locaux : on peut voir dans ces réactions le patriotisme d'une bourgeoisie d'affaire sûre de son bon droit et de ses qualités, et qui ne supportait pas de se voir déposséder par des technocrates parisiens de leur pouvoir sur des banques qui conservaient une bonne dose d'autonomie.

#### 4.1.3. Les Caisses de Crédit municipal

*Institution très marginale dans la banque, les Caisses de Crédit municipal, issues des Monts de Piété, ont été réglementées au XIXème siècle pour contrer l'activité des usuriers. Aujourd'hui, elles ont le monopole des prêts sur gage, et appartiennent aux villes où ces caisses sont implantées : de par la loi, c'est le maire de la ville qui est le président du Crédit municipal.*

En volume, leurs activités ne sont pas négligeables, puisque le Crédit municipal de Paris (la plus importante des Caisses) accorde 100 000 prêts sur gage par an, et reçoit en moyenne 600 personnes par jour désireuses de gager un objet. Le caractère social de l'institution est évident au vu du montant des prêts : leur valeur moyenne est de 3 500 F à Paris ; elle était de 1 000 F à la Caisse de Nantes en 1995 ; le minimum de prêt est fixé à 200 F.

**Plusieurs Caisses de Crédit municipal** ont décidé de s'intéresser aux prêts aux personnes sans ressource ; et ceci avec une double légitimité :

- d'une part, leur caractère d'œuvre sociale est garantie par le fait que ces caisses appartiennent à la ville, et qu'elles ont un statut d'établissement à but non lucratif
- d'autre part, elles n'ont pas le droit de prêter aux entreprises (sociétés commerciales), mais uniquement aux personnes physiques : et par extension aux personnes morales à but non lucratif, c'est à dire notamment aux associations 1901.

C'est pourquoi plusieurs caisses de Crédit municipal ont passé des accords avec l'ADIE afin de mettre en place les prêts de l'ADIE aux créateurs d'entreprise. A Nantes, c'est clairement une volonté d' "activer des dépenses passives" sociales qui est à l'origine de cette réalisation.

*" Pourquoi reverser à la ville les excédents de gestion que nous faisons chaque année, demandait l'un des responsables de la Caisse, alors que les aides de la ville aux chômeurs en fin de droit sont très onéreuses. Si parmi ceux que nous aidons certains parviennent à créer leur propre activité, cela compensera les sinistres sur prêts qui seront nécessairement nombreux ".*



Il ne s'agit pas d'un mouvement unanime. La majorité des Caisses de Crédit municipal préfèrent continuer le métier réputé sans risque qui consiste à prêter aux fonctionnaires.

#### 4.2. La problématique Caisses d'épargne, livret A et le " modèle unique de banque".

Le nombre des Caisses d'épargne, nées en 1818, est passé de 186 à 31 entre 1983 et 1991 par une succession d'opérations de fusions et absorptions ; et une caisse centrale a été créée en 1995. La dernière opération de modernisation juridique des Caisses date de la loi de 1983, qui a confirmé leur statut particulier " *d'établissement à but non lucratif* " ; donc la vocation " sociale " particulière des Caisses.

Les Caisses sont au cœur d'une polémique extrêmement violente depuis plusieurs années, qui porte à la fois sur la non-rémunération de leurs fonds propres et sur leur " monopole " de collecte du livret A : deux anomalies, soutiennent les banques AFB, qui introduiraient des distorsions de concurrence insupportables.

Il faut s'attarder sur le contenu de cette polémique. Car les Caisses d'épargne conservent aujourd'hui une position particulière dans la logique d'un système de " retour sur place " comparable au CRA américain. Elles font sans doute partie des banques les plus aptes, culturellement, à s'impliquer dans le financement du développement local. Et elles trouvent des alliés. Le Crédit mutuel, auquel s'adressent les mêmes attaques pour son livret bleu, et la Poste, qui distribue son Livret A, sont en effet tenues de répondre aux mêmes attaques.

##### 4.2.1. Des fonds propres " qui n'appartiennent à personne " ?

Les fonds propres des Caisses d'épargne ne leur appartiennent pas ; et le livret A doit pouvoir être vendu par toutes les banques.

L'argument a été repris publiquement par un ancien très haut fonctionnaire, Dominique de la Martinière, qui a été directeur général des Impôts<sup>344</sup> :

*" Elles (les Caisses d'épargne) disposent de 65 Milliards de Francs de fonds propres qui, sur le plan légal, n'appartiennent à personne et ne sont pas rémunérés. Par rapport à leur activité actuelle, elles ont 40 milliards de trop. C'est du gâchis. (...) D'autre part, elles ont un avantage concurrentiel et financier énorme : la gestion des livrets A. Cela leur rapporte une marge indue de l'ordre de 1,8 milliard de Francs. C'est trop. Et cela représente d'ailleurs la totalité de leurs profits ".*

L'attaque est frontale, sans nuances ; elle rejoint, en plus brutale, les plaintes incessantes des banques AFB sur les supposées " distorsions de concurrence ". L'argument est solide : IBCA, dans l'étude citée plus haut, paraît montrer que s'il n'existe pas de " sur-offre " globale en France, source d'une éventuelle surbancaisation, il faut excepter de cette analyse la situation des Caisses d'épargne. Leur ratio de solvabilité est très élevé par rapport à la moyenne de la profession ; ce qui paraît prouver que le simple fait de ne pas rémunérer des fonds propres abondants fausse la concurrence.

La réponse des Caisses d'épargne et de leurs alliés est double. Elle porte d'abord sur la *nature juridique particulière des fonds propres* des Caisses d'épargne.

---

344 Il est l'auteur de l'un des plus récents rapports sur la réforme du système bancaire, à la demande de l'ancien ministre des Finances, Jean Arthuis. Ses propos sont repris d'une interview parue dans Le Nouvel Observateur, au printemps 97

Ensuite, les arguments sur les "taux administrés" (livret A) prennent en compte la politique de l'Etat, qui se sert des Caisses d'épargne comme de la Poste.

(a) La question des fonds propres

Le débat ne porte pas sur la nature juridique de ces fonds, donc sur le droit de propriété, ni sur les distorsions de concurrence liées à la non-rémunération de ces fonds propres. Les critiques de l'AFB portent sur trois points :

- Les fonds propres des Caisses d'épargne ne leur appartiendraient pas
- Les Caisses d'épargne, n'ayant pas d'actionnaires, ne seraient pas contrôlées
- Les fonds propres des Caisses d'épargne seraient excessifs.

Il est vrai que le statut actuel des Caisses d'épargne en France reste une survivance, une curiosité juridique. Elles conservent aujourd'hui, après la loi de 1983, le statut d'établissement "à but non lucratif", sans pour autant être rattaché aux statuts de l'économie sociale, c'est à dire aux banques coopératives ou mutualistes.

*Les fonds propres* des Caisses d'épargne ont été constitués depuis le XIX<sup>e</sup> siècle par des dons, des dotations philanthropiques, des subventions des collectivités locales ; le tout étant bien destiné à promouvoir l'épargne populaire. Cet objectif d'intérêt général est confirmé par la Loi de 1983 : les Caisses n'ont pas d'actionnaires et elles utilisent leurs ressources "au profit de l'économie locale et sociale"<sup>345</sup>

*L'absence d'actionnaires* : organisé par la loi, elle est compensée par le contrôle exercé par les COS (Conseils d'orientation et de surveillance), qui comprennent des élus locaux, des représentants des déposants et des salariés, et des personnalités qualifiées.

Le Cencep<sup>346</sup> Centre national des Caisses d'épargne, constitue une sorte de fédération, et exerce également un contrôle sur les Caisses ; qui par ailleurs sont soumises aux mêmes contrôles réglementaires que tous les autres établissements de crédit, et assurent les risques et la discipline bancaire au sein d'une Caisse centrale, comme les Banques populaires par exemple.

*Le niveau des fonds propres* : il est très élevé, (de l'ordre de 62 MaF fin 1995 et 64 MaF fin 96, à comparer aux 124 MaF du Crédit Agricole à la même date) ce qui donne aux Caisses d'épargne le meilleur ratio de solvabilité des banques françaises : 21%. Mais pour justifier la nécessité de conserver des fonds propres élevés, les dirigeants du Cencep rappellent que la loi limite les possibilités des caisses de s'engager dans des opérations à risque (interdiction de prêter à des sociétés faisant appel public à l'épargne, etc.). Donc le niveau de fonds propres reflète aussi la qualité des placements peu risqués des actifs des caisses : placements en fonds d'Etat ou de la Caisse des Dépôts ; volume élevé de prêts aux collectivités locales et aux autres banques ; créances hypothécaires.

En outre, les Caisses rappellent qu'elles n'ont pas accès aux marchés financiers, alors que de nombreuses banques françaises ces dernières années ont fait appel aux marchés pour des augmentations de capital, ou par paiement de dividendes en actions, ou encore par émission de titres subordonnés. Alors que les Caisses ne peuvent compter

---

345 Loi N° 83 557 réformant le statut des Caisses d'épargne. A noter : cette loi a été votée à l'unanimité par le Parlement.

346 CENCEP : centre national des Caisses d'épargne. ils'agit d'un GIE (groupement d'intérêt économique), détenu à 65 % par 34 Caisses d'épargne et 35 % par la Caisse des Dépôts. Les Caisses sont par ailleurs solidarisées sur le risque bancaire par une Caisse centrale créée en 1995.

que sur l'accumulation de bons résultats pour se développer : de 1990 à 1994, il semble que les Caisses d'épargne, en moyenne, aient augmenté leurs fonds propres dans la même proportion que les banques commerciales : 4,5 % l'an, ceci hors émissions d'actions et de titres subordonnés.

*La rentabilité de l'exploitation.* En réalité, avec ou sans rémunération des actionnaires, **le problème des banques AFB est que l'ensemble des banques de l'économie sociale ont eu de meilleures performances ces dernières années.** En partie parce qu'elles ont fait moins d'erreurs dans la crise de l'immobilier ; en partie parce qu'elles sont plutôt mieux gérées que les banques commerciales classiques.

Etienne Pflimlin, président du Crédit Mutuel, répond dans ces termes aux critiques AFB :

*" Les banques traditionnelles considèrent par exemple que notre structure mutualiste nous permet d'éviter de distribuer nos bénéfices. En réalité, nous distribuons des dividendes importants à nos sociétaires ; l'an passé, le Crédit Mutuel leur a versé 620 millions de francs, ce qui correspond à un rendement de 5 à 6%, avoir fiscal compris, supérieur au dividende de beaucoup de banques traditionnelles. De la même façon, l'absence d'actionnaires poserait soi-disant un problème de contrôle de nos activités. C'est faux, nos 5 millions de sociétaires sont représentés dans les assemblées générales de nos 2000 caisses locales et régionales. Cette décentralisation s'avère au contraire très efficace en terme de contrôle. Ce n'est pas en pénalisant les banques coopératives qu'on résoudra les difficultés des banques AFB".<sup>347</sup>*

(b) Affectation du résultat : le " dividende social ".

Les Caisses d'épargne se sont engagées récemment à affecter chaque année l'équivalent de 10% de leur résultat global à des actions d'intérêt général, ou " contribuant au bien commun ". C'est une façon préventive de répondre à la critique de l'AFB sur la non rémunération des fonds propres. Mais c'est également conforme à la tradition des caisses, influencées par une idéologie du " bien commun " auquel elles ont le devoir de contribuer.

C'est la base du raisonnement d'élus, de responsables politiques qui plaident pour le maintien " hors marché ", pour partie, des résultats des Caisses d'épargne en raison de leurs objectifs de service public. Par exemple voici le plaidoyer d'un président de COS :

*" Quand les ténors de l'AFB reprochent aux Caisses d'Epargne de n'avoir pas à rémunérer les capitaux, c'est à dire de ne pas être soumis à la contrainte de la distribution de jetons de présence aux administrateurs et de dividendes aux actionnaires, ils postulent que, hors le cadre de la société par actions, il n'y aurait pas de salut ! Cela signifie que, pour eux, la norme de notre économie, c'est la société de capitaux dont les associés sont, d'un côté, des grandes institutions françaises ou étrangères (sociétés, fonds de pension américains...), de l'autre, des petits porteurs, des épargnants, dont le poids dans le fonctionnement de la société est inexistant et dont les intérêts sont trop souvent oubliés (voyez les rapports de la Commission des opérations de Bourse)....*

*" En vérité, la loi interdit aux Caisses d'Epargne de distribuer leur résultat net comptable, ce dernier devant obligatoirement être affecté à leurs fonds propres. Autrement dit, la richesse des épargnants d'une région doit rester et s'investir dans la même région. C'est le credo des Caisses d'Epargne"<sup>348</sup> .....*

---

347 Libération du samedi 13 et dimanche 14 juillet 1996

348 Souligné par nous, car ce raisonnement est très proche du CRA

*” Et puis, quand les Caisses d'Epargne s'engagent, selon leur charte, à consacrer 10% au moins de leurs revenus nets à des actions sociales (mécénat culturel, social, sportif...), si elles ne versent pas, à proprement parler, de dividendes, elles adoptent une politique de dividende social, qu'elles ont su et voulu pratiquer de tout temps, et que seuls des esprits archaïques peuvent leur reprocher (...)”<sup>349</sup>*

(c)                   Projet de réforme : vers un statut coopératif ?

Le schéma d'une nouvelle réforme adopté à la fin de l'année 1996 par le Cencep consiste à aligner le statut des Caisses sur le régime des banques coopératives. Chaque Caisse deviendrait une société anonyme coopérative avec directoire et Conseil de surveillance ; et auprès de chaque Caisse serait créée une Fondation destinée à détenir une part du capital et à assurer la mission sociale des Caisses. Progressivement, des parts sociales seraient cédées aux clients des Caisses et à des investisseurs ; mais les Fondations resteraient à terme des actionnaires significatifs (30 ou 35 % ?), afin de garantir la permanence des objectifs tenant au ” bien commun ”. Ce projet ne peut aboutir sans qu'une loi nouvelle soit votée ; et il est probable que cette réforme ne deviendrait acceptable qu'avec la banalisation du livret A.

4.2.2.               La polémique sur le Livret A et le ” modèle unique de banque ”

*” Il est étonnant que ces banques (les banques AFB) offrent comme explications à leurs déboires non leur goût immodéré pour la spéculation immobilière, mais les supposés privilèges des autres organismes bancaires. (...) L'AFB s'honorerait en reconnaissant les prodigieuses erreurs de gestion de quelques uns des membres les plus prestigieux de cette association ”.*

La charge est de Jacques Chaumont, sénateur RPR de la Sarthe, déjà cité au début de ce texte, et donne le ton de la polémique qui s'est développée depuis 1995 à partir des attaques de l'AFB contre les ” distorsions de concurrence ” liées notamment à la distribution des Livrets A par les Caisses d'épargne. Mais le sujet s'applique également à La Poste, qui distribue aussi le livret A ; et, par extension au Crédit Mutuel, qui a obtenu depuis des décennies les mêmes avantages fiscaux pour son ” Livret Bleu ”.

(a)                   Le livret A : 48 millions de privilégiés

Le livret A est le plus vieux produit d'épargne existant : il a été créé en même temps que la première Caisse d'épargne en 1818. Près de 48 millions de personnes en détiennent un aujourd'hui, et apprécient surtout le fait que le taux d'intérêt soit exonéré d'impôt sur le revenu. Ce cadeau fiscal était limité jusqu'en 1985 car l'inflation était supérieure à la rémunération du livret. Mais le rapport s'inverse en période de stabilité des prix : à 4,75 % de rémunération exonérée d'impôt, le livret A devenait presque un produit spéculatif en 1994-95 puisqu'il donnait une rémunération supérieure de 2,8 points à l'inflation !. Puis le taux a été baissé à 3,5% en Janvier 1996, et la ” décollecte ” dans l'année atteignait plusieurs dizaines de Milliards de F.

Les privilèges fiscaux liés à la détention du livret A sont justifiés par le fait que cette épargne est aussi un instrument d'intervention de l'Etat. Cette épargne ” à vue ” (puis-

---

349 Le Monde du 16 7 96 ; tribune de Joël Bourdin, sénateur de l'Eure UREI (c'est à dire droite parlementaire), et président du COS de la Caisse d'Epargne de Haute-Normandie

que l'on peut vider son livret du jour au lendemain) finance des engagements à 32 ans ! En effet, la collecte du livret A par les Caisses d'épargne et le réseau de La Poste est centralisée à la Caisse des dépôts et Consignations, qui prête une partie de ces dépôts liquides pour financer le logement social (de 30 à 40 MaF par an de prêts à long terme).

Ainsi, le livret A est devenu un sujet de polémique, car il ne peut se comparer aux autres produits d'épargne banalisés. Les banques AFB constatent que le livret sert de "produit d'appel" auprès de catégories de clients qui les intéressent ; c'est pourquoi elles en exigent la banalisation et la généralisation.

Il est probable en 1997 que l'affaire est réglée, dans les principes sinon dans les faits. Deux signes récents paraissent le confirmer. D'une part, la dernière baisse du taux du livret A en 1996 a été accompagnée de la création d'un "livret jeunes" et celui-ci est distribué par toutes les banques. D'autre part, il est évident que la justification macro-économique de cet étrange système ne fonctionne plus. Le coût de cette épargne est en effet devenue trop élevée : elle est rémunérée à 3,50 % ; les Caisses d'épargne sont payées 1,2 % pour le service qui consiste à gérer les livrets et centraliser les fonds à la Caisse des dépôts ; et l'Etat enfin prélève quelques 20 MaF chaque année sur le résultat d'exploitation de cette épargne en contrepartie de la garantie des dépôts qu'il apporte au système. Donc les responsables du logement social ont sans doute intérêt aujourd'hui à s'adresser aux marchés pour emprunter à de meilleures conditions !

#### (b) L'offensive des banques AFB

En 1996, la polémique bat son plein. "*Nous ferons aussi bien pour moins cher*", soutient Patrice Cahart, délégué général de l'Association Française des banques (AFB) en présentant la proposition faite par le bureau de l'AFB aux pouvoirs publics : les banques proposent de distribuer le Livret A moyennant un prix de collecte défiant toute concurrence : 1% seulement.

Alors que La Poste perçoit chaque année une commission de 1,5% sur l'encours, les Caisses d'Epargne 1,2% et le Crédit Mutuel 1,35% sur la partie centralisée des fonds du Livret bleu. "*A ce prix, nous serons bénéficiaires*", prétend l'AFB, pour montrer qu'elle ne peut être accusée de faire de la vente à perte. Les banques toutefois distribueraient un Livret dématérialisé, c'est à dire sans le traditionnel petit carnet rouge ou bleu.

La proposition des banques arrivait au moment où Jean-Claude Trichet, le gouverneur de la Banque de France, soulignait, dans le rapport de la Commission bancaire, la nécessité d'aligner les conditions de concurrence entre tous les établissements financiers.

*Ce "bradage des tarifs" par les banques montre en tout cas combien elles sont prêtes à faire usage de tous les arguments pour parvenir à la banalisation du Livret A et, au delà, à une remise à plat des conditions de concurrence.*

#### (c) Réponse des Caisses d'épargne et de La Poste : le rôle social du livret A

La Proposition de l'AFB a provoqué de vives réactions<sup>350</sup>. Pour La Poste /

*"le Livret A n'est pas un produit d'appel marginal comme il le serait pour les banques. C'est un produit essentiel", déclare André Darrigand, son président. "Le Livret A représente 70% de l'activité des 3000 bureaux de poste en zone rurale. Sur les vingt millions de Livret*

---

350 Voir notamment Le Monde, samedi 13 juillet 1996

*A, deux ont moins de 1000 francs d'encours et leurs titulaires effectuent plus de quarante opérations par an. Ce sont des comptes pour les exclus du système bancaire<sup>351</sup>. Il est évident que la captation des comptes les plus rémunérateurs par les banques poserait à la Poste la question de la pérennité de ses missions d'intérêt général et à l'Etat la question de leur financement".*

Même conception au Cencep. René Barberye, son président, répète que les Caisses d'Epargne ne gagnent pas d'argent sur le Livret A parce qu'elles offrent ce produit à l'ensemble des épargnants sur l'ensemble du territoire, sans exclusive. L'équilibre fragile de la distribution de ce produit repose sur une péréquation entre le nombre de livrets dont le dépôt est minime et les autres : 3,5% seulement des livrets atteignent le plafond de 100 000 francs, la moitié des livrets ont des dépôts inférieurs à 1000 francs et sont fréquemment movimentés ; ce qui signifie **qu'ils servent bien de " faux comptes courants " à des personnes aux faibles ressources**. Pour René Barberye la proposition de l'AFB n'est réalisable que si les banques se limitent à la distribution des seuls livrets largement provisionnés. Donc le livret A perd alors son caractère social.

Réaction virulente également du côté du Crédit mutuel. Le Président, Etienne Pflimlin, qualifie l'offensive de l'AFB de

*"coup de bluff... Cette première offensive en prépare une seconde d'une autre nature : brider le développement des banques coopératives en obtenant des pouvoirs publics un durcissement des contraintes réglementaires auxquelles elles sont soumises". Or, ajoute Etienne Pflimlin, "ce n'est pas en pénalisant les banques coopératives qu'on résoudra les difficultés des banques AFB"<sup>352</sup>.*

Façon plus ou moins élégante de renvoyer dans les cordes ceux qui ont acquis la réputation de mal gérer...

#### 4.2.3. L'avis du Conseil de la Concurrence sur La Poste

La Poste reste en France au cœur du service public, et n'a pas encore connu les démembrements de certains voisins européens qui séparent en deux entités les activités de courrier et les activités financières.

C'est pourquoi la position de la Poste a été attaquée par l'AFB devant le Conseil de la Concurrence<sup>353</sup>. La densité du réseau lui faciliterait trop la tâche : L'AFB fait valoir que " les services financiers de la Poste, du fait de leur appartenance à l'exploitant public, bénéficient d'un support technique et matériel pour réaliser (...) aisément et à moindre coût leurs prestations " et constituent un abus de position dominante. L'attaque est rude, car à la même époque, la Commission européenne accélère ses travaux sur le démantèlement des monopoles publics, et présente en Juillet 1996 une nouvelle proposition de directive de libéralisation du secteur postal.

La réponse du Conseil de la Concurrence est classique sur certains points : pour éviter les accusations de concurrence déloyale, il faut adopter des règles de comptabilité analytique qui permettent de montrer le coût comparé (et les bénéfices) de chaque acti-

---

351 Souligné par nous

352 Les Echos - lundi 15 juillet 1996

353 Avis rendu le 25 Juin 1996 par le Conseil de la Concurrence et publié au BOCCRF du 3 Septembre suivant. Le même Conseil a rendu un avis plus général à la demande de la Commission sénatoriale (dite Lambert) sur les conditions générales de concurrence entre les banques et les autres opérateurs : cet avis figure en annexe du rapport Lambert " Banques, votre santé nous intéresse ", cité par ailleurs.

tivité. Au mieux il est préférable de filialiser. C'est un préalable. Car le Conseil suggère également que l'Etat, s'il veut confier à La Poste un rôle particulier, celui d'une " banque sociale ", en définisse les règles et compense le surcoût qui en résulterait.

Enfin le Conseil paraît montrer une certaine réserve devant les positions tranchées de la Commission sur l'abus de position dominante liée au monopole public. Exemple : pour la Commission, l'abus serait caractérisé par le simple fait que La Poste se servirait d'excédents de gestion du service public pour verser des subventions à ses activités financières (de collecteur d'épargne). Pour le Conseil de la concurrence, l'analyse est beaucoup plus subtile : il faudrait prouver que ces subventions servent à vendre des prestations du domaine concurrentiel à des prix " de prédateur ", c'est à dire avec une volonté délibérée d'éliminer la concurrence. Ce qui n'est pas évident du tout.

Ainsi, cet avis du Conseil de la concurrence ne met pas fin au débat : La Poste est également attaquée en France par les opérateurs de courrier privés, par les compagnies d'assurance, par les transporteurs de fonds, etc.

Il est vrai que les services financiers de La Poste sont disponibles dans ses 17 000 bureaux, et sont distribués par des fonctionnaires. Mais on reste stupéfait devant l'acharnement des banques. Il s'agit de détruire les derniers vestiges d'un service public qui laissait subsister, jusqu'à maintenant, un minimum de droit d'accès aux services de base pour les plus pauvres. Le livret A de La Poste est bien souvent le dernier point de rencontre entre les personnes en difficulté et les services financiers. En effet La Poste recense 6 millions de livrets qui ont un solde égal ou inférieur à 1 000 F et qui concentrent 40 % des opérations. L'argent à peine déposé est retiré aussitôt : le livret, supposé être un livret d'épargne, est en réalité le dernier avatar du compte à vue. La Poste insiste également sur sa présence en tant que tout dernier représentant du service public dans les quartiers dégradés. **Sur 700 zones urbaines sensibles répertoriées, 400 ont un bureau de poste, et c'est souvent le seul guichet bancaire (ou para bancaire) présent.**

#### 4.2.4. L'enjeu : l'image des banques

Dans les faits il s'agit désormais d'une querelle d'arrière garde ; le fameux livret sera banalisé, s'il existe encore l'an prochain ! Mais l'enjeu portera sur l'image que les banques tiennent à véhiculer ou assumer. Les sondages périodiques, par exemple celui ci commandé par les Caisses d'Epargne en Octobre 1995<sup>354</sup>, confirment la responsabilité particulière que les Français attribuent aux organismes bancaires. 62% d'entre eux estiment que les banques " *doivent plus que d'autres entreprises prendre en compte des valeurs telles que l'intérêt général, la lutte contre l'exclusion* ". Et pour 19% d'entre eux, c'est la Caisse d'Epargne qui paraît la plus crédible en la matière, suivie de près par le Crédit Agricole, les Banques Populaires et le Crédit Mutuel. La distinction entre banques décentralisées et relevant, peu ou prou, de l'économie sociale est opérante, puisque le CCF, le CIC et le Crédit Lyonnais arrivent en dernière position. 70% des personnes interrogées estiment qu'à l'avenir, la Caisse d'Epargne " *doit remplir une mission "d'intérêt général" plutôt que devenir une banque commerciale classique* ". Une majorité de la population se déclare également favorable à la coexistence de réseaux bancaires de statuts juridiques différents. Mais ils ne croient pas pour autant que l'Ecureuil prenne mieux en compte leurs intérêts que les banques, ou pratiquent une tarification plus mo-

---

354 Voir notamment Les Echos, mercredi 18 octobre 1995

dérée... Ce qui tend à restituer à la prudence populaire ce que le sondage lui avait soudainement fait perdre !

#### 4.2.5. Le groupement européen des Caisses d'épargne et la défense des consommateurs.

Un code de conduite a été adopté par le Groupement (le GECE) le 7 juin 1996, qui a l'ambition de traiter par une auto-réglementation les principaux points de déontologie qui distinguent les Caisses d'épargne des banques classiques. Les questions liées à la transparence des informations dues aux clients constituent un domaine dans lequel les Caisses d'épargne sont en général en avance sur les banques classiques. Au delà de l'information, il s'agit aussi de prévention, puisque les Caisses insistent auprès de leurs exploitants pour que l'offre commerciale soit adaptée à la clientèle. Exemples concrets : en France, le Centre de recherche et de formation sur le budget et les finances fournit aux exploitants des études sur les comportements des consommateurs, l'objectif étant d'éviter le surendettement des clients. En Allemagne, le Geld und Haushalt, mis en place par les Caisses d'épargne, conseille les ménages sur la gestion prévisionnelle, les budgets, etc.

Dans d'autres domaines, le GECE se comporte comme un lobby auprès de la Commission, pour faire valoir notamment les spécificités des Caisses d'épargne vis à vis des développements actuels des métiers de la banque : les Caisses d'épargne *"pensent que les consommateurs doivent être protégés contre le développement d'entités non réglementées, de banques cybernétiques et de banques directes qui offrent de l'argent facile", des facilités de crédit bon marché ou des profits rapides. Ces établissements n'ont pas d'intérêt à conserver une clientèle fidèle et peuvent se déplacer partout dans le monde à la recherche de nouveaux clients"*, résume Adriana Alvarez juriste du GECE, devant le Comité économique et social de l'Union<sup>355</sup>. C'est un discours qui tient compte de l'évolution de la société ; donc du surendettement tel qu'il est décrit plus haut.

#### 4.3. Le Crédit mutuel et le "retour sur place"

La logique du retour sur place, c'est à dire de la restitution, même partielle, au terrain de ce que le terrain a apporté, ne serait-ce que par les dépôts confiants dans les livres des banques, est hors de la culture des banques centralisées : c'est vrai, grossièrement, pour les plus grandes banques de détail, notamment celles que l'on appelait les "trois vieilles" (nationalisées en 1945) pour les distinguer des nouvelles nationalisées des années 80. l'Etat restant très central en France, a imprégné les mœurs de la caste dirigeante des banques. Jamais, dans les interviews menés pour cette enquête auprès des "trois vieilles", on ne nous a cité le devoir de réinvestir sur place une partie de l'épargne mobilisée dans les comptes des banques.

En revanche on nous a parlé dans ces termes au sein des "décentralisées", "capitalistes" (les banques du groupe CIC, même si elles sont restées propriété de l'Etat pendant 15 ans) et les banques qui relevaient peu ou prou de l'économie sociale (Crédit mutuel et les banques populaires ; le rattachement des Caisses d'épargne à l'économie sociale statutaire étant encore aujourd'hui contesté par quelques puristes).

---

355 Voir notamment "Epargne et Finances", revue éditée par le Cencep, N° 3 de 1996



Les banques de l'économie sociale ont créé des activités "hors marché" sous l'influence de leurs grands clients. Mais s'agit-il de patriotisme, d'implication régionale ? De nombreux exemples nous ont été cités au cours des entretiens pour préparer cette enquête, qui sont à cheval entre :

- d'une part l'implication citoyenne de la banque, qui est une évidence et une nécessité pour la majorité de nos interlocuteurs ; du Crédit mutuel, notamment.
- d'autre part la volonté de "faire partager" sur un territoire les richesses créées par la banque ; en partie grâce à la confiance des ses clients.

Pourtant en cherchant des exemples chiffrés, afin de mesurer l'effort de la banque hors du champ de la concurrence, on est frappé par l'aspect assez faible de ces engagements.

#### 4.3.1. Mécénat bancaire et Fondations

Il est vrai qu'il n'existe pas en France de réelle culture du mécénat, au sens de l'exercice d'une responsabilité des grandes institutions vis à vis de la société, ou de la Cité, analogue à ce que l'on observe dans les pays anglo-saxons. C'est un effet évident de la conception ancienne de l'Etat qui continue de nuire. L'Etat en France étant fort, omnipotent, il est "responsable" de tout ou presque ; donc qu'irait faire une banque dans ses champs d'intervention : par exemple la solidarité ? Cette conception, caricaturée ici à grands traits, est hélas encore prégnante dans l'esprit de nombreux dirigeants.

Le "Répertoire du mécénat d'entreprise", réédité chaque année par l'Admical, l'association pour le développement du mécénat d'entreprise<sup>356</sup>, montre une évolution très lente et trop modeste. Selon l'enquête 1996 de cette association auprès des 1 300 entreprises mécènes, le "mécénat de solidarité" (par différence avec le mécénat artistique ou culturel) serait pratiqué par 400 d'entre elles en 1995, en hausse, et aurait mobilisé 700 MF de budget, en hausse également. A comparer avec les actions de mécénat culturel qui avaient mobilisé la même année entre 900 MF et 1 milliard de Francs.

L'enquête ne permet pas facilement d'isoler les banques parmi les grandes entreprises déclarant telles ou telles actions de mécénat. Mais les listes descriptives des actions des banques ont un parfum assez dérisoire. On continue d'exposer des peintres, d'aider des orchestres, ce qui est sans doute louable, mais n'a rien à voir avec les responsabilités des banques vis à vis de la société.

#### 4.3.2. Le mécénat du Crédit mutuel

Cette banque est choisie à titre d'illustration. L'impact des structures décentralisées sur le "comportement sociétal" de l'entreprise paraît évident : la majorité des fédérations du Crédit mutuel ont créé des Fondations d'entreprise ou d'autres structures de mécénat qui investissent fortement les terrains proches de l'activité bancaire. Il s'agit bien de mécénat, puisqu'il s'agit d'activités non rentables ; mais de mécénat ciblé sur les savoir-faires de la banque.

Exemple : une fédération accepte de perdre des points de rentabilité en contribuant par des prêts spéciaux à des programmes d'accession au logement pour des personnes dont les revenus sont largement au-dessous des normes bancaires habituelles. Il est clair, et les dirigeants rencontrés ne s'en cachent pas, que ces opérations de mécénat

---

356 Répertoire 1996, par l'Admical, Culture et Solidarité, 11<sup>e</sup> édition, 16 rue Girardon, 75018 Paris

social correspondent à la culture de la banque ; mais répondent aussi à des soucis d'image :

- D'une part de nombreux administrateurs influents, issus du mouvement social, maintiennent cet esprit désintéressé, au niveau des caisses comme à celui des fédérations.
- D'autre part, les relations commerciales de la banque avec les collectivités locales facilitent des opérations de ce type : peu rentables sur le plan financier, mais rentables à terme sur le plan commercial.

(a) Les principales initiatives régionales

Voici une liste (incomplète) des principales initiatives prises par les fédérations du Crédit mutuel dans ces domaines. A notre connaissance, aucun relevé de ce type n'a jamais été fait, que ce soit au Crédit mutuel ou dans d'autres banques : ce qui est dommage, puisqu'il permet d'évaluer l'engagement de la banque vis à vis de son territoire.

**Anjou** : La fédération a créé en 1986 une Fondation au sein de la Fondation de France, orientée vers le financement d'opérations liées à la création d'emploi et à l'éducation

**Bretagne** : la fédération crée en 1994 une association qui intervient dans des projets artistiques, sociaux, humanitaires. Les lauréats peuvent obtenir des subventions et des avances remboursables à taux 0. L'association estime avoir eu un impact sur la création de 150 emplois environ.

**Orléans, Loire Atlantique, Centre Ouest et Nantes** : Fondations d'entreprises agissant dans les mêmes domaines que ci dessus.

**Ouest** : Créavenir Cette association qui réunit plusieurs fédérations de l'Ouest se fixe comme objectif global d'intervenir comme mécène sur des projets qui intéressent à la fois le développement local et l'insertion par l'économique.

L'exemple est suivi, puisque de nouvelles fédérations rejoignent la première association Créavenir (créée en 1985) ou créent des équivalents, comme en Normandie.

**Valence (Sud Est)** : crée une association en 1992, transformée en Fondation d'entreprise en 1996 pour financer des " actions de solidarité qui visent à créer des emplois ou lutter contre l'exclusion ".

A total, une brève enquête auprès des principales fédérations montre que **l'ensemble des " engagements hors marché "** (c'est à dire du mécénat et d'autres interventions hors des normes habituelles de rentabilité) **s'élèvent sans doute à 80 ou 100 MF/an ;** en dépenses principalement, ou en immobilisations non rentables.

(b) Actions de la Confédération

La confédération du Crédit mutuel ne présente que son soutien à l'ADIE (voir ci dessous) comme étant son intervention propre dans le domaine de la solidarité ou de la lutte contre l'exclusion.

En réalité deux structures créées au niveau de la Confédération se rattachent également à une volonté de mécénat social. Il s'agit de :

- *La Fondation de crédit mutuel pour la lecture* : dotée de 2 MF de budget annuel, cette Fondation créée en 1992 s'attache à favoriser la lecture, notamment parmi des publics défavorisés.

- *Le CICM*, centre international du Crédit mutuel créée en 1979 a pour objectif d'apporter des services bancaires mutualistes à des populations qui n'y ont pas accès. Il travaille à la création de réseaux d'épargne et de crédit dans plusieurs pays d'Afrique, avec un budget annuel de 5,5 MF.

(c) Partenariats nationaux

La Confédération insiste sur le fait qu'elle vit la rançon d'un système authentiquement décentralisé : elle ne peut rien faire qui ne soit approuvé par plusieurs fédérations. C'est pourquoi deux "partenariats nationaux" sont présentés aux différentes réunions internes ou externes sur ce type de sujets ; mais ils ne sont mis en œuvre "sur le terrain" qu'après prise en compte par les fédérations.

- *Partenariat avec les Fonds France Active* : il s'agit d'un réseau de Fonds de garantie spécialisés, dont les bénéficiaires sont en priorité les entreprises d'insertion. L'offre d'une garantie à la banque est accompagnée en général de prestations de bonne qualité auprès des porteurs de projets ; ce qui peut améliorer les projets et minorer d'autant et le risque de la banque, et les coûts de transaction sur des dossiers qui ne correspondent pas vraiment à sa norme.
- *Partenariat avec l'ADIE*, association présentée par ailleurs qui fait des prêts à des personnes sans ressources et qui veulent créer leur propre micro-entreprise.

Dans ces deux cas, le soutien politique et éventuellement financier a été décidé par la Confédération ; mais les implications concrètes dépendent des fédérations.

Deux exemples montrent l'articulation entre le local et le national.

- **ADIE** : le système de prêts personnels mis au point par l'ADIE fonctionne d'autant mieux si les prêts sont instruits par l'association, qui a un vrai savoir faire en la matière ; et ensuite mis en place par la banque ; sachant qu'un système interne de caution par l'ADIE réduit nettement le solde du risque financier pour le prêteur. Psychologiquement, il est important que des personnes en situation d'exclusion redeviennent clients d'une banque. Donc il faut que chaque fédération donne des instructions à ses réseaux pour que de tels dossiers soient traités avec des procédures particulières. En 1997, dix conventions régionales ont été signées entre l'ADIE et les fédérations correspondantes, qui ont permis le déblocage de plus de 7 MF de prêts et sont liés à la création de 300 emplois environ.
- **France Active** : l'appui des fédérations du Crédit mutuel aux Fonds locaux de développement de l'insertion créés par France Active dépend de leur politique de mécénat social. Les réalisations locales sont proches de celles de l'ADIE, tout en concernant en général des structures de taille plus importante.

5. Faire le banquier sans la banque (micro prêts et épargne éthique)

Surendettés, usure, chèques sans provision ; créateurs d'entreprises, développement local... les difficultés sont telles dans de nombreux secteurs que des initiatives se développent pour "se passer des banques", ou pour créer de nouveaux outils financiers qui rappellent ce que fut le mouvement Raffaisen au début du siècle.

Cela dit, plusieurs différences sautent aux yeux, par rapport aux conditions du succès qu'ont connu le Crédit mutuel et les Banques populaires.

Tout d'abord, les *conditions de banque* ne sont plus du tout les mêmes. Au début de ce siècle, aucun des paysans pauvres, puis des artisans concernés par le Mutualisme ne connaissait la banque. En revanche ils connaissaient parfaitement l'usure qu'ils subissaient. Les premières caisses de crédit sont nées de leur solidarité active ; mais aussi d'une conviction partagée qu'ils amélioreraient leur sort ensemble. Qu'on nous pardonne ces raccourcis, mais les textes fondateurs montrent qu'il existait un projet collectif, une ambition. Aujourd'hui, les héritiers de Raffeisen sont " mutualisés " depuis deux ou trois générations et fabriquent de l'égoïsme collectif. Même si les banques de l'économie sociale excluent moins que les autres, sont plus attentives aux difficultés de leurs clients, elles contribuent à sortir de la banque ceux qui en étaient clients avant de tomber dans la misère. Et ceux que l'on appelle aujourd'hui les exclus ne portent aucune ambition collective affichée ; aucun orgueil à l'idée de " n'être rien " mais de vouloir " devenir quelque chose ", comme le Tiers-Etat selon Sieyès.

C'est pourquoi dans les exemples décrits ci dessous *les promoteurs ne sont pas le "mouvement social"* issu du peuple. Il s'agit plutôt de tentatives analogues à celles d'ONG, décidées à créer de nouvelles institutions. Mais la force des banques installées est telle qu'il est difficilement envisageable de créer aujourd'hui un mouvement autonome ; une nouvelle catégorie de banques. Donc le compromis doit être recherché.

Cette position fait encore aujourd'hui partie d'un débat assez vif en France. Devant les besoins de services financiers non satisfaits, le mouvement social peut en effet avoir deux attitudes : soit faire pression sur les banques existantes (en commençant par les banques de l'économie sociale, censées montrer plus d'ouverture à ces thèmes) ; soit créer une banque dédiée ; **ou définir les conditions de faisabilité d'une banque " solidaire "** ; en tous cas qui viserait à rendre possibles ces prêts<sup>357</sup>.

Les termes du débats sont repris ci dessous. Mais il ne s'agit pas de tenter de reproduire, de plaquer un concept de type Grameen Bank en France : celui ci est fait pour des pays peu bancarisés, dans lesquels l'accès aux services financiers est un progrès ; le coût des services en question devenant secondaire.

Enfin, à ces tentatives de prêter hors la banque correspondent **des tentatives de mobiliser l'épargne hors la banque**. Car, contrairement à la Grande Bretagne par exemple, le grand public en France est habitué à se servir de sa banque pour placer et pour emprunter. C'est pourquoi les produits financiers éthiques et solidaires qui tentent de se développer sont, pour l'essentiel, des tentatives de banques, influencées par certains de leurs clients.

#### 5.1. Prêter hors la banque : l'Art.11 de la Loi bancaire

Il existe une exception peu connue au monopole des banques (ou des établissements de crédit) dans la distribution du crédit. Il s'agit de l'article 11 de la Loi bancaire de 1984, qui a été utilisé récemment à plusieurs reprises, afin de pouvoir prêter dans des conditions hors marché, aux populations décrites ici.

---

357. Voir ci dessous pour les arguments de ce débat tels qu'ils ont été développés en 1994

L'art 11<sup>358</sup>, fondement juridique de l'activité de l'ADIE, de FFA et de plusieurs autres associations sans but lucratif, consistait de la part du législateur en 1984 à tolérer une activité marginale de prêts, à conditions que ceux ci soient :

- " hors marché " : faits pour des raisons sociales,
- faits " en famille " : les associations sont autorisées à prêter " à leurs ressortissants " ;
- et sans risque de professionnalisation : les associations ne sont autorisées à prêter que leurs fonds propres et non des fonds empruntés.

Le flou des termes, l'aggravation du phénomène d'exclusion bancaire ont amené le Comité de la réglementation bancaire à donner, au début des années 90, une interprétation extensive de cette tolérance.

C'est ainsi que depuis 1992, il est de notoriété publique que l'ADIE a pu, dans des circonstances il est vrai limitées, prêter de l'argent qui ne lui appartenait pas ; alors que le prêt sur fonds propres est l'une des conditions posées par l'Art 11.

La seconde extension d'interprétation du Comité des établissements de crédit est mineure. Le comité a assimilé l'activité de caution ou de garantie pratiquée par une association 1901 à l'activité de prêts prévue par l'Art 11, au profit de FFA<sup>359</sup>. En d'autres termes, FFA a été autorisé à apporter sa caution à des banques qui prêtaient à des entreprises d'insertion, sans adopter les statuts et les contraintes de sociétés financières spécialisées. Mais ceci dans la mesure où les autres conditions posées par l'Art 11 restent remplies ; c'est à dire que le Fonds de garantie réserve ses interventions à des objectifs sociaux.

## 5.2. Prêts associatifs ; exemples

Trois exemples montrent la vigueur du mouvement de création d'outils financiers, sous la forme non lucrative. Ces trois exemples relèvent de domaines assez différents les uns des autres ; ils ont suffisamment de consistance et de passé pour que l'on puisse en tirer aujourd'hui des leçons de reproductibilité.

On laissera de côté des expériences significatives, mais très restreintes comme les **ARGO** : il s'agit d'initiatives d'association d'action sociale dont les dirigeants se connaissent bien, qui ont mutualisé leurs trésoreries, poursuivant deux objectifs : d'une part lisser les creux et les bosses saisonniers entre eux, au lieu d'avoir recours aux conditions de la banque ; d'autre part négocier de meilleures conditions de gestion par la banque, en raison du volume géré. Ces réalisations sont intéressantes, mais elles restent dans un domaine très restreint : il n'y pas réellement prêt et prise de risque ; et un tel système nécessite une telle confiance entre ses membres qu'il est par définition limité à un cercle restreint.

---

358 Art 11 de la loi N° 84-46 du 24 Janvier 1984 : " L'interdiction relative aux opérations de crédit ne s'applique pas : 1 – Aux organismes sans but lucratif qui, dans le cadre de leur mission et pour des motifs d'ordre social, accordent sur leurs ressources propres des prêts à conditions préférentielles à certains de leurs ressortissants ".

359 FFA : ex-Fondation France Active, devenue en 1994 l'association des fonds France Active. Voir plus loin.

### 5.2.1. Créateurs et petites entreprises : les prêts FIR

FIR, France Initiative Réseau, est une fédération d'associations dont les premières ont été créées à la fin des années 70. Avec le soutien des pouvoirs publics, des associations FIR, dites " **plate formes locales d'initiative** " se sont développées sous la forme d'associations 1901 dans une cinquantaine de départements ou de villes pour prêter à des créateurs d'entreprises. En 1995, FIR compte environ 60 points d'accueil réellement opérationnels, et 1 200 prêts sont mis en place pour un montant global de 45 MF (soit une moyenne de 40 KF par prêt) dont certains, pour la première fois, ont été garantis par Sofaris dans le cadre des nouvelles mesures d'appui aux " micro-prêts ". FIR estime que son taux d'échec moyen sur les années précédentes est de l'ordre de 20%, nettement inférieur au taux moyen annoncé par l'INSEE de 50% à 5 ans.

La Plate forme FIR apporte un appui local, souvent déterminant, à des entrepreneurs modestes, mais un peu plus importants que la moyenne nationale (3,2 salariés au lieu de 1,1 pour l'ensemble des créateurs d'entreprises). Mais le prêt lui-même n'est pas la seule intervention de la plate forme, au contraire. Les animateurs de France Initiative insistent sur le fait que le parrainage, l'appui psychologique est un facteur de succès aussi déterminant que l'apport financier.

Les **capitaux gérés** par les plate formes viennent de deux sources principales : des fonds publics, pour l'essentiel, mis à disposition par les collectivités territoriales qui sont à l'origine de la création des plates formes ; et, pour une part beaucoup plus modeste, le mécénat des grandes entreprises, impliquées dans le développement local.

**La garantie de SOFARIS** : après 15 ans de travail, le fait que FIR obtienne une garantie de portefeuille, analogue à celle proposée aux banques, est une reconnaissance ; y compris en tenant compte du fait que certaines de ces garanties ne sont pas totalement adaptées à leurs cible (voir ci-dessus le chapitre consacré à la création d'entreprise). En effet, le Fonds de garantie de Sofaris dédié à la création d'entreprise a été réalimenté en 1995 par la Caisse des Dépôts, sur demande du gouvernement. C'est un changement de politique pour deux raisons :

- d'une part, le gouvernement n'agit pas lui même, mais confie le dossier à des professionnels
- - d'autre part son intervention consiste à conforter les interventions des banques, sans se substituer à leurs décisions.

Donc on peut supposer que les rapports entre créateurs et banquiers s'en trouveront améliorés ; du moins pour la partie du risque financier. Cette nouveauté ne résout pas les problèmes liés aux coûts de transaction. Mais ces coûts sont en partie dissimulés dans les missions quotidiennes assurées par les institutions qui hébergent les plate formes d'initiative ; c'est pourquoi ces surcoûts sont supportables. Il y a là l'un des éléments d'un fonctionnement " hors marché ", mais au service du développement local. Les Conseils généraux, les comités d'expansion, parfois les Chambres de commerce acceptent de payer un appareil permanent (souvent très modeste !) parce qu'il est effectivement au service de la création sur leur territoire. Ce sont bien les ressources financières du territoire (impôts locaux, notamment) qui sont affectées à cet objectif non rentable du territoire : favoriser la création d'entreprise.

### 5.2.2. Fondation Nord Entreprendre : des prêts d'honneur aux créateurs ambitieux

Cette Fondation est créée en 1986 par la famille Mulliez, l'une des familles les plus riches de France (retenue par Forbes de Juillet 1997 comme étant la seconde fortune française, 7 milliards de \$, après Mme Bettencourt) pour aider la création d'entreprise ; en priorité dans la région Nord. Ceci s'explique pour deux raisons, en résumant des entretiens avec plusieurs membres de la famille qui ont apporté des capitaux à cette fondation. Les Mulliez sont entrepreneurs depuis trois générations au moins. Ils ont créé Auchan, l'enseigne la plus brillante de la grande distribution, mais aussi d'autres chaînes, des marques, des entreprises très diverses et connues ; et, à la génération passée, ont su se dégager du textile avant que celui-ci ne s'épuise. C'est donc, d'une certaine façon, une " idéologie " que veulent faire passer les Mulliez dans leur Fondation. La conviction que l'argent n'est pas déterminant ; mais que la volonté, la capacité, le désir d'entreprendre et de réussir peut être partagé. De fait, parmi les dizaines de créateurs d'entreprises lauréats, nombre d'entre eux sont d'origine très modestes, et ont reçu, de cette façon, un coup de pouce déterminant.

Deuxième raison, exposée par les membres plus âgés de la famille : c'est le Nord qui a fait leur fortune ; et cette Fondation est une façon de restituer aux gens du Nord une petite partie de ce qui a fait la fortune familiale.

Nord Entreprendre a mis au point un système de prêts d'honneur, versé aux lauréats sans intérêts ni garanties, qui sert de fonds propres initiaux et provoque un fort effet de levier financier, permettant de " boucler " dans de bonnes conditions des plans de financement fragiles et risqués.

**L'impact macro-économique régional** : une étude a été faite en 1989 sur les trois premières générations de prêts et les caractéristiques des entreprises<sup>360</sup>. L'idée était de mesurer systématiquement les apports externes et les restitutions des entreprises aux collectivités. La méthode de l'étude consistait à raisonner sur les prêts de la Fondation comme si celle-ci avait été la holding des 38 ou 40 premières créations financées. L'analyse des comptes montrait que **si les collectivités publiques (Etat, région, etc.) avaient été des investisseurs dans ces entreprises, ces investisseurs auraient obtenu un retour sur investissement en 18 mois environ**. En d'autres termes, l'argent public apporté à ces créateurs sous forme de primes, de subventions diverses, etc. était restitué aux collectivités publiques sous forme d'impôts, de charges sociales sur les salaires nouveaux créés, etc., en moins de deux ans : donc concourrait à la prospérité de la région.

Il faut rester très prudent sur ce type de raisonnement par analogie, car c'est le principe même de la richesse publique que de reposer sur la liberté, privée, de créer et d'entreprendre. Pourtant c'est ce type de raisonnement qui pourrait conduire à justifier la non rentabilité de prêteurs spécialisés dans la création d'entreprise et le développement local : s'ils ne sont pas rentables du strict point de vue du marché, la collectivité publique peut estimer qu'ils le sont du point de vue de l'économie locale. Mais les deux grandes différences avec les systèmes actuels d'aide actuels sont :

- il s'agit bien de créer des concepts et des méthodes au niveau d'un territoire identifié, au sein duquel existent des solidarités actives ;

---

360 Voir " la création d'entreprise est une bonne affaire pour l'Etat ", par Benoît Granger, Le Monde, 19 Septembre 1990

- et les budgets d'intervention sont confiés à des professionnels de la création ou de l'entreprise, et non gérés selon les règles d'égalité d'accès propres aux budgets publics.

### 5.2.3. Micro-entreprises : les micro-prêts de l'ADIE

L'Association pour le droit à l'initiative économique est née en 1989 de la volonté de Maria Nowak, l'une des dirigeantes de la Caisse française de développement, et des quelques personnes qu'elle a su convaincre.

La personnalité de Maria Nowak est importante. D'origine polonaise, elle a fait une carrière brillante au service du développement des pays du Sud et a longtemps travaillé en Afrique. Elle a rencontré le fameux Muhammad Yunus, fondateur de la Grameen Bank du Bangladesh en 1989 ; de ces rencontres datent l'influence intellectuelle grandissante de Yunus et des concepts, des méthodes qu'il tente de généraliser. Le groupe de travail de la FPH sur le concept de banque solidaire (voir ci dessous) se réfère également à ce type de réalisations. Puis le sommet mondial du micro-crédit à Washington en Février 1997 était un hommage évident à ce précurseur ; même s'il est impossible d'envisager une généralisation de ce type de méthode. Au contraire, des voix commencent à s'élever pour protester contre le micro crédit devenu la panacée du développement !

En effet, s'il s'agit d'ajouter, avec le micro-crédit, un outil financier nouveau et efficace, tant mieux. Mais s'il s'agit de transformer d'une année sur l'autre des lignes budgétaires d'aide sans contrepartie en lignes de crédit, le résultat serait une catastrophe dans de nombreux pays du Sud.

Dans les pays développés, trois différences sont déterminantes par rapport aux réalisations de type Grameen Bank des pays du Sud :

- *Les services*: les pays du Nord sont en général très bancarisés. La part de la population qui ne connaît aucun des services bancaires de base est très faible ; donc les conditions de création d'une " banque des pauvres " (figure métaphorique de la Grameen) seraient très différentes de celles d'un pays en voie de développement, et, a priori, difficiles.
- *Les taux d'intérêt*: dans les pays du Sud connaissant encore l'inflation, les taux des prêts sont secondaires, et il n'existe pas de concurrence ; en revanche, c'est bien l'accès aux prêts qui est essentiel pour les paysans pauvres. Donc ces conditions de banque, cette non concurrence notamment, n'existent pas au Nord.
- *La pédagogie*: l'action de la Grameen sur le terrain s'accompagne d'une action pédagogique très importante, vis à vis des femmes qui constituent l'immense majorité des " clients " de la banque. La Grameen exige d'ailleurs qu'une solidarité active fonctionne au sein de groupes d'emprunteurs, de façon à la fois à sécuriser ses prêts et à enseigner l'aspect collectif des projets économiques.

Après trois ans de prêts directs, qui ont connu de nombreux sinistres, l'ADIE a mis en place une pratique originale. Elle continue d'assurer l'instruction des demandes de prêts, et son comité des crédits prend les décisions de principe sur l'attribution de ces prêts. Mais c'est ensuite l'une des banques avec lesquelles l'ADIE a passé des accords qui met en place les prêts en question. Ainsi les surcoûts liés au micro-prêts



n'apparaissent pas dans les comptes de la banque ; mais le prêt est bien un prêt bancaire, ce qui renforce sa crédibilité vis à vis de l'emprunteur.

Plusieurs conventions ont été signées avec des Fédérations du Crédit mutuel ; et certaines Caisses de Crédit municipal s'impliquent également dans ce système.

Enfin, les prêts sont adossés à un Fonds de garantie, qui est alimenté pour partie par des subventions, et par du mécénat de la Confédération du Crédit mutuel.

**Les résultats financiers de l'ADIE** sont difficiles à analyser, dans la mesure où la comptabilité de l'Association n'a pas été tenue comme celle d'une banque, depuis le début des opérations, puisque l'association n'y était pas tenue. L'inconvénient est de rendre impossible quelque comparaison que ce soit avec les performances d'autres prêteurs : y compris en tenant compte des objectifs différents des uns et des autres. On sait, globalement, que sur quelques milliers de prêts mis en place, le taux de sinistres des "créateurs ADIE" est plutôt inférieur à celui des créateurs en général : ce qui est déjà une performance, puisqu'il s'agit de personnes en difficulté pour l'immense majorité (plus du tiers des prêts sont faits à des Rmistes). On sait également que le taux de sinistres est nettement supérieur à celui d'une banque classique sur la même catégorie d'interventions (mais il n'y a plus aucune banque classique sur ce type d'opérations !). On sait enfin, d'après les évaluations données par Maria Nowak, que le coût du suivi est de l'ordre de 10 000 F par prêt mis en place pour des prêts d'un montant moyen de 20 000 Francs. Ce qui rend ce type de réalisation infaisable par une banque.

Là encore, la seule justification rationnelle de ce type de réalisation est macro-économique : il est évident que le coût global pour la société des personnes à qui l'ADIE prête pour entreprendre est nettement supérieur au coût de gestion de ces prêts par l'ADIE. Le coût moyen macro économique d'un chômeur est de 120000 F par an, dit on ; le bénéfice macro économique moyen du même chômeur créant sa propre activité est immédiat ; et très élevé, même avec un taux d'échec de 30% qui reposerait, en partie sur les finances publiques qui subventionnent l'ADIE.

Le problème suivant est un problème de méthode : comment rapprocher des budgets macro et micro économiques de façon à prouver l'utilité d'une telle réalisation ?

### 5.3. Vers une banque régionale solidaire ?

Le concept de Banque solidaire est dangereux en lui même, car " *si l'on pouvait faire ce métier en étant solidaire et sans perdre d'argent, nous le serions tous. Il n'y a pas de meilleur argument de vente !* " ironisait l'un de nos interlocuteurs, cadre dirigeant d'une banque nationalisée.

Le concept de " banque solidaire " est né d'une sorte de slogan utilisé en 1991 par Robert Lion, à l'époque directeur général de la Caisse des dépôts et Consignations. Dans son esprit, à l'époque, il s'agissait de soutenir (éventuellement !) la création d'un nouvel établissement spécialisé qui aurait concentré ses interventions sur le secteur naissant des " entreprises d'insertion ", " associations intermédiaires " et autres activités économiques à but social.

Les conditions de faisabilité étaient difficiles : par définition une telle banque aurait cumulé toutes les conditions pour afficher des pertes d'exploitation récurrentes :

- clientèle de petites entreprises : donc auxquelles on ne peut pas facturer des services sophistiqués, à forte marge

- entreprises à but social : donc peu rentables, avec un taux d'échec élevé ; sans capitaux propres, donc, là encore montrant des facteurs de sur-risque ; et l'impossibilité de recouvrer des créances sur les bien propres des entrepreneurs
- des entrepreneurs issus du social, donc peu motivés par la culture du profit, par l'ambition d'obtenir de fortes marges
- des entreprises demandant de petits prêts ; donc avec, en proportion, des coûts de transaction très élevés.

L'idée fut assez rapidement abandonnée ; ou plus exactement, la technostucture de la Caisse des Dépôts démontra à son directeur général (avant que celui ci quitte son poste) que la création d'un tel établissement demandait des conditions telles qu'il valait mieux attendre l'injonction politique avant d'entreprendre quoi que ce soit.

### 5.3.1. Le groupe de travail FPH depuis 1992

Le concept de banque solidaire était repris en 1992 par la Fondation Charles Léopold Mayer pour le progrès de l'Homme (la FPH)<sup>361</sup>. Cette fondation a été créée avec la fortune d'un ancien ingénieur suisse, et dispose à Paris d'une équipe à l'affût de ce qui peut contribuer à lutter contre toutes les exclusions, sur toute la planète.

Un groupe de travail était créé en 1992, qui a auditionné des personnalités du Sud (comme le Dr Yunus, créateur de la fameuse Grameen Bank, citée plus haut) et du Nord, comme les représentants des grandes ONG ayant mis en place des systèmes de micro-crédit<sup>362</sup>, notamment en Afrique.

L'idée même de créer, selon les normes de la loi bancaire, une nouvelle banque de plein exercice ne fut pas volontiers abandonnée. On retrouve les éléments de ce débat dans deux Tribunes publiées par le journal Le Monde, très attentif aux nouveaux outils du social.

Les arguments échangés peuvent se résumer ainsi :

- Du côté de Pierre Calame, président de la FPH : il faut créer une banque solidaire ; c'est faisable (avec 100 millions de Francs) et c'est nécessaire, car les banques traditionnelles s'éloigneront encore plus des pauvres.
- Du côté France Active, la plaidoirie portait sur le réalisme. Les banques existantes sont tellement nombreuses, tellement puissantes, quadrillent tellement le terrain qu'il faut à tout prix composer avec elles.
- Du côté des régions : l'intervention la plus significative en France est celle qui se développe aujourd'hui dans la région Nord, avec la création d'une Caisse de crédit.

" *Peut-on prêter aux pauvres et aux exclus ?* ", demandait Pierre Calame<sup>363</sup>, qui appelait à la création d'une " banque solidaire " dans cet article du Monde.

L'argument essentiel de Pierre Calame, influencé par les débats de la FPH qu'il préside, consiste à dire que le gâchis (Crédit lyonnais, etc.) de l'économie dominante est tel

---

361 Voir notamment le compte-rendu de la premier " rencontre de St Sabin " sur ce thème, les 17 et 18 Juin 1992 : Document de travail de la FPH, N° 22

362 Avec un effet d'imprégnation de l'exemplarité du Sud qui paraît évident, à lire les " fiches " sélectionnées par la FPH pour son recueil " Microfinances pour le Développement ", Passerelles, Septembre 1996

363 " Et si on parlait sérieusement de banque solidaire ? ", Le monde, supplément Initiatives, 11 mai 1994

que l'on dispose de marges de manœuvre pour faire autrement. En outre, les arguments tirés de la justice sociale sont importants. Si la profession bancaire ne fait rien, l'Etat doit prendre l'initiative et créer –avec d'autres, comme la Caisse des dépôts– l'établissement financier qui permettra aux pauvres d'avoir accès aux services financiers.

La réaction de France Active, publiée dans Le Monde 15 jours plus tard plaide avant tout pour le réalisme. Les banques de détail en France ont une présence inégalable sur le territoire. Parmi elles, les banques issues du mouvement social prêtent une attention particulière, à la marge, à des types de clientèles qui sont progressivement abandonnées par les réseaux traditionnels.

De plus, on peut expliquer facilement les raisons pour lesquelles les banques se montrent incapables de financer la micro-crédit d'entreprises (sur-risques, sur-coûts). Les réponses, à la marge, avec des réalisations de type ADIE sont aucun doute excellentes. Mais sur le plan quantitatif, il est impossible de construire une politique de crédit dans ce domaine sans impliquer les grandes banques de détail.

D'où la demande d'interventions plus sophistiquées de la part de l'Etat, qui, d'une part, laisserait aux banques la possibilité de développer leurs savoirs faire ; tout en les encourageant à mettre ces savoirs faire au service de ce mouvement de création. Donc en absorbant avec des crédits publics une partie des surcoûts (en frais de fonctionnement des banques) et une partie des sur-risques : ce qui a été fait en 1996 avec l'élargissement des possibilités d'intervention de Sofaris voir plus haut le chapitre sur la création d'entreprise).

### 5.3.2. Autonomie & Solidarité et les projets de la région Nord

En Juin 1997 naît enfin, après 8 ans d'efforts, la première " Caisse solidaire " régionale. Qui aurait pu s'appeler Banque Solidaire régionale, si le terme n'avait effrayé les quelques institutions publiques ou privées qui ont accompagné cette création.

La création de cette quasi-banque résulte de la conjonction de deux volontés : L'une, celle du mouvement social, d'associations engagées depuis longtemps dans l'action sociale, d'agir par des moyens variés dans la lutte contre l'exclusion. L'autre, celle de groupes militants, politiquement proches des Verts et des écologistes, qui ont appris à manier les chiffres et les comptes ; et pour qui le métier de banquier peut s'apprendre, un peu comme tous les métiers, mais avec un contenu particulier puisqu'il s'agit de crédit donc de confiance.

Cette création est très liée à la brève histoire d'Autonomie et Solidarité, la société d'investissement solidaire de la région.

#### (a) Autonomie et Solidarité : des capitaux et du social.

La courte histoire d'A&S montre les conditions de faisabilité d'une " banque ", ou d'une société de crédit, assise sur des ressources peu coûteuses : l'épargne " solidaire " de la région.

A&S est créée en 1989 par un groupe de militants de l'action sociale réunis autour du GIEPP et de son charismatique président, Christian Tytgat. Il s'agit d'une Société Anonyme coopérative à capital variable (statut qui facilite les augmentations de capital) qui veut faire du " capital risque ", c'est à dire apporter des capitaux stables, des fonds propres, à de petites entreprises de la région. Ceci avec deux critères : d'une part ces

entreprises doivent avoir des perspectives d'exploitation intéressantes et équilibrées. D'autre part, elles doivent se rapprocher des idéaux de l'économie solidaire ; c'est à dire pratiquer des " relations coopératives " au sein de l'entreprise, et réserver des postes de travail à des chômeurs ; singulièrement de longue durée.

C'est sur cette base que les promoteurs d'A&S obtiennent de la COB, la sévère Commission des opérations de bourse, la possibilité de faire un appel public à l'épargne. Dans une région marquée par le déclin industriel, mais aussi par de tenaces solidarités ouvrières, c'est un succès. En trois ans et deux appels, A&S mobilisera 9 MF apportés par 2 000 actionnaires ; dont 200 élus politiques de la région, à titre personnel, et " *de toutes tendances sauf le Front national* ", résume Christian Tytgat.

On peut résumer la brève histoire financière d'A&S, de 1990 à 1996 en disant qu'elle a investi dans des PME ou dans de très petites entreprises de façon exemplaire. C'est à dire en donnant une chance, en faisant confiance, à des apprentis-entrepreneurs qu'aucune banque n'acceptait comme client.

Donc une cinquantaine de jeunes et nouvelles entreprises se sont développées dans la région, représentant près d'un millier d'emplois, pour la plupart nouveaux, et qui ont contribué à une sorte de lent changement de culture. Cette région qui a connu la mono-industrie, les grands patronats paternalistes, génère aujourd'hui les outils d'un " micro-développement auto-centré " (y compris le pompeux du vocabulaire !).

Quant aux **résultats financiers**, ils ne peuvent pas être bons, puisque A&S subit la même contrainte que celle exposée à propos des banques :

- Le coût de la décision est démesuré par rapport au montant des capitaux engagés par la décision
- Il s'agit bien de capital-risque dans la mesure où les capitaux apportés aux entreprises sont peu liquides, et totalement risqués en cas de difficulté ;
- La valorisation des capitaux engagés (sous forme de plus value de sortie) est très faible, car les entreprises, même si elles se développent, n'obtiennent pas de marges significatives leur permettant de racheter les parts d'A&S avec une forte valorisation.

Néanmoins, A&S présente un compte de résultat équilibré chaque année car son exploitation est en partie subventionnée, directement ou indirectement. C'est une façon, pour les collectivités publiques, de reconnaître la qualité irremplaçable de ses interventions, qui suppléent en partie à une absence de savoir faire des banques. Mais, comme dans les autres exemples évoqués ci-dessus, seul le raisonnement macro-économique permet de discerner cette qualité. Les surcoûts d'exploitation d'A&S sont infiniment moindres que les dépenses publiques affectées aux chômeurs que l'action d'A&S a permis de remettre au travail ; de remettre dans les circuits de l'échange et de la vie sociale.

(b) Le crédit solidaire grâce à l' épargne solidaire.

Les fondateurs d'A&S, singulièrement Christian Tytgat, ont estimé dès le début des années 90 que " l'outil " A&S était insuffisant ; et que les besoins étaient tels qu'il leur fallait leur propre banque : puisque les banques sont incapables de prêter aux pauvres, aux créateurs d'entreprises, aux associations sociales, aux personnes sans ressources et qui cherchent un logement, à bien d'autres encore !

Le raisonnement est imparable. Reste à convaincre, celle fois ci, le réel *establishment* financier : car obtenir l'agrément d'une nouvelle banque va totalement à l'encontre des

positions prises par la profession en France. Les autorités françaises ont plutôt aggravé les conditions posées par l'Union européenne pour créer une banque ; et, à l'unanimité, on considère en France qu'il existe trop de banques. Donc comment obtenir l'agrément nécessaire ? En outre en prétendant s'appeler "solidaire" !

Il semble que deux éléments ont joué en faveur de ce projet assez fou : d'une part, la culture solidariste de la région ; d'autre part une conjoncture politique étonnante, dans laquelle les écologistes ont une influence déterminante.

**La conjoncture politique** : En effet, la région Nord est présidée par Marie Christine Blandin, représentante des Verts ; écologiste convaincue qui a bénéficié de l'impossibilité des socialistes et de la droite de dégager une réelle majorité. C'est ainsi que le Nord est la seule des 22 régions en France qui soit présidée par une "Ecolo". Alors que les écolos représentent, selon les scrutins, entre 4 et 6 % des voix dans la région...

Mais ceci a permis aux Verts de tenter de faire avancer certaines de leurs propositions ; et celles tenant au développement de "l'Economie Solidaire" contiennent entre autres le souci de créer, d'expérimenter des outils financiers au service d'activités nouvelles.

D'où le soutien sans faille de la Région aux projets présentés par l'équipe fondatrice d'A&S. Qui a tenté ensuite de rallier des institutions beaucoup plus traditionnelles au projet.

**La culture solidariste** : deux sondages successifs, l'un sur les actionnaires d'A&S et l'autre sur les clients de la Caisse d'épargne, ont montré récemment que les ressources mobilisables dans les comptes d'un concept de "banque solidaire" sont importantes : voir ci dessous.

**La Caisse de crédit en 1997** : au moment où cette étude se termine (15 Sept 97), les dernières décisions formelles sont prises, qui doivent confirmer la naissance de cette Caisse de crédit. Après de nombreuses tergiversations, la Caisse des dépôts et consignations semble avoir accepté de déléguer l'une de ses nombreuses filiales pour jouer un rôle d'actionnaire de cette Caisse aux côtés de la région et surtout de la Banque française de Crédit coopératif ; actionnaire dit "de référence" vis à vis du Comité des établissements de Crédit.

Avec 15 M.F. de capital, cette société financière (agrée à ce titre) a donc le droit de collecter de l'épargne et de prêter ; la seule restriction de son activité par rapport aux banques de plein exercice porte sur le type d'épargne qu'elle peut gérer. Elle ne peut collecter de l'épargne "à vue", et donc émettre des chèquiers, par exemple, pour ses clients. Elle ne doit collecter que des dépôts à deux ans au moins. On ne comprend plus aujourd'hui l'intérêt de telles distinctions, mais elles subsistent dans la législation.

Il faut saluer au passage la clairvoyance et le courage du Crédit coopératif. Acceptant de devenir l'actionnaire de référence de cette étrange construction affective et militante, cette banque prend un risque d'image non négligeable vis à vis de ses bases sociales traditionnelles.

Mais la BFCC avait, depuis quelques années, l'expérience de la "banque alternative" avec la NEF, dont elle est également le répondant vis à vis de la place financière.

### 5.3.3. La NEF, société financière éthique

La NEF fait la démonstration qu'il peut exister deux motivations dans la mobilisation de l'épargne : soit la proximité (contribuer à créer des emplois près de chez soi, par

exemple) ; soit la conviction " idéologique " sur une possible utilisation de l'argent différente.

La NEF, (Nouvelle Economie Fraternelle), est une société financière affiliée à la Caisse Centrale de Crédit Coopératif. Cette société coopérative est créée en 1988 par le mouvement anthroposophique (association 1901 NEF), et obtient un premier visa de la COB pour faire un appel public à l'épargne afin d'augmenter son capital. La NEF est liée à de nombreuses institutions financières en Europe du Nord et s'appuie sur des réseaux militants efficaces.

En 1994, la NEF crée avec le Crédit Coopératif un "livret NEF" qui mobilise les dépôts d'épargnants motivés. De 1994 au début de l'année 1997, les dépôts passent de 10 MF à 35 MF. Un accord avec le Crédit coopératif lui permet d'utiliser pour son activité de prêt 75 % de l'encours moyen trimestriel de ces dépôts.

Cette société financière coopérative suscite la confiance, puisque de 1988 à 1997, les sociétaires passent de 650 à 1738 (au 31.12.96), et le capital de la société de 8 à 16 MF. Après agrément par le Comité des établissements de Crédit et la Commission des opérations de Bourse, La NEF est en effet autorisée à nouveau à faire appel à l'épargne publique (visa COB du 1 8 95). Fin 96, l'encours des dépôts est de l'ordre de 17 MF, et l'encours de prêts de l'ordre de 40 M. Enfin, la NEF exerce, comme toutes les Sociétés financières, sous le contrôle du Comité des établissements de Crédit. Un inspecteur de la Banque de France, venu en 1995 à Bourbon-L'Archambault, petit village du centre de la France qui abrite le siège de la Société, a rendu ensuite un rapport très élogieux. Elle est également affiliée à la " 4C ", la Caisse centrale de Crédit coopératif. Cela signifie que cette banque a accepté de garantir vis à vis des autorités de tutelle la bonne fin des opérations (en réalité, le risque financier est inexistant pour la 4C, au vu des garanties prises sur l'encours de la NEF. Mais il était courageux, en terme d'image de marque, de prêter son concours à la création d'un tel établissement)

**La NEF prête** à trois catégories de projets :

- des personnes en difficulté créant leur propre emploi : 25 % de l'encours des crédit les premières années ; pratiquement 50% en tendance, à partir de 1996.
- des petites entreprises " solidaires " et des entreprises d'insertion : 30 % des encours 1994
- des activités de l'agriculture bio-dynamique et biologique, ainsi que des initiatives culturelles, enseignement privé : le solde

Sur **un encours de prêts** de 40 M.F. (fin 1996), les sinistres sont très peu nombreux, 76 KF de pertes depuis le début de l'exploitation ; ce qui s'explique par la façon de travailler de la NEF ; et les provisions, y compris les provisions automatiques, en ratio des engagements, exigées par la 4C, s'élèvent à 1,5 MF fin 1996.

Ces bons résultats sont liés à une façon de travailler qui a peu d'équivalents dans la profession bancaire. En effet, la NEF demande, en général, de nombreuses **cautions personnelles**, dans l'entourage de l'entrepreneur, pour garantir les prêts qu'elle fait. Il ne s'agit pas d'une pratique de " prêteur sur gages ". Au contraire il s'agit d'une position idéologique qui consiste à vérifier, de cette façon, si l'entrepreneur est bien impliqué dans un tissu social, dans des réseaux de solidarité active, qui soutiennent et approuvent son projet. Et, de fait, toutes ces constatations font sans doute partie des conditions du succès de nombreuses créations d'entreprises !

Les cautions demandées à des personnes physiques sont toujours d'un montant faible, afin de ne pas faire prendre des risques exagérés à des proches de l'entrepreneur. Et

il est arrivé très rarement que la NEF ait dû appeler les cautions pour récupérer son capital. En revanche, le simple fait de pouvoir alerter des proches en cas d'incident a pu sauver des affaires qui étaient sur une mauvaise pente.

C'est cette technique qui permet à la NEF de compenser le handicap qui consiste à vouloir mener une activité nationale avec une très faible implantation.

**Les ressources** de la NEF sont, en résumé : un capital de 15 M.F. apporté par 1700 coopérateurs ; 17 M.F. de comptes à terme apportés par 550 souscripteurs ; 21 M.F. issus de 417 "livrets NEF Crédit coopératif" créés en 1994.

Mais en 1997, la NEF n'est toujours pas une banque (bien qu'elle ambitionne de le devenir). C'est une société financière ; ce qui signifie qu'elle peut prendre des dépôts à terme (au moins deux ans) et non des dépôts à vue. Pourtant, par accord avec le Crédit coopératif, un compte chèque est créé en 1996 (les chèques portent la double mention "crédit coop – NEF") qui permet de tourner en partie cette difficulté. Quelques mois plus tard (mars 1997), les dépôts à vue sur ce compte atteignent 8 MF.

La NEF s'est lancée dans les "produits de partage", puisqu'elle propose aux épargnants qui sont intéressés par ses objectifs éthiques, de choisir eux-mêmes le taux de rémunération de leur épargne. C'est une mécanique dangereuse en période de baisse des taux, car les épargnants n'acceptent qu'avec retard de constater cette baisse ! Mais le mécanisme est aujourd'hui stabilisé, et fournit à la NEF un contingent de déposants fidèles et peu exigeants en terme de rentabilité de leur épargne.

Même idée : une opération montée en 1996 avec la Fondation Raoul Follereau consiste à convaincre des proches de la Fondation d'apporter une partie de leur épargne à la NEF, qui servira une partie de la rémunération à la Fondation pour financer ses œuvres.

Enfin la NEF fait partie des premiers bénéficiaires des engagements du FCP (Fonds commun de placement) Insertion-Emplois. Elle a reçu en 1996 un million de Francs de dépôts sous la forme juridique d'un "billet à ordre", pour 5 ans, rémunéré à 2% ; ce qui en fait l'un de ses dépôts, ou de quasi-fonds propres<sup>364</sup> les plus économiques en terme de rémunération ; si l'on ne tient pas compte du capital ! Car la NEF, comme beaucoup de coopératives encore jeunes, ne rémunère pas ses actionnaires.

**Résultats d'exploitation** : Le visa COB d'Août 1995 mentionne le fait que les comptes de la Sté financière ne sont équilibrés que grâce à l'aide (subventions) de l'Association 1901 NEF, qui rassemble "les militants" du mouvement anthroposophique, ainsi que par des subventions de l'Etat pour une faible part.

Les résultats 95 de la Sté financière étaient en perte de 68 KF (après 500 KF de subventions). D'après les dirigeants de la société, l'exploitation deviendra équilibrée, à charges égales, à partir de 1997 et d'un en cours de prêts de 40 à 45 M.F. sans subventions.

L'avenir d'une telle société est donc extrêmement fragile. Le talent de ses dirigeants démontre qu'elle a su auto-financer son développement en conservant à la fois ses principes éthiques (aides aux exclus de la banque traditionnelle) et son efficacité propre. Mais il lui manque sans doute un ancrage dans le mouvement social, analogue à celui qui fondait l'entreprise mutualiste ou coopérative au début du siècle.

---

364 En quasi-prêt pour l'essentiel, et pour partie en actions. En effet, contrairement aux sociétés commerciales classiques, les sociétés coopératives à capital variable garantissent une relative liquidité à leurs actionnaires, dans la mesure où la loi prévoit qu'un actionnaire peut obtenir le remboursement de ses parts dans les cinq ans suivant sa demande ; mais dans ce cas avec une plus value faible. Donc la nécessité pour le FCP de conserver sa liquidité a été respectée.

#### 5.4. Mobiliser l'épargne sur ces nouveaux outils financiers (le concept de "circuit court")

Il y a un volontarisme assez violent dans la construction de ces nouveaux outils financiers. Il est justifié par cette conviction que la banque, dont la prospérité ne repose, après tout, que sur la confiance qu'elle inspire ou non, est capable d'abuser de ses clients comme de ses déposants. C'est l'état d'esprit de Mohamad Yunus, créateur de la Grameen Bank et cité ici à plusieurs reprises, quand il dit que " *dans l'avenir la question ne sera plus de savoir si le client est solvable ou non, mais si la banque mérite la confiance de ses clients. Celle ci contribue-t-elle ou non au gâchis ? ou à la protection de l'environnement ? Contribue-t-elle à la destruction des ressources naturelles et au maintien des inégalités ?* ". Que l'on parle ainsi dans les pays du Sud aide à comprendre que l'on puisse mettre en cause dans les pays du Nord la pure logique de puissance des banques traditionnelles.

Deux points très brefs permettent de comprendre l'état d'esprit, minoritaire, des réseaux impliqués dans la mobilisation d'une épargne différente.

##### 5.4.1. Détention des produits financiers dans les quartiers

La " fuite " des banques des quartiers en difficulté, leur sélectivité pour exclure les clients aux revenus les plus modestes est elle justifiée ? Une première étude faite en 1993 permet, pour la première fois semble-t-il de faire le point sur les produits d'épargne détenus par les personnes à bas revenus.

Tous les deux ans environ, le CREP réalise pour le compte de grandes banques une enquête " qui détient quoi ? " afin de constater les évolutions sur le comportement des épargnants ; ce qui permet de croiser ces évolutions de comportement avec les données " macro-financières " correspondantes.

En 1993, une enquête supplémentaire auprès de 300 personnes à revenus modestes a été réalisée, en concentrant les entretiens dans 13 quartiers " en difficulté ".

La comparaison entre ce groupe et les données globales sur la population française donne des résultats intéressants<sup>365</sup>.

- les " pauvres " sont plutôt plus jeunes que la moyenne ; les ouvriers – employés étant sur-représentés ; ils vivent en logements collectifs, et sont locataires en quasi-totalité.
- Leur " pauvreté " n'apparaît pas sous la forme d'un écart énorme de revenus : la médiane des revenus bruts mensuels des ménages est pratiquement la même que celle des ménages français de l'époque ( 9 000 F par mois).
- En revanche, ces ménages sont très dépendants des transferts sociaux, d'allocations diverses. Sur 100 F de revenu d'une personne moyenne de l'échantillon " pauvres ", il y a environ 40 F de revenus sociaux !

Ceci marque à la fois l'effet de redistribution de la solidarité nationale (d'ailleurs critiqué par les libéraux comme un encouragement à rester dans cette situation !) ; mais aus-

---

365 Pour une partie de l'enquête, le premier échantillon " quartiers en difficulté " a été ensuite fusionné avec trois échantillons complémentaires : familles avec enfants habitants en HLM ; salaires uniques et familles nombreuses ; personnes visiblement victimes de la crise et de chômage...Ceci a pour but de passer de 300 à près de 600 personnes interrogées. Nous ne reprenons pas la distinction entre les deux, qui porte sur les nuances.



si la fragilité de ces ménages. Le moindre incident peut avoir des conséquences disproportionnées car les éléments de patrimoine sont trop faibles pour jouer leur fonction classiques de sécurisation. Ils sont très peu nombreux propriétaires de leurs logements ; et déclarent en moyenne un patrimoine financier inférieur à 50 000 F.

(a) Sur la détention de produits financiers<sup>366</sup> Qui détient quoi ?

Les membres de l'échantillon détiennent la plupart des produits financiers courants, mais avec des montants unitaires très faibles. 89 % ont un compte chèque (contre 94% dans la population nationale) ; 58% ont une carte bancaire ; 18% une carte privative ; plus inquiétant, 32% ont une autorisation de découvert ou un crédit permanent sur un compte courant (revolving) ; et 29% un autre crédit. Ce point est plutôt inquiétant dans la mesure où l'on sait que les personnes concernées ont très peu de marge de manœuvre financière.

Le fait d'avoir plus de cartes privatives que la moyenne nationale est également un élément de pression : la carte de tel ou tel grand magasin peut faciliter la vie quotidienne, grâce au crédit court terme ; mais on sait que le coût de ce crédit est à la limite de l'usure. L'étude est insuffisante sur ce point, puisque l'on apprend par extrapolation que l'endettement moyen de nos " épargnants modestes " est de 1 700 F, tous crédits confondus, mais on ne sait pas quels sont les taux de ces endettements.

(b) Une épargne inefficace

Pour les produits d'épargne, le " livret A " vient largement en tête (plus d'une personne sur deux), comme pour le reste de la population ; mais avec des montants unitaires beaucoup plus faibles. Ce sondage confirme d'autres études qui montrent que le Livret A est utilisé par de nombreuses familles pauvres comme un compte courant, et non un compte d'épargne. En outre les livrets A de La Poste sont plus nombreux que ceux des Caisses d'épargne, car les bureaux de poste restent présents dans la majorité des quartiers en difficulté.

Le paradoxe est que la majorité des enquêtés des quartiers difficiles ont ou ont eu " des problèmes de fins de mois " (71%) ou de remboursements difficiles (77%) ; mais un enquêté sur deux déclare tout de même " mettre de l'argent de côté ", régulièrement ou irrégulièrement. Parmi lesquels la moitié d'entre eux placent cet argent sur leur livret A (ou leur livret Bleu : l'équivalent du livret A au Crédit mutuel).

La principale différence entre les pauvres et les autres tient dans la faiblesse du patrimoine financier -la moitié du patrimoine moyen des français- mais aussi dans une " culture " attachée aux produits financiers. Il y a deux fois moins d'OPCVM dans le patrimoine des pauvres que dans la population moyenne. Et ceci s'explique sans doute par une ignorance spécifique.

Ainsi, toutes les composantes négatives se cumulent, montre cette étude. Les " épargnants modestes " ont des patrimoines qui le sont également ; or ils sont plutôt plus endettés que la moyenne : mais endettés avec des prêts qui les appauvrissent plutôt que des enrichir, puisqu'ils sont endettés à court terme (donc cher) ; peu pour l'immobilier (10% d'accédants à la propriété : la moitié de la moyenne nationale) ; donc ils ne se

---

366 Pour la suite des résultats, il s'agit des chiffres portant sur les 600 personnes.

constituent pas de patrimoine ; et quand ils épargnent, ils ne savent pas (ou ne veulent pas) manier des outils sophistiqués et rentables...

Or si l'on rapproche cette description d'études ponctuelles faites par ailleurs, on constate que la proposition de produits d'épargne spécifiques et orientés vers la création d'emplois connaîtrait un réel succès auprès de ce type d'épargnants modestes. C'est une partie des leçons que l'on peut tirer d'études récentes faites dans la région Nord.

#### 5.4.2. Pour un retour régional : l'exemple du Nord Pas de Calais

**Le potentiel de l'épargne solidaire.** Si une " banque solidaire " était créée dans la région Nord aujourd'hui, plusieurs dizaines de milliers d'épargnants de la région ouvriraient un " livret solidaire " (analogue à leur produit d'épargne classique : c'est à dire le livret A de la Caisse d'épargne). Ils y déposeraient quelques 600 Millions de Francs, et accepteraient que leur épargne soit moins rémunérée que leurs placements actuels ; pourvu que cette banque contribue à créer de l'emploi dans la région. C'est à dire à condition qu'elle prête à des petites entreprises et à des personnes (y compris des exclus) qui créent leur propre activité<sup>367</sup> A condition aussi, bien sûr, que ces épargnants aient confiance, ils accepteraient de sacrifier un peu de rendement de leur épargne, s'ils ont le sentiment que le capital de leur épargne n'est pas en danger.

Ceci résume l'étude par sondage sur les clients de la Caisse d'épargne de Flandre faite en 1994 y compris en tenant compte des extrapolations plus ou moins imprudentes des responsables marketing de la banque.

Le résultat reste spectaculaire, même s'il ne s'est pas concrétisé en intentions d'achat, car les produits correspondants n'ont pas été créés !. Il signifie qu'une partie des clients " classiques " de la Caisse d'épargne établissent eux mêmes le lien entre la gestion de leur épargne et la capacité de développement de l'économie régionale. Ils parient sur le fait que leur épargne peut contribuer directement à cette prospérité, s'ils acceptent de faire un effort sur le rentabilité faciale de leur épargne. Mais à condition, bien entendu, de garder l'effet de signature qu'obtient une grande banque : c'est pourquoi il était essentiel d'obtenir que ce soit la Caisse d'épargne qui lance cette étude sur ses propres clients.

Le questionnaire faisait suite à une brève enquête précédente sur les actionnaires d'Autonomie et Solidarité : si l'on veut mesurer grossièrement la motivation des citoyens du Nord, ces derniers votaient à plus de 80% en faveur du compte d'épargne solidaire (c'est à dire qu'ils déclaraient qu'ils y placeraient une partie de leur épargne disponible), alors que les clients de la Caisse d'épargne n'approuvaient qu'à 44% ; ce qui reste considérable, sans équivalent, **puisque'il s'agit bien de " sacrifier " un rendement financier à d'autres motivations.** Enfin on remarquera que les personnes motivées sont en général d'un niveau social plus élevé que la moyenne (cadres et employés et d'un âge également plus élevé (donc détenant déjà, en moyenne, plus de produits d'épargne).

---

367 Résultat d'un sondage sur 1000 clients de la Caisse d'Epargne des Flandres ; présenté le 16 Mai 1994 au Comité de pilotage de l'étude " Pour une banque régionale d'initiatives solidaires ", étude d'Extra Muros financée par le Conseil régional du Nord Pas de Calais et la Caisse des Dépôts.

## 6. Rôle des pouvoirs publics (Etat et Régions) et préconisations.

La comparaison montre que le CRA aux Etats Unis n'a pas empêché le *Red lining*, c'est à dire les pratiques bancaires qui consistent à ghéttoïser des quartiers dégradés ou des banlieues à problèmes. Il ne faut peut être pas demander aux banques plus que ce qu'elles ont capables de faire ; plus généralement ce qui correspond à leur " objet social ", qui n'est pas de lutter contre l'injustice et la pauvreté, mais de faire des profits !

Ces remarques s'appliquent également aux comparaisons que l'on peut faire en Europe sur le même thème. Le CRA, résumé comme le droit au " retour sur place " : de l'information, puis d'une partie des ressources collectées sur place, n'existe pas en tant que concept juridique en Europe.

Pourtant certaines pratique en sont proches. Mai dans ce cas, elles dépendent plutôt des rapports sociaux que de l'obligation ; plus des cultures et des valeurs de solidarité locales que de la loi. Des banques décentralisées, intimement liées à un territoire précis, un Land, une région, à son histoire, à sa culture, sont sans doute capables de se montrer beaucoup plus " à l'écoute " de ce territoire que des banques centralisées, totalement orientées vers les marchés mondiaux, sans aucune racine territoriale ni communautaire.

C'est l'actualité qui rend urgente une réflexion de fond sur l'adaptation de règles de type CRA en Europe. La pression grandissante des marchés, la concurrence féroce, celle des nouveaux entrants dans les métiers traditionnels des banques (comme les compagnies d'assurance ou les Fonds de pension dans certains créneaux) expliquent que de nombreuses banques soient obsédées de rentabilité immédiate, au point d'en devenir aveugles et sourdes.

Cette obsession fait des ravages. La dernière critique à la mode en France consiste à expliquer la crise des banques par " *l'existence de réseaux sans actionnaires qui n'ont pas comme premier souci de rémunérer leur capital* ". Ce raccourci est de M. Pierre Richard<sup>368</sup>, ancien haut fonctionnaire, et président de Dexia et du Crédit local de France ; c'est à dire une banque longtemps publique et qui n'a que des collectivités publiques pour clients...

A ce point, il devient impossible de soutenir que l'on peut être une banque, tout en restant obsédé, en ayant comme " premier souci ex-aequo " le bien public, le bien commun, autant que la rentabilité de l'exploitation ! Il devient impossible de faire ce métier et de prétendre, en même temps, contribuer au bien commun tel qu'il résulte, sur le terrain, de la volonté des représentants des clients et des administrateurs de la banque. Et non tel qu'il est défini par l'Etat central, contrairement aux habitudes françaises...

Par rapport à la Grande Bretagne et à l'Allemagne, le système bancaire français n'est pas uniforme ; loin de là, puisqu'il est à la fois centralisé, pour ce qui concerne les grandes banques publiques ou privées, et très décentralisé. C'est sans doute ce qui permet de rendre spectaculaires les différences au sein de ce système; et d'imaginer des préconisations différentes selon la partie du système auxquelles on les appliquerait.

---

368 Auditions de la Commission Lambert, " Banques, votre santé nous intéresse ", p 38, déjà cité, Les rapports du Sénat, 1996-97

### 6.1. Sur les différentes catégories de banques :

Il y a dans tout ce qui précède une approbation explicite pour les façons de faire des banques mutualistes, coopératives ; plus généralement relevant de l'économie sociale. Et ceci pour deux raisons :

- d'une part en raison de *leur fond culturel commun* qui continue de placer, peu ou prou, l'homme au centre des préoccupations et des objectifs de la banque ; et non la rentabilité au jour le jour sur les marchés. Ceci nécessiterait de longs développements ; ce n'est pas le lieu.
- d'autre part en raison *d'un management très efficace*. A la fois parce qu'il a su, pour l'essentiel, éviter les énormes erreurs des banques publiques et capitalistes ; mais aussi pour des raisons plus structurelles. Les banques de l'économie sociale sont, par nature et par nécessité, plus décentralisées que les autres ; et il semble que ceci constitue l'une des conditions d'un bon management, consensuel et équilibré.

En tous cas il est certain que, dans la même période, ces banques sont restées à la fois plus proches de leurs clients ; et en outre plus rentables que leurs consœurs.

C'est pourquoi les préconisations que l'on peut faire en matière de CRA portent non sur des réformes, mais plutôt sur la nécessité de *confirmer ce qui fonctionne mieux qu'ailleurs !*

S'il est indispensable de banaliser les produits d'épargne administrés (comme le Livret A , le Livret Bleu du Crédit mutuel, les PEL, CODEVI, etc.), il est tout aussi indispensable d'imposer des contraintes de service public à l'ensemble des banques : or seules les banques décentralisées et relevant de l'économie sociale respectent aujourd'hui certaines de ces règles !

Exemple cité plus haut : la mauvaise querelle faite aux services financiers de la Poste (qui induiraient une concurrence déloyale parce que vendus par les fonctionnaires du courrier !) ne tient pas compte du fait que seule La Poste est présente dans 400 quartiers dégradés sur les 700 recensés en France ; seule elle offre aux habitants de ces quartiers les services minima sans lesquels ils deviendront aussitôt des citoyens de seconde zone. Il est donc inadmissible de ne traiter que de la moitié de la question : comment, en face de leur droit d'accès aux produits banalisés, les banques AFB vont-elles s'engager sur le maintien des services financiers de base, sur tout le territoire ?

### 6.2. Sur la protection des citoyens, l'abus de faiblesse et l'accès aux services financiers de base :

Le chèque est resté gratuit en France à cause d'un incident qui date de 1987. Une Caisse régionale du Crédit agricole a "enjoint" à deux ou trois mille de ses clients dont les comptes avaient très peu de mouvements de les fermer (dans un pur souci de bonne gestion : les comptes prenaient de la place dans les mémoires informatiques, par exemple). Les réactions ont été très vives, et disproportionnées : la demande de la banque était vécue comme une manœuvre "d'exclusion", de stigmatisation sociale (je n'ai plus droit à un compte, donc je suis pauvre !). Aucun gouvernement depuis cette date n'a pu imposer les deux mesures symétriques, qui consisteraient logiquement à laisser les banquiers facturer les chèques ; et à les laisser aussi rémunérer les dépôts à vue (ce qui reste interdit en France).

Mais la gratuité apparente des services (sur la formule de chéquier), donc leur maintien hors marché, reste une habitude typiquement française. Elle devient inefficace dans la mesure où les banques rattrapent par ailleurs leurs pertes de recettes dans ce domaine, en sur-facturant d'autres services. L'obligation de justice sociale que constitue le droit d'accès aux services de base repose sur un consensus de la profession (adoption de la Charte des services de base). On sait aussi qu'au sein de la profession, les banques de détail, décentralisées et proches de leurs clients excluent moins, en partie sous la pression quotidienne de leur opinion publique interne, que les autres.

Ce point joue en faveur des banques décentralisées et relevant peu ou prou de l'économie sociale. Faut-il durcir les règles d'exclusion ? ; c'est à dire exiger des explications de la banque chaque fois qu'elle clôture un compte d'autorité ?

Si la conception que l'on a des services financiers de base est d'affirmer que le droit d'accès est un élément de la citoyenneté, ce serait logique.

### 6.3. Sur le droit de disposer de moyens de paiement

On estime généralement en France que les banques remplissent trois missions : collecter l'épargne ; distribuer des crédits ; et fournir à leurs clients des moyens de paiement. C'est ce troisième métier qui pose problème, dans la mesure où les banques excluent des clients de plus en plus nombreux, avec ou sans respect de la Charte ; et avec quelques différences dans le comportement entre les banques décentralisées, ayant des références sociales, et les banques plus industrielles. Mais ceci ne change pas le fond du problème.

On l'a vu, le traitement des incidents de paiement est industriel. Donc il est inadapté à un dialogue pédagogique entre le banquier et son client pauvre ; en outre il emporte des conséquences dramatiques pour le client, hors de proportion avec la faute commise. Et le respect de la Charte des banques n'y change rien. La France, comparée notamment à la Grande Bretagne, est un pays où la Loi sur-protège ses citoyens et les clients des banques. Mais l'effet pervers est de provoquer des fuites dans le système : on contourne la contrainte, comme le montrent les exemples de Crazy George ou des sociétés financières spécialisées.

Le fond du débat est que les banques attendent impatiemment le lancement du PME, du porte monnaie électronique, moyen de paiement pour de petites sommes, et la généralisation des "chèques services" et autres bons de paiement en nature.

Les quelques personnes capables de décrire les rapports futurs entre la masse des clients pauvres et des banques insistent sur l'importance capitale du marketing bancaire. Désormais, la banque de détail concentrera tous ses efforts sur quelques "familles" de clients (les fournis de l'épargne, les emprunteurs sans risque, etc...) et découragera les autres. Les autres étant les pauvres et les instables : les "nouveaux pauvres", les millions de personnes dont les revenus sont peu élevés, irréguliers, et qui vivent en partie sur les minima sociaux.

C'est pour ceux là que l'on met au point des formules de chèques spécialisés, des techniques de paiement "en nature" dont les deux caractères communs sont :

- *Un contrôle social féroce*: le PME, par exemple pourra être utilisé de façon quasi-universelle ; mais il ne contient pas un franc de crédit : il doit être "chargé" avant d'être utilisé. Donc c'est la fin de ce succédané de dialogue en quoi consistait le crédit ; ce qui signifie la fin de la confiance.

- *Une norme sociale de comportement*: après les "fausses monnaies" connues comme le ticket restaurant, le chèque vacances (qui ont plutôt bénéficié aux bas revenus stables) ce sont les chèques services, les bons d'achat spécialisés, les titres échangeables contre de la nourriture, ou des services de soins, etc. qui se répandent. Ce qui veut dire que la liberté spécifique attachée à la monnaie, sa valeur d'échange universelle, est mise en cause pour les exclus. On leur crée des monnaies spécialisées qui ne permettent que de se nourrir, par exemple, mais pas de boire !

#### 6.4. L'appui des banques à l'initiative économique et à la création d'entreprise

Là encore, sans disposer de statistiques fiables, il est certain que les banques décentralisées sont plus impliquées que les autres dans le développement d'une économie locale "auto-centrée". Et sont sans doute plus sensibles au fait qu'elles collectent de l'épargne sur des territoires auxquels elles sont attachées ; donc doivent des comptes aux habitants de ces territoires.

Faut-il tirer de cette constatation une règle à imposer à l'ensemble, c'est à dire aux autres banques ? Impossible car même les banques de détail évoluent désormais dans des univers professionnels trop éloignés. Plusieurs enquêtes montrent que de nombreuses grandes banques de détail, très réputées par ailleurs, sont incapables de traiter de façon professionnelle de tels dossiers de crédit, en grand nombre et avec la qualité de prestation nécessaire.

L'Etat central a fait récemment des efforts en la matière : en élargissant notamment les critères d'intervention de la société de garantie spécialisée (Sofaris) ; donc en encourageant les banques à prendre quelques risques supplémentaires.

Les Régions n'ont pas la possibilité d'apporter des aides directes aux entreprises ; et, contrairement à l'Allemagne, sont peu présentes dans des banques d'envergure régionales ou multi-régionales.

L'effort essentiel consiste donc d'abord à **produire l'information nécessaire à l'analyse comparée des banques**. Ensuite, et à condition que les autorités régionales accordent assez d'importance au développement local, pourraient être développées une ingénierie spécifique au sein des banques et des formations au financement de la création et du développement local. Il semble qu'aujourd'hui, plutôt que de créer de nouvelles contraintes, cette voie serait sans doute la plus productive.

#### 6.5. La gestion de l'épargne

Il est inadmissible, il est indécent, constatait au printemps 1997 Jean-Paul Vigier, président de l'association Finansol, que je bénéficie de cadeaux fiscaux si j'achète un voilier à La Martinique, alors que je n'ai aucun avantage fiscal si je souscris à des produits d'épargne qui vont investir dans la création d'entreprise.

En effet. Plus largement, la concurrence féroce qui se développe au sein des circuits de gestion de l'épargne décourage les gestionnaires du moindre effort de réflexion. Alors que les quelques rares études citées plus haut montrent qu'une motivation embryonnaire existe, parmi différentes catégories d'épargnants, pour ajouter des critères d'utilité sociale ou d'éthique aux critères habituels de sécurité et de rentabilité dans la gestion de leurs capitaux. Ces placements "verts" ou "éthiques" ou autres font partie

du paysage depuis des décennies dans les pays d'Europe du Nord et aux Etats Unis. Même s'ils restent très minoritaires en volumes collectés, il sont une référence, une façon d'exercer librement des choix ; y compris dans des domaines aussi techniques.

En France, les quelques infimes expériences qui se développent montrent que ce n'est qu'à partir du terrain, c'est à dire de la région ou du département, qu'une réelle visibilité peut se construire et être proposée aux épargnants sur l'utilisation de leur épargne.

C'est pourquoi une modernisation du droit fiscal est un préalable à toute proposition portant sur les circuits de collecte de l'épargne. Des avantages fiscaux "de base" doivent pouvoir être proposés soit à des épargnants motivés, soit à des gestionnaires de capitaux paritaires, tenant compte des buts poursuivis par le placement de l'épargne collectée.

## 7. Annexe 1: Secteur Bancaire : La Rationalisation se poursuit selon le Comité des Tablissements de Crédit

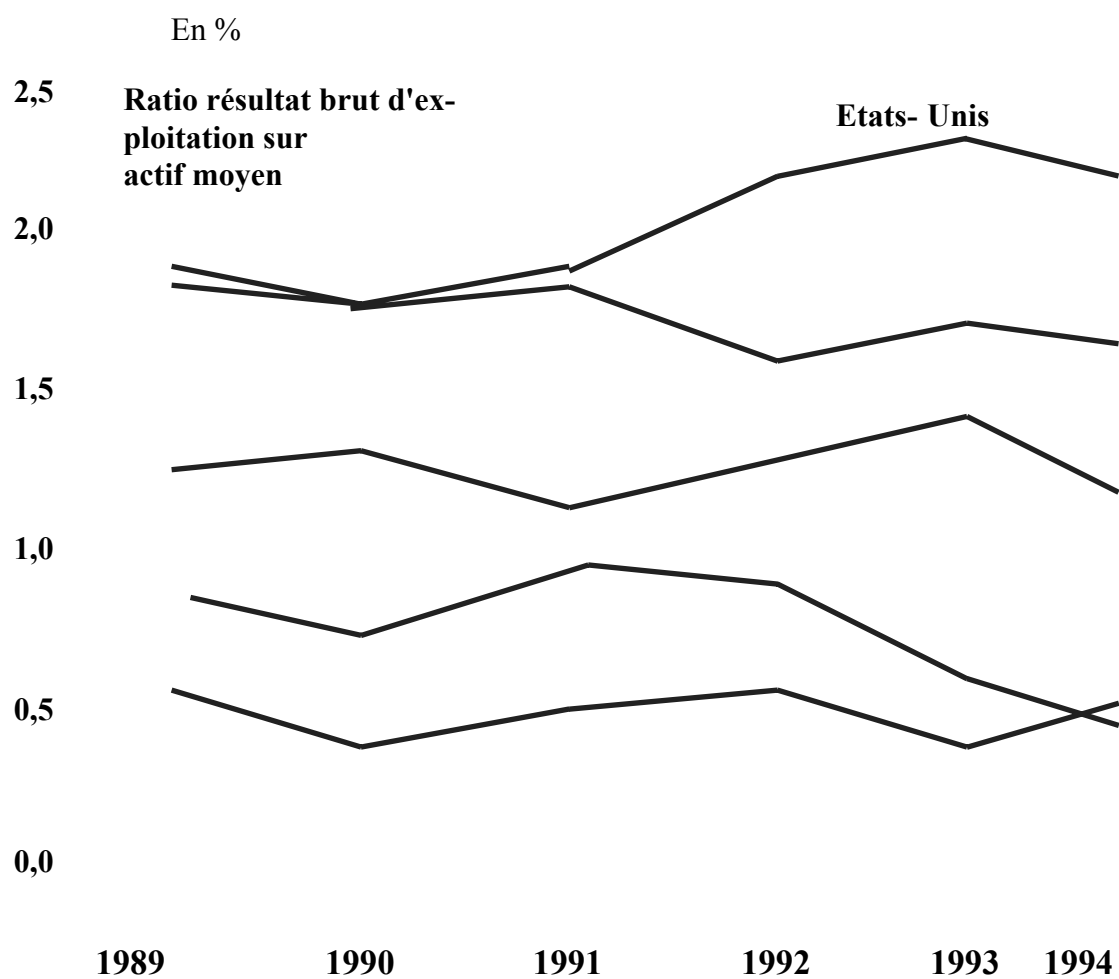
### Evolution des effectifs des principaux réseaux d'établissements de crédit

<i>Evolution 1990-1995</i>	<i>1990</i>	<i>1995</i>	<i>Variation en %</i>
Banques AFB	243 500	223 375	- 8,26%
Crédit Agricole	71 739	69 003	- 3,81 %
Caisses d'Epargne	30 651	35 707	+16,49 %
Banques Populaires	27 543	26 509	- 3,75 %
Crédit Mutuel	22 281	22 323	+ 0,19 %
Sociétés financières	21 700	19 700	- 9,22 %
Institutions financières spécialisées	11 033	9 928	- 10,01 %
Crédit Coopératif	1 950	2 020	+ 3,59 %
Crédit Municipal	1 435	1 226	- 14,56 %
<b>Totaux</b>	<b>431 832</b>	<b>409 791</b>	<b>- 5,10 %</b>

*Source : Comité des établissements de crédit.*

8.

## Annexe II: Le rendement brut des actifs des banques



Source : OCDE

9.



### Annexe III: Les banques françaises sont mal notées par rapport aux cinq meilleures européennes

#### Notation Moody's

Moody's a décidé de publier une note "intrinsèque" des banques françaises (sur une échelle de A à E), qui reflète exclusivement leur santé réelle et leur capacité à faire face aux problèmes, indépendamment de toute intervention extérieure. Tout comme l'agence européenne IBCA qui, depuis sa création, publie à la fois des notes "intrinsèques" et des notes "légales".

Crédit local de France	<b>A</b>
Caisse Nationale du Crédit Agricole	<b>B+</b>
Société Générale	<b>B+</b>
BNP	<b>B</b>
CCF	<b>B</b>
Banque Paribas	<b>C+</b>
Banque Indosuez	<b>C</b>
Crédit Lyonnais	<b>D</b>

Deutsch Bank (All)	<b>A</b>
Dresdner Bank (All)	<b>A</b>
Halifax (GB) (Buld.Sty)	<b>A</b>
Union des banques suisses (CH)	<b>A</b>
ABN Amro (P-B)	<b>A</b>

## VII. USA Report

by Udo Reifner and Jan Evers

### 1. Summary

“CRA accounts for US \$4 - 6bn annually being invested in low-income areas without employing a large bureaucracy”<sup>369</sup>

The US regulatory environment for the majority of credit institutions including banks and thrifts makes these institutions' business activity particularly transparent in as much as they must disclose specific and detailed information about the geographical and economic profile of their customers vis-à-vis where they undertake business activity. Behind this regulation one may perceive a presumption that credit institutions should conduct their core business in a socially responsible way with particular regard to geographical impact but the law itself is very broad:

Community Reinvestment Act 1977 *12 USC 2901*

SECTION 804 - Financial Institutions; Evaluation

- (a) In general. In connection with its examination of a financial institution, the appropriate Federal financial supervisory agency shall -
- (1) assess the institution's record of meeting the credit needs of its entire community, including low- and moderate-income neighbourhoods, consistent with the safe and sound operation of such institution; and
  - (2) take such record into account in its evaluation of an application for a deposit facility by such institution.

However, any such social responsibility is only *facilitated* through the law and the regulations prescribed under it, regulations which do not actually force institutions to be socially responsible, rather encourage them to be so because of the questions they ask. And the question of social responsibility is circumscribed by the principle of anti-discrimination, rather than any wider starting point such as, as some have argued, that credit institutions fulfil a *quasi*-public function.

The significance of the CRA for the instant EU social economy banking report is essentially to evaluate the possible merits of transposing similar legislation across the Atlantic. The CRA has achieved many of the goals seen as desirable for social economy organisations but rather than allowing these matters to be marginalised it is mainstream credit institutions which have been working and continue to work towards social economy goals. And there is not just one model to scrutinise, rather in the region of 18 with

---

<sup>369</sup> Attributed to Federal Reserve Governor Lawrence Lindsey by National Community Reinvestment Coalition

special provisions for small banks, large banks and metropolitan areas. And the success of the CRA is about what has been achieved thus far; it is submitted that however much development of CRA regulation may seem to have progressed in the *right* direction, it should not be assumed that the latest changes are the most desirable for our purposes. In fact, they may be seen as a compromise, dependant on the very particular balance of power relations between all concerned in the US.

Since 1992 the commercially sensitive information which the institutions must disclose has been entirely in the public domain, and from that point all financial service consumers, including federal and state government, have potentially been able to base their choice or preferment of institutions and products on *more* information. In any event, rather than simply *having* money in a bank, consumers (and regulators) are given information relating to what their money is *used* for.

In fact there have been three perceptible steps to CRA regulation

- (i) 1977-1992        *secret* CRA disclosure
- (ii) since 1992        *public* CRA disclosure
- (iii) since 1997        *results* rather than *process* CRA regulation

It is important to note that the CRA came in the wake of the highly draconian Home Mortgage Disclosure Act which will have focussed the minds of US bankers in a very brutal manner. And, it is submitted that following this juncture the need for and implementation of highly detailed regulation has been diminishing. Instead bankers increasingly have a *socially beneficial bottom-line* to aim for rather than a prescribed way to get there and the effect of post 1992 public disclosure cannot be underestimated.

The US regulatory environment makes sense of the market economy paradox that investors *en masse*, such as credit institutions or equally pension funds, may jeopardise factors such as regional economic prosperity or job security for the very people who contribute to them and live or work in those areas. It does this by giving consumers the information that illustrates this rather abstract relationship and see the connection. While it is a common assumption that the United States is among the most free market orientated economies, especially when compared to Europe, the qualification that private enterprise there is concomitantly expected to fill gaps that would otherwise be left by smaller government is perhaps less immediately obvious.

In fact, the US legislation with which this study is concerned stems from the philosophy that there is some sort of contract of reciprocal rights and obligations between private, shareholder owned credit institutions and the US taxpayer. In exchange for the latter guaranteeing the deposits of the former, these institutions have an obligation to extend credit and financial services in general to their entire communities in a non-discriminatory way, including those areas populated by low and moderate-income households and minorities.

Although the legislation is concerned with the general concept of an adequate provision of financial services, it is the extension of credit which is its focus, including within its scope the activities of both wholesale and retail banks although many credit-giving and financial services institutions are left outside the regulation.

Viewed from the EU banking regulatory environment, the US situation raises questions about the purpose of banking and financial service regulation beyond the questions of deposit protection, safe and sound operation and maintaining the integrity of pay-

ments systems. But again, this is not some broad social responsibility, based on a requirement that institutions undertake activity which cannot properly be described as business. Rather, it assumes that there are areas of profitable business activity which would otherwise be left unprovided for because of discrimination and prejudice. However, the question of anti-discrimination is especially problematic in this area because of the etymology of the word credit, *credere* in Latin meaning to trust. And trust is not always something which is easy to build when there are a variety of reasons mitigating against a positive credit authorisation, some of which may be linked to income and repayments ratios or screening for financial responsibility (*legitimate*) and others linked with other factors such as pure area of residence (*illegitimate*). However, it may occur that illegitimate reasons can be concealed behind legitimate ones, consciously or subconsciously, and this is not an area unfraught with difficulties - hence the element of subtle positive discrimination within the framework of the legislation to achieve results.

There is evidence that business undertaken in fulfilment of CRA obligations is actually profitable business according to standard bank accounting procedures, especially when there is some stagnation in higher income consumer markets. But of course, to an extent supporters of the principles behind the CRA may wish to redefine the concept of *profitable* both in terms of absolute and relative return on capital and in broader more long-term or even social utility senses, concepts which may sometimes appear more appropriate.

As will become apparent, the CRA has been heavily criticised from all sides but it is important to distinguish between the desired goals of the regulation, the principles behind the regulation and the regulation itself. However, rather than presenting the most up-to-date overview and analysis of the CRA, the aim of this chapter is to highlight all of the possibilities offered up by the progression of USA regulations. This chapter may be somewhat confusing in the way it will switch back and forth from the CRA as it was before the new performance-regulations came into effect (in July 1997 for larger banks) and the pre-existing regulations. As will be seen, the new regulations aim to address the most commonly levelled complaints against the CRA as was, but clearly there has been no opportunity to assess this empirically, hence the problematic presentation.

The bank regulatory agencies adopted final new Community Reinvestment Act regulations in May 1995 and established a transition period for institutions to develop compliance procedures. In November 1995 the agencies issued new examination procedures which aimed to facilitate a common sense assesment, albeit stopping short of using a market share test. Data collection under the new regulations has been mandatory since 1 January 1996, with new reporting requirements effective from January 1 1997. All institutions which had not already voluntarily elected to do so became subject to the new regulations as of July 1 1997.

#### 1.1. Community Reinvestment Act prior to January 1996

##### *Technical Requirements*

- Public notice posted in lobby
- Documentation of annual board action adopting CRA statement
- CRA public file which includes

CRA performance evaluation

- Map of delineated community
- CRA statement – adopted annually by the board
- HMDA<sup>370</sup> data (if applicable)
- Written comments from the public

**Table 33: CRA Performance Evaluation Criteria**

<b>Performance categories</b>	<b>Assessment factors for each performance category</b>
Ascertainment of community credit needs	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Activities to ascertain community credit needs and to communicate available credit services</li> <li>• Board of Directors role in formulating policies and reviewing institution's CRA performance</li> </ul>
Marketing and types of credit offered and extended	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Marketing and special credit-related programs to let communities know about available credit services</li> <li>• Housing, small business, small agriculture loans originated or purchased within the community</li> <li>• Institution's participation in government or subsidised programs for housing, small business, small farms</li> </ul>
Geographic distribution of credit activities and record of opening and closing branches	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geographic distribution of institution's credit extensions, applications and denials</li> <li>• Institution's record of opening and closing branches</li> </ul>
Discrimination and other illegal credit practices	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Practices intended to discourage credit applications for credit offered</li> <li>• Evidence of discriminatory or other illegal credit practices</li> </ul>
Community development	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Institution's participation in local community development and redevelopment programs</li> <li>• Impediments to institution's ability to meet credit needs – financial condition, size, legal impediments, local economic conditions, etc.</li> <li>• Other factors that may keep the institution from helping meet the communities' credit needs.</li> </ul>

1.2. Community Reinvestment regulation beginning January 1996

*Technical Requirements*

- Public notice posted in lobby
- Public file which includes
  - CRA performance evaluation
  - Branch and service information
  - Map of Assessment Area
  - HMDA data (if applicable)
  - Loan data information (Large banks)
  - Description of efforts to improve performance (if rated less than satisfactory)
  - Written comments from the public

---

370 Home Mortgage Disclosure Act, infra.

**Table 34: CRA Performance Evaluation Criteria**

Performance tests	Performance standards
<b>Large bank:</b> Lending test	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Number and amount of loans in assessment area</li> <li>• Geographic distribution of loans</li> <li>• Distribution of loans based on borrower characteristics</li> <li>• Community development loans</li> <li>• Innovative or flexible lending practices</li> </ul>
Investment test	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dollar amount of qualified investments</li> <li>• Innovativeness and complexity of qualified investments</li> <li>• Responsiveness to credit and community development needs</li> <li>• Degree to which investments are not made by private investors</li> <li>• Benefits to assessment area</li> </ul>
Service test	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Distribution of branches and record of opening and closing branches</li> <li>• Availability and effectiveness of alternative systems for delivering bank services to low- and moderate-income people and geographies</li> <li>• Range of services provided</li> <li>• Extent of community development services provided</li> <li>• Innovativeness and responsiveness of community development services</li> </ul>
<b>Small bank:</b> Lending test	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Loan to deposit ratio</li> <li>• Percentage of loans in the bank's assessment area</li> <li>• Record of lending to borrowers of different incomes and businesses and farms of different sizes</li> <li>• Geographic distribution of loans</li> <li>• Action taken in response to CRA complaints</li> </ul>
Wholesale or limited purpose bank: Community development test	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Number and amount of community development loans, qualified investments, or community development services</li> <li>• Use of innovative or complex investments, community development loans or services and extent that they are not routinely provided by private investors</li> </ul>
Strategic plan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Responsiveness to credit and community development needs</li> <li>• Achievement of strategic plan goals</li> </ul>

## 2. Community Reinvestment through anti-discrimination: The social and regional responsibility of credit institutions in the USA

### 2.1. Introduction

This chapter is based on wide consultation in the USA prior to the impact of the new results-focussed regulations and the comments herein are based on the views of persons having had practical experience of the earlier regulation.

In 1977, concerns about community-orientated lending in the USA led Congress to pass delegating legislation in the form of the Community Reinvestment Act requiring federal supervisory agencies<sup>371</sup> to -

*encourage* relevant credit institutions to *help meet the credit needs of their communities consistent with safe and sound operation.*

Essentially this put an onus on the majority of credit institutions to extend credit in a way which was not discriminatory other than in the most narrow definition of credit worthiness possible. In turn, the agencies given the task of implementation were careful not to devise regulations under the CRA which might interfere with credit flows or even allocate credit. They then compiled compliance data on the basis of their *Regulation BB*, enforced under the Act, and subsequently took compliance information collected into account when evaluating institutions' later applications for matters requiring agency authorisation.

For many years the law was effective in a modest way but in recent years a variety of factors have conspired to bring about a surge in lending to CRA target groups. The years of modest results may be linked to the mountains of paperwork which were required to track compliance and the fact that the whole process was notoriously *not results-focussed*, to the extent that compliant lending was even hampered according to some, assessment inconsistencies were rife and sanctions were not thought to be effective. However, Congress ordered public disclosure of individual banks' CRA ratings in 1992 and in July 1993, President Clinton very much adopted the CRA into his economic policy strategy and asked the agencies to re-focus their CRA examinations on results rather than process, reduce compliance costs and increase consistency. There has also been a high level of bank merger activity requiring good CRA compliance.

This undoubted strengthening of the CRA has heightened opposition to the law which has been characterised by some as affirmative action and Government meddling where markets should be left alone. In 1995 the House Banking Committee backed legislation to exempt banks with satisfactory ratings from any further regulation but President Clinton vowed to veto any such bills which could be seen as weakening the CRA. In fact, in recent years the US Justice Department is reported to have undertaken its strongest enforcement of fair housing policy ever.

The new regulations have been designed to lessen the burdens associated with CRA regulation, to achieve greater assessment consistency and to make the results more reflective of actual performance. The new regulation scrutinises institutions' lending performance using three tests, *lending, service and investment* which are all results based. Institutions now have more flexibility in defining the areas with regard to which they are assessed and the elements of the regulation are generally expected to be much less intrusive in practice being "clear, flexible and sensible performance criteria".

As part of the lending test examiners must scrutinize geographically delineated markets where the institution undertakes little or no business and evaluate

- The reasons for penetrations in these areas by other lenders and the lack of penetration by the institution being examined
- The institution's ability to serve the subject area in the light of -

---

371 These include the Board of Governors of the Federal Reserve System, the Comptroller of the Currency, the Federal Deposit Insurance Corporation, and the Office of Thrift Supervision.

- (i) the demographic characteristics, economic condition, credit opportunities and demands; and
- (ii) the institution's business strategy and its capacity and constraints.

The fair lending element of an institution's compliance profile will also be evaluated with special regard to the final CRA rating. In the event that illegal discrimination is suspected, the following factors are to be taken into account:

- The nature of the evidence
- The policies and procedures that the institution has in place to prevent discriminatory or other illegal credit practices
- Any corrective action the institution took or committed to take, particularly voluntary corrective action resulting from self-assessment conducted prior to the examination
- Other relevant information, such as the institution's past fair lending performance

## 2.2. Anti-discriminatory banking law – the history of the CRA

Until the 1950s the "Ethical Code" prohibited discrimination on the grounds of colour, race, membership of a minority and gender.<sup>372</sup> Then, forced by pressure from various civil rights movements, the Kennedy-Johnson administration passed the Civil Rights Acts in July 1964. Despite these moves, discrepancies between a growing general prosperity and an increasing pauperisation particularly in black inner city ghettos and needy rural areas led to great racial unrest. And in the meantime, white people were leaving the inner-cities for privileged suburbs, creating ghettos in the cities which became labelled as such through unemployment, degeneration, neglect and violence.<sup>373</sup>

One consequence of this was that credit granting institutions would correspondingly encircle map areas in red ("*redlining*") as areas in which no more investment would be made and where no further profits would be expected.<sup>374</sup> To determine whether and which credit institutions undertook such redlining practices, Congress passed the *Home Mortgage Disclosure Act (HMDA) 1975*.<sup>375</sup> Under this law, all financial institutions that undertake mortgage business are obliged<sup>376</sup> to add to their mortgage business intelligence further statistical information about the racial and income backgrounds of their borrowers.<sup>377</sup> The figures that were made public through this legislation showed that levels of credit given to minorities and low-income consumers was disproportionately low.<sup>378</sup> To heighten the pressure on banks to invest more heavily in all areas where they do business, the 1989 HMDA report broadened the scope of this Act. As well as specifying authorized credit, a corresponding presentation of mortgage requests that were denied was also required from that time.<sup>379</sup>

---

372 J. Brown, Opening the Book on Lending Discrimination, in: *Multinational Monitor* 11/92, S. 8

373 E. Angermann, *Die Vereinigten Staaten von Amerika seit 1917*, München 1983, S. 489 - 491

374 U. Reifner, *Banking in the Community - A European Perspective on Community Reinvestment in the United States*, vorläufige Forschungsbericht des Institut für Finanzdienstleistungen (IFF), Hamburg, 1995, S. 102.

375 J. Brown, *op. cit.*, S. 8

376 U. Reifner, *Banking in the...*, *op. cit.*, S. 102

377 J. Brown, *op. cit.*, S. 8

378 P. H. Schieber, *Community Reinvestment Act Update*, in: *The Banking Law Journal*, Jan.-Febr. 1993, S. 65

379 *supra*



In any event, the first figures from this collated report made it clear that discrimination, for example on the basis of skin colour, was an ordinary occurrence in the USA. In 21 chosen states, it was significant that in 1990 the proportion of black people receiving credit was much lower than for white, namely, (a) in low-income groups 12.54%, (b) middle-income 16.95% and (c) with higher-incomes 15.03%. Two and a half times as many black people had applications denied compared to white people.<sup>380</sup>

The Woodstock Institute of Chicago was the first body to undertake a regionally based analysis of this data. The institute interpreted 1991 statistical data held by the Federal Reserve Bank of Chicago for the whole Chicago region, so that it could be shown precisely to which areas credit authorisations were concentrated, which average profits could be made where, how these varied from national profits and which characteristic differences there were between the different types of credit.<sup>381</sup>

On the basis of this regional analysis, suspected redlining strategies could be proven. For areas discriminated against the publication of these facts had inestimable significance. For example, following this exposure, First Chicago Bank together with the Continental Bank and the Harris Bank promised to invest US \$1bn in low-income areas.<sup>382</sup>

After the 1993 HMDA report the number of mortgage authorisations to minority and low-income areas rose dramatically. However, these areas could only produce a relatively sparse mortgage commitment, and the credit decisions refused to blacks and the Spanish speaking population still surpassed those for the white and Asian population. *Inter alia*, it is suggested this would have been because of credit-worthiness factors and that owner occupation is relatively uncommon in such areas.<sup>383</sup>

Further inroads towards the promotion of house building and ownership were to be made through tax-breaks and the opportunity to employ repayment guaranties for mortgage loans though the Federal Housing Administration and the Veterans Administration.<sup>384</sup> State institutions like the Government National Mortgage Association (Ginnie Mae), the Federal Home Loan Mortgage Corporation (Freddie Mac) and the Federal National Mortgage Association (Fannie Mae) also offer so-called mortgage-backed securities, thus tying the capital markets to the financing of house building.<sup>385</sup>

Another law passed in 1976 that outlawed discrimination in credit authorisation decisions was the *Equal Credit Opportunity Act (ECOA)*. After it was passed, concerning hire-purchase, overdraft, credit card or mortgage proposals, every US citizen enjoys the right to have a decision within 30 days and in the event that it is declined, that the bank should provide a reason.<sup>386</sup> All of these legislative initiatives sought primarily to thwart minority discrimination - and with that legislatively recognised the need for credit by all sections of the population.

---

380 Average values taken from data in: J. Brown, op. cit, S. 10 + 11

381 U. Reifner, Banking in the..., op. cit, S. 104

382 supra, S. 106

383 Federal Reserve Bulletin 2/95, S. 72 + 73

384 S. Walter, Die Deregulierung der U.S.-amerikanischen Geschäftsbanken, München 1991, S. 35 + 36

385 supra, S. 36

386 U. Reifner, Banking in the Community, op. cit, S. 78

### 2.3. The Community Reinvestment Act (CRA)

Similarly stemming from an acknowledgement that a chronic lack of capital is a crucial factor when a whole region is threatened by or faced with economic degeneration,<sup>387</sup> in 1977 the Community Reinvestment Act (CRA) was passed under the political leadership of Jimmy Carter.<sup>388</sup>

As already mentioned, the purpose behind this law was and is to influence credit institutions through a ratings system towards uncovering the credit needs of their "community", including those areas with a predominantly low-income population.<sup>389</sup>

#### 2.3.1. Community

The definition of "community" does not imply, as for example with the German understanding of "Kommune" a merely geographical dimension, rather also an ethical borderline or certainly one of racial or religious belief.<sup>390</sup> And the interests of such communities will be represented through privately organised so-called "community groups" or "community organisations". A community without such representation barely has a chance to survive in the USA political and economic sphere.<sup>391</sup> It should be noted at this point that this "Communitarian Movement", predominantly influenced by the thoughts of Amitai Etzioni,<sup>392</sup> is representative of a new ethical responsibility, legitimised through a social and public goals, aiming to rebuild broken down communities<sup>393</sup> This idea is the guiding principle of many community groups. In German there is no adequate definition of community and for this reason there will be a further investigation of the meaning, even though English speaking readers may be familiar with the concept .

#### 2.3.2. Optimal allocation of financial resources as the banking goal

Under the CRA, credit institutions must strive for the goal of an "optimal allocation of financial services". As a basis for this, reference is made to the fact that for their licences to undertake banking business, banks ultimately become responsible for uncovering the financial services needs of their local community. The fact that again and again the "necessary credit needs" are unknown or not addressed should influence the banking supervisors as to the conduct of the banking institution so that such neglect may be redressed.<sup>394</sup>

For the realisation and control of CRA requirements, special authorised banking supervisory agencies were appointed – the FRS, CC, FHLBB or the FDIC.<sup>395</sup> Thus the CC

---

387 Federal Reserve Bulletin 2/95, op. cit, S. 73

388 T. H. Kenneth, Community Reinvestment Performance. Making CRA Work for Banks, Communities and Regulators, Salem 1993, S. 2

389 B. Fein, Luddite economics, pernicious policy, in: The Washington Times, 21.02.95, S. A17

390 U. Reifner, Banking in the..., op. cit, S. 24

391 Interview of 08.03.1995, conducted by J. Evers (IFF) with L. M. Reepmeyer, Northern Trust Company of Chicago, Illinois

392 Professor of sociology at George Washington University in Washington D. C.

393 O. V., Freedom and Community. The Politics of Restoration, in: The Economist 12/94 + 1/95, S.67

394 A. J. Fishbein, The Community Reinvestment Act after Fifteen Years: It Works, but Strengthened Federal Enforcement is Needed, in: Fordham Urban Law Journal, 2/93, S. 293

395 T. H. Kenneth, op. cit, S. 4; the abbreviations are clarified in chapter 2.3

is for all the "national banks", the board of the FRS for all members of the FRS, the FDIC was for all state banks (and savings banks which are not affiliated to the FRS but are insured by it) and the FHLBB for the whole investment or "thrift industry".<sup>396</sup>

Additionally the Federal Financial Institutions Examinations Council (FFIEC) was brought into existence as "super regulator", which together with four bodies named above also contains a representative component of the National Credit Union Administration, although credit unions are not affected by the CRA rules.<sup>397</sup> In parallel with the control institutions referred to, some state banking departments outlined their own CRA requirements which subjected financial institutions left outside the scope of federal law to CRA rules.<sup>398</sup>

The regulators were to be empowered under the law, in particular using their power to award licences as a sanction, that is, through requests to widen branch networks, to have changes made to licences and matters such as insurance broking requests, so that credit institutions would in the future better uncover local credit needs. The precise quality of legal requirements should be considered with hindsight.<sup>399</sup>

Although the legislative rules provided open definitions (such as areas of common jurisdiction and which criteria were to be applied to the rating), the competent banking supervisory bodies lay down clear indicators.<sup>400</sup> In this regard the regulation has always, even prior to the recent change in regulation, placed great weight on guaranteeing a maximum of creativity and room for manoeuvre for complying banks. Instead of setting singular credit authorisation levels in stone, 12 indicators originally pointed to goals to which the bank should strive (now changed under the new regulation). Serving as indicators were, for example the geographical distribution of credit, the number of opened and closed branches, the availability of financial services, the share of take-up of local projects and the financial efficiency of the bank.<sup>401</sup> The new schema is presented at the beginning of this chapter.

In order further to maintain a qualitative protection of fulfillment of the legislative requirements, a rating of one to five is awarded, whereby the rating 1 is the highest and 5 the worst. The question which mark would be interpreted as "unsatisfactory" is a different matter. While the FHLBB has considered the rating 3 (and better) as satisfactory, the credit institution must achieve a mark of two and better with the other banking supervisory bodies.<sup>402</sup> Although the ratings system may seem very restrictive, in practice it has been applied in a rather lapidary manner. Thus out of 26,000 CRA assessments in the years 1985-1988 only 2.4% were judged as "unsatisfactory".<sup>403</sup>

The Center for Community Change, a national organisation for the support of individual community groups, estimates the figure of expansion requests denied on the basis of unsatisfactory CRA marks as only 15 since the promulgation of the law. It is clear that this goes against the principle of the CRA and this evidence is criticised by numerous supporters of the law. Only in areas where strong community groups can use the

---

396 CRA 1977, Chapter 30, 12 U.S.C.A., Sec. 2902 (Definitions)

397 T. H. Kenneth, *op. cit.*, S. 4

398 *supra*, S. 5

399 Federal Reserve Bulletin 4/94, *op. cit.*, S. 287

400 Federal Reserve Bulletin 2/95, *op. cit.*, S. 73

401 Federal Reserve Bulletin 4/95, *op. cit.*, S. 287

402 T. H. Kenneth, *op. cit.*, S. 7 + 8

403 A. J. Fishbein, *op. cit.*, S. 296

potential of the law for themselves have the CRA rules allowed previously disparaged persons or financing objects access to the credit market.<sup>404</sup>

Estimates suggest that between 1978–1988, community groups have had the use of approximately US \$7.5bn credit due to the legislative initiative and as much as \$23bn from banking institutions with expansion requests<sup>405</sup> so that altogether approximately \$30bn could have been put to use for structurally weak areas during that period. This was more than the regulators had ever hoped for.<sup>406</sup> Recent figures available at the time of writing vary but \$60bn thus far seems likely and consistent. The recent changes in regulation are expected to significantly increase the total amounts leveraged under the law in the future.

### 2.3.3. Change in the conduct of the regulators

While the banks and others have fought vehemently for the repealing of the CRA, arguing that the distribution of credit is a matter for the banks and not for the state to decide and that the administrative burden and the costs that go with the legislation are just not possible for smaller banks, community groups have bemoaned the lapidary and indifferent execution by the supervisors and have for a long time demanded more rigour and consistency.<sup>407</sup> The political pressure as well as the remarkable success of the CRA led finally to a change in the behaviour of the regulators, cumulating in the recent regulatory changes.<sup>408</sup>

The first juncture was the CRA based refusal by the FRS in February 1989 of the takeover of the Grand Canyon State Bank of Scottsdale, Arizona by the Continental Bank of Chicago. The fact that the Continental bank numbers among the largest banks made this decision something of a sea-change. The other banking supervisors also changed their behaviour with four refusals on the grounds of bad or unsatisfactory CRA ratings in the same year and finally all four regulators declared that "in the future CRA assessments will carry more weight"; through the FFIEC a new specific, identical and practice relevant CRA document (Joint Policy Statement on the CRA of 1989) was proposed.<sup>409</sup>

#### (a) Public Disclosure (FIRREA) 1989

To strengthen the development process presented above and also as an answer to the necessary sanitisation of the investment industry ("thrift industry") Congress decided to pass the Financial Institutions Reform, Recovery, and Enforcement Act 1989 (FIRREA). For the first time in the history of American banking, this law required the publication of previously confidential assessment reports related to the region.<sup>410</sup> Correspondingly, all CRA verdicts would be placed under an obligation for publicity.<sup>411</sup>

---

404 *supra*, S. 294

405 *supra*, S. 298

406 Federal Reserve Bulletin 4/94, *op. cit.*, S. 287

407 A. J. Fishbein, *op. cit.*, S. 298

408 T. H. Kenneth, *op. cit.*, S. 4 + 5

409 A. J. Fishbein, *op. cit.*, S. 297

410 T. H. Kenneth, *op. cit.*, S. 5

411 CRA-summary 1989, Chapter 30, 12 U. S. C. A., Sec. 2906 (Written evaluations); Pub.L. 95-128, Title VIII, § 807, as added Pub.L. 101-73, Title XII, § 1212 (b), 09.08.1989, 103 Stat. 527

Through this measure, Congress hoped to bring about more public understanding and to raise the pressure on the regulators in checking over the quality of the assessments and the ratings systems.<sup>412</sup>

Furthermore, in the process of FIRREA legislation, the five staged numerical rating was put on the statute book by means of a four levelled descriptive ratings process.<sup>413</sup> The criteria, which rate a credit institution qualitatively complies with the common inquiries range from (A) "excellent", (B) "satisfactory", (C) "to be improved" and (D) "unsatisfactory".

Since the ratings in line with the FIRREA have been implemented and made public, the regulators have again changed the conduct of the assessment and the banks have considered their practice of credit authorisation. To be able to publish CRA verdicts, the supervisory authorities audited 9,520 credit institutions within a period of two years. That was two thirds of all institutions affected by the law. According to these figures, 929 (9.7%) were "excellent", 7,565 (79.6 %) were "satisfactory", 939 (9.8 %) were "to be improved" and 87 Banks (0.9 %) were placed as "unsatisfactory".<sup>414</sup>

Furthermore, on the basis of this data a comparison of types of bank was undertaken which showed that the savings institutions audited by the FHLBB on average had essentially worse ratings than merchant banks.<sup>415</sup> While out of 1,370 savings institutions 272 (119%) were below average, the controls of national and state banks through the CC resulted in 13.7% (182 out of 1,316) unsatisfactory ratings, those of the FDIC 9% (460 out of 5,454) and those of the Board 9% (112 out of 1,280).<sup>416</sup>

The obligation to disclose has achieved more from compliance with the CRA for some of the regulators than to decide on a potential rating and on the other hand has given the banking institutions a higher level of fulfilment to be able to provide their community with the highest possible rating.<sup>417</sup>

#### (b) Developments post-FIRREA

In tandem with a more rigorous ratings practice, since 1991 the regulators have had to deal with more serious consequences for a poor rating. The Board denied a merger proposal between the First Interstate Bank System of Montana and the Commerce Bank Share of Sheridan merely on the grounds of an alleged failure to undertake lending business with a native American reservation, even though the six other banks belonging to the inter-state group had achieved a "satisfactory" rating.<sup>418</sup>

Furthermore, the supervisory authorities made it known to the public that they wanted to lend greater weight to the CRA controls and in any case wanted to invest more time.<sup>419</sup> While the FDIC took on average seven hours to complete a CRA assessment, by 1991 it was requiring in the region of 30 hours. The OCC also drastically

---

412 A. J. Fishbein, op. cit, S. 301

413 P. H. Schieber, op. cit, S. 62

414 A. J. Fishbein, op. cit, S. 301 + 302

415 T. H. Kenneth, op. cit, S. 62

416 A. J. Fishbein, op. cit, S. 302

417 P. H. Schieber, op. cit, S. 63

418 supra, S. 64

419 supra, S. 67

raised its assessment times. The total number of hours in 1989 was 12,064 and rose to 84,840 in 1991.<sup>420</sup>

Credit institutions declared from that point that the CRA was the most expensive regulation with which they had to comply.<sup>421</sup> The government had also actively supported the ratings practice in that on becoming aware of a below average CRA rating they would withdraw their deposits from that bank and transfer them to an institution with an "excellent" or "satisfactory" rating. Other associations, for example the American Bar Association also took steps to follow this example.<sup>422</sup>

In June 1990 the FDIC published the "Uniform Interagency Guidelines for Disclosure of CRA Evaluations and Revisions to Ratings". With this guide, the basis of a uniform ratings and disclosure implementation procedure was put in place. These guidelines were a positive contribution to transparency and full implementation, not only for banks which understood the law and abided by it but also for community groups and regulators. Two years later in June 1992 this document was revised and a *yes/no* checklist was devised, from which every bank could quickly tell which rating they should expect in the future<sup>423</sup>

If a credit institution should fall between two ratings criteria, it lies in the discretion of the regulators in favour of which of the two ratings to decide using guidelines, aiming to achieve the fairest result. A bank which convincingly demonstrates it is concerned about its community tends to be awarded the better mark and banks which give the impression that the CRA is just a statistical and administrative burden achieve the lower of the two ratings.<sup>424</sup> In 1992 the FFIEC made public a CRA handbook "A Citizen's Guide to the CRA",<sup>425</sup> as much to give interested citizens and institutions a better understanding as well as to spur on financial service providers.

Together with the description of the law, all of the changes valid from 1990 were set out, the jurisdiction of the different supervisory authorities, clarifying their expectation and experience in practice and finally also describing the way in which citizens could take an active part in the CRA process. Following that, everyone had the right to discuss the transformation of the law with the local banks and/or their regulators. Moreover the supervisory officials have had to record this public participation in a "CRA public file"; an equivalent document must still be made available to the public under the new regulations.<sup>426</sup>

#### 2.3.4. CRA rating practice

The US system of Community Reinvestment, as described in the following graphic, intertwines the banks with banking supervision, community groups, town development agencies as well as state guarantee provision and state promoted refinancing, which above all has meant that larger banks again have had to train specialised development departments, as have smaller development banks.

---

420 A. J. Fishbein, op. cit, S. 302

421 H. Schieber, op. cit, S. 67

422 supra, S. 65

423 T. H. Kenneth, op. cit, S. 5 + 6

424 supra, S. 6

425 Federal Financial Institutions Examination Council (FFIEC), A Citizen's Guide to the CRA, Washington 1992

426 supra, S. 1 + 8

(a) Geocoding - the banks' duty to deliver a report

Rather than orientating themselves on market economic principles, the supervisory authorities chose methods to achieve an optimal credit allocation for the community, setting down quotas to be reached. The freedom of credit institutions to use their own ways and means to satisfy the needs of their community according to their abilities was the guiding principle. It is understandable that the soft-law character of this legislation repeatedly led to complications in the assessment and judgement of the law as implemented.<sup>427</sup> The position under the new regulations which are designed to lead to more consistency will doubtless be scrutinised from this standpoint when information becomes available for larger banks in 1998.

In order to force effective community reinvestment, the four regulators came together on 17 December 1991 to produce their CRA Policy Statement on Analyses of Geographic Distribution of Lending on the so-called "geocoding" model.<sup>428</sup> Henceforth financial institutions were obliged to maintain an effective management of the CRA throughout their community, as outlined by them. The supervisory authorities hoped to achieve this through the duty to make a comprehensive geographical analysis of the credit authorisation activities and to lay down a strategy by which the economic well-being of the community should be advanced.<sup>429</sup> That bank strategies based on the identified credit aspirations of the relevant community should be worked with was also set as a target. Analysis needed to be added to representative data so that the strategy of the bank concerned could be implemented by the regulator.

That data should be presented with internal bank statistics, comprehensive demographic statistics of the outlined community - non-exhaustively such as income-level, resident minority level, age and condition of buildings, number of home-owners. Through continual presentation of these indicators, the development of the community was required to be shown to enable scrutiny of how far the bank's commitment positively influenced the region.<sup>430</sup>

The regulators laid down the indicators as well as the form of the geocoding system. The intention of the FFIEC was much more to provide credit institutions with guidelines, to which their own individual planning and reporting methods were to be orientated. The CRA analysis reports consequently vary depending on the size and range of products of the bank and those of the community to be served. It follows that the analysis of a smaller bank tends to be much less comprehensive than that of a very large one.<sup>431</sup>

The most important tool for the assessment of community guided credit authorisation strategies by the supervisory authorities has been HMDA data summarised from the United States Bureau of the Census for Metropolitan Statistical Areas (MSA). These are reliable in so far as most banking institutions in larger town areas undertake the reporting obligation in line with the HMDA and compile the statistical figures of their authorised and refused mortgages, restoration and modernisation loans in-house. This statisti-

---

427 Federal Reserve Bulletin 2/95, op. cit, S. 73

428 P. H. Schieber, op. cit, S. 63

429 Federal Financial Institutions Examination Council (FFIEC), CRA Policy Statement on Analyses of Geographic Distribution of Lending, Washington 1991, S. 2

430 supra, S. 4

431 supra, S. 5

cal material allows the relevant supervisory authorities - independently from the bank's "geocoding" system, to draw conclusions about the demographic impact of bank strategy.<sup>432</sup> Moreover, credit institutions can use the HMDA data as a basis for the development of their own individual "geocoding" models.<sup>433</sup>

However, while most banks include other types of credit as serving their community in their CRA statement, the main products offered by these banks and their authorisation practice must be presented in conjunction with community demographic information, so that here also the precise impact of bank activity may be traced. As an aid to this, demographic data from state administrative areas (town planning offices, regional planning services or economic research studies may be used). The FFIEC also recommended that banking institutions bring the presentation and analysis of the relevant statistics together for the same or bordering communities. Thereafter, the availability of such sweeping analyses and their updating is very expensive and barely achievable without using computer software.<sup>434</sup>

(b) The Standardised CRA Rating Schema

As the basis of all CRA assessments, a strict but quite unspecific rating scheme was provided. Prior to the recent change in regulation, five performance categories were assessed and these were again sub-divided into twelve (actually thirteen) assessment factors. Since the beginning of the CRA's existence these assessment factors had been arranged alphabetically and assigned to them through the introduction of the performance factors. Thus, the ratings factors A and C would attach to performance category I for example, while B and D are in performance categories II and IV. The writing and understanding of the ratings schema was confusing for many outsiders and the new schema is certainly more readily understandable. A thirteenth, non-alphabetically labelled assessment factor attaching to performance rating III was placed at the beginning. This scrutinised the general profile achieved by the bank in its community.<sup>435</sup>

The assessment factors were subdivided into 32 assessment facts, each considered and marked in isolation.<sup>436</sup> The four levelled descriptive ratings practice introduced by the FIRREA gave the ratings:

- (A) "excellent"                      (B) "satisfactory"  
(C) "to be improved"              (D) "unsatisfactory".<sup>437</sup>

Next to the description of which assessment facts will receive which rating, there were also summarised descriptions for each ratings factor. The latter were, however, less detailed and couched in more general terms.

The previously valid 32 point CRA assessment schema<sup>438</sup> with the possible assessment ratings (as A, B, C, D respectively) is documented in Appendix I.<sup>439</sup> With the help of criteria provided it was assessed, whether the bank seems to:

---

432 *supra*, S. 5 + 6

433 P. H. Schieber, *op. cit.*, S. 64

434 FFIEC, CRA Policy Statement, *op. cit.*, S. 7

435 T. H. Kenneth, *op. cit.*, S. 7

436 *supra*, S. 6

437 CRA-summary 1989, *op. cit.*

438 Extract from the FDIC-guidelines



- supply the credit needs of its community;
- show a willingness to satisfy these credit needs through a marketing plan and suitable products;
- to reach a correspondingly appropriate geographical spread of credit authorisation and existing branch offices;
- not to undertake discrimination and other forbidden practices;
- and to contribute to the development of the community.

Ultimately, the total rating of a banking institution has been based on a subjective and to that extent unknown weighting schema as regards the different performance and assessment factor towards each other.<sup>440</sup> The rating of these 32 assessment criteria again depended on the most part on the basis of subjective impressions of the assessor. How the bank positioned itself in relation to CRA, whether positively or negatively, had a great role to play.<sup>441</sup>

It was essentially the case that a bank with few "negative crosses" could still achieve an "excellent" in the total result whereas an institution with a large number could expect "to be improved" or "unsatisfactory".<sup>442</sup> Together with the fact that the rating must be published, in difficult situations the bank must deal with refusals or delays in their business activities with the supervisory authorities<sup>443</sup> and with a problematic attitude concerning deposit protection – matters requiring agency authorisation.<sup>444</sup> Most credit institutions, perhaps 80%, could achieve "satisfactory" or equally "excellent" as a rating in the interim.<sup>445</sup> This may be because poorly rated banks have the opportunity to improve their rating.<sup>446</sup>

The frequency of the CRA assessment varied according to the rating achieved. Thus, the FRS assessed in a 6-to-24 month cycle, whereby banks are subjected to a CRA assessment every 6 months if "unsatisfactory", every 12 months if "to be improved", every 18 months if "satisfactory" and every 2 years for institutions which are rated as "excellent".<sup>447</sup>

The FDIC conducts the interval dependant on the rating by a maximum of one or two years.: Every two years with "excellent" and "satisfactory" and at least once yearly for a poor rating. The FHLBB uses a similar practice, also reviewing banks with poor CRA compliance every six months. Finally the CC has not reviewed its national banks according to a strict timeplan, rather assessments have proceeded on a seven year cycle.<sup>448</sup>

Through the duty to publish CRA ratings, credit institutions particularly endeavour themselves more strongly to raise the level of their community contributions and augment their efforts to seek talks with community groups.<sup>449</sup> Thus came the arrival of a new breed of in-house compliance officer whose task it is to advise banks how they may

---

439 T. H. Kenneth, op. cit, S. 476 - 506

440 supra, S. 8

441 supra

442 supra, S. 6

443 U. Reifner, Banking in the..., op. cit, S. 108

444 R. Wichmann, Das aktuelle Thema: Community Banking und öffentlicher Auftrag, in: Sparkasse 4/94, S. 146

445 T. H. Kenneth, op. cit, S. 9

446 A. J. Fishbein, op. cit, S. 303

447 T. H. Kenneth, op. cit, S. 9

448 supra

449 A. J. Fishbein, op. cit, S. 302

improve their ratings in the future.<sup>450</sup> The question remains concerning the usefulness of the statement of published CRA ratings, that is whether the positively rated banks also really exert a positive influence on their communities? To review this independently of the regulators, personnel from the Housing Subcommittee of the Senate Banking Committee were made available and commissioned to review CRA ratings. The results of this enquiry were that the reviewed ratings barely corresponded with reality and the majority were unacceptable. Moreover, the quality of CRA assessment practice was put in question and the main failure that came out of this was that the regulators identified a superficially well put together CRA structural report with practical, positive credit development in the region.<sup>451</sup> The new regulation has sought to tackle this problem.

(c) Advantages and limits - approaches of banks, community groups and regulators

Since the FIRREA legislation, the FFIEC has maintained statistically full commentaries on the practical application of the CRA. The banks, which as the implementing institutions have been most affected by the law have taken the most interest in this. 70% of all commentaries come from them, 17% from community groups, 7% from the regulators themselves and 6% come from other bodies.<sup>452</sup>

In the following excerpts an impression should follow of how the various groups affected by the CRA are positioned with regard to the CRA provisions.<sup>453</sup>

(d) The approach of the Banks

Although the banks do not make up a homogenous group, only very few identify themselves with the CRA. For most of the institutions, the law is perceived as an additional burden. In achieving good ratings, which is a necessity for the regional banking industry, persuasion and conformity with the law are often feigned. The duty to publicise ratings is also regarded in a negative and sceptical way by the banks.

In the first place, banks maintain that poor CRA ratings may publicly identify the bank with a poor safety and liquidity position.<sup>454</sup> This could itself lead to mistrust of a credit institution and coupled with bad press reports, a "run" on the bank could result, which, in the case of a below average performing bank, this could imperil the long term stability of the concerned institution.<sup>455</sup>

This led to a demand that a right to improve poor ratings be given, before they are made public,<sup>456</sup> moreover giving the banks the chance to decide on better strategies and so not be reproached when they will do better in the future.<sup>457</sup> Bank representatives also point out the incompatibility of CRA requirements with liquidity requirements. Particu-

---

450 *supra*, S. 303

451 *supra*

452 T. H. Kenneth, *op. cit.*, S. 12

453 Commentary published in: T. H. Kenneth, *op. cit.*, S. 11 - 30

454 First National Bank in Alamogordo, New Mexico; Maine Bankers Association of Augusta, Maine

455 Midway National Bank of Saint Paul, Minnesota

456 Marion State Bank of Marion, Wisconsin

457 Backus State Bank of Hackensack, Minnesota

larly in poorer areas or among low-income populations, there is a lack of credit worthiness and necessary safeguards while the law positively forces investment in bad risks.<sup>458</sup>

To merit a good rating a bank must "recklessly" give out credit which imperils the financial strength of the institute.<sup>459</sup> Refusal of credit to persons with average or low-incomes would be perceived as discrimination, even though the decision to afford credit would be based on the assessment of creditworthiness.<sup>460</sup> When studies suggest higher incidences of credit refusal in particular areas - indicators for "redlining", CRA assessors have proceeded on this assumption, generally without considering whether it could be for other reasons, such as failing security and a general lack of credit worthiness.<sup>461</sup>

The fact that security is the most important basis for all bank decisions, it follows that this factor should be included in each CRA test<sup>462</sup> and influence all rating factors.<sup>463</sup> The question often remains, just how necessary commitment is. For example there may have been community groups which assert that the bank could have done more for them. They may equally demand total sums which amount to a large share of bank own-capital. The bank knows that declining this demand would label it uncooperative, its image would be damaged and through the press it would suffer public pressure. On the other hand, in accepting such demands, the solvency of the bank would be imperilled.<sup>464</sup>

This dilemma has been much strengthened since the pressure of publicity through the concentration of groups throughout the USA whose goal is to advise minority groups on gaining concessions from the banks.<sup>465</sup> In particular, smaller regionally based banks accentuate their very connection with the region.<sup>466</sup> They know which problems exist in the region and how they are to be solved, quite in contrast to the big banks.<sup>467</sup>

Under the old process-orientated regulation they were simply not in a position to fulfil their duty to provide documentation. Their particular offence lay in not being able to prove how they were addressing the credit needs of their "community".<sup>468</sup> For this reason it had long been argued that it was not appropriate that they were bound by the same legal requirements.<sup>469</sup>

Like the small banks, wholesale banks similarly felt they were not treated appropriately by the previous regulation. They argued that it should not have been expected of them to develop mass market products and that they should not have been penalised for doing business with national community groups in line with their sphere of activity.<sup>470</sup> The specialisation of wholesale, investment banks, particularly in being ready to provide credit for business relationships and their business clients outside of branch catchment areas highlighted a geographical imbalance within the law, and a correspondingly

---

458 Trust Company Bank of Atlanta, Georgia

459 State National Bank of Eufaula, Oklahoma

460 Trust Company Bank of Atlanta, Georgia

461 TCF Bank of Minneapolis, Minnesota

462 American Bankers Association, Washington D. C.

463 Bay Banks Inc. of Boston, Massachusetts

464 Citizens Bank of Flint, Michigan

465 United American Bank of Memphis, Tennessee

466 First National Bank of Quanah, Texas

467 First National Bank in Pampa, Texas

468 Grayson National Bank Independence, Virginia

469 First National Bank of DeWitt, Arkansas

470 Bankers Trust Company, New York

bad rating followed logically. The arguments, which have largely been taken addressed in the new regulation were along the lines that investment banks need only prove a *global* number of credits to those on average and low-income.<sup>471</sup>

Furthermore, they have had the experience that long-term contracts with minority groups only have a positive ratings influence at the beginning. This discourages the future honouring of such relationships. However, with some regulators, deviation from full honouring of credit commitments was allowed to influence the rating. Such agreements may still corresponded with legal requirements as a question of money given out. Whether the acceptance of credit by the contractual partner is fully or only partially discharged is not dependent on the decision of the bank. It has been argued that this should not be penalised through deficient acknowledgement.<sup>472</sup>

Under the previous regulation, bank holding companies similarly demanded a better way of assessing their situation in the banking sector, which they have now got to some extent. They found it problematic that each individual banking institution has been assessed and given its own rating and that within a holding company all four ratings could be applied. Furthermore, some elements within the regulatory authorities applied neither time nor content criteria. And so it happened that some bank subsidiaries still have not been assessed at all while others had already undergone a second or third revision. If a subsidiary undertaking receives a poor rating, it is suggested that this fact should negatively influence the CRA rating of institutions assessed later.<sup>473</sup>

A further inconsistency found was that not all credit institutions were bound by the CRA. Credit unions, finance companies, insurance companies as well as all the other institutions which lend money communally were in this category,<sup>474</sup> providing a considerable competitive disadvantage to affected banks.<sup>475</sup> In any event it should be noted, that insurance companies escaped the application of the CRA *because they already complied with their own voluntary code*. Adverse criticism had been levelled, in as much as there was no consistency and that ratings were subjective and variable with some individual States maintaining their own CRA regulation.<sup>476</sup>

There were no absolute standards. Thus the old CRA regulation was likened to a game of golf, whose rules are not fixed before the start. With such subjective factors in force, banks could not align their business policies.<sup>477</sup> That regulation provided the assessor with an objective capacity to make a judgement. Personal or ideological differences between the bank and the assessor could nevertheless turn out to be negative for the bank, and this factor certainly could not be ruled out under the old regulation.<sup>478</sup>

It is to be understood that during the assessment period very little collaboration occurred between the assessor and the bank but that this is where most of the misunderstandings originated in the writing of the assessment report.<sup>479</sup> Thus existing mistakes could only have been corrected in the next CRA assessment, where the assessor would not repeat their mistake and record partly oral evidence concerning the rating that would

---

471 Continental Bank of Chicago, Illinois

472 IBJ Schroder Bank & Trust Company and Morgan Guaranty Trust Company, New York

473 Meridian Bancorp Inc. Reading, PA

474 Green County National Bank in Carrollton, Illinois

475 American Bankers Association, Washington D. C.

476 Great Southern National Bank of Meridian, Mississippi

477 Page County State Bank of Clarinda, Iowa

478 Midway National Bank of Saint Paul, Minnesota

479 First Tennessee Bank N. A. of Memphis, Tennessee

not be contained in their later report.<sup>480</sup> The banks would then be persuaded by the duty of disclosure to publish any such false reports.<sup>481</sup>

Some institutions were critical of the fact that their banking supervision did not keep its "community" adequately advised and thus also made mistakes regarding the rating which had resulted in an unjustified bad result.<sup>482</sup> Finally the supervision authorities simply could not decide on how a bank serves its "community".<sup>483</sup> A bank just like each "community" is an individual. In some regions there were very good circumstances for the law to take effect while in other regions not a single foundation existed to put profits into the economy which could be refinanced in the region.<sup>484</sup> Independently of which intentions a bank may foster, it is only those in a position to do a lot for its "community" when its "community" does correspondingly well.<sup>485</sup>

The credit commitment *per se* is also not definitive as it may only have a large effect when the need of the community is correspondingly large and the bank is also in a financial position to service it.<sup>486</sup> A real evaluation may only be made over a long time period showing all the activities undertaken by a bank.<sup>487</sup> The regulators concentrate much more on the comments of the community groups. The question of whether these are correct or representative of the area is not vetted.<sup>488</sup>

Among the criticisms of the old regulation was that the demands made of the available statistics were too complex and that they could only be deciphered very labour-intensively which was very expensive and sometimes not possible for smaller banks. To achieve an "excellent" rating it was necessary to dedicate a full-time employee to the task.<sup>489</sup> But achieving the best rating was also impossible for the larger banks because the administrative burden was out of all proportion to the status of this rating for them.<sup>490</sup>

And so it had been said that the CRA forced smaller banks to shut their doors<sup>491</sup> and required enormous resources which smaller institutions cannot maintain.<sup>492</sup> Thus it was obvious for some to argue *to completely do away with the law and pay the savings made by both the banks and the regulators into a fund from which investments may be made directly*<sup>493</sup> In fact, thus far the law has cost the taxpayer more than it has ever brought in, according to some concluding that those in need of help from the CRA will not be helped in this manner.<sup>494</sup> On the other hand, the costs involved will ultimately be passed on to the customer as part of the calculation which will again force prices up. And this

---

480 Cullen / Frost Bankers of San Antonio, Texas

481 International Bancshares Corporation of Laredo, Texas

482 United States League of Savings Institutions, Washington D. C.; Manufacturers National Bank of Detroit, Michigan; Cullen / Frost Bankers of San Antonio, Texas

483 First National Bank of Quanah, Texas

484 First Federal Savings and Loan Association of McMinnville, Oregon

485 U. Reifner, *Banking in the...*, op. cit, S. 109

486 Am South Bankcorporation Birmingham, Alabama

487 First Federal Savings and Loan Association of McMinnville, Oregon

488 United States League of Savings Institutions, Washington D. C.

489 First National Bank of Strasburg, Virginia

490 Trust Company Bank Atlanta, Georgia

491 Citizens State Bank of Giddings, Texas

492 Anderson National Bank, South Carolina

493 First National Bank of Arcola, Illinois

494 Tri-County Community Bank of Lehigh Acres, Florida

goes against the whole point of the CRA of decreasing costs.<sup>495</sup> It follows that the State needs ever less regulation, not more.<sup>496</sup>

Particularly among the larger banks the required commitment from the directors under the old regulation was heavily criticised and has now been changed. The arguments ran that ultimately their role is to lead the organisation, not manage banking business.<sup>497</sup> Only in smaller banks do the directors have a grasp of day-to-day banking business and in larger organisations business goals together with CRA goals are implemented by management.<sup>498</sup> Delegation must be allowed and ought not to be penalised by the law.<sup>499</sup>

Furthermore banks complained of the poor co-ordination and organisation of the assessments. Banks expressed amazement that before the overall result of their assessment was revealed to them or made public, a supervisory assessment commission took over. And in explaining the reason for this behaviour, inaccurate assessments in the region required moderation assessments even when this was arguably unwarranted. It was not acceptable that the assessor should arrive unannounced at the premises to make a determination<sup>500</sup> and finally not only not to afford the bank any chance to correct this and have it retracted but also to force them to make the results public.<sup>501</sup>

Emotionally targeted arguments have also been run, to make the outcry against the CRA as was widely known. Thus the CRA has been described as practically a form of socialism,<sup>502</sup> which would ultimately help militant groups mount a legally unfettered attack on banking institutions<sup>503</sup> and lead to an entanglement with minorities.<sup>504</sup> What is needed is to do away with the CRA leaving the banks in a better position to do more for their community.<sup>505</sup>

The *Northern Trust Company of Chicago* put forward their CRA experiences in an interview<sup>506</sup> which follows:

*"To understand reinvestment you first have to understand disinvestment ... It started with segregation ... Chicago is very unique because of the banking law in Illinois. Until 1985 banks were not allowed to have branches. Therefore we had thousands of community banks. They disappeared when their traditional customers changed and for example people of colour moved into the community. They either closed down or changed their location. This disinvestment left the communities with nothing - no financial services. This happened in particular in the inner city areas. Unless you are very rich or very poor you do not live in the city anymore. ... You have to afford to send your kids to a private school because state schools in the city are so poor whereas they quite reasonable in the suburbs. ... To revitalise that sort of area is a very difficult job to do and it is hard to explain it to your management. ... It is part of our business now and it is quite accepted. We did it previously in the form of charitable grants but not to this extent. ... To create loans we had to work with community groups. ... If the communities did not have*

---

495 Bethalto National Bank, Illinois

496 Farmers Bank of Liberty, Illinois

497 Banc One Corporation of Columbus, Ohio

498 Wilmington Trust, Delaware

499 Ameritrust Cleveland, Ohio

500 Marion State Bank, Wisconsin

501 Twin City State Bank Kansas City, Kansas

502 Farmer's National Bank of Williamsburg, Kentucky

503 Farmers Bank of Liberty, Illinois

504 Bank of Columbia, Alabama

505 Horicon State Bank, Wisconsin

506 Interview of 08.03.1995 conducted by J. Evers (IFF) with L. M. Reepmeyer, Senior Vice President of the Northern Trust Company, Chicago

*good grassroots organisations they would have not get access to anything. They needed this infrastructure to survive in the political and economic environment. There are some communities where we would like to do more but we have no community groups, no network to rely on.*

*In our bank we have a small department for the administration of the CRA ... 16 people. ... They work together with a lot of groups in the main business sectors who do the loans. There is one team for single housing, one for SMEs, one for consumers. Probably 60-70 people deliver CRA loans. You should not underestimate the organisational resistance - for example the marketing department: it took me an enormous amount of work and talking to get a woman or a black person in our ads. Getting them to change was very difficult. Look, this year we have a hispanic/afro-American couple in our advertising - I am very proud on that.*

*... all the hand holding, all the education, all the very hard working bankers in these areas: the transaction costs are very high for very small loans - there is no way to achieve profitability. This condition in the CRA is a joke. ...*

*But the main problem with CRA is the subjectivity. I never know what is in their mind, - no communication of the requirements in hard facts. I hope a reform can answer this question of what the hurdles are.*

*... The US banks have record profits every year: We cannot say that we cannot afford to serve low income areas and it would also be not acceptable to leave these communities alone. ... My personal view is - it has to be done and who if not we (the banks) are in a better position to do it. ... everyone in the management today sees what a difference CRA activity makes in the communities. The task is overwhelming, - we have to do it.*

*If I may give you some advice for Germany: now you have the opportunity to make impact on the neighbourhoods before they suffer decline due to disinvestment, segregation etc and no one forces you to do something about it. The worst part of the CRA is not having to do lending in poor areas, the worst is the documentation of it. ...”*

The mere fact that nine out of ten of the poorest regions in the USA are part of Chicago,<sup>507</sup> must make it of essential relevance that Northern Trust's impression of the success of the CRA under the old regulation was so pessimistic, but they equally accepted even then that the banks must take on the task.

(e) The view of the Community Groups

It has been the case that 17% of all commentaries were undertaken by concerned community groups. In stark contrast to the banks, they have advocated the CRA but nevertheless reproached the shackles of administration and sanctions which characterised the old *process-focussed* regulation.

The thrust of these complaints always returned to ratings inflation within the four marks.<sup>508</sup> Without being able thoroughly to check over the current ratings, the regulators were accused of mostly confirming previous ratings by default.<sup>509</sup> Institutions whose discrimination or unfair credit practices could be reviewed must be labelled "noncompliant" without reference to all of the other ratings criteria.<sup>510</sup> Previously community

---

507 F. McRoberts, T. Wilson, CHA has 9 of 10 poorest areas in U.S., study says, in: Chicago Tribune v. 26.01.95

508 Ohio State Legal Services Association, State Support Unit Columbus, Ohio

509 Center for Community Change, Washington D. C.

510 Woodstock Institute Chicago, Illinois

groups would mount a public protest against a slightly co-operative banking institution, no other clarifying discussion would initially be sought. It would, however, always happen that institutions would be against conducting this talk. And such credit institutions must get an *unsatisfactory* rating, thus making it public that the bank is not interested in any collaboration.<sup>511</sup>

Furthermore, the supervisory authorities had complained in the past that they very much had to set themselves against community groups to be able to push through compliance with the law throughout the bank. But in practice, it would still not be possible to see this through for the assessment.

The regulators would proceed when no interest group commentaries had been brought for the lender's files, there was no objection and the contact take-up would not be an element of the CRA assessment.<sup>512</sup>

The aspirations of assessors were to use the law in the direction of furthering the rights of minorities, credit institutions already having sufficient resources and know-how to implement the necessary business plans and marketing studies. They could also support the efforts of community groups in this regard, amounting to a very comprehensive appended documentation of their activities. This would logically lead to an eclipsing of the groups involved.<sup>513</sup>

In order to give low-income community groups the chance to gain access to financial services, there is an enormous need for clarification. For example, experience regarding the financing of social housing in New York show that either banks were not interested in such loan allocation or their company policy ruled out contracts with those seeking the housing.<sup>514</sup>

In that the outlined community of the particular bank is mostly made up of different areas with different needs put together, social and economic imbalances are subsumed into the total. Instead a banking institution may seek out the better risks and, through the CRA, is relieved from having to invest heavily in special areas.<sup>515</sup>

Experience shows that banks would not renew their credit commitment to people with average or low-incomes and rather prefer better off individuals or property owners who have never lived in the community. Moreover, lending activity will tend always to be inaccurately reported.<sup>516</sup>

Masquerading as credit to further the interests of minorities, such loans may in fact be used for questionable inner-city renewal projects (shopping centres, town beautifications).<sup>517</sup> Both ultimately further the tendency towards "*gentrification*", pushing out the poorer population from areas of towns.<sup>518</sup>

To prevent this happening, financial institutions should prepare for this eventuality and establish CRA advisory boards to support and advise of financial institutions, reviewing all community needs. All plans and implementation strategies should be discussed and put in place in this forum. To ensure that the advisory committee may work

---

511 Fair Housing Center Toledo, Ohio

512 National Training and Information Center Chicago, Illinois

513 National Business League, Austin Cen-Tex Chapter, Texas

514 Conserve Inc., New York

515 East Harlem Community Coalition for Fair Banking, New York

516 Citizens Research Education Network Hartford, Connecticut

517 Oak Park Northwood Neighborhood Association San Antonio, Texas

518 Citizens Research Education Network Hartford, Connecticut



as objectively as possible, it should be composed of at least one third community representatives, which in turn must represent all minorities.<sup>519</sup>

To gain better public understanding of the process, clear delineation is required as to definitions and applications - which achievements correspond with which ratings must also be presented.<sup>520</sup>

Moreover, a further positive contribution is the duty to publicise and make CRA reports available to interested groups. However the ability of the banks to hinder the distribution of reports is highly significant. So, for example "shockingly high photocopying charges" have been highlighted or claims that the reports are only available from employees who are very difficult to get hold of.<sup>521</sup>

An employee of the *Center of Urban and Economic Development of the University of Illinois* put it in these words<sup>522</sup>:

*"The CRA is a highly significant law with many interesting approaches and techniques. However, overall it is absolutely insufficient to overcome the social problems of the US in general or even those of some specific inner city areas. But the CRA is factoring in more efficiency and success into public programmes. For example, potential borrowers with less risky proposals can be selected from areas suffering overall economic decline. And to do this banks work with informal networks, for example with community groups or social entrepreneurs. This in itself is a success. ... Banks subsidise some of the education costs for these social workers and their clients if this helps them to build a reliable network and reduce lending risk. Typical examples would be courses for first homeownership where people learn how to manage their own property and reduce the risk of going into arrears and facing repossession. Banks are eager to finance the support for start ups. ... Most of this comes under the expression Development Banking. ... but the CRA seems to suffer from a lot of inefficient and bureaucratic procedures ...".*

#### (f) The view of the Regulatory Authorities

Only nine commentaries have been submitted to the FFIEC by the regulatory authorities, eight of which coming just from the FRS. The fact that the CC is only represented with only one commentary through its representation in Sioux City and that the other regulators, the FDIC and the FHLBB did not take a position could render these reports unrepresentative, even though they give an insight into the assessment problematic.

The lacking of objectivity and quantifiability of the CRA system is, in the main, criticised. Despite singular guidelines there remained unclear situations where the rating decision lay with the assessor. A bank whose geographical analyses, for example, are outstanding but which on the other hand is not active in practice must be marked worse than one which is present in its region but which cannot produce the statistical requirements. In assessment practice, these contrasts would be differently judged<sup>523</sup> and, of course, this is the main paradox which has led to the new *results-focussed* regulation.

---

519 Action for Boston Community Development Inc. Boston, Massachusetts

520 University of Minnesota, Hubert H. Humphrey Institute of Public Affairs Minneapolis, Minnesota

521 University of Minnesota, Center for Urban and Regional Affairs Minneapolis, Minnesota

522 Interview of 01.03.1995 conducted by J. Evers (IFF) with N. Kingsley, Center for Urban and Economic Development of the University of Illinois, Chicago

523 Federal Reserve Bank of New York

The assessment factors must also be given greatly different weightings. Thus an institution whose directors do not take an active part in the CRA implementation will not be brought down as much as a bank that discriminates and engages in forbidden credit practices.<sup>524</sup> Moreover, it happens again and again that institutions have no written CRA programme. And it is also unclear precisely how much weight to place on this.<sup>525</sup>

Some regulators do not see the necessity of subjecting all bank institutions to the CRA, such as for small community banks firmly rooted in their communities. For these institutions it is clear that things go well for them when things are going well for their community.<sup>526</sup> The same goes for banks which find themselves in difficult financial situations, banks which should not have to deal with the additional burdens of the CRA. If banks are not in a position to promote their community, they should not be sanctioned with poor ratings which would only make their position worse.<sup>527</sup> Whether the new regulations will have any impact in this regard remains to be seen.

This further points towards the outlined community having an appropriate relationship to the size of the bank so that bank's business in this area may be ensured, with rather the adoption an area overseen by the regulator. This can be achieved through a determination of the scope of credit, of the existing market movements and structures, as well as with the help of HMDA data. If the community appears too large or too small, a correction should be proposed.<sup>528</sup>

In principle the duty of publicity has generally been positively assessed. It has proved sensible, however to supplement the published reports already mentioned concerning how the bank cares for its community. Experience has also shown that credit institutions do not make public the assessment reports before they are absolutely bound to do so. Consequently this information has had a greater meaning for the public as well as for the regulators.<sup>529</sup>

In order not to damage the interests of private bank customers, commercially sensitive data has not been made public. This fact makes has sometimes made it impossible for the assessor to write his report, a report which without relevant financial data may only be far too general. Some therefore argue that it is necessary that all relevant data is made public despite commercial concerns.<sup>530</sup>

Practice under the old regulation has shown banks to add manipulative and almost defamatory comments about the assessor in their publication of the assessment report which is clearly undesirable. Furthermore it has been suggested that identity of the assessor should remain anonymous. Certainly for the banks it must be ensured that an assessor deals with prerequisites and guidelines and will again herself be subject to review by the regulatory authorities. Unsatisfactory assessment results must precipitate self-criticism in the bank management and not be seen as a problem of the assessor's individual interpretation.<sup>531</sup>

Finally the scope of the law is again brought into question. With the CRA it is not for the legislator to specify all the anti-discrimination measures. These would already

---

524 CC, Administrator of National Banks Sioux City, Iowa

525 Federal Reserve Bank of Richmond, Virginia

526 Federal Reserve Bank of Cleveland, Ohio

527 Federal Reserve Bank of Boston, Massachusetts

528 Federal Reserve Bank of Cleveland, Ohio

529 Federal Reserve Bank of Minneapolis, Minnesota

530 Federal Reserve Bank of Atlanta, Georgia

531 Federal Reserve Bank of San Francisco, California

be prohibited under other laws. The CRA should concentrate on the promotion of communities and correspondingly only apply to discrimination in so far as it damages or impedes development of the community.<sup>532</sup>

### 2.3.5. CRA Reports of the banks

Good CRA ratings are something of a prerequisite for doing business in a region. For customers who are interested in the CRA, banks have produced CRA reports which could be described as publicity brochures. Banks set out their designated communities in these reports, presenting their range of products and indicating their special commitment and meaningful contact with community groups. In this way, every banking institution tries to show as many bank activities as possible as positive achievements in the sense of a promotion of the community. The banking report can therefore be seen as the respective bank's activity's presented in the very best light possible. From this standpoint the reader will certainly see how difficult it is to provide solutions to public problems only through private initiatives.

### 2.3.6. Investment volumes and areas of CRA activity

The level of awareness of the CRA has continually risen and with public awareness of having a right to credit capital. Thus in 1981, 1.28 million loan applications were made to 8,094 banking institutions (approx. 158 per bank) while in 1993 15.38 million loan enquiries to 9,650<sup>533</sup> banks (approx. 1,594 per bank).<sup>534</sup>

The "lawful" share of mortgage credit (credit largely relevant to the HMDA) for the different income strata is however not reached.<sup>535</sup>

**Table 35**

<b>Indicators</b>	low income individual	moderate income individual	middle income individual	Upper Income Individual	total
<b>Percentage share of credit figures</b>	1,1 %	9,7 %	50,0 %	39,3 %	100 %
<b>Percentage share of credit totals</b>	0,7 %	6,9 %	44,1 %	48,3 %	100 %
<b>Average credit figures per numerical unit (all units for which at least one credit is reported)</b>	5.000	19.000	46.000	66.000	39.000

532 Federal Reserve Bank of San Francisco, California

533 of which 5.300 Commercial Banks, 1.209 Savings, 1.907 Credit Unions und 1.235 mortgage banks

534 Federal Reserve Bulletin 12/94

535 Tablee from: Federal Reserve Bulletin 2/95, S. 82

<b>Relationship of the credit figures to the home-ownership units</b>	2,7 %	3,7 %	5,2 %	7,2 %	5,5 %
---	-------	-------	-------	-------	-------

The poor show out of the income levels below lies in the typical characteristics of a low income neighbourhood - high poverty rates, empty housing and high unemployment. The houses are mostly very old, in a poor or uninhabitable state and the share of home-ownership in these areas is a modest 2.2%. The goal of the CRA, in particular in rejuvenating these areas, can clearly not be achieved by the banks alone.

The following table shows how the previously credit is channelled through credit-givers which come under the remit of the CRA.<sup>536</sup>

---

<sup>536</sup> Figures taken from: Federal Reserve Bulletin 2/95, S. 86 + 87

**Table 36**

Regions	Scope of credit turnover in the different income levels	<b>6.330 CRA banks</b>	<b>875 indep- endent banks</b>	1.354 Credit Unions
<b>Lowest income</b>	no credit authorised	73,5 %	31,2 %	87,7 %
	up to 5 % of turnover	20,5 %	62,6 %	5,5 %
	Between 5 - 20 % of turnover	4,9 %	5,9 %	5,2 %
	Between 20 - 50 % of turnover	1,0 %	0,3 %	1,3 %
	More than 50 % of lending business	0,1 %	0,0 %	0,3 %
<b>low-income</b>	no credit authorised	32,0 %	7,4 %	50,0 %
	up to 5 % of turnover	12,8 %	15,3 %	3,8 %
	between 5 - 20 % of turnover	38,8 %	64,6 %	26,4 %
	between 20 - 50 % of turnover	12,4 %	12,0 %	16,0 %
	more than 50 % of lending business	4,0 %	0,7 %	3,8 %
<b>Average income</b>	no credit authorised	6,7 %	1,6 %	11,0 %
	up to 5 % of turnover	0,2 %	0,1 %	0,0 %
	between 5 - 20 % of turnover	4,9 %	2,1 %	3,0 %
	between 20 - 50 % of turnover	33,7 %	41,9 %	32,9 %
	more than 50 % of lending business	54,5 %	54,3 %	53,1 %
<b>Higher Income</b>	no credit authorised	17,6 %	2,7 %	28,4 %
	up to 5 % of turnover	3,4 %	1,8 %	0,5 %
	between 5 - 20 % of turnover	17,3 %	17,2 %	14,9 %
	between 20 - 50 % of turnover	39,3 %	57,4 %	37,4 %
	more than 50 % of lending business	22,4 %	20,9 %	18,8 %

In this presentation all credit institutions from the three banking groups respectively (CRA banks, independent mortgage granting banks, credit unions) which in the respective income areas had represented one of their service areas, with 100% in place. Following on, 73.5% of all CRA banks and 87.7% of all credit unions, which had shown an area of business activity in structurally weak areas, were conducting no credit authorising business for HMDA purposes in these areas, while nevertheless 62.6% of independent mortgage institutions had placed up to 5% of their available credit there. These figures also suggest that in particular on the basis of poor capital values and lacking secu-

rity make doing credit business in these areas unprofitable and cannot even yet be done at break-even. Specialist mortgage lenders are obviously more in a position to manage the particular problems of these areas.

The CRA specifies that banks should decide credit questions solely on the basis of rational criteria. Discriminatory practices of all kinds are forbidden. Furthermore, the CRA aims to encourage credit authorisation to minorities and persons with a low income, in that such credit will be treated as CRA achievement. The following table shows in how far this matches with credit appropriate to HMDA reporting.<sup>537</sup>

**Table 37**

<b>Ethnic Identification of the borrower/ Income specific membership of group</b>	state guaranteed mortgage approved	conventional mortgage approved	property re-financing approved	Loan for improvements approved	state guaranteed mortgage denied	conventional mortgage denied	property Re-financing denied	loan for improvements denied
Native american	69,8 %	62,5 %	74,4 %	68,4 %	17,5 %	27,8 %	13,9 %	26,8 %
Asian/Pacific islander	76,2 %	74,8 %	77,1 %	65,8 %	11,7 %	14,6 %	13,7 %	26,9 %
Black	66,2 %	57,8 %	71,2 %	57,2 %	22,2 %	34,0 %	18,4 %	38,1 %
Iberian-american	71,9 %	64,3 %	69,3 %	60,1 %	14,6 %	25,1 %	17,9 %	35,0 %
White	78,9 %	77,0 %	84,9 %	77,3 %	11,8 %	15,3 %	8,5 %	18,4 %
Other minorities	68,9 %	66,0 %	71,1 %	49,8 %	17,8 %	23,1 %	17,8 %	45,1 %
<i>Income areas with: less than 80 % of average income</i>	76,6 %	71,3 %	76,8 %	60,0 %	14,4 %	21,5 %	15,1 %	34,8 %
80 - 99 % of average income	81,3 %	79,3 %	82,2 %	69,4 %	10,5 %	13,1 %	10,8 %	25,4 %
100 - 119 % of average income	81,8 %	81,3 %	83,5 %	72,3 %	9,9 %	11,1 %	9,8 %	22,4 %
120 % or more of average income	80,7 %	82,4 %	84,0 %	76,6 %	9,4 %	9,2 %	9,1 %	17,9 %

Abbreviations: state guaranteed mortgages Credit with state insurance through the Federal Housing Administration

The comparison between public secured and traditional mortgages suggests that white borrowers enjoy greater trust with regard to the decision made. While the discrepancy between public secured and traditional credit for blacks measures 8.4%, it is barely possible to perceive a difference for white customers (78.9% to 77% = 1.9%). The percentage share of denied credit applications also appears to be double for black citizens (22.2% to 11.8 %; 34.0 % to 15.3 %; 18.4 % to 8.5 %; 38.1 % to 18.4 %).

<sup>537</sup> Figures from the HMDA-Report 1993, published in: Federal Reserve Bulletin 2/95, S. 94 + 96 +†97

Whether these discrepancies may be corrected by the market (eg. differences in the rate of credit failures, payment continuity, security) or whether it is a case of prejudiced, at times discriminatory decisions, cannot be clarified from the figures. These figures are very far away indeed from an equal sharing of credit.

A comparison of the credit authorisations in the different income level groups appears similar. Here also there is a comparison between refused mortgages which in low income areas the percentage share of refused conventional credit is essentially higher than credit guaranteed by the state (21.5 % to 14.4 %), whereas this almost compares to above average income areas (11.1 % to 9.9 %; 9.2 % to 9.4 %).

The vertical presentation makes clear the high grade of credit classification and the difficulties of an optimal allocation of credit through the banks despite the CRA regulation.

Then, it is precisely in low-income areas where to assimilate the standard of living correspondingly higher sums must be invested, the rate of refused credit is almost twice as much as in better residential areas. (34, 8 % to 17,9 %). Despite the rather negative portrayal of HMDA statistics, it should be mentioned that compared to the years 1993 and 1992, credit (mortgage, restoration, home improvement, re-financing) made to black and Hispanic persons could have risen more than proportionally. Whereas for whites an increase in credit take-up of 18% would be found, HMDA statistics show a rise of 36% for blacks and 25% for Spanish people.<sup>538</sup>

97% of all tax paying undertakings in the USA (altogether in the region of 21 million firms) are small businesses, with fewer than 500 employees and the larger number of these have fewer than 20 workers. In that these undertakings employ more than half of the workforce and manage more than half of the private sector, they amount to an essential component of the economic success of the nation, of urban and rural areas. In that access for these firms to the capital markets is relatively limited, their competitive survival is dependent on the credit available through banks. Half of all credit is made available from merchant banks. Altogether, the rate of authorised investment borrowing rose by 8.5% from 1993 to 1994.<sup>539</sup>

The share of undertakings run by minorities or by women may also have risen. A comparison of the number of firms from 1982 and 1987 (these are the latest figures available) shows a rise of "female undertakings" by 64% and "minority undertakings" by 57%.<sup>540</sup>

#### 2.4. Proposal for Reform of 27 September 1994 by the Federal Reserve System

It may be clear from the exposition of the CRA up to this point that the task, the ratings and implementation criteria remain too unclear and subjective. As made clear at the start of this chapter, in July 1993 President Clinton called for a complete reform of the CRA from the four regulators.<sup>541</sup> The goals were to be more objectivity, consistency, standardised implementation requirements, a minimisation of the administrative costs

---

538 Figures from: Statements to the Congress, in: Federal Reserve Bulletin 12/94, S. 1084

539 Figures from: Statements to the Congress, in: Federal Reserve Bulletin 12/94, S. 1080/1

540 Figures from: Statements to the Congress, in: Federal Reserve Bulletin 12/94, S. 1080

541 Figures from the HMDA-Report 1993, published in: Federal Reserve Bulletin 2/95, S. 74

for banks, judgement practice and levelling according to success and effective sanctions.<sup>542</sup>

The regulators, which singularly supported these demands, went on to carry out seven national public hearings. 250 statements were worked on in the first revision proposal, which was made public in December 1993.<sup>543</sup> The answer to this was a flood of over 6,700 improvement suggestions and commentaries. All commentaries, which for the most part confirmed the critical points to be worked on, would be made public and lead into a second revision proposal, that of the 27 September 1994 of the FRS, acting for all the regulators and put into effect on 1 July 1995. It should be expanded on here in the following.<sup>544</sup>

The proposal went on to

- confirm the duty for credit institutions to meet the credit needs of their outlined communities (also called "service areas" in the proposal), including the average<sup>545</sup> and low<sup>546</sup> income groups in accordance with the banking prudential requirements and the rating of the supervisory authorities disclosure, in how far the bank follows the law.
- Furthermore, it will be determined in conjunction with the working through of the HMDA, that all banks, savings institutions and BHCs, whose capital is a minimum of \$250 million must provide statistical data about their mortgage activities and collect and report geographical numerical material about authorised credit and credit enquiries also outside their outlined communities, in as much as they are active outside of their area. The practice orientation up to this point will be replaced through a strengthened weighting of achievement criteria. Moreover, a steady and consequential rating should be attained with the revision proposal.
- The regulators have a greater power to prevail with contraventions of the law with reduced administration expenditure. In addition, the supervisory authorities are considering working in common to improve their common training programmes for assessors. It should be made certain for the future, that all assessment standards are unified for the regulators.

#### 2.4.1. Ratings background

In order better to take into consideration in the future the different composition of communities and their requirements, the supervisory authorities for each banking institution will develop a so-called ratings background which must contain *demographic information about the community, as well as their composition and particular needs, the capacity, restrictions, range of products and economic strategy of the bank, their previous CRA ratings and data from comparable banking institutions*. The supervisory authorities need not ask or demand any information from the credit institution for this, rather must consider all the relevant information freely provided by the bank.

---

542 A. J. Fishbein, op. cit, S. 308 + 309

543 Federal Reserve Bulletin 4/94, S. 288

544 Board of Governors of the Federal Reserve System, Washington (Hrsg.), Community Reinvestment Act Regulations, 59 Fed. Reg. 51232 v. 27.09.94

545 "moderate income" is defined as an income of at least 50% to at the most 80% of the average income (compared to size of family and the regional building costs) in the rated area

546 "low income" is defined as an income of less than 50 % of the average income (compared to size of family and the regional building costs) in the rated area



The achievement of the credit institution concerning middle and low-income levels will be placed at the forefront of the rating, while all the other achievements will be considered in one of the appropriate community allocation reports. The individual determination of the understanding of "middle and low-income" revolves around the current cost of building particular to the place or the income of the resident families there. For each geographical area the regulators will complete annual lists of these qualifying income levels.

#### 2.4.2. Lending, investment and service tests

To be able to assess the achievements of the credit institutions, customer banks and bank holding companies, whose capital is at least \$250 million, must undertake three tests. These are the *lending test* which considers how far lending will be offered to lower income groups and smaller undertakings, the *investment test*, reviewing the capital especially put aside for house building, local economic development and arrangements beneficial to the community and the *service test* which rates the branch offices and special measures. The tests thereby remove the thus far valid assessment factors and performance categories.

#### 2.4.3. Specialist provider derogations

*Investment banks*.<sup>547</sup> and "*Banks with special area of practice*"<sup>548</sup> have the possibility to be rated through a town area development test instead of the standard test. Smaller banks and savings institutions<sup>549</sup> also have a special treatment experience and could continue to be assessed under the old method. The different assessment methods should fit the different specifications of the bank and above all free smaller banks from the administrative burden. Independently of the methods portrayed, every institution may beforehand be rated under a strategy plan formulated previously in-house. The rating of single tests follows a point system. The marks will be shared on the basis of the number of points. Exactly how the rating of the single tests appears is shown in the following table for the respective description of the test. The three test results, credit, investment, service will be made up into one mark.

#### 2.4.4. The Lending Test

The lending test is based on a quantitative comparison of lending with other lenders and an individual determination as to which persons in low income areas a bank has lent to. To be able to compare the achievement of a bank with other ratings, it will be determined what the percentage market share of home-building and consumer credit to low

---

547 These must be confirmed as investment banks by the regulators. They will be treated as such when they undertake no mortgage business, no work with small-business and farms, no consumer credit and no private banking.

548 These also must be confirmed as "limited purpose banks" by the regulators and will be treated as such when they only offer a very small range of products in a national or regional market. For example, these are credit card companies or car-finance houses.

549 Banks, Savings institutions and BHCs with less than US \$250m capital

income-levels and areas, small loans to undertakings<sup>550</sup> and small loans to agricultural concerns<sup>551</sup>.

Moreover, the number and amounts of the previously mentioned types of credit will be determined. Ultimately these figures will be put in relation to geographical share within the outlined community.

Furthermore, it will be ascertained through the lending test, what the bank has undertaken for the development of its "service area". For this reason the number and amount of all town development loans, their complexity and ability to innovate will be determined and rated.

Achievements, which become known as town area development loans are defined in the legislative proposal as credit (including credit lines, contracts and credit guarantees) which create a favourable environment or meet other community needs undiscovered by the private credit market.

Under this fall

1. Credit to persons with average and low incomes, to small undertakings with turnover of less than \$1 million or to other undertakings and agricultural concerns which fall under one of the supported programmes.
2. Mortgage business which does not come under the HMDA but reaches needy persons
3. In particular for investment banking, credit which flows towards the outlined community or bordered region, which includes the service area of the bank. Credit to low income groups outside of the community or area of business activity will be considered appropriately, as long as the bank does not neglect its own community.

*Indirect credit business will also be considered*, which has flowed into the low income areas. Indirect credit is defined as credit which flows into the needy region from credit consortia, subsidiaries of the bank or other undertakings and to which the institution forms part or has a legally recognised stake. Furthermore, as regards this credit it must be concerned with town area development loans. The recognition of indirect credit as an achievement in the loan test is distinguished depending whether it concerns a subsidiary company or another unaffiliated institution.. While in the first case the availability of loan finance is relevant, for the latter an investment in the company must follow. With this regulation, particularly for BHCs, a great flexibility is created in the structuring of their credit commitment. Whether a bank wishes to have its indirect credit achievements in its area of practice is for it to decide. When it decides in favour, it must then show all the credit activities which are recognised in this region. The significance of indirect credit will be according to the relationship with credit volume and size of investment or the share of the bank in the loans. Indirect loans will not be recognised when the bank's participation is motivated by financial interests.

---

550 "small business loans" are defined as credit of less than US \$1m in total

551 "small farm loans" are defined as credit of less than US \$500,000 in total

**Table 38: The Performance will be rated as follows**

Achievement criteria	Excellent	P.	very satisfactory	P.	less satisfactory	P.	to be improved	P.	Not complied with	P.
<b>A. Ability to enter into the credit needs in the SA</b>	excellent	12	good	9	adequate	6	low	3	very low	0
<b>B. Share of credit made in the SA</b>	large part of the credit	12	higher percentage	9	adequate percentage	6	smaller percentage	3	very small percentage	0
<b>C. Allocation of credit in the SA</b>	excellent	12	good	9	adequate	6	low	3	very low	0
<b>D. Share of credit of different income-group levels, undertakings, agricultural concerns</b>	excellent	12	good	9	adequate	6	low	3	very low	0
<b>E. Share of credit in the worst areas of the SA or for lowest income, low-income groups and agricultural concerns</b>	excellent	12	good	9	adequate	6	low	3	very low	0
<b>F. Degree of ability to innovate and show flexibility concerning credit requirements</b>	stretched	12	ordinary	9	limited	6	low	3	no application	0
<b>G. Participation in "comm. dev. loans"</b>	top-ranking	12	relatively high	9	adequate	6	limited	3	little or none	0

Abbreviations: SA = service area; P = points

The *Aggregate value of credit authorisation tests* will be distributed according to the following achieved levels:

- |                   |                  |
|-------------------|------------------|
| 18 or more points | "excellent"      |
| 9 to 17 points    | "satisfactory"   |
| 5 to 8 points     | "to be improved" |
| 0 to 4 points     | "inadequate"     |

These ratings may be corrected upwards and downwards by the regulators. A better rating can, for example follow when an institution invests a not insignificant credit contribution in an innovative project<sup>552</sup> or when a planned credit refusal is revised on the basis of another assessment and then requires the paying out of a significant sum. On the other hand, the banking institution may become marked down when quantitative measurements contradict current credit authorisation practice concerning average and low-income groups.

<sup>552</sup> eg. In the restoration or new building of multiple family homes, start-up capital to small business, to "community development organizations" or in low income areas

#### 2.4.5. The Investment Test

All banks will be rated according to their qualifying investments. By qualifying investments is understood all investments which are made towards lower income-level groups. In particular, these are

1. Support for the local housing economy, the economy in general and small businesses
2. Capital input into town development financial institutions, town development corporations, town development projects, investment companies for small and medium-sized businesses, financial institutions that work with the property of minority groups or women
3. Investments in groups or in similar legal persons
4. The purchase of public acknowledgement of liabilities
5. Other appropriate credit arrangements and endowments or the sale of branch offices on favourable conditions to other institutions that are involved with the property of minority groups and women. In order to consider that in future more weight should be placed on the current practice so that the aforementioned investments will only be rated when they demonstrate a proveable effect..
6. The rating of qualifying investments should on the basis of
7. the US-Dollar contribution, independent of the bank's capital relationships
8. the innovative quality and the complexity of the investments in connection with the credit needs
9. the ability of the institution to react to and follow the credit and development requirements of its community. In order particularly to consider suitable investment banks, qualifying investments in bordering areas (these may also be state borders) may also be reckoned with as long as the area of business activity is part of the region and that this is not neglected by the institution. Nevertheless, the investment bank remains free to subject itself to the town area development test (Ch. 11.4) instead of the investment test.

**Table 39: The Investment test achievements will be rated as follows:**

Achievement criteria	<i>excellent</i>	P	<i>highly satisfactory</i>	P	<i>less satisfactory</i>	P	<i>to be improved</i>	P	<i>inadequate</i>	P
A. level of qualifying investment, continuing role directly satisfying credit	<i>excellent</i>	6	<i>extremely high</i>	4	<i>appropriate</i>	3	<i>low</i>	1	<i>low to non-existent</i>	0
B. Innovative quality and complexity of qualifying investments	<i>extensive</i>	6	<i>extremely high</i>	4	<i>occasional</i>	3	<i>seldomly</i>	1	<i>none</i>	0
C. Ability to meet the credit and development needs of the region	<i>excellent</i>	6	<i>good</i>	4	<i>suitable</i>	3	<i>low</i>	1	<i>very low</i>	0

Abbreviations: P = mark

The total rating of the investment test will be based on the following marks achieved:

18 or more points	"excellent"
9 to 17 points	"satisfactory"
5 to 8 points	"to be improved"
0 to 4 points	"inadequate"

The investment test rating may be adjusted downwards by the regulators when the bank does not address the special needs of its community innovatively or does not produce a large part of its investment in the outlined area of business. Only in exceptional cases should this be rated.

#### 2.4.6. The Service Test

Through the service test, the availability of financial products in mainstream business will be rated together with the reactive capability of the bank to address the product wishes of customers and the innovative ability of the institution concerning its urban development services.

Under customer services the current spread of branches and automated teller machines (ATMs) in the low-income areas will be rated, the number of opened and closed branches and cash machines in these regions, the availability of alternative systems such as telephone banking, computer banking, mobile branches etc. and the range of products on offer as well as the lack of bespoke products for the perceived recipients.

To be able to rate the service achievements of the bank, the regulators will in particular observe:

- the number of branches opened and closed;

- the branch policy, namely where branches are active and where low income groups are served;
- each and every difference in quality or quantity in service achievement concerning lower income groups; and
- similar criteria.

In this respect a particular weight falls on the quality of credit and mortgage advice, the advice service concerning smaller businesses or businesses run by minorities, low-cost check-cashing and low-cost deposit services.

**Table 40: The service provision achievements will be rated as follows:**

Achievement criteria	excellent	P	very satisfactory	P	less satisfactory	P	to be improved	P	not acceptable	P
A. Availability/Achievability of products in the SA for the essential part of the population	always available	6	available	4	available depending on time	3	Availability only in certain parts	1	No availability to the essential part of the population	0
B. Impairment through opening and closing of branches and ATMs in particular in lower-income areas	Availability assessed - no detriment	6	no detriment	4	no extensive detriment	3	provable detriment	1	conspicuous detriment	0
C. Special service facilities or availability for low-income consumers	bespoke service provision to lower income consumers - no detriment	6	no variations to the detriment of higher income consumers	4	no variations to the detriment of the majority of the population	3	variations to the detriment of higher income groups	1	variations to the detriment of the essential part of the population	0
D. Care over "comm. Devel. serv."	Current	6	relatively higher level	4	acceptable	3	limited	1	little or none	0

Abbreviations: ATM = "Automated teller machines (cashpoints)"; SA = "service area"; P = Point

The total rating of the service provision assessment will be produced in the following scoring schema:

18 or more points	"excellent"
9 to 17 points	"satisfactory"
5 to 8 points	"to be improved"
0 to 4 points	"unacceptable"

It is also possible in certain cases to decrease the rating of banking institutions in the service provision assessment. It may be thus be achieved that financial service institutions accurately and consistently offer their service achievements to low-income groups and areas.

#### 2.4.7. Collation of the three standard tests

As a total rating "excellent", "satisfactory", "to be improved" and "unacceptable" may be achieved. This corresponds to the following schema:

- The mark for the "credit provision assessment" should make up at least 50% of the final mark
- If the credit provision assessment is rated as "excellent" the total rating may not be worse than satisfactory.
- If the credit provision assessment and one of the other two tests is rated as "excellent", the total rating will be "excellent".
- If the service provision and investment assessments are rated as "excellent" and the credit authorisation assessment is at least "very satisfactory", the total rating will be "excellent".
- No bank may have the total rating of "satisfactory" when the credit authorisation test is not at least rated as satisfactory.

Additionally, unlawful business and discriminatory practices should influence the rating. Correspondingly a deterioration of the total mark is possible. The regulators should in any event clarify the type and extent of these activities and to review the previous history of the bank, ready to take corrective measures.

Credit institutions which hold a "to be improved" total rating successively should be downgraded on this basis. When a bank achieves a rating under this below average level three times, it will be graded as "unacceptable" in future.

#### 2.4.8. The town area development assessment

Recognized investment banks and limited purpose banks may allow themselves to be rated alternatively through the town area development assessment. This rates how far a bank addresses the needs of the area of business activity, including some aspects of the credit authorization and service provision assessments and uses the definition of qualifying investments from the investment assessment.

The number and amount of town area development credit will be rated, including small credits to undertakings and agricultural concerns and credit to lower income groups (independently of whether it is used as statistical material by the bank), the ability to innovate and the complexity of qualifying investments, the town development credits and service achievements relative to the needs of the outlined region. The credit ability of the bank and the development needs of the area will be considered.

All of the achievements referred to previously which can be proved to be beneficial to the community should be counted. Achievements outside of the outlined area should also be taken into account in so far as they relate to the achievements within the community and are not detrimental to them.

The achievements in the town area development assessment will be rated as follows without a point system:

**Table 41**

Achievement criteria	Excellent	satisfactory	to be improved	not acceptable
A. type of qualif. Invest., cdloans, cdservices; specialised to requirements	high level	acceptable	low level	little to none
B. Innovative ability or complexity of qualif. Invest., cdloans, cdservices	Extensive	occasionally	seldom	not at all
C. Ability to satisfy the development needs of credit and region	Excellent	acceptable	low	very low

Abbreviations: cd = "community development"

How far the achievement criteria A-C are weighted for the regulators to arrive at a total rating is not fixed. One must proceed from an understanding that this lies within the regulators' room for manoeuvre, whereby again the impression is important, to what extent the banking institution is willing to comply with CRA requirements. Furthermore, unlawful business activity and discriminatory practices should affect the rating. Downgrading of the total mark is also possible. The regulators should clarify the type and extent of these activities for implementing corrective measures and also consider the previous behavior of the bank. When a banking institution three times successively obtains "to be improved", a below average rating, it will be downgraded to "unacceptable"

#### 2.4.9. Special matters for smaller banks

Small and local banks with less than \$100m capital are usually referred to as community banks. Although one would presume that these community banks are precisely the most active credit authorisers of their region, in fact they make up 71% of the bad ratings. Essentially, this follows from the fact that such banks cannot comply with the formal statistical demands of the CRA.<sup>553</sup>

In the future smaller banks and savings institutions<sup>554</sup> will be afforded the opportunity to choose to be rated through a rationalised ratings method rather than the standard assessment. Primarily the credit authorisation behaviour in the areas will be assessed. in some cases:

- (1) the relationship between credits and deposits, seasonally adjusted, secondary market sales of credit, town area development credit or investment
- (2) the percentage share of credit to the activities in the town area
- (3) the credit relationship in the different income-level groups, undertakings and agricultural concerns
- (4) the geographical sharing of credit in the region
- (5) the activities of the bank concerning the intensity of communication with the town area and the level of achievement in relation to the fixed and rated satisfaction of needs in the outlined area.

In this way it will not be expected of the banks that in achieving a "satisfactory" rating, that they do this for all five assessment criteria. However they must largely achieve

<sup>553</sup> A. J. Fishbein, op. cit, S. 305

<sup>554</sup> identified in the CRA as credit institutions and BHCs with less than US \$250m capital



good to satisfactory results. Above average compliance will be taken into account for the weaker achievements. Additionally it will be considered whether criticisms from community groups were considered and whether discriminatory practices took place. It will furthermore be expected that banks appropriately share out credit to be reported under HMDA in the community. Investment and service achievement will not be considered when a banking institution is rated below average. A poor finding in this area may lead to an institution missing out on a standing "excellent" rating. Correspondingly, strong investment and service achievements may lead to an above average rating.

In general, exceeding the standard achievements in some or all categories (depending on the level of over achievement) and in achieving additional conditions, a banking institution is rated as "excellent". The ratings "to be improved" and "unacceptable" will correspondingly result in deviations from the "satisfactory" achievements. Credit institutions which successively hold a "to be improved" rating will, however be downgraded to "unacceptable" for this reason.

#### 2.4.10. The town area development plan "strategic plan"

All banks should be given the opportunity with the "town development plan" to be dealt with under a previously arranged strategic plan, rather than the previously outlined assessment variations. This assessment is not less demanding or achievement orientated as all of the other tests, rather it allows banks an alternative way to serve their communities according to individual perceptions.

The strategic plan should not exceed a timeframe of more than five years, whereby generally plan for several years should work towards measurable intermediate goals. Banks with several service provision areas may propose a comprehensive plan or one for each individual area and credit institutions which are in some way linked may put together a combined plan, which however must exactly correspond to the goals of each individual institution.

In order to ensure a productive planning process, the community must be informed about it. For at least 30 days the bank should collect comments and suggestions from interested members of the community. If these statements are not included in the plan, they must be sent to the relevant authorities together with the plan to be authorised.<sup>555</sup> If the regulators do not make a positive or negative decision within 60 days, the plan is presumed to be acceptable with the authorities requiring a longer length of assessment for important reasons.

So that a plan is capable of being acceptable, it must fulfill different criteria. It must

- (1) have measurable goals from which the needs of the community in terms of credit authorisation, investment and service provision should be discovered, to include a listing of products, a presentation of business strategy and the capacities of the bank Furthermore, the banking institution may
- (2) additionally include confidential information
- (3) *to be awarded "satisfactory" or "excellent", goals which are also recognised as such must correspondingly be declared as "satisfactory" or "excellent" and essentially comply with, rather surpass the preconditions of the standard achievements of the other tests.*

---

<sup>555</sup> this should be at least three months before the plan is valid

In this respect it will not be expected of the banks to set themselves goals in all three achievement criteria (allocation of credit, investment, development). The regulators may however supplement the plan which is presented in as far as they find necessary. An already authorised and rated plan may be submitted with changes or supplements, when there are conditions with which the plan no longer seems to deal. But such changes must follow publicly in the stated form, before they may be recognised.

The rating of a plan which simultaneously sets out the current total rating of the credit institution, follows through a rating of the range of credit, the quality of the division of credit, the consideration of lower income groups, small undertakings and agricultural concerns, through the determination of the qualifying investment contribution and community development service as well as through an assessment of the innovative ability of the bank and the complexity of the achievements. When the plan of a banking institution does not withstand the assessments, that is achieves neither "satisfactory" nor "excellent", this institution will be rated by the other assessments. In general a strategic plan will be rated as "excellent" when all the goals are measurable and essentially surpass the requirements of the average rating.

#### 2.4.11. Consequences of poor ratings

Next to other factors (as, for example, legal permissibility assessments, security requirements) the supervisory authorities should consider fulfillment of CRA requirement on every enquiry. Poor CRA ratings should be a basis for denials or levies. It should also be considered, how far the critical positions taken by the community groups involved have been followed and influenced the behaviour of the bank. What precisely is understood by "level of achievement fulfilment" or "poor CRA rating" is not defined. One can however proceed from the meaning of the ratings "to be improved" or "unacceptable".

In certain cases the relevant supervisory authorities have the following sanctions in support of the CRA rating:

- Denials of setting up or limitations on inland branch offices or other institutions which take deposits
- Denial or levy on mergers, consolidations, acquisitions or take-overs.
- Denial or levy on foundation of bank holding company.
- Denial or levy on proposals made through BHCs whose goal is to acquire shares in other banks' holdings or to merge with other banks.

### 3. Annex

#### 3.1. Reporting and publicity

With the exception of small banks, all banks must undertake and report the following statistical credit data:

1. When a bank falls under HMDA requirements, every mortgage including those outside the area of business activity corresponding to the statistical requirements of the HMDA

2. all credit concerning smaller undertakings and agricultural concerns corresponding to the Board's Small Business and Small Farm Loan Register,
3. all community development loan data corresponding to the Board's Community Development Reports and
4. an annual listing of all service provision areas, a list of the areas geographical specifications, a map for every area of business which includes all geographical relationships.

Additionally, each bank which makes use of the CRA's options must report the following collated data:

1. In as far as a bank wishes its consumer credit to be considered in the credit authorisation assessment it must provide: consumer credit data appropriate to the Boards's Consumer Loan Registers and on a voluntary basis a listing of outstanding credit, seasonally adjusted concerning smaller undertakings and agricultural concerns and consumer credit and all types of other information that clarifies the sharing out of credit authorisation
2. If a bank wishes credit from associated banks to be considered in the credit authorisation assessment, it must precisely set out what should be considered and the data corresponding to mortgages, consumer credit or the delivery of credit to small undertakings.
3. If a bank wishes to have town development credit counted through a partner or other third party, it must produce this data corresponding to the requirements.

Moreover, every bank must continually keep a public report, whereby a complete file must always be kept up to date in the headquarters and in every area of business activity at least one branch office must have a copy of the HMDA Disclosure Statement and all material concerning that region. If the branch office does not have a copy, within 5 working days the bank must provide free of charge on enquiry a complete copy of the file for the area of business activity and allow it to be examined. Furthermore, on enquiry every bank must provide copies of the public report at a charge which must not be more than the associated costs of producing the copy. In the future, 30 days prior to the beginning of each quarter, the regulators will make public a list of all the banks which are awaiting a CRA assessment in the period.

Small banks and savings institutions must produce their public report of credit and deposit ratios at the end of the calendar year. Banks which are being rated according to a strategic plan must enclose their public report to them. Small institutions which voluntarily allow themselves to be rated under the three standard tests, or banks whose strategic plan is not recognised and which are then judged according to the three standard tests, must comply with the "normal requirements" which are set out in the following:

The report must include the following information:

- All commentaries held for the current year, as well as all commentaries of the previous two years together with suggestions for improvement of the credit satisfaction of the community and the bank's reactions to them.
- a copy of the part of the last CRA assessment which must be published - to be produced within 30 working days after receipt
- a listing of the area of business activity, the geographical statement of the special matters in this area and an outline of the area of business on a map.

- a list of the branch offices and ATMs with their addresses and positions
- a list of the branches and ATMs which were opened and closed during the current and last two calendar years
- a list of the service achievements, including the opening times, the availability of credit and mortgage products and the respective levels of transaction costs that generally are offered through the bank. On a voluntary basis: information about other product channels, like for example, telephone banking, mobile banking and on-line banking.
- the number and contributions of credit to small business and agricultural concerns for the last two calendar years, classified for poor, low-income, average and high income group areas.
  - classified as within or outside the area of business activity,
  - which are used in the property of minority groups
  - which are used in the property of women which have an annual revenue of less than \$1m.
- a list of the areas, in which the bank has outstanding liabilities of at least one loan to small business or an agricultural concern, equally for the last two calendar years
- the number and contributions of the still current town development loans for the last two calendar years and
- in so far as the bank has had its consumer credit business considered under the credit authorisation assessment, the number and contribution of consumer credit for the last two calendar years classified
  - according to loans to poor, low, average and high income customers
  - according to loans to poor, low, average and high income areas and credits within or outside the area of business activity
- Additionally, every credit institution which must report under the HMDA must include a copy of the HMDA report for the last two calendar years within 10 working days of receipt of the public report
- the public report should not include any personal data. This is also the case when a bank only gives out very little credit in a very small community

Every bank which has a rating worse than "satisfactory" must produce a quarterly up to a current description from which can proceed any endeavours to procure better compliance in the service areas in the future.

### 3.2. Community Reinvestment Act prior to January 1996

#### *Technical Requirements*

- Public notice posted in lobby
- Documentation of annual board action adopting CRA statement
- CRA public file which includes
  - CRA performance evaluation
  - Map of delineated community
  - CRA statement – adopted annually by the board

HMDA<sup>556</sup> data (if applicable)  
 Written comments from the public

*CRA Performance Evaluation Criteria*

**Performance categories**

**Assessment factors for each performance category**

Ascertainment of community credit needs	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Activities to ascertain community credit needs and to communicate available credit services</li> <li>• Board of Directors role in formulating policies and reviewing institution's CRA performance</li> </ul>
Marketing and types of credit offered and extended	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Marketing and special credit-related programs to let communities know about available credit services</li> <li>• Housing, small business, small agriculture loans originated or purchased within the community</li> <li>• Institution's participation in government or subsidised programs for housing, small business, small farms</li> </ul>
Geographic distribution of credit activities and record of opening and closing branches	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geographic distribution of institution's credit extensions, applications and denials</li> <li>• Institution's record of opening and closing branches</li> </ul>
Discrimination and other illegal credit practices	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Practices intended to discourage credit applications for credit offered</li> <li>• Evidence of discriminatory or other illegal credit practices</li> </ul>
Community development	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Institution's participation in local community development and redevelopment programs</li> <li>• Impediments to institution's ability to meet credit needs – financial condition, size, legal impediments, local economic conditions, etc.</li> <li>• Other factors that may keep the institution from helping meet the communities' credit needs.</li> </ul>

3.3. Community Reinvestment regulation beginning January 1996

*Technical Requirements*

- Public notice posted in lobby
- Public file which includes

CRA performance evaluation  
 Branch and service information  
 Map of Assessment Area  
 HMDA data (if applicable)  
 Loan data information (Large banks)  
 Description of efforts to improve performance (if rated less than satisfactory)  
 Written comments from the public

*CRA Performance Evaluation Criteria*

**Performance tests**

**Performance standards**

---

556 Home Mortgage Disclosure Act, infra.

<b>Large bank:</b> Lending test	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Number and amount of loans in assessment area</li> <li>• Geographic distribution of loans</li> <li>• Distribution of loans based on borrower characteristics</li> <li>• Community development loans</li> <li>• Innovative or flexible lending practices</li> </ul>
Investment test	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dollar amount of qualified investments</li> <li>• Innovativeness and complexity of qualified investments</li> <li>• Responsiveness to credit and community development needs</li> <li>• Degree to which investments are not made by private investors</li> <li>• Benefits to assessment area</li> </ul>
Service test	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Distribution of branches and record of opening and closing branches</li> <li>• Availability and effectiveness of alternative systems for delivering bank services to low- and moderate-income people and geographies</li> <li>• Range of services provided</li> <li>• Extent of community development services provided</li> <li>• Innovativeness and responsiveness of community development services</li> </ul>
<b>Small bank:</b> Lending test	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Loan to deposit ratio</li> <li>• Percentage of loans in the bank's assessment area</li> <li>• Record of lending to borrowers of different incomes and businesses and farms of different sizes</li> <li>• Geographic distribution of loans</li> <li>• Action taken in response to CRA complaints</li> </ul>
Wholesale or limited purpose bank: Community development test	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Number and amount of community development loans, qualified investments, or community development services</li> <li>• Use of innovative or complex investments, community development loans or services and extent that they are not routinely provided by private investors</li> </ul>
Strategic plan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Responsiveness to credit and community development needs</li> <li>• Achievement of strategic plan goals</li> </ul>

### 3.4. From the Board of Governors of the Federal Reserve System

#### **Key Components of the Final Rule**

1. The final CRA regulation provides clearer and more objective evaluation standards, eliminates unnecessary documentation requirements, and will improve the consistency of CRA examination and performance evaluations.
2. The final CRA regulation emphasises performance over process and documentation.
3. The final CRA regulation replaces the 12 old CRA assessment factors for large retail banks and thrift with three tests -
  - (a) lending test
  - (b) a service test
  - (c) an investment test.

Bank and thrifts will be evaluated based on the products and services offered in their normal course of business.

### Regulatory Burden Reduction

1. The new CRA regulation reduces compliance burden:
  - a. Banks will no longer have to maintain extensive documentation demonstrating that directors have participated in formulating CRA policies and in reviewing bank CRA policies.
  - b. Banks will no longer have to prepare a formal CRA statement.
  - c. A bank will not have to document its efforts to market its services in low- and moderate-income communities.
  - d. A bank will no longer have to justify the basis for its community delineation.
  - e. A bank will no longer have to explain the method used to ascertain community credit needs.
  - f. A bank's board of directors will not have to review the CRA statement annually and note the review in the board's minutes.

### 2. **Evaluation Based on Actual Performance**

- a. Under the new CRA rule, banks and thrifts will be evaluated based on actual performance - loans made, services provided and investments in their communities.
- b. The final CRA rule emphasizes direct lending. Loans originated by third parties or through consortia will count only if they meet the definition of community development loans and will be considered only under the community development component of the lending test.

### 3. **Appropriate Flexibility**

- a. The new CRA evaluation distinguishes between large and small institutions by providing a streamlined examination process for independent banks and thrift with assets under \$250 million, or banks and thrift with assets under \$250 million that are members of a holding company with total assets of under \$1 billion.
- b. Wholesale and limited-purpose banks will be evaluated based on their investment in or other support of organizations that promote credit availability to low- and moderate-income individuals or geographic areas, and organizations and ini-

tiatives that foster community development, small and minority-owned business development, and funding for affordable housing.

- c. All banks and thrift have the option of developing a CRA strategic plan, with input from their communities. Once the plan is approved by regulators, achievement of the goals and benchmarks outlined in the strategic plan will form the basis for evaluation of CRA performance.

#### *Data Collection and Reporting*

1. Small banks will not be subject to any additional data collection and reporting requirements unless they opt out of the streamlined assessment procedures.
2. Larger banks and thrift will collect and report to regulators aggregate data on their small business and small farm loans by census tract. They will collect or report data on race and gender of small business borrowers.
3. Home Mortgage Disclosure Act (HMDA) data collection will be expanded for large institutions to include collection and reporting of mortgage loans outside the metropolitan statistical areas (MSAs) where the institutions have branch offices.
4. Regulators will prepare small business and small farm loan data disclosure statements annually for each individual reporting institution, and aggregate disclosure statements for each MSA and non-MSA portion of each state. The agencies will be responsible for making aggregate disclosure statements available to the public at central depositories; institutions must place their individual disclosure statements in their CRA public files.

#### *Public Involvement*

1. Under the final CRA rule, there are no "safe harbors" from CRA protests.
2. Banks and thrift will continue to make their CRA ratings public, and the public will have an opportunity to comment on CRA performance before the start of a scheduled examination.

#### *Implementation of the Final Rule*

Immediately:

1. The Federal Reserve, FDIC, OCC and OTS will work together to develop and adopt uniform examination procedures.
2. Joint examiner training programs will be developed and implemented.

July 1, 1995:



1. The final rule becomes effective.

*January 1, 1996:*

1. Evaluations under the streamlined small bank procedures will begin.
2. Institutions may begin submitting strategic plans for approval.
3. Data collection requirements are effective. Data collected for calendar year 1996 must be reported by March 1, 1997.
4. Institutions may elect to be evaluated under the lending, investment, service, and community development tests.

*July 1, 1997:*

1. Evaluation under the lending, investment, service and community development tests becomes mandatory.

*The Reform Process*

1. The Board of Governors of the Federal Reserve System, the Federal Deposit Insurance Corporation, the Office of the Comptroller of the Currency, and the Office of Thrift Supervision began the Community Reinvestment Act (CRA) reform process in July 1993, at the request of President Clinton. The agencies held seven public hearings around the country, hearing comments from over 250 bankers, community groups and local officials.
2. The Bank and thrift regulatory agencies published two proposed rules for comment - one in December 1993 and a second in October 1994. The first proposal generated more than 6,700 written comments; the second generated over 7,200. The agencies reviewed and considered all of these comments in writing a final rule.

## Research Partners

The **Institute for Financial Services (IFF)** is a private, independent and not-for profit research institution, founded in 1986 and working internationally in all areas of banking and finance but particularly with regard to the customer-orientation of products and services, overindebtedness, construction finance, social investment and corporate finance. The broad aim of the Institute is to help create innovative and transparent financial services adapted to both individual and societal requirements, now and in the future. IFF employs 16 members of staff (8 permanent, 7 part-time/free-lancers and 5 students).

**Jan Evers**, born 1968, holds an MA in European Business Administration and has worked for IFF since 1994, now heading the Social Investment and Corporate Finance department. At the moment he is conducting research in SME finance/insolvency and micro lending.

**Udo Reifner**, born 1948, is both the director of IFF and Professor of law at the Hamburg University of Economics and Politics. He has published widely in the areas of legal theory and sociology, banking law and on consumer protection in financial services. The current focus of his research is social banking and access to finance.

**Malcolm Lynch Solicitors** is a commercial law firm that specialises in the charity sector, ethical and social investment and environmental businesses. Based in Leeds, the firm enjoys a national reputation for its work.

**Malcolm Lynch LLB M Phil**, born 1955, is the senior partner of Malcolm Lynch Solicitors. He has been a consultant to the European Commission on legal matters relating to charities, co-operatives and mutual organisations and has recently published a book entitled "Social Investment and other financing techniques for voluntary organisations". He is company secretary of the UK Social Investment Forum and of the Foundation for Credit Counselling, and a Fellow of the Royal Society of Arts.

**Leo Haidar LLB**, born 1972, studied law at the LSE (London) and URS (Strasbourg). After attending the College of Law in London, he is currently a trainee solicitor with Malcolm Lynch where he will qualify as a solicitor in 1999.

**Benoît Granger**, born 1947, is a consultant to European Commission DGs XVI and XXIII. He holds an MA in law from the Sorbonne and has worked as a journalist for twenty years. During the 1980s he was the editor-in-chief of the leading French magazine on entrepreneurship and local economic development. Since 1991 he has helped develop new methods and tools to invest in the small social enterprises through his work with *Fondation France Active* and *Caisse des Depots*. He has published widely on entrepreneurship, venture capital, local development and ethical finance.

**EPICÉA** is a private, independent and not-for-profit organisation created to promote both the concept and practical application of locally based saving and investment in start-up business. The broad aims of EPICÉA are helping entrepreneurs to raise money (with a telephone helpline) and improving the flow of financial information and advising public bodies on best practice in supporting entrepreneurship. Employing eight members of staff, EPICÉA published its first guide to local investment tools for entrepreneurs in 1996.