

Teilhabebanken

Vom Nutzen der Bankenvielfalt

Lydia Prieg / Tony Greenham, Dezember 2012

Zusammenfassung

Mithilfe von Daten aus 65 Ländern suchten wir nach Alternativen zu Geschäftsbanken, also Banken, die vor allem die Gewinne für ihre Aktionäre maximieren wollen. Vier verschiedene Formen von so genannten „Teilhabebanken“ wurden identifiziert: Genossenschaftsbanken, Kreditgenossenschaften, US-amerikanische Community Development Finance Institutions (CDFI) und Sparkassen. Gemeinsam ist ihnen das Ziel der Schaffung von Wert für alle betroffenen gesellschaftlichen Teilhaber bzw. Interessensgruppen, nicht nur für Aktionäre. Mehrere Merkmale weisen alle vier Formen von Bank auf:

- Verstärkter Fokus auf die Bedürfnisse der Kunden, darunter wettbewerbsfähige Produkte, besserer Service, und längerfristige Darlehen.
- Das ausdrückliche Ziel, Dienste für Kunden anzubieten, die von den Geschäftsbanken nicht versorgt werden.
- Positive Auswirkungen auf die lokale wirtschaftliche Entwicklung durch die Kreditvergabe an kleine und mittlere Unternehmen (KMU), die Vermeidung von Kapitalabfluss aus ländlichen Regionen und die Aufrechterhaltung von Filialnetzen.
- Positive Auswirkungen auf die Finanzstabilität durch stabilere Erträge, höher Kapitalrücklagen und Ausbau der Kreditvergabe während der Finanzkrise.

Die manchmal geäußerte Kritik, Teilhabebanken seien ineffizient und verzerrten den Wettbewerb, kann nicht überzeugen. Allerdings schränkt der fehlende Zugang zu Kapital das Wachstum ein, und es gibt Lehren aus der Finanzkrise auch für Teilhabebanken. Wir schließen daraus, dass bestimmte Faktoren entscheidend für den Erfolg von Teilhabebanken sind:

- Aufrechterhaltung der Unabhängigkeit von örtlich begrenzten und kontrollierten Institutionen. Jedoch sollen durch die Zusammenarbeit in Netzwerken Größenvorteile genutzt und durch Zentralinstitute das Wissen sowie das Liquiditäts- und Risikomanagement zentralisiert werden können.
- Eine angemessene Regulierung, bei der die unterschiedliche Natur der Teilhabebanken anerkannt wird und die sie nicht zwingt, wie Geschäftsbanken zu werden.

Die Politik sollte die Vorteile der Bankenvielfalt – auch für die globale Finanzstabilität – anerkennen und Teilhabebanken fördern.

Dieser Hintergrund ist die deutsche Kurzfassung einer längeren englischen Studie mit vielen Quellenangaben und Grafiken, die unter www.neweconomics.org verfügbar ist.

1 Einleitung

Viele Länder haben eine Mischung aus Geschäftsbanken und alternativen Finanzinstituten, die sowohl soziale als auch finanzielle Ziele verfolgen. In dieser Studie untersuchen wir vier verschiedene Formen solcher „Teilhabebanken“ (engl. „stakeholder banks“).

Einige Länder wie Großbritannien werden von einer kleinen Anzahl von sehr großen börsennotierten Geschäftsbanken dominiert. Allerdings zeigen internationale Vergleiche ein breites Spektrum von Alternativbanken. Zum Beispiel haben in Frankreich Genossenschaftsbanken einen größeren Anteil am Bankenmarkt als Geschäftsbanken, und in Deutschland gibt es sogar ein "Drei-Säulen-System" mit Geschäftsbanken, Genossenschaftsbanken und kommunalen Sparkassen.

Wir identifizieren vier verschiedene Formen von alternativen Finanzinstituten mit unterschiedlichen Merkmalen. Allerdings finden wir auch ein gemeinsames Merkmal, das sie von Geschäftsbanken unterscheidet. Anstelle des einzigen Oberziels der Maximierung des Aktienwerts versuchen sie alle, den Profit durch soziale Ziele zu ergänzen. Mit anderen Worten, sie wollen den Wert für alle Interessensgruppen maximieren, die an den Geschäften der Bank teilhaben oder teilhaben sollten. Daher nennen wir sie Teilhabebanken.

Für diese Studie untersuchten wir 65 Länder, jeweils aus vier Einkommensklassen (20 mit hohem Einkommen, 18 mit mittlerem Einkommen im oberen Bereich, 19 mit mittlerem Einkommen im unteren Bereich und acht mit niedrigerem Einkommen). Wir sahen uns die Länder genauer an, in denen Alternativen zu gedeihen schienen und bewerteten die Vor- und Nachteile der verschiedenen Institutionen, ihre Entwicklung während der Finanzkrise und die Faktoren für ihren Erfolg. Zum Schluss geben wir Empfehlungen ab, wie Regierungen solche Einrichtungen erhalten und fördern können.

Die Studie basiert auf einer Befragung alternativer Banken, Analyse von Datensätzen von Zentralbanken und anderen Institutionen, und bestehender wissenschaftlicher und sonstiger Forschung.

2 Vier Formen von Teilhabebanken

Teilhabebanken haben ein breiteres Spektrum von Zielen als nur die Gewinnmaximierung, darunter der Kundennutzen, Einbindung der gesamten Bevölkerung und lokale Wirtschaftsentwicklung. Sie sind meist kleine lokale Institutio-

nen, die in Netzwerken zusammenarbeiten, um Größenvorteile zu nutzen. Wir untersuchen vier Formen: Genossenschaftsbanken, Kreditgenossenschaften, Community Development Finance Institutions (CDFI, in Deutsch etwa Kommunale Entwicklungsfinanzierer) und kommunale Sparkassen.

2.1 Genossenschaftsbanken

Obwohl unterschiedlich in Größe und Struktur, haben Genossenschaftsbanken eine bedeutende Präsenz in vielen Ländern. Allein in Europa gibt es 4.200 Genossenschaftsbanken mit 45 Millionen Mitgliedern, die 60.000 Filialen betreiben und 159 Millionen Kunden haben.

Bankgenossenschaften entstanden in der Mitte des neunzehnten Jahrhunderts aus Selbsthilfe-Bewegungen. Diese wollten durch Zusammenarbeit die Bedürfnisse von Gemeinden befriedigen, die von den Geschäftsbanken nicht versorgt wurden. Sie konzentrieren sich in der Regel auf Sparguthaben für Privatpersonen, Kredite, Hypothekenkredite und Finanzierungen für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) in einem bestimmten Gebiet.

Genossenschaftsbanken kamen vergleichsweise gut durch die Finanzkrise oder erweiterten ihre Leistungen sogar, im Gegensatz zu vielen Geschäftsbanken. Sie verloren deshalb auch nicht annähernd so an Ansehen wie die letzteren. Die Zahl der Kunden und Mitglieder der Genossenschaftsbanken stieg zwischen 2007 und 2010.

Genossenschaftsbanken sind im Eigentum und werden kontrolliert von ihren Mitgliedern, mit einer Stimme pro Person. Das ist also nicht wie bei Aktiengesellschaften, wo die Stimmzahl im Verhältnis zur finanziellen Beteiligung steht. Jeder Kunde kann durch eine kleine Menge Geld Mitglied in der Genossenschaft werden. Doch im Gegensatz zu Geschäftsbanken können Mitglieder von Genossenschaften ihre Anteile nicht an einen Dritten verkaufen und haben keinen rechtlichen Anspruch auf den Gewinn oder das von der Bank angesammelte Kapital. Die erzielten Gewinne gehören der Genossenschaft selbst und werden von ihr für Investitionen verwendet, zum Beispiel zur Reduzierung der Kreditzinsen, für höhere Sparzinsen, zur Investition in Gemeinschaftsprojekte, für Dividenden an die Mitglieder oder für die vorausschauende Ansammlung von Kapital im Hinblick auf aktuelle und zukünftige Mitglieder.

Auf Gegenseitigkeit basierende Finanzinstitutionen („mutuals“) ähneln Genossenschaften, aber die Kunden der „mutuals“ werden automatisch Mitglieder, ohne einen Anteil zu erwerben. Die britischen Bausparkassen („Building Societies“) sind ein Beispiel für „mutuals“. Sie konzentrieren sich traditionell auf die Bereitstellung von Hypo-

thekenkredit, bieten aber auch andere Bankprodukte und –dienstleistungen an.

Genossenschaften haben große formalisierte Netzwerke mit Zentralinstituten, wodurch sie auch in den Genuss von Größenvorteilen kommen. Das hilft bei einer Vielzahl von Aktivitäten, so der Entwicklung von Systemen und Produkten, Öffentlichkeitsarbeit, Vertrieb, Risiko- und Liquiditätsmanagement, Fortbildung und Lobbyarbeit. Zentralisiert errichtet wird auch eine gegenseitige Einlagensicherung, wodurch die Stabilität und das Vertrauen innerhalb der Gruppe erhöht werden und die Bonität der einzelnen Genossenschaften verbessert wird.

2.2 Kreditgenossenschaften

Kreditgenossenschaften sind eine Art nicht gewinnorientierter Finanzgenossenschaft, die eine eingeschränkte Palette von Finanzdienstleistungen für die Mitglieder in einer Gemeinschaft anbieten, die ein "gemeinsames Band" eint, wie das Leben oder Arbeiten in einem bestimmten geografischen Gebiet oder für die gleiche Organisation. Diese engen Beziehungen helfen ihnen, Kredite zu bewerten und die Rückzahlung sicherzustellen. Sie konzentrieren sich oft auf die Bedürfnisse derer, die am wenigsten Chancen auf Finanzdienstleistungen haben.

Friedrich Raiffeisen soll Kreditgenossenschaften im Jahr 1864 im ländlichen Deutschland ins Leben gerufen haben, wo Gemeinden von den normalen Banken übersehen wurden. Diese bildeten die Grundlage der heutigen Kreditgenossenschaften in Europa. In Kanada und den USA entstanden Kreditgenossenschaften in den frühen 1900er Jahren und expandierten während der Großen Depression.

Kreditgenossenschaften werden durch unterschiedliche Bankgesetze reguliert, darunter die für Genossenschaftsbanken. Sie können nur Dienstleistungen für ihre Mitglieder anbieten, nicht für die Allgemeinheit. Sie werden in vielen Ländern als gemeinnützige Institutionen eingestuft und erhalten so Steuererleichterungen auf das Kerngeschäft der Kreditvergabe an Haushalte mit niedrigem Einkommen. Allerdings variieren die Kreditgenossenschaften enorm im Maßstab, Umfang und Professionalität und reichen von großen Institutionen bis hin zu solchen, die von einer Handvoll Freiwilliger betrieben werden.

Nach Angaben der Weltorganisation der Kreditgenossenschaften gab es im Jahr 2011 über 51.000 Kreditgenossenschaften in 100 Ländern mit mehr als 196 Millionen Mitgliedern und über 1,5 Billionen US-Dollar an Anlagevermögen. Der Erfolg von Kreditgenossenschaften über Kontinente hinweg variiert beträchtlich von 3% in Asien bis 45% in Nordamerika.

Einer der Schlüssel zum Erfolg der Kreditgenossenschaften in Kanada und den USA wurde die Bildung von Netzwerken, die zentrale Dienste teilen. Zum Beispiel hat Kanada ein dreistufiges System mit Kreditgenossenschaften, die unterstützt werden von regionalen Zentralen, die wiederum durch eine landesweite Zentralkreditgenossenschaft („Credit Union Central of Canada“) unterstützt werden. Kreditgenossenschaften nehmen an einem gemeinsamen Liquiditätsfonds teil und nutzen das Zahlungssystem der Zentrale. Kreditgenossenschaften in den USA haben schon seit den 1970er Jahren eine ähnliche Funktion.

In den USA können Kreditgenossenschaften auch über die Beteiligung an der zentralen „Credit Union Service Organisation (CUSO)“ Größenvorteile nutzen, vor allem die Zentralisierung von Aktivitäten wie durch ein Niederlassungsnetzwerk oder als Vermittler für Versicherungs- und Anlageprodukte.

Dadurch können die nordamerikanischen Kreditgenossenschaften eine große Palette von Finanzprodukten einschließlich Schecks, Kreditkarten, Geldkarten und Geldtransfers anbieten.

2.3 Community Development Finance Institutions (CDFI)

CDFI sind spezialisierte Finanzinstitute, deren Aufgabe es ist, Finanzprodukte und Dienstleistungen für Menschen und Gemeinden anzubieten, die von den normalen Finanzmärkten nicht versorgt werden. Dahinter kann niedriges Einkommen, Ethnizität, die Region oder auch die Branche stehen. Diese Form der Teilhabebank ist am meisten in den USA entwickelt, obwohl es auch einen kleinen Sektor in Großbritannien gibt. In dieser Studie konzentrieren wir uns auf US-CDFI, die im Zuge einer Gesetzgebung gegen diskriminierende Praktiken im Bankwesen entstanden sind.

CDFI sind zugelassen und beaufsichtigt vom so genannten CDFI-Fonds, der Teil des US-Finanzministeriums ist. 2010 gab es 907 zugelassene CDFI in den Vereinigten Staaten, von denen 54 Prozent Genossenschaften, 37 Prozent gemeinnützige Unternehmen und 7 Prozent gewinnorientierte Unternehmen waren.

Es sind auch eine Reihe Fonds und Beteiligungsgesellschaften als CDFI registriert. Die Fonds ermöglichen CDFI den Zugang zu den Kapitalmärkten durch die Zentralisierung von Investitionsmöglichkeiten. Sie verteilen das Risiko auf die Anleger, aggregieren und standardisieren Daten und senken Transaktionskosten.

CDFI nehmen eine Vielzahl von Formen an, von denen vier besonders herausragen:

Kommunale Entwicklungsbanken

Dies sind voll regulierte Einlagensammelstellen, die eine breite Palette von Bank- und Finanzdienstleistungen für einkommensschwache Gemeinden bieten. Sie sind gewinnorientierte, private Unternehmen mit Gemeindevertretern im Verwaltungsrat. Sie werden von der US-amerikanischen Einlagenversicherung („Federal Deposit Insurance“) abgedeckt und müssen strenge Eigensicherungskriterien erfüllen. Dies bedeutet, dass diese Banken ihre Kosten aus Erwerbseinkommen decken müssen.

Kommunale Entwicklungskreditgenossenschaften

Ebenfalls in den USA angesiedelt, handelt es sich dabei um nicht profitorientierte Finanzgenossenschaften. Sie bieten erschwingliche Kredit- und Finanzdienstleistungen für Privatkunden mit geringem Einkommen aber auch Hypotheken- und Unternehmenskredite. Während herkömmliche Kreditgenossenschaften nur ihren Mitgliedern dienen, bieten kommunale Entwicklungskreditgenossenschaften auch Leistungen für Dritte. Mehr als 60% versorgen strukturschwache Gebiete. Sie werden auch von der „Federal Deposit Insurance“ abgedeckt und müssen sich selbst absichern, obwohl sie oft sogar mit Freiwilligen arbeiten, um die Betriebskosten niedrig zu halten.

Gemeindliche Entwicklungskreditfonds

Diese Fonds bieten Finanzierung und Dienstleistungen für Unternehmen, Organisationen und Einzelpersonen in einkommensschwachen Gemeinden. Sie sind meist Privatfirmen ohne Gewinnabsicht mit Gemeindevertretern im Verwaltungsrat. Sie nehmen keine Einlagen und sind von daher vor allem angewiesen auf Zuschüsse, Spenden und Bankkredite.

Kommunales Entwicklungsrisikokapital

Damit wird Kapital für Eigenkapital -und Quasi-Eigenkapitalbeteiligungen für KMU in ärmeren Gegenden bereitgestellt. Sie können entweder gemeinnützig oder gewinnorientiert sein und Gemeindevertretung haben.

2.4 Sparkassen

Sparkassen entstanden in Europa zur Förderung des Sparens unter ärmeren Bevölkerungsschichten und wurden in der Regel durch Gemeinden oder lokale Philanthropen gegründet. Sie haben jetzt zugleich eine finanzielle und eine soziale Aufgabe, indem sie in ein bestimmtes Gebiet und vom Finanzsystem Abgehängte versorgen, zugleich aber wie Geschäftsbanken finanziell eigenständig und nachhaltig wirtschaften sollen.

Sie konzentrieren sich auf das Privatkundengeschäft – KMU-Finanzierung, persönliche Bank-

dienstleistungen einschließlich Hypothekenkredit und Finanzierung von lokalen Projekten – und werden vor allem durch Kundeneinlagen finanziert, nicht durch als Interbankenkredite oder anderes. Sie betreiben keine Handels- oder Investmentbankgeschäfte.

Deutschland, die Schweiz, Spanien und Österreich haben einen bedeutenden Sparkassensektor, während Belgien, Italien und Großbritannien ihn hatten, aber dann Konsolidierungs- und Privatisierungsprozesse in Gang setzten.

Sparkassen haben viel gemeinsam mit den genossenschaftlichen Banken, unterscheiden sich aber stark bei Eigentum und interner Kontrolle. Ihre Eigentumsverhältnisse spiegeln oft ein öffentliches Interesse wider. Zum Beispiel sind die deutschen Sparkassen öffentlich-rechtliche Institutionen, in denen die lokalen Regierungen als verantwortliche Institutionen handeln. Allerdings haben sie keine Eigentumsrechte an den Gewinnen oder dem Kapital, und auch kein Recht, die Bank zu verkaufen. Schweizer Kantonalbanken können private Minderheitsaktionäre haben, üblicherweise Personen oder Institutionen aus der Region.

Sie haben im Allgemeinen eine Art Teilhaber-Kontrollstruktur mit einem Vorstand von professionellen Bankern, die das operative Geschäft verantworten und dem Aufsichtsrat Bericht erstatten, der wiederum in der Regel aus einer größeren Gruppe von Beteiligten, einschließlich der Mitarbeiter, Vertreter der lokalen Regierung und Kundenvertretern zusammengesetzt ist.

Sparkassen arbeiten typischerweise als dezentralisiertes Netzwerk mit zentralen Institutionen. Deutsche Sparkassen sind Miteigentümer von regionalen Banken, genannt Landesbanken, die sie beim Liquiditätsmanagement unterstützen, Investmentbanking betreiben, und größere Firmenkunden bedienen. Sie haben auch ein gegenseitiges Einlagensicherungssystem zum Schutz der Kundeneinlagen. Die sogenannte Deka-Bank fungiert als Zentraleinstitut für das Landesbanken-Netzwerk und ist spezialisiert im Investment-Management.

Allerdings entwickelten nicht alle Sparkassen regionale und zentrale Infrastruktur. Zum Beispiel haben die spanischen „Cajas“ nie solche Einrichtungen gebildet.

3 Vorteile von Teilhabebanken

Der Sinn von Teilhabebanken ist es, größeren sozialen und wirtschaftlichen Wert zu erzeugen. Sie erfüllen eine soziale Aufgabe und haben eine starke positive Wirkung auf die lokale wirtschaftliche Entwicklung. In der Regel bieten sie stabilere Renditen und Kredite als kommerzielle

Banken und entwickelten sich auch besser während der Finanzkrise.

Alle vier Formen von Teilhabebank, die in dieser Studie untersucht werden, haben einen entscheidenden Unterschied zu Geschäftsbanken. Statt der Gewinnmaximierung für die Aktionäre zielen sie auf Basis eines normalen Bankgeschäfts explizit darauf ab, eine Reihe von weiteren Vorteilen für verschiedene Interessensgruppen zu bieten. Diese Strategie ergibt Vorteile für die Kunden, für die Gemeinschaft, für die lokale und nationale Wirtschaft und auch für das globale Finanz- und Wirtschaftssystem.

3.1 Der Wert für Interessensgruppen

Der demokratische Charakter vieler Institutionen könnte als an sich gut gewertet werden, insbesondere im Fall von Genossenschaften. Dies bietet den einzelnen Mitgliedern direkten Einfluss auf die wichtigsten Institutionen in ihrer lokalen Gemeinschaft.

Darüber hinaus wird argumentiert, dass die Beteiligten, dadurch dass sie keinen rechtlichen Anspruch auf Gewinne oder Kapital haben, sondern als Treuhänder agieren, eine langfristige Perspektive einnehmen, anstatt auf kurzfristige Gewinne bei maximalem Risiko zu fokussieren. Wir fanden Belege für bessere Kundenangebote, die Bereitschaft zu längerfristigen Finanzierungen und Darlehen für eine größere Bandbreite von Wirtschaftssektoren.

Bessere Angebote für Kunden

US-Kreditgenossenschaften bieten im Durchschnitt höhere Einlagezinsen und niedrigere Kreditzinsen als Geschäftsbanken. Ebenso schneiden sie deutlich besser ab als Geschäftsbanken, wenn es um Kundenzufriedenheit geht. Kanadische Kreditgenossenschaften scheinen auch besser als andere Arten von Banken in Umfragen zur Kundenzufriedenheit.

Sparkassen in Finnland zahlen im Durchschnitt höhere Einlagenzinsen als Geschäftsbanken zwischen 2003 und 2011. Ebenso halten Sparkassen in der Schweiz 35 Prozent der Einlagen und Ersparnisse, obwohl sie nur einen Anteil von 16 Prozent aller Bankanlagen in der Schweiz halten.

Längerfristige Finanzierungen

Sparkassen übertreffen Geschäftsbanken bei langfristigen Krediten an inländische Unternehmen. Im Jahr 2012 vergaben Geschäftsbanken 46 Prozent der kurzfristigen Kredite an inländische Unternehmen im Vergleich zu 33 Prozent von Sparkassen. Allerdings gaben Geschäftsbanken nur 20 Prozent der langfristigen Kredite im Vergleich zu 45 Prozent von Sparkassen.

Kredite für Unternehmen

Im Jahr 2012 verliehen deutschen Sparkassen mehr als dreimal so viel an Unternehmen und Privatpersonen, wie sie an andere Banken verliehen. Im Gegensatz dazu liehen Geschäftsbanken etwas mehr an andere Banken. Und innerhalb der Unternehmens- und Privatkredite war ein Viertel an Versicherungs- und Finanzunternehmen, während die entsprechenden Kredite der Sparkassen viel breiter über die verschiedenen Sektoren der Wirtschaft gestreut waren.

3.2 Soziale Ziele

Einbindung aller Gesellschaftsschichten

Insbesondere Kreditgenossenschaften und CDFI haben das Ziel, Menschen zu erreichen, die sonst vom Zugang zu Banken ausgeschlossen und dadurch Kreditwucherern ausgeliefert sind. Menschen ohne Bankkonten haben es schwer, eine legale Arbeitsstelle zu bekommen und zahlen oft mehr für Wasser, Strom etc. In Kanada haben 38 Prozent der Gemeinden, in denen sich Kreditgenossenschaften befinden, kein anderes Finanzinstitut. Kreditgenossenschaften und CDFI bemühen sich oft auch aktiv darum, die Kenntnisse über Finanzfragen unter ihrer Mitgliedschaft zu erhöhen. Sparkassen spielen auch eine wichtige Rolle bei der Bekämpfung finanzieller Ausgrenzung.

Investition in die Gemeinschaft

Im Jahr 2010 gaben kanadische Kreditgenossenschaften im Durchschnitt 4 Prozent ihres Gewinns vor Steuern an Gemeindeprojekte, verglichen mit 1 Prozent bei den fünf größten Geschäftsbanken. Im Jahr 2006 tätigten spanische Sparkassen Investitionen von 1,7 Mrd. Euro in Gemeinde- und Umweltprojekte, was 34.816 Arbeitsplätze erzeugte, und deutsche Sparkassen investieren rund 500 Mio. Euro pro Jahr in soziale Projekte.

3.3 Lokale Wirtschaftsentwicklung

Kreditvergabe an KMU

Lokale Banken können gute Kenntnis der lokalen Bevölkerung und der lokalen Wirtschaft aufbauen, und vieles spricht dafür, dass sie besser als normale Geschäftsbanken "weiche" Informationen zur ganzheitlichen Beurteilung der Aussichten von kleinen Unternehmen auswerten können. Im Gegensatz dazu verlassen sich Geschäftsbanken zur Kosteneinsparung stärker auf zentralisierte Kredit-Bewertung nach Punkten und haben sich aus dem direkten Kundengespräch zurückgezogen.

Große Banken scheinen auch proportional weniger an KMU zu verleihen als kleinere Banken. Zum Beispiel hatten im Jahr 2010 Genossenschaftsbanken einen deutlich größeren Anteil der KMU-Kredite gemessen an ihrem gesamten

Marktanteil (Österreich 46 zu 33 Prozent, Deutschland 28 zu 17 Prozent, Niederlande 43 zu 29 Prozent).

Kreditgenossenschaften in Kanada haben 17 Prozent der Kreditvergabe am KMU-Markt, obwohl sie nur 5 Prozent der gesamten Bankaktiva halten, und sie haben ihren Anteil am KMU-Markt in den letzten zwanzig Jahren fast verdoppelt. KMU berichten, dass sie die geringere Wechselhäufigkeit der Filialleiter als bei den Geschäftsbanken schätzen, da dies den Aufbau von langfristigen Beziehungen ermöglicht.

Sparkassen spielen auch eine wichtige Rolle bei der Unterstützung der lokalen KMU. So haben 80 bzw. 58 Prozent der kleinen bzw. mittleren Schweizer Unternehmen Geschäftsbeziehungen mit ihrer Kantonalbank und 75 Prozent der deutschen KMU mit ihren lokalen Sparkassen.

Kapitalabfluss vom Land verhindern

Empirische Studien in Italien und Deutschland haben festgestellt, dass Genossenschaftsbanken und Sparkassen den Kapitalabfluss in die Großstädte verhindern, wahrscheinlich wegen ihrer starken Kreditvergabe an KMU, und damit die regionale Ungleichheit abmildern. Das schafft Arbeitsplätze und ermutigt Menschen, in ihrer Region zu bleiben statt für die Arbeitsplatzsuche in wirtschaftliche Zentren umzuziehen.

Zugang zu Filialen

Genossenschaften bieten ein weiter reichendes Filialnetz als Geschäftsbanken. Sie erhöhten sogar ihren Anteil an den europäischen Bankfilialen in den letzten 15 Jahren von knapp 25 Prozent auf über 28 Prozent, und oft konzentrieren sich ihre Filialen in dünner besiedelten Gebieten, die von Geschäftsbanken vernachlässigt werden. Trotz des Anstiegs des Internetbanking sind Filialen und ihre Dienstleistungen noch immer unerlässlich für viele kleine Unternehmen und Einzelpersonen, die nicht online sind oder die mehr persönliche Unterstützung benötigen.

3.4 Sicherheit und Stabilität: Leistung während der Krise

Weniger riskante Tätigkeiten

Genossenschaftsbanken betreiben weniger spekulative Geschäfte. Zum Beispiel machen Derivate 28 Prozent der Bilanzen der deutschen Geschäftsbanken aus, aber nur 14 Prozent der Zentralinstitute der Genossenschaften und null Prozent bei den lokalen Genossenschaftsbanken. In Großbritannien machen Derivate mehr als ein Drittel der Bilanzen von RBS und Barclays aus, aber nur 2 Prozent bei den Genossenschaftsbanken.

Obwohl sie ein Fünftel des gesamten europäischen Bankensektors bilden, erlitten Genossenschaftsbanken nur 8 Prozent der gesamten Ver-

luste während der Finanzkrise. Im Gegensatz dazu entfielen allein auf UBS 12 Prozent und auf HSBC 10 Prozent. Keine Genossenschaftsbank musste verstaatlicht werden.

Die „Credit Union Central of Canada“ stellte fest, dass Kreditgenossenschaften schlicht nicht an den riskanten Geschäften beteiligt waren, die Probleme während der Krise verursachten. Kreditgenossenschaften in den USA hatten eine gemischte Bilanz, weil die Zentralinstitute gerettet werden mussten, aber die lokalen Kreditgenossenschaften standen in der Regel besser da als Geschäftsbanken.

In Reaktion auf die Krise haben in den USA die CDFI ihrem Auftrag gemäß die Kreditvergabe ausgeweitet, auch auf Kosten höherer Ausfallraten als bei den konventionellen Banken. Aber sie haben dennoch ein solides Finanz- und Risikomanagement dabei bewiesen.

Sparkassen haben eher konservative Bilanzen, zum Beispiel haben sie mehr als 60% ihrer Vermögenswerte in Krediten an Nichtbanken und über 70% ihrer Schulden sind über Einlagen der Kunden gedeckt. Wie wir später untersuchen werden, bilden hier aber die spanischen „Cajas“ und die deutschen Landesbanken Ausnahmen.

Höheres Eigenkapital

Im Allgemeinen waren Teilhabebanken vor der Krise besser kapitalisiert als Geschäftsbanken. Europäische Genossenschaftsbanken hatten eine höhere durchschnittliche Kernkapitalquote (4,7 zu 3,6 Prozent) und eine höhere Tier-1-Eigenkapitalquote (9,2 zu 8,4 Prozent). Im Jahr 2010 lag die durchschnittliche Eigenkapitalquote der US-Kreditgenossenschaft bei 10 Prozent, obwohl die regulatorische Mindestanforderung nur 6 Prozent betrug. Im Jahr 2007 hielten Schweizer Geschäftsbanken Eigenkapital nur zu 20 Prozent über dem regulatorischen Minimum, während die Kantonalbanken 96 Prozent darüber lagen. Die Kapitalquoten der Geschäftsbanken übertreffen die der Sparkassen heute nur als Folge der staatlichen Rettungspakete.

Seit der Finanzkrise haben die Schweizer Kantonalbanken ihren Bestand an Darlehen (ohne Hypothekenkredite) um 23 Prozent erhöht, wohingegen die der beiden Großbanken UBS und Credit Suisse um 34 Prozent schrumpften. Dementsprechend erhöhten deutsche Sparkassen ihre Kredite um 18 Prozent, während die der großen deutschen Banken einbrachen.

Im Jahr 2008 erweiterten kanadische und US-Kreditgenossenschaften die Kreditvergabe um 7 Prozent, während die US-Geschäftsbanken sie um 7 Prozent kürzten. US-amerikanische Genossenschaftsbanken erweiterten ihre Kredite an kleine Unternehmen zwischen 2007 und 2009 um 30 Prozent und um 40 Prozent im Jahr

2010. Im Jahr 2009 erhöhten europäische Genossenschaftsbanken ihre Kreditvergabe an Unternehmen um 3,5 Prozent, verglichen mit einem Rückgang von 1 Prozent bei allen anderen Banken.

Stabile Erträge

Die Eigenkapitalrendite und die Rendite gemessen an den Anlagen von Genossenschaftsbanken waren beide niedriger, aber stabiler als die von Geschäftsbanken, und deren Eigenkapitalrendite schwankte fast doppelt so stark wie die von Genossenschaftsbanken.

Die deutschen Sparkassen erreichten zwischen 1999 und 2009 sowohl eine höhere durchschnittliche Eigenkapitalrendite als Geschäftsbanken (4,7 gegenüber 2,2 Prozent), und hatten eine fast dreizehn Mal niedrigere Standardabweichung.

Ebenso erlitten Kreditgenossenschaften weniger Forderungsausfälle als Geschäftsbanken. Zum Beispiel waren 5,4 Prozent der amerikanischen Geschäftsbankkredite im Jahr 2009 zahlungsunfähig, im Vergleich zu 1,8 Prozent bei Kreditgenossenschaften. Insgesamt scheinen die Kredite von Kreditgenossenschaften zu 25 Prozent weniger betroffen vom wirtschaftlichen Abschwung als die von Geschäftsbanken.

Es gibt Ausnahmen, insbesondere dort, wo die Immobilienmärkte abgestürzt sind. Kreditgenossenschaften in Florida und Kalifornien hatten erhebliche Schwierigkeiten, ebenso wie Kreditgenossenschaften in Irland, wo die Mehrheit der Kredite Hypothekenkredite waren.

4 Kritik an Teilhabebanken

Seit den 1970er Jahren bis zur Finanzkrise erfuhren Teilhabebanken Kritik von ökonomischen Schulen, die auf Privatisierung und Deregulierung der Finanzmärkte setzten. Dies führte zu der Demontage des Teilhabebankensektors in einigen Ländern wie Großbritannien. Wie berechtigt sind diese Kritikpunkte?

4.1 Politische Einmischung und mangelnde Rechenschaftspflicht

Sparkassen wurde vorgeworfen, zwangsläufig bestechlich zu sein. In Spanien wurde aufgrund von Bedenken gegenüber politischem Einfluss die kommunale Vertretung in den Aufsichtsgremien der „Cajas“ auf 50 Prozent begrenzt. Dies ist ein berechtigtes und wichtiges Anliegen und die zweigeteilte Aufsichtsstruktur ist so konzipiert, dass die Mitglieder des Aufsichtsrats nicht in das tägliche Geschäft der Bank eingreifen oder diese direkt für politische Zwecke instrumentalisieren können. In Deutschland beauf-

sichtigen regionale Aufsichtsbehörden sorgfältig die Aktivitäten der Sparkassen im Hinblick auf Hinweise für politisch motivierte Investitionen und sorgen dafür, dass sie an betriebswirtschaftlichen Grundsätzen festhalten, auch um ihren sozialen Auftrag zu erfüllen. In Deutschland oder der Schweiz scheint es zu wenigen Problemen gekommen zu sein. Das bedeutet, dass mit der richtigen Aufsichtsstruktur die Gefahren des öffentlichen Eigentums vermieden werden können.

Die Sorge über die Rechenschaftspflicht entsteht auch in Bezug auf die Zentralinstitute. Diese sind war im Besitz der lokalen Mitglieder, aber da sie ihre Geschäfte ausgeweitet haben, eine immer wichtigere Rolle im Netzwerk spielen und Mitarbeiter mit besonderer Expertise angeworben haben, üben sie auch eine zentrale Koordination und Steuerung für das Netzwerk aus. Viele, wie die niederländische Rabobank, haben sogar eine ausdrückliche und formalisierte Aufsicht über ihr Netzwerk von lokalen Mitgliedern.

Zentralinstitute betrieben ähnliche riskante Geschäfte wie große Geschäftsbanken und deshalb gerieten einige auch in ähnlich große Schwierigkeiten während der Finanzkrise. Zum Beispiel erlitt die Rabobank schwere Verlusten. Dies unterstreicht erneut die Notwendigkeit einer Aufsicht zugunsten der Kunden und anderer lokaler Akteure, damit die Teilhabebanken ihrem Auftrag gerecht werden.

4.2 Kapitalbeschaffung und -verteilung

Ein Merkmal des Teilhabe-Modells ist die Begehrtheit, schnell an große Mengen Kapital durch Ausgabe von Aktien zu kommen. Dies war eines der Hauptargumente für den Börsengang von vielen der großen britischen Bausparkassen in den 1990er Jahren, und in vielen anderen Ländern führte dies zu Zentralinstituten, an denen auch Aktionäre sich beteiligen können.

Allerdings muss der Zugang zu den Kapitalmärkten keine Beschränkung sein, wenn die Strategie der Bank ist, ihre Aktivität nur parallel mit dem zurückgelegten Kapital auszuweiten. Darüber zeigt dies, dass Teilhabebanken vorsichtiger bei der Verwendung ihres Kapitals sind, weil Kapitalverluste schwerer zu ersetzen sind, was sich auch in ihrem höheren Eigenkapital widerspiegelt. Es ist dennoch ein ernstzunehmendes Hindernis für das Wachstum in Ländern, in denen die Teilhabebanken klein sind.

Teilhabebanken hätten auch keine Anreize zur optimalen Nutzung ihres Kapitals, was manchmal als "Kapital in toten Händen" bezeichnet wurde, weil die Interessengruppen das Kapital nicht besitzen. Allerdings ist spätestens seit der Finanzkrise klar, dass ein erheblicher Anteil des Kapitals von Geschäftsbanken nicht in nachhaltige Tätigkeiten und produktive Sektoren ging.

Das "tote" Kapital der Teilhabebanken war hingegen im Schnitt in nachhaltige, wenn auch weniger profitable Produkte und Dienstleistungen investiert.

4.3 Ineffizienz und schlechtes Qualitätsmanagement

Die Eigentümerstrukturen von Teilhabebanken würden Ineffizienz tolerieren. Das Management unterliege keiner Marktdisziplin, weil eine Übernahme durch Dritte und die Auswechslung eines schwachen Managements durch diese nicht möglich sei. Ohne einen ausschließlichen Fokus auf Gewinnmaximierung hätten sie kein einziges leicht messbares Ziel, um die Leistung zu beurteilen. Schließlich würden genossenschaftliche Strukturen ist es schwierig machen, eine große Anzahl von Mitgliedern mit gleichen Stimmen zu koordinieren, um Manager zur Rechenschaft zu ziehen. Allerdings tragen die gesetzlichen Vorgaben für das Management dazu bei, dass auch die Qualität des Managements bei Genossenschaften gesichert ist.

Es gibt drei bemerkenswerte Fälle von Fehlern innerhalb des Teilhabebankensektor: US-Genossenschaftsbanken, deutsche Landesbanken und spanische „Cajas“.

Ausfälle von US-Kreditgenossenschaften

US-Kreditgenossenschaften können zu irgendeinem Unternehmen gehören, deshalb konkurrieren die Unternehmen um die höchsten Renditen auf die Einlagen der Mitglieder. Die Unternehmen begannen, in hypothekenbesicherte Wertpapiere zu investieren, um die Renditen zu steigern – 2007 belief sich der Wert dieser Papiere auf 37 Prozent ihrer Investitionen. Bis zum Ende des Jahres 2008 hatten die US-Unternehmen 33 Milliarden US-Dollar in solchen Produkten und fünf Unternehmen, die 75 Prozent aller Vermögensanlagen hielten, mussten vom Staat gerettet werden. Wären die Verluste durch die Einlagensicherung der Kreditgenossenschaften abgedeckt worden, wird geschätzt, dass fast ein Drittel aller US-Kreditgenossenschaften zusammengebrochen wäre.

Die Schwierigkeiten, mit denen US-Unternehmen während der Finanzkrise konfrontiert waren, dienen als Warnung vor den Gefahren der Schaffung einer zentralisierten Infrastruktur, die auf der Grundlage von Wettbewerb arbeitet. Kanadische Zentralinstitute zum Beispiel konkurrieren nicht miteinander und konzentrieren sich auf die Bereitstellung von Liquidität.

Deutsche Landesbanken

In Deutschland machten Landesbanken so schwere Verluste in der Finanzkrise, dass die Sparkassen nicht in der Lage waren, sie ohne Unterstützung durch die Regierung zu retten.

Die BayernLB erhielt 10 Mrd. € staatliche Beihilfen und mit der LBBW und der HSH Nordbank findet derzeit eine umfangreiche Umstrukturierung statt, um sie auf Kernaktivitäten zurückzuführen. Die Sachsen LB wurde von der LBBW aufgekauft und die West LB wird völlig zerschlagen. Warum sind die Landesbanken so in Schwierigkeiten geraten?

Während der Zeit der Liberalisierung des Finanzmarktes vor der Finanzkrise wurden Landesbanken dazu gedrängt, ihre Gewinne zu maximieren und mit den 25 Prozent Eigenkapitalrendite der Geschäftsbanken zu konkurrieren. Deutsche Geschäftsbanken beschwerten sich zudem in den 1990er Jahren bei der Europäischen Kommission über die expliziten staatlichen Garantien von Sparkassen und Landesbanken, so dass diese im Jahr 2005 abgeschafft wurden. Dies hatte einen großen Einfluss auf die Landesbanken, die anders als die einlagenfinanzierten Sparkassen auf den Kapitalmärkten agierten, wo sie von der hohen Bonität infolge der staatlichen Unterstützung profitiert hatten.

Es gab danach einen starken Drang, sich über die billige staatlich abgesicherte Kreditaufnahme international auszuweiten und die Gewinne durch Investitionen in komplizierte, hochverzinsten Finanzprodukte wie hypothekenbesicherte Wertpapiere zu erhöhen, die sich später als wertlos erwiesen. Die Landesbanken wurden Opfer der Ambitionen ihrer Manager und des politischen Drucks, sich auf das Gebiet der Geschäftsbanken zu begeben.

Es ist wichtig zu betonen, dass die örtlichen Sparkassen nur wenige Verluste erlitten und keine Rettung durch die Regierung benötigten.

Spanische „Cajas“

Bis 1989 waren „Cajas“ auf die Versorgung ihrer Region mit einem begrenzten Instrumentarium an Bankgeschäften beschränkt. Wieder führte eine Politik der Effizienzsteigerung und des Wettbewerbs dazu, dass diese Einschränkungen entfernt werden. Dies führte zu einer Verwandlung der spanischen Sparkassen:

- Fusionen und Übernahmen verringerten die Zahl der Cajas von 76 auf 54 in zwanzig Jahren.
- Zwischen 1991 und 2007 erhöhten sie ihren Marktanteil bei den Einlagen von 45 auf 57 Prozent, und bei den Krediten von 33 auf 49 Prozent.
- Sie erhöht besonders ihr Geschäft im Wohn- und Gewerbeimmobilienbau und mit Hypothekenkrediten.
- Cajas wechselten ihre Finanzierung weg von Kundeneinlagen hin zu Kapitalmärkten.

- Sie fingen an, landesweit miteinander zu konkurrieren und versuchten, ihre Konkurrenten auszustechen.

Spanische Immobilienpreise verdreifachten sich in den zehn Jahren vor 2007. In den Jahren 2004 und 2005 wurden pro Jahr eine halbe Million neue Immobilien gebaut. Ende des Jahres 2008 lagen fast 30 Prozent davon leer. Baufirmen gingen Pleite und die Cajas erlitten ruinöse Verluste bei ihren Krediten. In einem ersten Versuch zur Stützung des Sektors wurden sieben Sparkassen im Jahr 2010 zu einer neuen Einheit namens Bankia verschmolzen, die an der Börse frisches Kapital einsammeln sollte. Die Bank musste dennoch an die spanische Regierung herantreten und 19 Milliarden Euro verlangen, was im Mai 2012 zu einem EU-Rettungspaket führte.

Das katastrophale Versagen der spanischen Cajas wird als Versagen des Sparkassen-Modells angeführt. Allerdings belegt es vielmehr, wie verrückt es ist, solche Einrichtungen zu deregulieren und ihnen aufzuerlegen, sich wie Geschäftsbanken zu verhalten.

4.4 Wettbewerbsverzerrungen

Die Europäische Kommission drängte auf die Privatisierung der Sparkassen, denn weil sie nicht privatisiert werden könnten, untergrabe das Kernprinzipien des EU-Wettbewerbsrechts und des freien Kapitalverkehrs. Es gab auch viel Druck von der Wissenschaft, die Sparkassen zu privatisieren. Die staatliche Absicherung von Sparkassen wurde in Deutschland im Jahr 2005 und in Österreich im Jahr 2003 abgeschafft. Allerdings hat die Finanzkrise aufgezeigt, dass implizite staatliche Garantien für Banken existieren, die "too-big-to-fail" sind – unabhängig von ihrer Eigentümerstruktur. Diese Garantie überträgt sich in niedrigere Fremdkapitalkosten, zum Nachteil von kleineren Banken. Sie schafft auch perverse Anreize für Banken, nach höheren, aber riskanteren Gewinnen zu streben. Im Jahr 2010 genossen die vier größten britischen Banken einen gemeinsamen Vorteil von 45 Milliarden Pfund aus der Garantie.

In der Tat zeigte die Finanzkrise die Vorteile von kleinen Teilhabebanken, die in Netzwerken kooperieren. Die deutschen Sparkassen haben eine gegenseitige Einlagensicherung. Wenn eine Sparkasse in Schwierigkeiten gerät, unterstützen sie die anderen.

Darüber hinaus weist der Vergleich zwischen den Ländern darauf hin, dass ein breites Spektrum von Finanzinstitutionen den Wettbewerb verbessert. Erhebungen aus Österreich, Belgien, Deutschland, Italien und Spanien zeigen, dass Sparkassen die Kundenauswahl erhöhen.

5 Schlussfolgerungen

Wir konnten mehrere Vorteile von Teilhabebanken identifizieren, nämlich dass sie:

- versuchen, Teilhabewerte und nicht nur den Wert für Aktionäre zu fördern, bessere Angebote für die Kunden zu bieten sowie langfristige Finanzierungen zu ermöglichen;
- einen sozialen Auftrag haben, was unter anderem bedeuten kann, finanziell ausgegrenzte Gemeinden und Personen einzubeziehen und Investitionen in Gemeinden zu fördern;
- die lokale wirtschaftliche Entwicklung durch eine konsequente Unterstützung der KMU verbessern, damit Kapitalabfluss aus den ländlichen Gebieten und Regionen verhindern und Filialen auch in entlegenen Gebieten erhalten;
- zur finanziellen Stabilität beitragen durch die Vermeidung risikoreicher Aktivitäten, hohe Eigenkapitalrücklagen, eine niedrige, aber stabile Eigenkapitalrendite und die Bereitstellung von Krediten während der Finanzkrise.

Es ist zu bemerken, dass wir nicht ausdrücklich die Vorteile und Nachteile der Geschäftsbanken untersucht haben, weil wir es als gegeben ansehen, dass diese auch weiterhin einen bedeutenden oder sogar Mehrheitsanteil des globalen Bankensystems haben werden. Geschäftsbanken sind für einige Aktivitäten besser als Teilhabebanken geeignet, z.B. Investmentbanking für nationale und globale Konzerne. Allerdings gibt es klare Anzeichen dafür, dass sie weniger gut als Teilhabebanken für andere ebenso wichtige Aufgaben geeignet sind. Wir schließen daraus, dass ein gesundes und stabiles Bankensystem beide erfordert.

5.1 Erfolgsfaktoren und Gefahren für Teilhabebanken

Warum sind Teilhabebanken in einigen Ländern und in anderen nicht gediehen? Wo haben Teilhabebanken versagt und was waren die Ursachen.

Lokale Unabhängigkeit und Kooperation

Teilhabebanken sind am erfolgreichsten, wenn sie ihre lokale Ausrichtung und Aufsicht behalten und zugleich Zentralinstitute schaffen, um Größenvorteile zu nutzen und alle nötigen Dienstleistungen anbieten zu können. Sie haben eine wichtige Rolle für den Erfolg der Genossenschaftsbanken in Europa, der Sparkassen in Deutschland und der Schweiz und der Kreditgenossenschaften in den USA und Kanada ge-

spielt. Die CDFI-Bewegung in den USA hat ebenfalls stark von der Einrichtung des zentralen Fonds und der Bildung einer Koalition profitiert, die auf Bundesebene Lobbyarbeit betreibt.

Vor diesem Hintergrund ist zu empfehlen, die Rechtsvorschriften für Zentralinstitute für Kreditgenossenschaften in Irland und für auf Gegenseitigkeit basierende Versicherungsvereine in Australien zu erleichtern. In Großbritannien sind einige Schritte gegangen worden, z. B. Zugang zu Postfilialen, aber das fällt weit zurück hinter das zentrale Liquiditätsmanagement und die Produktentwicklung bei US- und kanadischen Kreditgenossenschaften. Außerdem sind britische Kreditgenossenschaften einzeln nicht fähig, die IT-Struktur für einen zentralen Zahlungsverkehr aufzubauen.

Risiko, den lokalen Fokus zu verlieren

Es ist wichtig, die richtige Balance zwischen starken Zentralinstituten und der lokalen Verwaltung sowie Kontrolle zu behalten. Es gibt das Risiko, dass Teilhabebanken ihren lokalen Fokus verlieren. In Deutschland ist die Zahl der Sparkassen zwischen 2002 und 2008 von 519 auf 438, also um 15 Prozent, gesunken. Dieses Risiko wird durch die Abschaffung von Gebietsbeschränkungen erhöht. Dies geschah nicht nur in Spanien, sondern auch in Österreich, wo Beschränkungen 1979 entfernt wurden und Sparkassen anschließend nach Osteuropa expandiert haben.

Kreditgenossenschaften versuchen zunehmend, Größenvorteile zu nutzen, um mit dem technologischen Fortschritt und regulatorischen Anforderungen Schritt zu halten. Zwischen 2005 und 2010 sank die Zahl der US-amerikanischen Kreditgenossenschaften um 16 Prozent, während sich die Mitgliedschaft jedoch um 7 Prozent auf 90,5 Mio. € erhöhte. Obwohl sich die Vermögenswerte der kanadischen Genossenschaftsbanken zwischen 1991 und 2010 um fast 400 Prozent erhöht haben, verringerte sich die Zahl von 1.133 auf 386.

Das Streben nach Größe war einer der treibenden Faktoren bei der extremen Reduzierung der britischen genossenschaftlichen Bausparkassen von 1.723 auf 49 über die 100 Jahre bis 2010. Bausparkassen blieben nicht lokal und unabhängig, sondern wuchsen durch Fusionen zu landesweiten Unternehmen.

In Kanada, den USA und Großbritannien wurden die Anleihegesetze gelockert, nachdem einige ihre Notwendigkeit bezweifelt hatten. Allerdings ist es gerade das Gefühl der Zusammengehörigkeit und Solidarität, das Kreditgenossenschaften unverwechselbar macht. Die Gesetzgebung verstärkt diese Trends. So soll es 2014/15 in Kanada eine bundeseinheitliche Regelung für r bundesweite Niederlassungen von Kreditgenossenschaften geben.

Günstige Regulierung: Die USAufsichtstruktur für CDFI

Die Community Reinvestment Act (CRA) wurde im Jahr 1977 verabschiedet und ist seitdem die wichtigste treibende Kraft des Wachstums der CDFI. Der Fair Lending Act von 1968 und der Equal Credit Opportunity Act von 1974 hatten im Zuge der Bürgerrechtsbewegung versucht, die Rassendiskriminierung im Bereich der Finanzdienstleistungen anzugehen. Zudem machte der Home Mortgage Disclosure Act von 1975, der die Banken zwang, ihre Hypotheken nach Gebieten offen zu legen, die anhaltende Diskriminierung offenbar. Die Banken weigerten sich offensichtlich, Niedriglöhner und strukturschwache Viertel zu bedienen, weil sie die höheren Risiken scheuten, eine Praxis, die als „Redlining“ bekannt wurde. Deshalb führte der CRA eine rechtliche Verpflichtung für die Banken ein, auf die Bedürfnisse aller Gemeinden in ihrem Umfeld einzugehen, solange dies im Einklang mit einem "sicheren und soliden Betrieb" war.

Allerdings stärkte erst die Clinton-Regierung den CRA durch die Schaffung einer standardisierten Prüfung und ein Rating-System für die Leistungen der Banken gemäß dem CRA und durch Sanktionen der Aufsichtsbehörden. Die Clinton-Regierung begründete auch den CDFI-Fonds im Jahr 1994 als Teil des Finanzministeriums, um CDFI zuzulassen und sie durch Zuschüsse und öffentliche Investitionen zu finanzieren. Der CRA hat seit seiner Einführung Billionen US-Dollar in die kommunale Entwicklung und in Kredite für kleine Unternehmen gelenkt.

Ungünstige Regulierung und Deregulierung

Ab den 1970er Jahren wurden in Großbritannien Bausparkassen als ineffiziente Institutionen kritisiert und die Politik begünstigte deren Privatisierung und Deregulierung. Änderungen in der Gesetzgebung im Jahr 1986 ließen Mitglieder auf das angesammelte Kapital der Bausparkasse zugreifen, und in den 1990er Jahren wurden etwa 70 Prozent der Vermögenswerte der Bausparkassen privatisiert, einschließlich aller größeren Institutionen bis auf eine. In den letzten Jahren hat die Politik gestützt auf ähnliche Theorien von effizienten Märkten eine bedeutende Rolle dabei gespielt, dass die europäischen Genossenschaftsbanken sich hin zu weniger genossenschaftlichen Strukturen entwickelt haben.

Teilhabebanken können auch unter der Regulierung leiden, die auf Geschäftsbanken zugeschnitten ist. Zum Beispiel wurden neue europäische Regelungen für Wandelanleihen (Schuldverschreibungen, die in Aktien umgewandelt werden, wenn ein Finanzinstitut in Schwierigkeiten gerät) ausgearbeitet, ohne die sehr unterschiedlichen Rechte von Mitgliedern in Genossenschaftsbanken zu berücksichtigen. Darüber

hinaus werden Eigenkapitalanforderungen, die anteilig mehr Kapital verlangen für Ausleihungen an KMU, Genossenschaftsbanken härter treffen.

Einlagensicherungssysteme führen zu zusätzlichem Druck auf kleine Kreditgenossenschaften, zu fusionieren, weil die Gebührenstruktur größere Institutionen begünstigt. Ein weiterer Nachteil ist, dass die Regulierungsbehörden immer mehr den Fokus auf die Verhinderung von Misserfolgen als auf die Etablierung neuer Kreditgenossenschaften legen. Zum Beispiel ist es heute in den USA sehr selten, dass eine neue Kreditgenossenschaft gegründet wird.

Kommunikation und Werbung

Kreditgenossenschaften und CDFI begegnen zusätzlichen Herausforderungen. Erstens sind sie der Allgemeinheit relativ unbekannt. Zum Beispiel berichtete die „Central 1“ Kreditgenossenschaft in Kanada, dass eine der wichtigsten Fragen die Kosten für Medienwerbung sei, vor allem in den größeren Städten. In London haben 62 Prozent der Menschen mit niedrigem Einkommen, die ein Darlehen brauchen, aber es von keiner Bank bekommen, noch nie von Kreditgenossenschaften gehört. Im Fall von wohlhabenderen Kunden müssen sie diese überzeugen, dass sie nicht eine "Arme-Leute-Bank" sind.

5.2 Handlungsempfehlungen

Wenn die politischen Entscheidungsträger Teilhabebanken fördern wollen, gibt es eine Reihe von Möglichkeiten:

- Teilhabebanken sollten vor Privatisierung geschützt werden, wie es in Deutschland der Fall ist. Hingegen in Großbritannien verschwanden die Sparkassen und Genossenschaftsbanken und das Kapital von Jahrhunderten wurde an der Börse verkauft.
- Gebietsbeschränkungen sollten nicht abgeschafft und wohl dort wieder verstärkt werden, wo Zentralinstitute agieren.
- Beschränkungen, welche Produkte an-

geboten werden können, sollten behutsam vorgenommen werden und grundlegende Bankprodukte nicht über Gebühr beschränken. Besonders im Fall von Kreditgenossenschaften und CDFI, ist die Fähigkeit entscheidend, eine vollständige Palette an Finanzdienstleistungen für Privatkunden und KMU anbieten zu können.

- Erleichterung der Einrichtung von Netzwerken und Zentralinstituten, die in ihrem Umfang und ihrer Aufsicht klar definiert sind, um Fehlentwicklungen wie mit den deutschen Landesbanken zu verhindern.
- Bereitstellung von günstigem Kapital, damit die Teilhabebanken wachsen können, vor allem weil sie nicht einfach Zugang zum Kapitalmarkt haben.

Das Ziel dieses Papiers ist nicht zu behaupten, dass eine bestimmte Art von Bank grundsätzlich besser als jede andere ist. Das Ziel war nur zu zeigen, dass verschiedene Arten von Banken unterschiedliche Stärken und Schwächen haben und auf unterschiedliche Kunden und Märkte mit unterschiedlichen Risiken und Interessen zugeschnitten sind. Eine gesunde Bandbreite an Finanzakteuren macht eine starke und dynamische Wirtschaft aus.

Diese Empfehlungen bereichern hoffentlich die die Debatte über Reform des Bankwesens und ermutigen Menschen über ihren Tellerrand hinauszusehen und aus ihren eigene Geschichte zu lernen.

Unsere Ergebnisse und Handlungsempfehlungen sind hoffentlich nützlich für Länder, die ihr Finanzsystem umstrukturieren wollen, um es im Gefolge der Finanzkrise stabiler und sozial gerechter zu gestalten. Dies gilt insbesondere für die Entwicklungsländer, deren Bankensektor noch stark im Wachsen begriffen ist. Wir glauben, dass Finanzstabilität ein globales öffentliches Gut ist. Die Vielfalt der Kreditinstitute einschließlich eines gesunden Teilhabebankensektors ist ein wichtiger Baustein zur Erhaltung dieses Gutes.

Impressum

Dieser Hintergrund ist Teil des Projekts „**Ein globales Finanzsystem im Dienst nachhaltiger Entwicklung**“.

Verfasser des englischen Originals: Lydia Prieg, Tony Greenham

Herausgeber: Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung, WEED e.V., Eldenaer Str. 60, 10247 Berlin

Übersetzung und Redaktion: Markus Henn, Tel.: +49-(0)30-2758-2249, markus.henn@weed-online.org

Förderhinweis: Diese Broschüre wurde mit Mitteln der Europäischen Union gefördert. Die Inhalte liegen in der alleinigen Verantwortung von WEED und können in keiner Weise der EU zugerechnet werden.



www.weed-online.org