

Jentzsch, Nicola

Article

Finanzdienstleistungen für Arme: Zugang scheitert an fehlenden Ausweisen

DIW Wochenbericht

Provided in Cooperation with:

German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

Suggested Citation: Jentzsch, Nicola (2009) : Finanzdienstleistungen für Arme: Zugang scheitert an fehlenden Ausweisen, DIW Wochenbericht, ISSN 1860-8787, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, Vol. 76, Iss. 12, pp. 178-186

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/151757>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Finanzdienstleistungen für Arme: Zugang scheitert an fehlenden Ausweisen

Nicola Jentzsch
njentzsch@diw.de

Ohne Geburtsurkunde kein Personalausweis, ohne Ausweis kein Zugang zu Finanzdienstleistungen – dieser Zusammenhang mag in Industrieländern als trivial erscheinen. Die gleichberechtigte Teilhabe am ökonomischen Leben scheitert hier nicht an fehlenden Ausweisdokumenten. In vielen Entwicklungsländern hingegen bleibt der Zugang zu Finanzdienstleistungen verwehrt, weil eine einfache Grundvoraussetzung wie die zweifelsfreie Kundenidentifikation nicht erfüllt werden kann. Diese basiert auf der Sorgfaltspflicht, welche Banken durch internationale Anti-Geldwäsche-Richtlinien auferlegt wird. In vielen Entwicklungs- und Schwellenländern haben insbesondere arme Menschen keinerlei Möglichkeit in den Besitz von amtlichen Ausweisdokumenten zu gelangen, da ein großer Teil der Bevölkerung bei Geburt nicht registriert wird. Die Geburtsurkunde ist aber notwendige Voraussetzung für die Ausstellung von Personalausweisen, welche für die Legitimationsprüfung bei der Bank benötigt werden. Das Problem der Identifizierung hat bislang in der Forschung über den Zugang zu Finanzdienstleistungen keine prominente Rolle gespielt. In der Vergangenheit konzentrierte sich die Aufmerksamkeit vor allem auf Mikrofinanzierung.

Um den Zugang zu formalen Finanzdienstleistungen zu erhöhen, müssen neue Verfahren der Kundenidentifikation entwickelt werden, die den Realitäten der Entwicklungsländer entsprechen. Erste Ansätze, die erfolgreich einem Teil der armen Bevölkerung den Zugang eröffnen, sind in Ländern wie Indien und Südafrika bereits erkennbar. Notwendig ist auch die Einführung von Basisfinanzprodukten, wie Kleinstkonten, welche auf einer stärkeren Spreizung der risiko-orientierten Identifizierung basieren. Diese Spreizung sollte international anerkannt und festgeschrieben werden, um Maßnahmen in diesem Bereich aus der rechtlichen Grauzone zu holen.

Geburtsurkunden, Einwohnerregister und Personaldokumente gelten in den Industriestaaten als allgemeiner Standard – immerhin ist die zweifelsfreie Identifikation einer Person die Grundvoraussetzung, um auch jenseits persönlicher Beziehungen formale Geschäftsbeziehungen einzugehen. Personenstandsmeldungen wie Geburtenregistrierungen werden als gegeben akzeptiert, sie sind die Grundvoraussetzung für die Identifizierung als Bürger und dienen der Wahrung und Ausübung von Bürgerrechten.

In Deutschland ist die Pflicht, einen gültigen Personalausweis oder Reisepass bei Vollendung des 16. Lebensjahrs zu besitzen im *Gesetz über Personalausweise* verankert.¹ Der Identitätsnachweis bescheinigt unter anderem Name, Alter und Nationalität. Eine Ausweispflicht besteht nicht in jedem europäischen Land, so wurden in Großbritannien, Irland und Schweden amtliche Identifikationsbehelfe entwickelt (zum Beispiel Führerschein, Reisepass, Sozialversicherungsnummern), die Personalausweise ersetzen können.

Neben der Ausübung von bürgerlichen Rechten sind Personaldokumente wichtig für Dienstleistungen der Banken. Kunden müssen amtliche Personalausweise vorlegen, wenn sie ein Konto eröffnen oder weitere Dienstleistungen, wie Kredite oder Versicherungen nachfragen. Banken erfüllen mit der Identitätsprüfung ihre Sorgfaltspflichten (*Customer Due Diligence*), die ihnen im Rahmen internationaler Vereinbarungen zur Bekämpfung von Geldwäsche, organisierter Kriminalität und Terrorismusfinanzierung auferlegt wurden.

¹ Gesetz über Personalausweise in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. April 1986 (BGBl. I S. 548), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 20. Juli 2007 (BGBl. I S. 1566)

Acht Fragen an Nicola Jentzsch

„Ein besserer Zugang zu Finanzdienstleistungen ist ein Stimulus für die gesamte Wirtschaft“



Dr. Nicola Jentzsch
Gastwissenschaftlerin
in der Abteilung
Informationsgesellschaft
und Wettbewerb
am DIW Berlin

Frau Dr. Jentzsch, in vielen Ländern ist es für arme Menschen schwierig, sich mit einem Dokument auszuweisen. Sind diese Menschen damit von jeglichen Finanzdienstleistungen ausgeschlossen?

Sie sind zumindest von formalen Finanzdienstleistungen, die auf Verträgen basieren, ausgeschlossen. Das betrifft vor allem Finanzdienstleistungen von Banken oder Versicherungen. Das Problem in Entwicklungs- und Schwellenländern ist, dass die Geburtenregistrierung und das Einwohnermeldesystem oft nicht richtig funktionieren oder sogar komplett fehlen. Damit haben arme Menschen, die von weniger als zwei US-Dollar am Tag leben müssen, oft keine Geburtsurkunde. Diese ist aber die Grundlage für die Ausstellung eines Personalausweises. Das heißt: Kein Ausweis – kein Konto.

Welche Länder sind betroffen?

Insbesondere sind bevölkerungsreiche Länder wie Indien, Bangladesch oder die Philippinen betroffen. Hier gibt es überhaupt kein Personalausweissystem. Auch in Afrika gibt es mehrere Länder, in denen diese Systeme nicht existieren. Vor allem die französischsprachigen Länder haben zwar ein Personalausweissystem, aber das bedeutet nicht, dass die Bevölkerung komplett erfasst ist. Vor allem die ganz Armen haben oft keinen Ausweis.

Welche Alternativen wären denkbar?

Eine Alternative wäre, dass es mehr Stellen zur Zertifizierung von Identität gibt. Beispielsweise könnten lokale Nichtregierungsorganisationen eingebunden werden, die schon länger in bestimmten Regionen arbeiten. Das gleiche gilt für Schulen und Krankenhäuser, wo Personen schon seit Jahren bekannt sind und sicher identifiziert werden können.

Welche wirtschaftliche Bedeutung hat diese Problematik?

Der vermehrte Zugang durch bessere Identifikation hätte insgesamt eine positive wirtschaftli-

che Auswirkung. Eine Ausdehnung von Finanzdienstleistungen für arme Menschen durch Basiskonten könnte die armen Menschen wirtschaftlich stabilisieren und bei den Banken für stabile Einnahmequellen sorgen.

Welche Maßnahmen könnten Armen den Zugang zu Finanzdienstleistungen erleichtern?

Drei Dinge sind dabei sehr wichtig: Das eine ist die Einführung von Basisfinanzdienstleistungen, das zweite ist die Überbrückung von geografischer Distanz durch neue Technologien, und das Dritte ist die Absenkung von Identifikationspflichten bei den Banken.

» Vor allem die ganz Armen haben oft keinen Ausweis. «

In Südafrika gibt es bereits erste Ansätze, die arme Bevölkerung mit speziellen Basisfinanzprodukten zu versorgen. Welche Erfahrungen hat man dort gemacht?

Das sogenannte Mzansi-Konto in Südafrika ist relativ erfolgreich. Dabei handelt es sich um ein Basiskonto, das nur sehr kleine Transaktionen erlaubt. Es ist so gestaltet, dass auch Arme dieses Konto benutzen können und erlaubt sogar den Zugang über eine Konkurrenzbank, sodass die ganze Bankenstruktur nutzbar ist.

Können alternative Identifikationsverfahren auf Dauer die Einführung eines Meldewesens westlicher Prägung ersetzen?

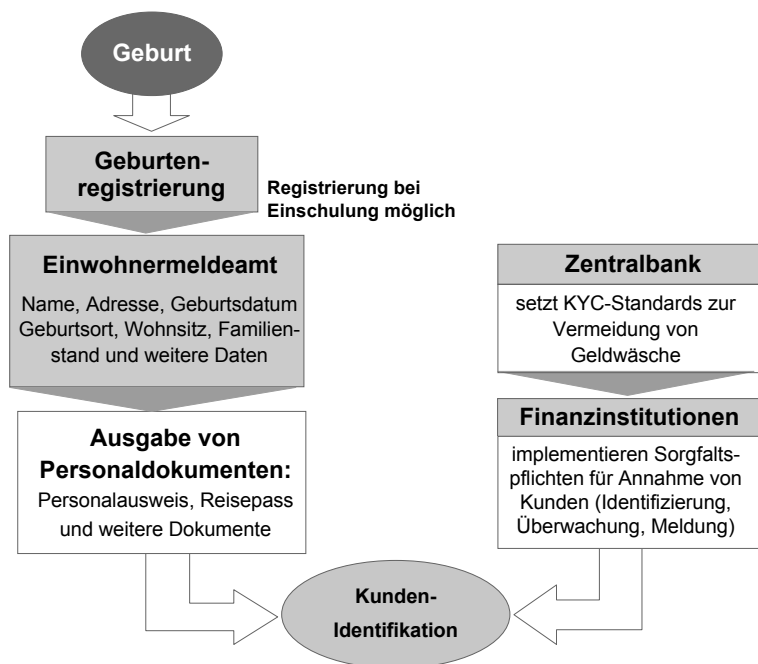
Ich denke nicht, dass das möglich ist. Alternative Identifikationsverfahren sollten nur für Basisfinanzprodukte eingesetzt werden. Wenn sich das Transaktionsvolumen auf dem Konto erhöht, ist ein richtiger Identifikationsprozess notwendig. Langfristig ist es unumgänglich, ein Personalausweissystem einzuführen.

Doch das kostet Geld, das gerade Schwellenländer nicht haben.

Die Weltbank muss die Einführung solcher Systeme unterstützen. Es gibt bereits Projekte, doch die Unterstützung müsste ausgeweitet und Kredite für die Einführung solcher Systeme gegeben werden.

Das Gespräch führte
Erich Wittenberg.
Das vollständige Interview zum Anhören
finden Sie auf
www.diw.de

Abbildung

Einwohnermeldewesen und Kundenidentifikation

Quelle: Darstellung des DIW Berlin.

DIW Berlin 2009

Die Sorgfaltspflicht umfasst erstens die Feststellung der Identität des Kunden oder von Bevollmächtigten (*Know Your Customer, KYC*), zweitens die Einholung von Informationen über den Zweck der Geschäftsbeziehung und drittens die kontinuierliche Überwachung der Kontobewegungen.² Problematisch ist die Pflicht zur sorgfältigen Kundenidentifikation vor allem in Entwicklungs- und Schwellenländern, die kein amtliches Personalausweissystem besitzen (im Folgenden ID-System). Hier führen unterentwickelte Einwohnermeldesysteme und ineffektive, teils korrupte Verwaltungen dazu, dass ein Teil der Bevölkerung weder bei der Geburt formal registriert, noch zu einem späteren Zeitpunkt amtlich identifiziert wird. Die Abbildung zeigt den Zusammenhang von Einwohnermeldesystem und Kundenidentifikation. So schätzte das Kinderhilfswerk UNICEF der Vereinten Nationen, dass im Jahr 2003 weltweit etwa 48 Millionen Neugeborene nicht registriert wurden.³ Die Quote nicht registrierter Kinder (unter fünf Jahren) bewegt sich zwischen zehn Prozent in Lateinamerika, 59 Prozent in Südasien und 66 Prozent in

Subsahara-Afrika.⁴ Doch selbst dort, wo Meldesysteme bestehen, können viele arme Menschen die notwendigen Basisinformationen für einen Personalausweis nicht bereitstellen – etwa das Geburtsdatum (unbekannt oder nicht genau datiert) oder eine Wohnanschrift (informell).

Das Phänomen der „fehlenden Identität“ hat endemische Ausmaße in den Entwicklungs- und Schwellenländern. Allein in Bangladesh und Indien existieren beispielsweise keine offiziellen, nationalen ID-Systeme. Rechnet man die Anzahl der ökonomisch aktiven Bevölkerung (15 Jahre und älter), sind dies mehr als 579 Millionen Menschen.⁵ Zwar werden in diesen Ländern Ersatzdokumente wie Führerscheine und Reisepässe verwandt, aber auch sie sind wiederum nur einem Teil der Bevölkerung zugänglich. Dies ist der Grund, warum eine neue globale Initiative, die *Alliance for Financial Inclusion (AFI)*, das Thema der Finanzidentifikation in Zukunft vermehrt fördern möchte.⁶ Die Tabelle verdeutlicht das Ausmaß der Nicht-Identifizierung anhand von drei Länderbeispielen. Diese zeigen, dass auch in Ländern mit einem verpflichtenden Ausweissystem (Pakistan und Kamerun) rund 30–40 Prozent der Bevölkerung nicht amtlich durch einen Ausweis identifiziert sein können.

Die Ausdehnung von Finanzdienstleistungen hat eine positive Auswirkung auf das Wirtschaftswachstum und die Senkung von Armut.⁷ Das Fehlen einer funktionierenden Infrastruktur der Identifikation kann aber die von internationalen Organisationen verfolgten Strategien zur Ausdehnung des Finanzsektors erheblich beeinträchtigen. Zu diesen Strategien gehören mobile Finanzdienstleistungen (*mobile banking*), die Anbindung von Selbsthilfegruppen an Banken (*linkage banking*) oder die Einsetzung von Kreditauskunfteien zur Schuldnermeldung. Gerade technologiebasierte Lösungen wie *mobile banking* oder Kreditauskunfteien setzen eine technische Infrastruktur für eine eindeutige Kundenidentifikation voraus, die jedoch gerade in vielen armen Ländern unterentwickelt ist oder gar nicht existiert.

Auch Mikrofinanzierung gehört zu den bevorzugten Ansätzen, um die ökonomische Teilhabe

⁴ Zu berücksichtigen ist, dass in manchen Ländern Kinder beim ersten Schulbesuch registriert werden. Die Zahlen basieren auf der UNICEF Global Database und beziehen sich auf den Durchschnitt der Jahre 1987–2006.

⁵ Die Zahlen basieren auf UN-Bevölkerungsstatistiken von 2005 und Statistiken der Internationalen Arbeitsorganisation zum Anteil der ökonomisch aktiven Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung.

⁶ AFI wurde im September 2008 von der GTZ gegründet mit Finanzierung der Bill & Melinda Gates Foundation.

⁷ World Bank: Finance for All? Policies and Pitfalls in Expanding Access. A World Bank Policy Research Report, Washington, DC 2008.

² Sie ist festgelegt in Artikel 8 der Richtlinie 2005/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Oktober 2005 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung.

³ UNICEF: Child Protection Information Sheet – Birth Registration. 2006, www.unicef.org/protection/files/Birth_Registration.pdf.

armer Menschen zu erhöhen. Spätestens seit der Vergabe des Friedensnobelpreises 2006 an den Gründer der Grameen-Bank, Muhammad Yunus, spielt Mikrofinanzierung in der Entwicklungspolitik eine hervorgehobene Rolle.⁸ Doch auch diese Mechanismen können unter unzureichenden ID-Systemen leiden. Zur Grundidee von Mikrofinanzierung gehört es, sich lokale und informelle Wissensstrukturen zunutze zu machen – dies ist einer der Gründe für ihren Erfolg. So selektieren sich die Mitglieder von Mikrofinanzmechanismen selbst in Gruppen, innerhalb derer sie füreinander ihre Rückzahlungen garantieren. Außerdem werden in der Mikro kreditvergabe nicht traditionelle Kriterien zur Bewertung der Bonität angewandt, alternative Sicherheiten akzeptiert und Kredit-sachbearbeiter oft zur zusätzlichen Unterstützung und Beratung herangezogen.⁹ Da sich die Kreditnehmer oft jahrelang kennen (sonst würden sie nicht füreinander bürgen) oder der Kreditgeber lokal verankert ist, ist eine formale Identifizierung nicht immer nötig. Nichtsdestotrotz verlangen viele Mikrofinanzinstitutionen die Vorlage amtlicher Ausweisdokumente.¹⁰

Der rechtliche Rahmen: Trotz Erweiterung zu eng

Die Sorgfaltspflicht der Banken bei der Aufnahme von Kundenbeziehungen geht zurück auf Richtlinien internationaler Einrichtungen, allen voran der bei der OECD angesiedelten Arbeitsgruppe zur Bekämpfung der Geldwäsche (Financial Action Task Force on Money Laundering, FATF) sowie des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht bei der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ). Seit ihrer Gründung beim G7-Gipfel 1989 hat die FATF Empfehlungen veröffentlicht, die heute unter dem Namen *40 + 9 Recommendations* bekannt sind. Diese sind eine Zusammenfassung von Standards und Richtlinien der BIZ¹¹ und anderer Organisationen.¹² Die 40 Empfehlungen umfassen Vorgaben zur Prävention und Kriminalisierung von Geldwäsche, zu behördlichen Aufsichtspflichten und zur internationalen

8 In vielen Ländern erreichen Mikrofinanz-Modelle nur eine geringe Anzahl von Menschen. Ein Beispiel ist Mosambik. Dort wurden im 4. Quartal 2007 an die Zentralbank etwa 100 000 Mikrofinanzkunden gemeldet. Dies entspricht einem Anteil von 0,85 Prozent der ökonomisch aktiven Bevölkerung.
9 Die Kredite werden zur Förderung wirtschaftlicher Aktivität vergeben. In Europa bewegen sie sich zwischen 1 000 und 25 000 Euro, in Entwicklungsländern können diese Beträge noch kleiner sein.
10 Diese Angaben entstammen Interviews, welche die Autorin mit Mikrofinanzinstitutionen in Mosambik und Tansania durchgeführt hat.
11 Der Basler Ausschuss veröffentlichte folgende Dokumente: Sorgfaltspflicht der Banken bei der Feststellung der Kundenidentität, 2001; Allgemeine Richtlinien für die Eröffnung von Konten und die Feststellung der Kundenidentität, 2003; Consolidated KYC Risk Management, 2004.
12 Darunter sind die International Association of Insurance Supervisors und die International Organization of Securities Commissioners.

Tabelle

Länderbeispiele

Pakistan (verpflichtendes Ausweissystem)	
Gesamte Bevölkerung	172 800 048
Ökonomisch aktive Bevölkerung (15 Jahre und älter: 62,2 Prozent)	107 481 630
Identifizierte Pakistani (ausgegebene nationale Ausweise)	62 000 000
Unidentifizierte Pakistani	45 481 630
Anteil der unidentifizierten Pakistani (in Prozent)	42
Indikator über Zugang zu Finanzdienstleistungen ¹ (in Prozent)	12
Kamerun (verpflichtendes Ausweissystem)	
Gesamte Bevölkerung	18 060 382
Ökonomisch aktive Bevölkerung (15 Jahre und älter: 58,7 Prozent)	10 601 444
Identifizierte Kameruner (ausgegebene nationale Ausweise)	7 209 916
Unidentifizierte Kameruner	3 391 528
Anteil der unidentifizierten Kameruner (in Prozent)	31
Indikator über Zugang zu Finanzdienstleistungen ¹ (in Prozent)	24
Tansania (kein Ausweissystem)	
Gesamte Bevölkerung	39 477 000
Ökonomisch aktive Bevölkerung (15 Jahre und älter: 56,1 Prozent)	22 146 597
Identifizierte Tansanier (nationale Reisepässe)	rund 500 000
Unidentifizierte Tansanier	21 646 597
Anteil der unidentifizierten Tansanier (in Prozent)	97
Indikator über Zugang zu Finanzdienstleistungen ¹ (in Prozent)	5

1 Anteil der volljährigen Bevölkerung mit Zugang zu einem Konto bei einem formalen Finanzintermediär.

Quellen: CIA World Factbook 2007; Beck, Demirgüç-Kunt, Martinez Peria; Berechnungen des DIW Berlin.

Kooperation.¹³ Die neun Sonderempfehlungen beziehen sich auf die Bekämpfung von Terrorismusfinanzierung. Der Internationale Währungsfonds und die Weltbank haben diese Richtlinien als internationale Standards anerkannt. Es besteht unter dem Dach der FATF außerdem ein Mechanismus zur Überprüfung von Ländern in ihren Fortschritten bei der Geldwäsche-Bekämpfung.

Die Sorgfaltspflicht von Finanzunternehmen bei der Kundenidentifikation ist in den Empfehlungen 5 bis 12 vorgegeben. Darin wird festgelegt, in welchen Fällen die Sorgfaltspflicht greift (zum Beispiel bei der Anbahnung einer Geschäftsbeziehung). In Empfehlung 5 wird Finanzinstitutionen auferlegt, die Kundenidentität anhand verlässlicher Dokumente, Daten oder Informationen unabhängigen Ursprungs festzustellen. Des Weiteren müssen Informationen über Ziel und Natur der Geschäftsbeziehung eingeholt werden. In Empfehlung 5 heißt es: „In bestimmten Umständen von geringen Risiken können Länder entscheiden, dass Finanzinstitutionen reduzierte und vereinfachte Maßnahmen ergreifen können.“ Gleichzeitig wird in Empfehlung 9 festgelegt, dass Finanzinstitutionen sich auf Intermediäre (Zertifizierung von Dritten) verlassen können, was KYC-Maßnahmen angeht.

13 Länder, die diese Maßnahmen nicht implementieren, können von der FATF auf eine internationale Schwarze Liste gesetzt werden.

Allgemeine Richtlinien für die Eröffnung von Konten und die Feststellung der Kundenidentität

„Die Bank sollte diese Informationen nach mindestens einer der folgenden Methoden überprüfen:¹

- Bestätigung des Geburtsdatums durch ein amtliches Dokument (zum Beispiel Geburtsurkunde, Reisepass, Personalausweis, Sozialversicherungsakte);
- Bestätigung der ständigen Adresse (zum Beispiel Rechnung eines Versorgungsunternehmens, Steuerbescheid, Kontoauszug, Schreiben einer staatlichen Behörde);
- Kontaktaufnahme mit dem Kunden per Telefon, Post oder E-Mail zur Bestätigung der gemachten Angaben

¹ Auszug aus dem BIZ-Dokument, Basel 2003.

nach Eröffnung des Kontos (zum Beispiel wären bei einem abgemeldeten Telefonanschluss, zurückgesandter Post oder falscher E-Mail-Adresse weitere Ermittlungen angezeigt);

- Bestätigung der Gültigkeit der vorgelegten amtlichen Dokumente durch eine hierzu befugte Person (zum Beispiel Botschaftsangehöriger, Notar).

Die vorstehend angegebenen Beispiele sind nicht die einzigen Möglichkeiten. In bestimmten Rechtsordnungen kann es andere, gleichwertige Dokumente geben, die als zufriedenstellender Nachweis der Kundenidentität vorgelegt werden können.“

Gemäß den beigeordneten Interpretationsanmerkungen gelten vereinfachte Sorgfaltspflicht-Regeln insbesondere in Situationen, in welchen das Risiko der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung geringer ist. Basisfinanzangebote für arme Personen werden allerdings nicht explizit genannt. Die von der FATF genannten Beispiele beziehen sich auf Institutionen des öffentlichen Rechts, spezielle Produkttypen (Lebensversicherungen innerhalb bestimmter Grenzen, Altersvorsorge und andere) oder bestimmte Arten von Transaktionen. Die Liste der Beispiele wird in den Empfehlungen als „nicht abschließend“ angegeben, so dass offen bleibt, welche weiteren Bereiche unter eine vereinfachte Sorgfaltspflicht fallen könnten. Keine der Ausnahmen bezieht sich explizit auf die Ausdehnung der vereinfachten Sorgfaltspflichten auf Geschäftsbeziehungen mit armen Menschen. Dabei könnte eine solche Ausdehnung in der Tat damit gerechtfertigt werden, dass diese Kunden ein vermindertes Risiko für Geldwäsche und die Finanzierung von Terrorismus darstellen.¹⁴ Auch vor dem Hintergrund dieser unklaren Ausnahmeregelungen wurden die strikten Vorgaben zur Kundenidentifizierung in Schwellen- und Entwicklungsländern kritisiert. Sie sehen darin eine potentielle Behinderung des Zugangs zu Finanzdienstleistungen gerade der armen Bevölkerung. Die Auflistung der im Kasten genannten Voraussetzungen für eine Kundenidentifikation zeigt, wie schwierig es für Entwick-

lungsländer ohne öffentliches Ausweissystem ist, diese Anforderungen umzusetzen.

Obwohl die Einführung effektiver Melde- und Ausweissysteme mit hohen Kosten verbunden ist, sollte sie dennoch langfristig verfolgt werden. Im Augenblick wird beispielsweise in den Vereinigten Staaten oder Großbritannien die Einführung nationaler ID-Systeme diskutiert. Das britische Innenministerium schätzt die Kosten auf 85 Millionen Pfund (96 Millionen Euro) pro Jahr im Durchschnitt über zehn Jahre.¹⁵ Dazu kommen für den gleichen Zeitraum nochmals rund 50 Millionen Pfund (57 Millionen Euro) pro Jahr für Verifikationsdienste. Die Kosten für die Einführung von Melde- und Ausweissystemen stellen eine große Belastung für viele Entwicklungsländer dar. Kurz- und mittelfristig müssten also neue Wege in der Kundenidentifizierung gesucht werden. Festzuhalten bleibt: Trotz der Einführung einer stärker risikobasierter Kundenidentifizierung und trotz einer Revision der FATF-Empfehlungen im Jahr 2004 wird bislang nicht explizit anerkannt, dass für Basisfinanzprodukte wie Kleinstkonten eine Anpassung der KYC-Prinzipien notwendig ist.

Die FATF scheint das Problem nur zögerlich anzugehen und auf den Druck von Regierungen zu reagieren. In einem 2008 verabschiedeten Dokument hat sie das Problem der Kundenidentifikation wenigstens benannt, allerdings

¹⁴ Dies wird auch diskutiert in der Studie Genesis: Implementing FATF Standards in Developing Countries and Financial Inclusion: Findings and Guidelines. Final Report, Johannesburg 2008.

¹⁵ Home Office: Identity Cards Bill – Regulatory Impact Assessment. www.homeoffice.gov.uk/documents/ria-identity-cards-bill-251104-?view=Binary.

bleibt es zu allgemein, um eine wirkliche Hilfe bei der Implementierung alternativer Identifizierungsmethoden zu sein.¹⁶ Vielmehr wäre eine Anerkennung der speziellen Identifizierungsanforderungen in Entwicklungsländern notwendig, damit Basisfinanzprodukte explizit unter die in den FATF-Empfehlungen genannten Beispiele geringer Risiken fielen.

Eine solche Klarstellung würde die bestehende rechtliche Unsicherheit beseitigen und könnte dazu führen, dass Banken vermehrt Produkte anbieten, die speziell auf die Bedürfnisse Armer abgestimmt sind, wie etwa Basiskonten (sogenannte *basic bank accounts*), welche später die Bereitstellung von Mikrokrediten, Mikroversicherungen oder anderen Finanzdienstleistungen erlauben. Der rechtliche Rahmen sollte explizit auf unterdurchschnittliche Risiken ausgedehnt werden, damit keine Rechtsunsicherheit in diesem Bereich entsteht. So könnte die Kombination von reduzierten, aber gestaffelten Sorgfaltspflichten und einem intelligenten Design von Basisfinanzprodukten das Risiko absenken, dass solche Produkte von Geldwäschern oder Terroristen benutzt werden, weil sie nur extrem geringfügige Finanztransaktionen erlauben. Unter Umständen müsste auch vermieden werden, dass eine Person mehrere Konten halten kann.¹⁷

Zwar wird gemäß den FATF-Empfehlungen Ländern schon heute freigestellt, ob sie Finanzinstituten „in speziellen Umständen“ vereinfachte Sorgfaltspflichten auferlegen, aber dennoch handelt es sich um eine rechtliche Grauzone. Länder, die neue Ansätze der Identifikation einführen, bewegen sich häufig an der Schwelle zu dem, was noch als FATF-konform gelten kann. Gerade aber Basisfinanzprodukte werden immer erfolgreicher. In diesem Marktsegment besteht eine hohe potentielle Nachfrage aus ärmeren Bevölkerungsschichten, welche unter anderem durch die rigiden Sorgfaltspflichten der Banken unbefriedigt bleibt.

Günstige und erreichbare Basisfinanzprodukte werden benötigt

Neben der Anpassung der KYC-Prinzipien an die besondere Situation in Entwicklungsländern stellt die Entwicklung spezieller Basisfinanzprodukte einen zweiten Ansatz dar, den Zugang zu

Finanzdienstleistungen zu erweitern. Schon seit Mitte der 90er Jahre wurden in verschiedenen europäischen Ländern preiswerte Bankkonten eingeführt. Dies geschah wie in Belgien 1996 oder in Frankreich 1992 teils auf gesetzlicher Grundlage, teils im Rahmen von Selbstverpflichtungen des Bankensektors, wie in Deutschland 1995.¹⁸ Auch die Europäische Kommission evaluiert Schritte in diesem Bereich, basierend auf einer kürzlich veröffentlichten Studie.¹⁹

Vorsichtig experimentieren auch zuständige Behörden in Entwicklungs- und Schwellenländern mit Basisfinanzprodukten. Vorreiter hierbei sind Indien und Südafrika. Zum Beispiel wurde in Südafrika 2004 ein Basiskonto, das sogenannte Mzansi-Konto, eingeführt.²⁰ Dieses Konto kann in Bank- oder Postfilialen eröffnet werden. Während 2006 etwa zwei Millionen Südafrikaner ein solches Konto besaßen, waren es 2008 schon drei Millionen (Südafrika hat rund 48 Millionen Einwohner, davon sind rund 33 Millionen ökonomisch aktiv). Die meisten der Kontobesitzer sind Arme, die in informellen Siedlungen wohnen.²¹

Um eine größtmögliche geografische Ausweitung zu erreichen, dürfen Südafrikaner für die Eröffnung der Konten sogar Zweigstellen und Bankautomaten konkurrierender Banken benutzen. Obwohl nach den Vorschriften des *Financial Intelligence Centre Act (FICA)* der Nachweis der Identität anhand des südafrikanischen Ausweises erbracht werden muss, wird in der Ausnahme 17 des FICA festgelegt, dass ein informeller Nachweis der Adresse für Erstkunden und für bestimmte Produkte genügt. Dieser Nachweis kann durch Ehepartner, Vermieter oder Arbeitgeber erbracht werden. In Fällen, in denen eine Person keinen Ausweis vorlegen kann, darf die Bank festlegen, ob sie ein „ähnliches Dokument“ akzeptiert.²² Für ein Konto im *mobile banking* wird quasi nur noch die Angabe des Namens und der Identifikationsnummer verlangt, die Finanzinstitutionen über andere Datenbanken dann abgleichen müssen. Erst wenn die Transaktionen über das Handy be-

¹⁶ Financial Action Task Force: Guidance on Capacity Building for Mutual Evaluation and Implementation of the FATF Standards within Low Capacity Countries. Paris 2008.

¹⁷ De Koker, L.: Money Laundering and Terror Financing Risk Management of Low Risk Financial Products and Services in South Africa. Report für FinMark Trust, Kapstadt 2008.

¹⁸ In Deutschland wird ein solches Konto „Girokonto für Jedermann“ genannt. Es unterliegt den gängigen Sorgfaltspflichten. Von Verbraucherverbänden wird kritisiert, dass dieses Konto aufgrund der fehlenden rechtlichen Verbindlichkeit nicht in ausreichendem Maße für einkommensschwache Menschen zugänglich ist.

¹⁹ European Commission: Financial Services Provision and Prevention of Financial Exclusion. Brüssel 2008.

²⁰ Mzansi bedeutet „Süden“ und wird auch als Referenz für das Land Südafrika benutzt.

²¹ Dies basiert auf einer Studie von FinScope in Südafrika, deren Ergebnisse im Jahr 2008 veröffentlicht wurden, www.finscope.co.za/documents/2008/PR_SA07_Mzansi.pdf.

²² Rechtliche und administrative Grundlagen sind: Regulation 4 Money Laundering Control Regulations. Banks Act Circular 6/2006 sowie Circular 6/2007.

stimmte Limits übersteigen, muss der Kunde persönlich bei der Bank erscheinen.²³

Indien geht sogar noch einen Schritt weiter. Hier hat die *Reserve Bank of India* schon 2004 festgestellt, dass das Vorlegen von Identifikationsdokumenten und eine formale Verifikation von Adressen ganz Armen quasi unmöglich ist. Die Zentralbank erkennt daher in Abweichung zu den FATF-Bestimmungen nicht nur zwei, sondern drei Risikoklassen (niedrig, normal, hoch) an, darunter die niedrige *explizit* für Basisfinanzprodukte. Zum Beispiel dürfen Kunden einer Bank, die bereits KYC-identifiziert wurden und seit sechs Monaten Kunde der Bank sind, eine andere Person als Kunden vorschlagen. Von dieser Person muss es ein Foto geben und der Vorschlagende muss die Adresse der Person bestätigen. Gleichzeitig schreibt die Zentralbank, dass auch andere Beweise der Identität und des Wohnsitzes angenommen werden können, „solange dies zur Zufriedenheit der Bank ist.“²⁴

Auch in einem weiteren großen Schwellenland, in Brasilien, haben Geschäftsbanken ebenfalls das „Basiskonto“ entdeckt. Hier gelten für die Eröffnung dieser Konten ebenfalls vereinfachte KYC-Bestimmungen. Die Ausweitung der Dienstleistungen hat vor allem auch über eine Erweiterung der Stellen stattgefunden, die als sogenannte „Bank-Korrespondenten“ fungieren. Hierzu gehören Einzelhandelsgeschäfte, Postfilialen, Lotteriekioske oder Apotheken. Zwar wird auch hier vorgeschrieben, dass ein „amtlicher Ausweis“ von Kunden vorgelegt werden sollte, aber Banken können auch alternative Dokumente akzeptieren.²⁵

In Europa werden in Einzelfällen ebenfalls andere Dokumente als die der gängigen Praxis akzeptiert. In Großbritannien hat die Finanzmarkt-Aufsicht *Financial Supervisory Authority* klargestellt, dass in Fällen, in denen eine Person keinerlei amtliche Dokumente vorlegen kann, Briefe der lokalen Gemeinde oder einer „angemessenen Person“ akzeptiert werden können (zum Beispiel eines Lehrers oder Sozialarbeiters).

Generell ist festzuhalten: Basisfinanzdienstleistungen wie Kleinstkonten können Erstkunden an eine Bank binden und ermöglichen über das

Beobachten der Kontobewegungen eine Einschätzung des mit dem Kunden verbundenen Risikos. Dies eröffnet die Möglichkeit festzustellen, ob bestehende Finanzdienstleistungen ausgedehnt und weitere angeboten werden können. Sobald der Kunde sich wirtschaftlich stabilisiert hat und die Kontobewegungen Beschränkungen für das Basisprodukt übersteigen, sollte das normale KYC-Verfahren angewandt werden. Konten können auch gesperrt werden, falls der Kunde sich der Identifikation entziehen will. Im Normalfall aber würde er von der Kategorie eines „unterdurchschnittlichen Risikos“ in die eines „normalen Risikos“ aufrücken. Diese Dreiteilung ist im Augenblick jedoch nicht explizit in den Geldwäsche-Richtlinien der FATF anerkannt – als Signal an die Entwicklungs- und Schwellenländer sollte sie dort zukünftig verankert werden.

Ökonomische Aspekte der Identifikation

Das Monopol auf die Zertifizierung der Identität liegt in der Regel beim Staat. Wenn Banken ein Ausweisdokument anerkennen, handelt es sich dabei um die Akzeptanz einer Behauptung über die Person, welche diesen Ausweis vorlegt.

Der Staat dokumentiert im Ausweis Eigenschaften einer Person, welche diese Person beschreiben (Daten, Lichtbild oder biometrische Merkmale). Die Zentralbank oder eine andere zuständige Behörde setzt KYC-Bestimmungen fest. Banken haben einen gewissen Spielraum, diese auszunutzen und Risikoklassen zu definieren. Dies wird in Abhängigkeit von strategischen Erwägungen getan, zum Beispiel welche Marktsegmente durchdrungen werden sollen, wie fälschungssicher Dokumente sind und welche Gefahren der Geldwäsche bestehen. Die zuständige Regulierungsbehörde muss dabei verhindern, dass es zu einem „*race to the bottom*“ kommt, in welchem Banken sich bei den Sicherheitsstandards unterbieten, um Kunden zu gewinnen.

In vielen Entwicklungsländern müssen sich Banken gegen eine unpräzise Identifizierung absichern, denn Ausweisdokumente können veraltet oder gefälscht sein oder sind anderweitig problematisch. In Indonesien beispielsweise besitzen viele Menschen mehrere Personalausweise, da verschiedene regionale Behörden diese Dokumente ausstellen. Dies erschwert die eindeutige Identifizierung, da mit einer Person gegebenenfalls mehrere Identifikationsnummern verbunden sein können. In Kamerun hat wiederum die Einführung eines neuen Ausweises zu einem Ansturm von Personen geführt, die Neuanträ-

²³ CGAP: Notes on Regulation of Branchless Banking in South Africa. Washington, DC 2008.

²⁴ Reserve Bank of India: Master Circular – Know Your Customer (KYC norms) / Anti-Money Laundering (AML) Standards / Combating of Financing of Terrorism (CFT) / Obligations of Banks under PMLA. 2002.

²⁵ Resolution CMN 2025/1993 und CMN 3211/2004, siehe auch CGAP: Notes on Regulation of Branchless Banking in Brazil. Washington, DC 2008.

ge gestellt haben, darunter viele mit gefälschten Angaben.

Fehlt das Identifikationssystem oder ist es fehlerhaft, dann ist die Identifizierung von Personen aufwendiger. Nach ersten Schätzungen des DIW Berlin gibt es einen signifikanten Unterschied in der Anzahl der Dokumente, die für eine Konto-Eröffnung vorgelegt werden müssen: In Ländern ohne Identifikationssystem sind dies im Durchschnitt rund 3,4 Dokumente und in Ländern mit solchen Systemen nur 2,4.²⁶ Der Verwaltungsaufwand ist in Ländern ohne ID-System also höher und geht mit höheren Schwellen für den Zugang zu formalen Finanzdienstleistungen einher.

Ausweitung von Zertifizierungsstellen benötigt

In der Betrachtung von Wertschöpfungsketten in der Bereitstellung von Finanzdienstleistungen ist die amtliche Datenaufnahme und -verarbeitung der Kundenidentifikation durch Finanzinstitutionen vorgelagert. Sie stellt somit einen externen (und öffentlich finanzierten) Input in die nachgelagerte Finanzdienstleistung dar. In vielen Entwicklungsländern ist genau dies der Flaschenhals. Vor allem in Flächenstaaten muss die ländliche Bevölkerung unter Umständen lange und beschwerliche Reisen auf sich nehmen, um zum entsprechenden Amt zu gelangen. Daher wird in manchen Entwicklungsländern mit mobilen Registrierungsstellen experimentiert. In Uganda werden über das Bankensystem biometrische Finanz-Identifikationskarten ausgegeben. Ähnliches wird im ländlichen Malawi eingeführt, um zu verhindern, dass sich Bauern mehrfach bei verschiedenen Institutionen verschulden.

In der ökonomischen Betrachtung stellen sich Fragen nach einer Umorganisation der Wertschöpfungsebenen, zum Beispiel durch Abkopplung des Identifikationsprozesses von der Finanzinstitution oder durch eine Vervielfachung von Zertifizierungsstellen. Eine Optimierung des Identifikationsprozesses könnte eine schnellere Ausdehnung des formalen Finanzsektors fördern. Gerade die Abkopplung von Zertifizierungsstellen wurde bereits für Internet-Dienste diskutiert.²⁷ Banken könnten dann lokal verankerte Korres-

pondenten als alternative Zertifizierungsstellen nutzen, darunter Ortsvorsteher, Lehrer, Ärzte oder Angehörige von Nicht-Regierungsorganisationen, welche die Identität von Personen prüfen. Die Verantwortung für die Korrespondenten könnte bei einer oder mehreren Banken gemeinschaftlich verankert werden.

In Deutschland werden Neukunden von Direktbanken über das Postident-Verfahren identifiziert, wobei Mitarbeiter der Deutschen Post AG die Legitimationsprüfung vornehmen. Diese ist damit von der Bank abgekoppelt und wird nicht mehr direkt von ihr durchgeführt. Auch rechtsverbindliche Unterschriften können auf diesem Wege geleistet werden. Unter Umständen wäre dies ein Beispiel zur Nachahmung für Entwicklungsländer. Eine solche Abkopplung kann kombiniert werden mit dem vermehrten Einsatz von Empfehlungssystemen für potentielle Kunden von Kleinstkonten. Gleichzeitig sollten lokale Strukturen besser genutzt werden, die in der Mikrofinanzierung bereits bestehen. So wäre die Zertifizierung von Gruppenidentitäten möglich, da in vielen Ländern Mikrofinanzinstitutionen ohnehin Gruppenkonten führen. Über die Verbindung mit Banken könnten diese Kunden in formale Finanzdienstleistungen emigrieren. Insgesamt gibt es bereits eine Reihe von neuen Verfahren, die zunehmend von Zentralbanken in den Entwicklungsländern propagiert werden, um der Realität in ihrem Finanzsektor Rechnung zu tragen.

Fazit

Die Kundenidentifikation stellt für arme Menschen eine entscheidende Hürde beim Zugang zu Finanzdienstleistungen dar, neben der Erreichbarkeit der Produkte und ihrer Erschwinglichkeit. Die FATF ist sich dieses Problems zwar zunehmend bewusst, hat hieraus aber noch nicht die nötigen Schlüsse gezogen. So steht eine Überarbeitung der Anti-Geldwäsche-Empfehlungen aus, um drei Risikokategorien festzulegen, eine davon insbesondere für Arme, welche die momentane Rechtsunsicherheit bei den Banken beseitigen könnte. Dies wäre als Signal wichtig und würde die bereits unternommenen Schritte zur Förderung eines breiten Zugangs zu Finanzdienstleistungen in den Entwicklungsländern unterstützen. Insgesamt müssen die Empfehlungen viel stärker an die Marktrealität der Entwicklungsländer angepasst werden. Die hier dargestellten Fallbeispiele zeigen, dass vor allem drei Dinge wichtig sind, um den Zugang zu Finanzdienstleistungen für Arme zu erweitern: Legitimation, Erschwinglichkeit und Erreichbar-

²⁶ Diese Schätzung basiert auf einer Datenbank mit 159 Ländern und Informationen über die Existenz von ID-Systemen. Für Länder der hohen Einkommensgruppe (OECD-Klassifikation) wird angenommen, dass amtliche Identifikationsbehelfe bestehen.

²⁷ Hunger, P.: Die (Kunden-)Identifikation von natürlichen Personen im Internet-Banking – Gedanken zu den „Mindeststandards für reine Internet-Banken und Effektenhändler zur Kontoeröffnung auf dem Korrespondenzweg und zur Kontoüberwachung“ der Eidgenössischen Bankkommission (EBK). JurPC Web-Dok. 198/2001, Abs. 1–25.

keit. Zum einen muss die Legitimationsprüfung für Basisfinanzprodukte abgesenkt werden. Dies sollte kurzfristig passieren, langfristig werden viele Länder amtliche Identifikationssysteme einführen. Ohne diese Anpassung, werden weite Kreise der Armen bis zur Einführung von Identifikationssystemen von Finanzdienstleistungen ausgeschlossen bleiben.

Neue Formen der Legitimitätsprüfung sollten auf internationaler Ebene explizit anerkannt werden. Eine reduzierte Sorgfaltspflicht löst allerdings nur einen Teil der Probleme. Darüber hinaus müssen preiswerte, auf die Nutzungsbedürfnisse der Armen abgestimmte Finanzdienstleistungen geschaffen werden. Dies könnte auch als Verpflichtung für Finanzinstitutionen festgeschrieben werden, da diese solche Produkte nur zögerlich einführen und Kunden über diese Angebote oftmals nur unzulänglich informieren.

Eine Betrachtung der Engpässe bei der Identifizierung in Entwicklungsländern zeigt zudem, dass es auch einer größeren Zahl von Zertifizierungsstellen bedarf, an denen potentielle Kunden identifiziert werden können. Dies ist ebenfalls wichtig für die Überbrückung geographischer Distanzen durch neue Technologien, wie im *mobile banking*. Vor allem aber sind Zertifizierungsstellen wichtig für die ländliche Bevölkerung, um Zugang zu Dienstleistungen zu erlangen. Eine „Politik der zunehmenden Identifizierung von Menschen“ muss allerdings immer in das gesellschaftliche Umfeld eingebettet werden, da es in autokratischen Staaten sogar von Vorteil sein kann, wenn *wenig* über Individuen bekannt ist. Insgesamt dürfte die Ausweitung von Finanzdienstleistungen in den meisten Entwicklungs- und Schwellenländern eine positive Auswirkung auf das Wirtschaftswachstum und auf die Bekämpfung der Armut haben.

JEL Classification:

K, G21, G28

Keywords:

Credit markets,
Regulation,
Identification

Impressum

DIW Berlin
Mohrenstraße 58
10117 Berlin
Tel. +49-30-897 89-0
Fax +49-30-897 89-200

Herausgeber

Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann
(Präsident)
Prof. Dr. Tilman Brück
Dr. habil. Christian Dreger
Prof. Dr. Claudia Kemfert
Prof. Dr. Alexander Kritikos
Prof. Dr. Viktor Steiner
Prof. Dr. Gert G. Wagner
Prof. Dr. Christian Wey

Chefredation

Kurt Geppert
Carel Mohn

Redaktion

PD Dr. Elke Holst
Susanne Marcus
Manfred Schmidt

Pressestelle

Renate Bogdanovic
Tel. +49 – 30 – 89789–249
presse@diw.de

Vertrieb

DIW Berlin Leserservice
Postfach 7477649
Offenburg
leserservice@diw.de
Tel. 01805–19 88 88, 14 Cent/min.
Reklamationen können nur innerhalb
von vier Wochen nach Erscheinen des
Wochenberichts angenommen werden;
danach wird der Heftpreis berechnet.

Bezugspreis

Jahrgang Euro 180,-
Einzelheft Euro 7,-
(jeweils inkl. Mehrwertsteuer
und Versandkosten)
Abbestellungen von Abonnements
spätestens 6 Wochen vor Jahresende
ISSN 0012-1304
Bestellung unter leserservice@diw.de

Satz

eScriptum GmbH & Co KG, Berlin

Druck

USE gGmbH, Berlin

Nachdruck und sonstige Verbreitung –
auch auszugsweise – nur mit
Quellenangabe und unter Zusendung
eines Belegexemplars an die Stabs-
abteilung Kommunikation des DIW
Berlin (Kundenservice@diw.de)
zulässig.

Gedruckt auf
100 Prozent Recyclingpapier.