



Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung

BMZ KONZEPTE 176

Kleine Beiträge – große Sicherheit Mikroversicherungen in der Finanzsystementwicklung

Mikroversicherungen als Arbeitsbereich
der deutschen Entwicklungspolitik



Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	3
1. Einleitung	4
2. Mikroversicherungen als armutsorientierte Finanzdienstleistung	6
Arme Menschen und ihre Risikovorsorge	6
Diversität von Anbietern	8
Politisch-ökonomischer Kontext	8
Jüngste Entwicklungen	9
3. Herausforderungen im Bereich Mikroversicherungen	11
(1) Förderliche politische und regulative Rahmenbedingungen (Makroebene)	12
(2) Spezialisierte Dienstleister (Mesoebene)	13
(3) Anbieter (Mikroebene)	14
4. Strategie für die deutsche Entwicklungspolitik	16
Interventionsebenen	16
Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit	18
Prinzipien für die Umsetzung	20
Anlage 1	21
Was macht Mikroversicherungen kundengerecht?	21
Anlage 2	22
Übersicht über Interventionsbereiche, Partner und Förderaktivitäten	22
Literaturverzeichnis	24

Abkürzungsverzeichnis

ADB	Asian Development Bank
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CGAP	Consultative Group to Assist the Poor
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FMO	The Netherlands Development Finance Company
FSE	Finanzsystementwicklung
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
IADB	Interamerican Development Bank
IAIS	International Association of Insurance Supervisors
ICMIF	International Cooperative and Mutual Insurers Federation
IFAD	International Fund for Agricultural Development
IFC	International Finance Corporation
ILO	International Labour Organization
INR	100 Indische Rupien = 1,50058 Euro (Kurs vom 16.03.2009)
MFI	Mikrofinanzinstitution
MFW4A	Making Finance Work for Africa Partnership
NRO	Nichtregierungsorganisation
PPP	Public Private Partnership
TZ	Technische Zusammenarbeit
UNDP/UNCDF	United Nations Development Programme, United Nations Capital Development Fund
US Dollar	1 US-Dollar = 0,75 Euro (Kurs vom 24.03.2009)
WHO	World Health Organization

1. Einleitung

Arme Menschen in Entwicklungs- und Schwellenländern¹ sind nicht ausreichend gegen die Folgen von Krankheit, Tod von Familienmitgliedern, Unfall, Naturkatastrophen und extremen Wetterereignissen abgesichert. Und doch sind gerade arme Menschen Risiken ausgesetzt. Medizinische Versorgung, Wasserqualität oder Sicherheitsvorkehrungen am Arbeitsplatz sind oft mangelhaft. Die Auswirkungen von Klimawandel und Naturkatastrophen treffen Entwicklungsländer härter. Auch die Folgen von demographischem Wandel und Migration schwächen traditionelle soziale und ökonomische Mechanismen die arme Haushalte nutzen, um sich abzusichern. Erschwerend kommt hinzu, dass arme Menschen nur eingeschränkt finanzielle Vorsorge treffen. Sie sammeln Geld innerhalb der Familie oder Nachbarschaft, um damit lebenszyklische Ereignisse und Notlagen zu überbrücken. Reicht dies nicht aus, nehmen sie Kredite auf, verwerten Spareinlagen oder verkaufen Vermögenswerte.

Allein durch die Folgen von ruinösen Gesundheitsausgaben werden laut Weltgesundheitsorganisation jedes Jahr rund 100 Millionen Menschen in die Armut getrieben.² Viele Menschen verzichten auf wichtige Ausgaben für Nahrung oder Behandlung im Krankheitsfall. Durch die Einschränkung ihrer Bildungs- und produktiven Möglichkeiten rutschen sie tiefer in die Armut. Die fehlende Absicherung konterkariert entwicklungspolitische Anstrengungen in Bereichen wie Soziale Sicherung, Bildung, Gesundheit, Ländliche Entwicklung oder Frauenförderung.

Besonders in wirtschaftlich schwierigen Zeiten steigt die Relevanz von Mikroversicherungen:

so gehen durch die **Finanz- und Wirtschaftskrise** weltweit Millionen Arbeitsplätze verloren. Diese Entwicklung setzt die sozialen Sicherungssysteme unter Druck. Menschen mit ehemals sicheren Arbeitsplätzen werden in den informellen Sektor getrieben und fallen damit in der Regel auch aus öffentlichen sozialen Sicherungssystemen heraus. Auch werden informelle Absicherungsmechanismen, wie beispielsweise die Überweisungen von ausgewanderten Familienmitgliedern aus dem Ausland, durch die Krise ausgehebelt. Mikroversicherungen können helfen, diese Lücke zu schließen.

Mikroversicherungen sind eine armutsrelevante Finanzdienstleistung und somit integraler Bestandteil eines sich entwickelnden Finanzsystems. Sie sind **an die spezielle Nachfrage und Lebenssituation armer Menschen angepasst.** Mit ihnen können einkommensschwache Menschen **finanzielle Vorsorge betreiben und sich sozial und ökonomisch absichern.** Sie liefern einen **wichtigen Beitrag zur Sozialen Sicherung und damit zur Armutsbekämpfung** und sind für die Bemühungen armer Menschen um Einkommen, Bildung und Gesundheit zentral. Das Potenzial von Mikroversicherungen für arme Menschen wird bisher kaum genutzt. Vier Milliarden Menschen gehören heute zur Bevölkerung mit einem jährlichen Einkommen unter 3.000 US Dollar.³ Davon verfügen circa drei Milliarden Menschen, der Großteil der Bevölkerung in Entwicklungs- und Schwellenländern, über unzureichenden Zugang zu Finanzdienstleistungen.

Lediglich drei Prozent der Bevölkerung in den 100 ärmsten Ländern sind über Versiche-

¹ Entwicklungs- und Schwellenländer werden im Folgenden unter dem Begriff Entwicklungsländer zusammengefasst.

² World Health Organisation (2005)

³ Hammond et al. (2007)

rungen abgesichert.⁴ In Ländern wie Bangladesch, Laos, Angola oder Äthiopien haben sogar weniger als ein Prozent der Bevölkerung Zugang zu Versicherungen, verglichen mit einer nahezu vollständigen Abdeckung mit Krankenversicherungen und weit verbreiteten Personen- und Sachversicherungen in Industrieländern.⁵

Die deutsche Entwicklungspolitik hat die Relevanz von Mikroversicherungen erkannt. Dieses

Positionspapier zeigt das Grundverständnis von Mikroversicherungen sowie die wesentlichen Herausforderungen aus der Perspektive des Förderbereichs Finanzsystementwicklung auf. Es entwickelt **eine Strategie für das Engagement der deutschen entwicklungspolitischen Zusammenarbeit, um einen wirksamen Beitrag zum nachhaltigen Zugang armer Menschen zu Mikroversicherungen zu leisten.**

4 McCord et al. (2007)

5 Zu den Personenversicherungen zählen Lebens-, Berufsunfähigkeit- und Unfallversicherungen. Haus- und Kraftfahrzeugversicherungen sind die häufigsten Sachversicherungsprodukte in Industrieländern.

2. Mikroversicherungen als armutsorientierte Finanzdienstleistung

Arme Menschen und ihre Risikoversorge

Mikroversicherungen sind Versicherungsprodukte, die an die spezielle Nachfrage und Lebenssituation armer Menschen angepasst sind. Sie werden über Beiträge – die Versicherungsprämien – finanziert.

Mikroversicherungen richten sich an arme Haushalte die in der Lage sind, kontinuierlich Prämien zu bezahlen. Zielgruppe sind auch Klein- und Kleinstunternehmer/innen des informellen Sektors. Sie eignen sich jedoch nicht für die Ärmsten, die durch andere Instrumente der Sozialen Sicherung wie Transferzahlungen abgesichert werden müssen.

Die Lebenssituation armer Menschen beeinflusst ihre Nachfrage nach Mikroversicherungen:

- Arme Menschen arbeiten meist im informellen Sektor als selbständig Beschäftigte beziehungsweise in der Landwirtschaft und haben unregelmäßige Einkommen. Sie werden bislang von öffentlichen sozialen Sicherungssystemen unzureichend oder gar nicht erreicht.

- Sie sind oft Analphabeten oder gehen nur wenige Jahre zur Schule. In Finanzfragen haben sie kaum Wissen und verstehen das Prinzip einer Versicherung nicht.
- Sie leben häufig in ländlichen Regionen, in denen Infrastruktur unter anderem für Transport und Finanzdienstleistungen schwach ausgebaut ist. Meist haben sie kein Bankkonto. Dies schränkt ihre Versicherbarkeit ein, da die Wege zum Versicherer weit sind oder Zahlungen nicht einfach abgebucht werden können.
- Die **Charakteristika von Mikroversicherungen** sind den Lebensumständen armer Menschen angepasst: kleine Beträge, einfaches Produktdesign, flexible Prämienzahlung und schnelle Abwicklung der Schadensfälle machen sie für arme Menschen attraktiv (Anlage 1 und Box 1).

Box 1. Die Lebensversicherung zur Absicherung der Familie

Adela Chavez aus Mexico City hatte vorher noch nie von einer Versicherung gehört. Aber als sie kürzlich einen Kredit bei Banco Azteca beantragte, um ihr Hausdach zu reparieren, wurde ihr angeboten, wöchentlich 2 US Dollar mehr zuzahlen und dafür für ihre Familie eine Lebensversicherung über 6.000 US Dollar zu erhalten. Ihr erster Gedanke galt ihrem Neffen, der 2003 bei einem Unfall ums Leben kam, was damals verheerende Auswirkungen auf seine Familie gehabt hatte. Frau Chavez, die Büros reinigt, unterschrieb ihre erste Lebensversicherungspolice bei Seguros Azteca.

Christian Science Monitor, 13. Juli 2007

Armen Haushalten stehen zur Risikoabsicherung verschiedene armutsrelevante Finanzdienstleistungen wie Kredit, Sparen, Zahlungsverkehrprodukte sowie Mikroversicherungen zur Verfügung. Der Kredit ist am meisten verbreitet. Arme Haushalte nutzen ihn, da er ihnen vertraut ist und vom Geldverleiher oder von der nahen Mikrofinanzinstitution angeboten wird. Er wird schnell gewährt und erfordert keine Vorleistung. Kredite können zwar helfen finanzielle Notlagen zu überbrücken; die Rückzahlungen belasten jedoch das Haushaltsbudget zusätzlich. Mikroversicherungen hingegen gewähren eine dauerhafte Absicherung für eine geringe Prämie.

Das Sparen ist für arme Familien wichtig zur Reservenbildung für schwerere Zeiten. Eine arme Familie muss für 1.000 US Dollar jedoch lange sparen. Bei einer Versicherung besteht sofortiger Risikoschutz. Bereits mit der ersten Prämienzahlung ist diese Summe sofort abgedeckt. Versicherungen sind dann die richtige Finanzdienstleistung, wenn ein mit geringer Wahrscheinlichkeit auftretendes Risiko bedrohliche finanzielle Einbrüche zur Folge haben kann.

Mikroversicherungen sind für Frauen besonders wichtig. Sie sind in vielerlei Hinsicht von Risiken stärker betroffen als Männer. Frauen sind häufiger als Männer im informellen Sektor tätig und dann i.d.R. nicht über eine öffentliche Sozialversicherung abgesichert. Als Haushaltsvorstand sind Frauen auf sich allein gestellt. Ein oft

niedrigeres Bildungsniveau kann die Gefahr für Frauen erhöhen, Policen nicht zu verstehen und betrügerischen Angeboten zum Opfer zu fallen. Ihre Mobilität ist eingeschränkt und ihr Einkommen ist niedriger. Sie pflegen kranke Familienmitglieder und können daher nur begrenzte Zeit für eine entlohnte Tätigkeit aufwenden. Gesundheitsrisiken durch Schwangerschaften und Krankheiten wie HIV betreffen nur oder häufiger sie. Die häufig fehlende Kontrolle über das Eigentum bedroht sie im Falle einer Scheidung oder des Todes des Ehemannes.

Erfahrungen aus Pilotprojekten zeigen, dass Mikroversicherungen die Lebenschancen armer Familien verbessern. Sie überstehen mit Hilfe von Mikroversicherungen Notlagen ohne große Rückschläge. Haushalts- und Betriebsbudgets werden nicht durch plötzliche Ausgaben belastet, da die Versicherung einspringt und finanziell vorgesorgt ist (Box 2).

Mit einem zunehmenden und differenzierterem Angebot wird die Welt der Finanzprodukte für arme Haushalte komplexer. Anstatt das wirksamste Produkt für ihre Risikoabsicherung zu nutzen, greifen sie auf Vertrautes wie den Kredit zurück. **Arme Menschen nutzen Mikroversicherungen erst, wenn sie verstehen, wie eine Versicherung funktioniert.** Wichtig für eine Kaufentscheidung ist darüber hinaus, dass sie Vertrauen in die Versicherer und Vermittler haben.

Box 2. Mit Versicherungen hat die Familie bessere Lebenschancen

Cheekati Ahalya war Mitglied einer Selbsthilfegruppe der NRO MARI in Indien und hatte eine Kranken- und Unfallpolice der Healing Fields Foundation (HFF). Die Prämie betrug jährlich 320 indische Rupies (Rs) – umgerechnet 4,80 Euro. Als sie verunglückte, reagierte der Versicherer schnell. Der hinterbliebene Ehemann bekam 25.000 Rs (375 Euro); die zwei Töchter bekamen je 5.000 Rs (75 Euro) für die spätere Heirat und denselben Betrag für ihre Ausbildung, der Sohn bekam 15.000 Rs. (225 Euro) Ausbildungsbeihilfe. Zusammen erhielt die Familie 60.000 Rs (900 Euro).

Diversität von Anbietern

Versicherungen für Arme werden seit Jahrzehnten von Sterbekassen oder gemeinde- und mitgliederbasierten Krankenversicherern angeboten. Der Begriff „Mikroversicherung“ wurde Ende der 90er-Jahre in der Mikrofinanzdiskussion geprägt. Damals begannen Mikrofinanzinstitutionen für ihre Kreditnehmer verpflichtende Lebensversicherungen abzuschließen, vorrangig um ihr Kreditportfolio abzusichern, aber auch, um ihre Kunden durch neue Angebote zu binden. Einige Mikrofinanzinstitutionen gingen hierzu Partnerschaften mit Versicherern ein. Heute sehen zahlreiche Versicherer selbst ihre Chance auf diesem Markt, weiten ihr Produktangebot aus und entwickeln neue Vertriebsmodelle.

Zur Gruppe der Anbieter gehören die Versicherer und die Vermittler (Box 3).

Politisch-ökonomischer Kontext

Die politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen sind entscheidend für die Grundsatfrage, ob Mikroversicherungen überhaupt ein adäquates Instrument zur Absicherung armer Menschen sind, das heißt welche Produkte für Arme geeignet sind, und ob ein solches Angebot für Versicherer machbar ist.

Die Frage, unter welchen Rahmenbedingungen und in welchem Marktumfeld Mikroversicherungen alternativen Strategien überlegen sind,

Box 3. Versicherer und Vermittler

Anbieter von (Mikro) Versicherungen werden in Versicherer und Vermittler unterschieden. Versicherer tragen das versicherte Risiko, während letztere nur zwischen dem Kunden und dem Versicherer vermitteln. Es gibt folgende **Versicherertypen**:

- (1) Kommerzielle (kapitalgestützte) Versicherungsunternehmen wie nationale oder internationale Aktiengesellschaften;
- (2) Staatliche Versicherer;
- (3) Gemeinde- und mitgliederbasierte Versicherer wie Genossenschaften, Sterbekassen und Gegenseitigkeitsvereine (mutuals);
- (4) Nichtregierungsorganisationen (NRO) und Mikrofinanzinstitutionen.

Die Gruppen (3) und (4) bestehen oft aus **Versicherern**, die nicht dem Versicherungsgesetz unterliegen. Sobald diese jedoch eine kritische Größe erreichen, ist die Integration in den formellen Versicherungssektor ein wichtiger Schritt, der einen Regulierungsrahmen hierfür und umfassende organisatorische Anpassungen erfordert.

Die Schaltfunktion der **Vermittler** beinhaltet Informations-, Verkaufs- und Kundenbetreuungsaufgaben sowie Unterstützung bei der Datenverarbeitung. Bei Mikroversicherungen greifen Versicherer gerne auf Vermittler wie zum Beispiel Mikrofinanzinstitutionen, Nichtregierungsinstitutionen, Lebensmittelläden, Genossenschaften, Gewerkschaften oder Personen wie Lehrer oder religiöse Führer zu, da die Versicherer so für sie schwer zugängliche Gebiete und Bevölkerungsgruppen erreichen können und mit Vertriebspartnern arbeiten können, die das Vertrauen der armen Kunden genießen und diesen nahe sind.

muss zwischen den Sektoren wie Soziale Sicherung, Gesundheit, Ländliche Entwicklung und Klimaschutz sowie Finanzsystementwicklung geklärt werden. In diesem Kontext stellt sich zum Beispiel die Frage, ob in fragilen Staaten, in Ländern mit hohem Konfliktpotential oder mit schlechter *governance* Menschen grundsätzlich willens und in der Lage sind mit Prämienzahlungen in Vorleistung zu gehen, und die Versicherer das Marktpotential nutzen können.

Jüngste Entwicklungen

In vielen Ländern nimmt das Angebot von Mikroversicherungen langsam aber stetig an Volumen und Diversität zu. Jedoch ist weiterhin der überwiegende Teil der Bevölkerung in Entwicklungsländern ohne jede Risikoabsicherung im Sinne einer finanziellen Vorsorge.

Eine Reihe von Entwicklungen beeinflusst das Angebot an Mikroversicherungen positiv:

- Es gibt eine **zunehmende Zahl armutsorientierter Finanzdienstleister** wie Genossenschaften, Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit oder Mikrofinanzinstitutionen, die als Anbieter oder Vertriebspartner in Frage kommen.
- **Die Versicherungsindustrie** testet spezielle Angebote für arme Menschen. Diese Strategie betrachten sie als Teil ihrer unternehmerischen Verantwortung, wobei sie zugleich an der Erschließung neuer Märkte interessiert sind.
- **Regierungen** verfolgen zunehmend die Agenda der Schaffung eines umfassenden (inklusive) Finanzsystems, das auch Armen Zugang zu Finanzdienstleistungen ermöglichen soll. Auch das Ziel der Schaffung eines inklusiven sozialen Sicherungssystems für die gesamte Bevölkerung ist zu-

nehmend eine politische Priorität. Mikroversicherungen sind integraler Teil beider Politikbereiche.

- **Neue Technologien**, wie elektronische Zahlungsmittel („smart cards“, „mobile banking“) und **innovative Geschäftsmodelle**, wie die Nutzung von Supermärkten als Vertriebsstellen von Finanzdienstleistungen, ermöglichen es, arme Kunden ohne Bankkonto zu erreichen.
- **Verbesserte Infrastruktur und zunehmende Bildung** erleichtert es, Kunden in entlegenen Gebieten und neue Zielgruppen zu erreichen.

Angesichts der großen entwicklungspolitischen Bedeutung verstärken internationale Förderer wie Geber, Entwicklungsbanken oder Stiftungen ihr Engagement im Bereich Mikroversicherungen. **Verglichen mit den Fördervolumina der Mikrofinanzierung werden Mikroversicherungen bisher nur marginal bedient.** Die internationale Gebergemeinschaft spielt eine wichtige Rolle in der Förderung von Produktentwicklung, neuen Vertriebswegen, bei der Bereitstellung von Risikokapital, der Förderung von Netzwerken und der Bereitstellung von öffentlichen Gütern wie Daten und finanzieller Grundbildung („financial literacy“), sowie bei der Schaffung von adäquaten Rahmenbedingungen wie Politikrahmen und Gesetze. An all diesen Stellen gibt es **Hindernisse, die der eigenständigen Marktentwicklung von Mikroversicherungen im Wege stehen.**

Ein tragendes Element für die konzeptionelle Weiterentwicklung des Themas Mikroversicherungen sowie zur Harmonisierung der unterschiedlichen Förderansätze ist die Zusammenarbeit im Microinsurance Network (Box 4).

Trotz positiver Entwicklungen und zunehmender Fördervolumina sind Mikroversicherungen im

Vergleich zum Mikrokredit weiterhin kaum verbreitet. Die Herausforderungen, um die Nach-

frage zu mobilisieren und das Angebot zu verbessern, sind vielfältiger Natur.

Box 4. Zusammenarbeit mit anderen Gebern im Microinsurance Network

Das Microinsurance Network spielt eine zentrale Rolle für Förderer. In diesem Netzwerk arbeiten zahlreiche internationale Organisationen sowie Entwicklungs- und Finanzsektorexperten. Das im November 2008 gegründete Netzwerk ging aus der seit 2002 bestehenden CGAP Arbeitsgruppe Mikroversicherungen hervor. Es trägt maßgeblich zur konzeptionellen Weiterentwicklung des Themas Mikroversicherungen und zur Harmonisierung der Förderansätze bei. Thematische Arbeitsgruppen sind zum Beispiel *Capacity Building, Impact, Health, Delivery Channels und Regulation, Supervision and Policy Issues*. Das Netzwerk veröffentlicht wegweisende Dokumente, wie jüngst die *Emerging Practices for Donors*, und organisiert zusammen mit der Münchener Rück Stiftung alljährlich eine richtungweisende Konferenz zum Thema Mikroversicherungen.

3. Herausforderungen im Bereich Mikroversicherungen

Der Versicherungsbereich gehört in den Entwicklungsländern zu den **schwach entwickelten Subsektoren des Finanzsystems**. Dies behindert die Entwicklung von Mikroversicherungen. Grundsätzlich bestehen Engpässe bei den Rahmenbedingungen, Dienstleistern und Anbietern. Ziel ist, ein umfassendes Finanzsystem („inclusive finance“) zu schaffen, das armen Menschen Zugang zu wirksamen („value-for-money“) Mikroversicherungen ermöglicht.

Nachhaltige Mikroversicherungen zeichnen sich durch folgende Qualitätsmerkmale aus:

- **Finanzielle Tragfähigkeit**, das heißt Versicherer und Vermittler operieren effizient und mittelfristig ohne Unterstützung von außen, wodurch ein nachhaltiges Angebot garantiert wird.
- **Nachfrageorientierung**, das heißt Mikroversicherungen werden gemäß der Nachfrage entwickelt sowie vertrieben und verbessern die Lebenssituation der Versicherten nachweisbar.
- **Breitenwirksamkeit**, das heißt breite Bevölkerungsteile haben Zugang zu Mikroversicherungen.

Zwei Querschnittsthemen sind in Bezug auf Mikroversicherungen besonders relevant: die **Anpassung an die besonderen Bedürfnisse von Frauen** sowie ein **effektiver Kundenschutz**. Aufklärung, Produkte und Vertriebsmethoden müssen den speziellen Herausforderungen, denen sich Frauen gegenübersehen, gerecht werden.

Mögliche Hindernisse wie Analphabetismus und geringere Mobilität sollten dabei besondere Beachtung finden.

Effektiver Kundenschutz zeichnet sich aus durch ein transparentes Produktangebot bezüglich Preise, Leistungen und Rechte sowie durch rasche Schadensbearbeitung, zugängliche Regressoptionen im Konfliktfall, vertrauenswürdige und gesunde Anbieter sowie schließlich Garantieprogramme für die Versicherten im Falle des Zusammenbruchs eines Versicherers.

Maßnahmen zum Schutz der Kunden sind wichtig, da arme Haushalte kaum Erfahrungen mit Versicherungen haben. Ihr in Finanzfragen generell schwach ausgeprägtes Wissen („financial literacy“) ist im Bereich von Versicherungen besonders gering. Mangelnde Transparenz und geringer Wettbewerb auf dem Versicherungsmarkt verhindern Vergleichsmöglichkeiten. Unseriöse Akteure bieten überbewertete Produkte an, verschleppen die Schadensbearbeitung oder veruntreuen die Prämien. Bei Lebensversicherungen, die obligatorisch mit Mikrokrediten vertrieben werden, wissen die Versicherten oft nicht, dass ein Versicherungsschutz besteht.⁶ Missinformation und Betrug mindern das Interesse an Versicherungen und zerstören Vertrauen. Dass der Versicherungskunde mit seiner Prämienzahlung für ein Versprechen in Vorleistung tritt, erschwert den Vertrieb von Versicherungen. Wirksamer Kundenschutz erfordert deshalb innovative Lösungen auf allen Ebenen.

Damit Mikroversicherungen ihre volle Wirkung in der Armutsbekämpfung entfalten können,

6 Tran et al. (2004)

sind die **Akteure der drei Ebenen des Finanzsystems gefordert**: (1) Gesetzgeber, Regulierer und Aufsichtsorgane, die förderliche Rahmenbedingungen schaffen, (2) Dienstleister wie Fortbildungsinstitute, Rückversicherer, Verbände und Netzwerke, die Anbieter von Mikroversicherungen unterstützen, und (3) Anbieter (Versicherer und Vermittler), die wirksame Mikroversicherungsprodukte entwickeln und vertreiben.

(1) Förderliche politische und regulative Rahmenbedingungen (Makroebene)

Die Schaffung eines Finanzsektors, der durch Wettbewerb, Markteffizienz und ein Versicherungsangebot für breite Bevölkerungskreise gekennzeichnet ist, steht auf der Entwicklungsa-genda von zahlreichen Regierungen. Förderliche Politiken und Regulierungen sowie leistungsfähige Aufsichtsorgane ermöglichen ein zunehmendes privatwirtschaftliches Engagement und tragen zur Verbreitung und besseren Qualität von Mikroversicherungen bei.

Einige Regierungen, wie Brasilien, Indien, Peru, Mexiko und die Philippinen, haben spezielle

Politikansätze geschaffen, die eine Zugangsverbesserung bewirkten (Box5). Andere Länder arbeiten ebenfalls an innovativen Rahmenbedingungen. Die überwiegende Mehrheit der Regierungen hat allerdings noch keine Schritte unternommen, um arme Bevölkerungskreise in den formellen Versicherungssektor zu integrieren.

Die Herausforderungen im Bereich der politischen und regulativen Rahmenbedingungen sind:

- **Politiker sowie Ministerialbeamte und Behördenvertreter sind in Fragen der Mikroversicherung nur unzureichend informiert.** Dazu gehören zum Beispiel Versicherungsaufsicht, Finanzministerium, Zentralbank, Bankenaufsicht, Genossenschaftsbehörde oder Sozialministerium. Politikfragen wie die Integration von Sterbekassen in die Finanzmarktregulierung, oder die steuerliche Behandlung von Mikroversicherungen werden deshalb nicht bearbeitet. Oft fehlen auch die finanziellen Mittel um Politiken, Regulierungen und Überwachungssysteme anzupassen. Ohne hoheitliche Aufsicht, die gute Praktiken

Box 5. Rahmenbedingungen verbessern den Zugang und sichern Kundenschutz

Die Versicherungsaufsichtsbehörde auf den **Philippinen** führte eine spezielle Regulierung für mitgliederbasierte Mikroversicherer („Microinsurance Mutuals“ oder Gegenseitigkeitsvereine) ein. Diese Versicherer bieten einfache Produkte für arme Haushalte an. Sie wurden meist von Mikrofinanzinstitutionen gegründet und sind nicht einkommenssteuerpflichtig. Im Vergleich zu kommerziellen Versicherungsunternehmen erfordert dieses Modell eine deutlich geringere Kapitalbasis. Sie sichern nach nur zwei Jahren bereits über zwei Millionen arme Versicherungsnehmer ab.

Sind Versicherer nicht staatlich überwacht, können sich leicht Misswirtschaft oder Betrug einschleichen. Keine Lizenz zu haben bedeutet, dass ein Versicherer sich für den Fall von großen Katastrophen nicht rückversichern und so nicht das Risiko mit anderen Versicherern teilen kann. Mit der speziellen Lizenz für Mikroversicherer können sich kleine Versicherer formalisieren und unterliegen somit der staatlichen Überwachung, was Qualität und Nachhaltigkeit sichert.

Llanto et al (2008)

sicherstellt und Kunden aufklärt, birgt ein zunehmendes Angebot das Risiko der Vernachlässigung des Kundenschutzes.

- **Strategien und Gesetze des Finanzsektors sind nicht mit anderen Politikbereichen wie Sozialpolitik, Gesundheitspolitik und Genossenschaftspolitik abgestimmt.** Die Wechselwirkungen dieser Politikbereiche mit dem Finanzsektor erfordern eine kohärente Bearbeitung. Problematisch ist beispielsweise die Regulierung und Überwachung von Genossenschaften, Krankenversicherern und Gegenseitigkeitsvereinen außerhalb der Versicherungsaufsicht, sofern die zuständigen Behörden Standards und Praktiken anwenden, die nicht die Werthaltigkeit der Produkte und Nachhaltigkeit der Anbieter sicherstellen. Umgekehrt kann eine Überregulierung, das heißt zu hohe Standards, das Aus für gemeinde- oder mitgliederbasierte Versicherer bedeuten.
- **Regulierungen und Überwachungsmechanismen** sind auf kommerzielle Versicherer, die Produkte für höhere Kundensegmente anbieten, zugeschnitten und ermöglichen es informellen Versicherern oft nicht, sich zu formalisieren. Auch motivieren sie kommerzielle Versicherer kaum, arme Menschen einzubeziehen. Sie erlauben keine speziellen Vertriebsmodelle, zum Beispiel über Mikrofinanzinstitutionen, Postämter oder Stromversorger. Auch Neugründungen von Mikroversicherern werden nicht erleichtert. Die Versicherungsaufsicht ist für diese neuen Aufgaben meist nicht angemessen ausgestattet. Zudem gibt es noch keine globalen Standards und Richtlinien, die als Orientierung dienen könnten.

Bei der **Frage nach Subventionen** gilt grundsätzlich, dass Subventionen der Versicherungsprä-

mien Risiken wie Marktverzerrung und Mitnahmeeffekte bergen. Trotzdem können sie eingesetzt werden, wenn sich dadurch die Reichweite von Mikroversicherungen signifikant erhöht und insbesondere marginalisierte Bevölkerungsgruppen, wie HIV-Infizierte, oder sehr arme Menschen dadurch erreicht werden können. In diesem Fall müssen die Subventionen so gestaltet sein, dass die genannten unintendierten Nebenwirkungen minimiert werden. Sinnvoll sind Subventionen insbesondere für kapazitätsbildende Maßnahmen bei Anbietern, Dienstleistern oder öffentlichen Stellen, wie Aus- und Fortbildungen, und die Finanzierung öffentlicher Güter, wie die Bereitstellung von Daten für Versicherungsgesellschaften, oder auch für Informationskampagnen über Zweck und Bedeutung von Versicherungen für arme Haushalte.

(2) **Spezialisierte Dienstleister (Mesoebene)**

Zu den Dienstleistern zählen Verbände, Netzwerke, Aktuarien (Versicherungsmathematiker), Marktforscher, Wirtschaftsprüfer, Informationstechnologieanbieter, Beratungsfirmen, Aus- und Fortbildungsinstitute, Forschungseinrichtungen, Datenverwalter und Rückversicherer. Ihre Dienste sind zur Unterstützung von Versicherern notwendig.

In einigen Ländern sind spezialisierte Dienstleister entstanden, wie die philippinische Organisation RIMANSI, die Mikroversicherer in Asien unterstützt und die Anpassung von Regulierungsrahmen fördert. Dienstleister aus dem Versicherungs- und Mikrofinanzbereich setzen das Thema Mikroversicherungen zunehmend auf ihre Agenda, sind jedoch nicht auf den wachsenden Bedarf eingestellt. Die Herausforderung besteht also darin, dass **neue spezialisierte Dienstleister entstehen und existierende Dienstleister der Versicherungswirtschaft oder des Mikrofinanzsektors motiviert werden, Mikroversicherungen in ihr Leistungsangebot einzuschließen.**

Box 6. Index-basierte Versicherungen geben Kleinbauern Sicherheit

Die Erträge von Kleinbauern sind durch vielfältige Risiken gefährdet, zum Beispiel kann eine Dürre oder Überflutung ihre gesamte Ernte zerstören. Selbst wenn die Jahresernte sicher eingebracht werden kann, können starke Preisschwankungen an den Märkten dazu führen, dass die hart erarbeitete Ernte nur mit Verlust verkauft werden kann. Versicherungen für diese Risiken existieren kaum, da es für Versicherer sehr kostenintensiv ist diese anzubieten. Um Betrugsfälle zu vermeiden wird üblicherweise jeder gemeldete Schaden einzeln geprüft. Die hohen Kosten stehen jedoch in keinem Verhältnis zu den niedrigen Prämien, die Kleinbauern zahlen können. Agrarversicherungen sind aus diesem Grund typischerweise hoch subventioniert, weshalb die Nachhaltigkeit oft in Frage gestellt ist.

Indexbasierte Versicherungen bieten hier eine innovative Alternative. Die Auszahlung ist nicht an eine Einzelfallprüfung, sondern an den Eintritt eines bestimmten Ereignisses gekoppelt. Beispielsweise werden alle Versicherungsnehmer in einem Gebiet entschädigt, wenn in diesem Gebiet zu wenig oder zu viel Regen fällt. Der Index ist in diesem Fall der gemessene Niederschlag an einem definierten Messpunkt. Eine Herausforderung bei indexbasierten Versicherungen ist, dass in Infrastruktur investiert werden muss, das heißt in ein flächendeckendes Netz von Wetterstationen. Weitere mögliche Indexe sind beispielsweise die Preise auf den Märkten, um so die Bauern gegen Preisvolatilitäten abzusichern.

(3) Anbieter (Mikroebene)**Die Herausforderungen für Versicherer und Vermittler unterscheiden sich je nach Typus.**

Gemeinde-basierte und genossenschaftliche Versicherer sind zielgruppennah und erreichen arme Menschen auch in abgelegenen Gebieten. Oft haben sie aber ein eingeschränktes Angebot und Einzugsgebiet und weisen Schwächen in ihrer Organisation und Eigentümerstruktur auf. Kommerzielle Versicherer sind selten darauf eingerichtet untere Kundensegmente zu bedienen. Neugründungen werden durch Kapitalmangel und fehlende Managementenerfahrung behindert.

Zu den **Herausforderungen, die alle Anbieter betreffen, gehören Produktentwicklung, neue Abwicklungsmechanismen, Vermarktungsstrategien und Fortbildungen.** Neue Produkte und Vertriebskanäle werden vielerorts getestet, allerdings ist hier der Lern- und Innovationsbedarf groß. Die verpflichtende, kreditgebundene

Lebensversicherung, die einen Großteil der heutigen Mikroversicherungen ausmacht, ist ein verbreitetes Produkt. Sie sollte in Bezug auf Transparenz und Freiwilligkeit verbessert werden. Der Trend geht allerdings hin zur Lebensversicherung, die mehr leistet als die Rückzahlung der ausstehenden Kreditsumme.

Das Angebot an weiteren Produkten wächst, wie der Lebensversicherung, die nicht an einen Kredit gekoppelt ist, oder Policen die zudem auch Unfall- und Invaliditätsschutz beinhalten. Auch Sachversicherungen und kombinierte Produkte, die mehrere Risiken wie Leben, Unfall und Gebäudeschaden bündeln, sowie Pensionsprodukte nehmen langsam zu.⁷ Index-basierte Versicherungen gegen verschiedene Wetterrisiken für flutgefährdete Gebiete oder für die Landwirtschaft gehören ebenfalls dazu (Box 6).

Krankenversicherungen sind für die Bevölkerung wichtig und treffen auf großes Interesse bei

⁷ McCord et al (2007)

armen Menschen. Jedoch sind meist die Beiträge für viele Menschen zu teuer, oder die Leistungen zu eingeschränkt. Subventionierte Programme sind oft mit vielen Schwächen behaftet und langfristig für den Staat kaum finanzierbar. Insbesondere nützen Krankenversicherungen dann, wenn qualitative Gesundheitsdienste verfügbar sind. Diese Verfügbarkeit sicherzustellen ist in Entwicklungsländern eine große Herausforderung. Das Leistungspaket muss so gestaltet sein, dass es wichtige Risiken absichert, und der Beitrag für Arme finanzierbar ist. Auch ist die Bedrohung, die von Epidemien auf Gesundheitssysteme ausgeht, in Betracht zu ziehen. Aufgrund dieser Herausforderungen kann es sein, dass Mikroversicherungen im Gesundheitsbereich in einzelnen Partnerländern keinen geeigneten Förderansatz darstellen.

Einfache Mikroversicherungsprodukte wie die Lebensversicherung haben sich für arme Haushalte bereits als geeignet erwiesen. Derzeit wer-

den zahlreiche Innovationen mit komplexeren Produkten wie Sach-, Pensions- oder Krankenversicherungen getestet. Je nach Komplexität stellen sie unterschiedliche Anforderungen an ihre Anbieter. Junge Mikroversicherer steigen meist mit Lebens- oder Krankenversicherungen ein. Erfahrenere bieten Sachversicherungen, Kapitallebensversicherungen oder Pensionsprodukte an.

Der Weg zu einem breiten und nachhaltigen Angebot an wirksamen Mikroversicherungen, die mit einem marktwirtschaftlichen Ansatz bereitgestellt werden, ist noch weit. Herausforderungen bestehen wie beschrieben auf allen Ebenen des Finanzsystems und reichen teilweise in andere Politikbereiche (wie Soziale Sicherung und Sozialpolitik) hinein. Dies erfordert innovative politische, technische und organisatorische Lösungen sowie ein engagiertes Zusammenspiel aller Akteure in den Partnerländern, auf globaler Ebene sowie bei den internationalen Entwicklungsagenturen.

4. Strategie für die deutsche Entwicklungspolitik

Die massive Verbreitung von wirksamen Mikroversicherungen erfordert in vielerlei Hinsicht neue Wege. Privatsektor, Partnerregierungen und Institutionen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit entwickeln derzeit in vielen Ländern innovative Ansätze zu Themen wie Kundenschutz, Produktentwicklung, Vertrieb, Verwaltung, Regulierung und Aufsicht sowie Integration in staatliche Programme und der politischen Rahmenbedingungen. Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit kann hier einen signifikanten Beitrag leisten (Box 7).

Die Akteure der deutschen entwicklungspolitischen Zusammenarbeit können, **aufbauend auf ihre Finanzierungs- und Beratungsansätze aus der Mikrofinanzierung**, Synergien nutzen. Beide Sektoren, die Mikrofinanzierung und die Mikroversicherung, arbeiten in den Partnerländern mit gleichen (Finanzministerium, Zentralbank, Mikrofinanzverbände) oder ähnlichen Institutionen (Versicherungsaufsicht, Versicherungsverbände, Mikrofinanzinstitutionen, Genossenschaften).

Im Sinne einer interdisziplinären Verknüpfung der Förderstrategien können die Akteure der deutschen entwicklungspolitischen Zusammenarbeit verschiedener Sektoren ihre entwicklungspolitischen Ansätze im Hinblick auf Mikroversicherungen gemeinsam wirksamer gestalten. Dies trifft vor allem für die Soziale Sicherung, aber auch für Gesundheitsförderung, Ernährungssicherung, Agrarförderung, ländliche Entwicklung, Kleinunternehmensförderung, Katastrophenvorsorge und Maßnahmen zur Abfederung des Klimawandels zu. Insbesondere bei der Sozialen Sicherung sind Mikroversicherungen ein zentrales Instrument des systemischen Förderansatzes, zum Beispiel bei der Förderung gemeindebasierter Krankenversicherer. Die Instrumente dieser Sektoren können mit der Finanzsystementwicklung kombiniert werden.

Mikroversicherungen wirken effektiv im Zusammenspiel mit den anderen armutsrelevanten Finanzdienstleistungen und Finanzsektorbereichen. So können Versicherungsprämien auf dem Sparkonto angespart und abgebucht werden, ein funktionierendes Zahlungsverkehrssystem ermöglicht den Geldfluss zwischen Versicherer und Kunde, Versicherungen helfen Kreditrisiken in der Agrarfinanzierung zu reduzieren. Mikroversicherungen sind deshalb in die Finanzsektorentwicklung der Partnerländer zu integrieren.

Die internationale Vernetzung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit mit anderen Gebern und internationalen Experten ermöglicht effizientere Interventionen. So kann die Zusammenarbeit mit anderen Förderern wie bi- und multilateralen Institutionen, Stiftungen, sowie dem *Microinsurance Network* und dem Internationalen Spitzeninstitut der Versicherungsaufsichtsbehörden *IAIS* durch Austausch und gemeinsame Projekte weiter verbessert werden. Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit, die maßgeblich zum internationalen Dialog und zur Instrumentenentwicklung beiträgt, kann ihr Engagement auch hier ausbauen (siehe Box 8).

Interventionsebenen

Aufbauend auf dem Sektorkonzept Finanzsystementwicklung sowie auf den bisherigen Erfahrungen in der Förderung von Mikroversicherungen arbeiten die Akteure der deutschen entwicklungspolitischen Zusammenarbeit auf den unterschiedlichen Ebenen des Finanzsystems: Damit wird sichergestellt, dass Mikroversicherungen ihre volle Wirkung entfalten können. Durch die ganzheitliche Förderung der **drei Interventionsebenen**

Box 7. Projektbeispiele

- 1. Microinsurance Innovations Project Philippinen:** Arme Haushalte haben nur sehr eingeschränkt Zugang zu Versicherungsprodukten und öffentlichen sozialen Sicherungsprogrammen. Dies verringert ihre Entwicklungsmöglichkeiten und erhöht die Gefahr der Verarmung und das soziale Konfliktpotenzial. Ziel des Vorhabens ist die Risikoabsicherungsmöglichkeiten armer Menschen zu verbessern. Zielgruppe sind insbesondere die zwei Millionen Menschen, die derzeit von Microinsurance Mutuals erreicht werden, sowie die Kunden der Mikrofinanzinstitutionen. Das Projekt arbeitet im Finanzsektor und im Bereich Soziale Sicherung. Die Rahmenbedingungen und Politikinstrumente im Bereich Versicherungen und Krankenversicherung werden verbessert. Dienstleister werden in die Lage versetzt, ihre Aufgaben in der Aus- und Fortbildung, Transparenz, Datensammlung, Forschung, Rückversicherung und Produktentwicklung effizient, konfliktsensibel und nachhaltig wahrzunehmen. Bei den Anbietern sowie auf Kundenebene werden Maßnahmen im Bereich Produktentwicklung und Stimulierung der Nachfrage durchgeführt. Das Vorhaben begann Anfang 2009 und arbeitet mit zahlreichen nationalen Partnern zusammen wie Finanzministerium, Versicherungsaufsicht, dem Dienstleister RIMANSI und dem staatlichen Krankenversicherer PhilHealth, Versicherern wie den Microinsurance Mutuals und mit Mikrofinanzinstitutionen.
- 2. LeapFrog Microinsurance Fund:** Leapfrog ist der weltweit erste Fonds, der sich auf die Gründung und den Aufbau von Mikroversicherungsgesellschaften spezialisiert. Ziel des Fonds ist es, 25 Millionen Arme in ausgewählten Ländern Afrikas und Asiens mit nachhaltigen, effizienten und zielgruppenadäquaten Versicherungsleistungen zu versorgen und damit einen Beitrag zu leisten zur Absicherung elementarer Lebensrisiken wie hohe Krankheitskosten, Tod des Hauptverdieners und Verlust von Wohnstatt oder Ernte. Das Geschäftsmodell des Fonds sieht vor, in den Zielländern Risikokapital und spezialisiertes Know-how bereitzustellen für Joint Ventures mit etablierten kommerziellen privaten Versicherungsgesellschaften und Mikrofinanzinstitutionen oder anderen geeigneten Vertriebsstrukturen sowie Investitionen in junge, wachstumsstarke, schon bestehende Mikroversicherungsinstitutionen zu tätigen. Neben der deutschen EZ sind verschiedene weitere europäische und internationale Akteure an der Gründung des Fonds beteiligt, wie zum Beispiel EIB, FMO und Acción. Für weitere Info siehe www.leapfroginvest.com
- 3. Soziale Sicherung für Arme in Indien, Indonesien und Laos:** Ausgangspunkt für das Public Private Partnership zwischen UNDP, Allianz und GTZ war eine gemeinsame Studie, welchen Risiken arme Menschen ausgesetzt sind und welche Strategien sie benötigen, um mit diesen Risiken umzugehen. Basierend auf den Ergebnissen wurden drei Produktlinien für arme Menschen für Indien und Indonesien entwickelt. In Indonesien wurde eine Kreditlebensversicherung entwickelt, die über Mikrofinanzinstitutionen und lokale Banken im Rahmen eines Kreditprogramms vertrieben wird. Im Todesfall übernimmt diese Mikro-Lebensversicherung die noch ausstehenden Kreditraten und zahlt zusätzlich eine Kompensation, damit die Hinterbliebenen nicht in Armut verfallen. Bislang konnte das Produkt mehr als 75.000 mal verkauft werden. In Indien werden zwei Hinterbliebenenprodukte, bei denen die Lebensversicherung mit einem Sparplan verbunden ist, gemeinsam mit einer indischen NRO, Mikrofinanzinstitutionen und lokalen Banken vertrieben, bisher an mehr als 1 Millionen Menschen. Ein Krankenversicherungsprodukt, das unter anderem eine Entschädigung im Fall eines Krankenhausaufenthaltes vorsieht, wurde erfolgreich entwickelt und bislang mehr als 100.000 mal verkauft. Der Allianz zufolge ist das Mikroversicherungsgeschäft in Indien profitabel und kann expandieren.

Box 8. Die Access to Insurance Initiative

Die vom BMZ gemeinsam mit dem Internationalen Spitzeninstitut der Versicherungsaufsichtsbehörden (International Association of Insurance Supervisors) sowie Weltbank, FinMark Trust, ILO gemeinsam ins Leben gerufene „Access to Insurance Initiative“ verbessert die regulativen Rahmenbedingungen für Mikroversicherungen in zahlreichen Partnerländern. Sie arbeitet in Partnerschaft mit unterschiedlichen Gebern und in enger Zusammenarbeit mit nationalen Versicherungsaufsichtsbehörden oder ihren regionalen Verbänden. Zu den Kernbereichen der Initiative zählen – umgesetzt in regionalen, nationalen aber auch globalen Aktivitäten – Wissensgenerierung, Dialog, Entwicklung von Standards und Instrumente des Capacity Development. Für weitere Informationen siehe www.access-to-insurance.org.

- Rahmenbedingungen (Sektorstrategien, Regulierung und Überwachung; Makroebene)
- Dienstleister und öffentliche Güter (Mesoebene) und
- Vermittler und Versicherer (Mikroebene)

können Strukturverbesserungen im Finanzsystem insgesamt angestoßen und damit Mikroversicherungen nachhaltig angeboten werden und breit wirken.

Die folgende Übersicht (Abbildung 1) veranschaulicht die für die deutsche Entwicklungspolitik vorgeschlagenen **Interventionen** auf den drei Ebenen des Finanzsystems.

Ziel der deutschen entwicklungspolitischen Zusammenarbeit und ihrer Maßnahmen ist es, einer möglichst großen Anzahl armer Menschen den dauerhaften Zugang zu werthaltigen Mikroversicherungsprodukten zu ermöglichen. Damit wird ein wichtiger Beitrag zur sozialen und ökonomischen Absicherung armer Menschen geleistet.

Die Förderung des **Kundenschutzes und der Anpassung von Produkten und Serviceleistungen für Frauen** sind Querschnittsaufgaben, bei denen alle Akteure mitarbeiten. Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit kann sie als Moderator zusammenbringen und zum Beispiel einen Verhal-

tenskodex oder Verbraucherschutzkampagnen fördern, die von öffentlichen und privaten Akteuren umgesetzt werden. Denkbar ist auch die Unterstützung bei der Entwicklung von Informationsmaterial für Frauen und Produkten, die auf Frauen zugeschnitten sind.

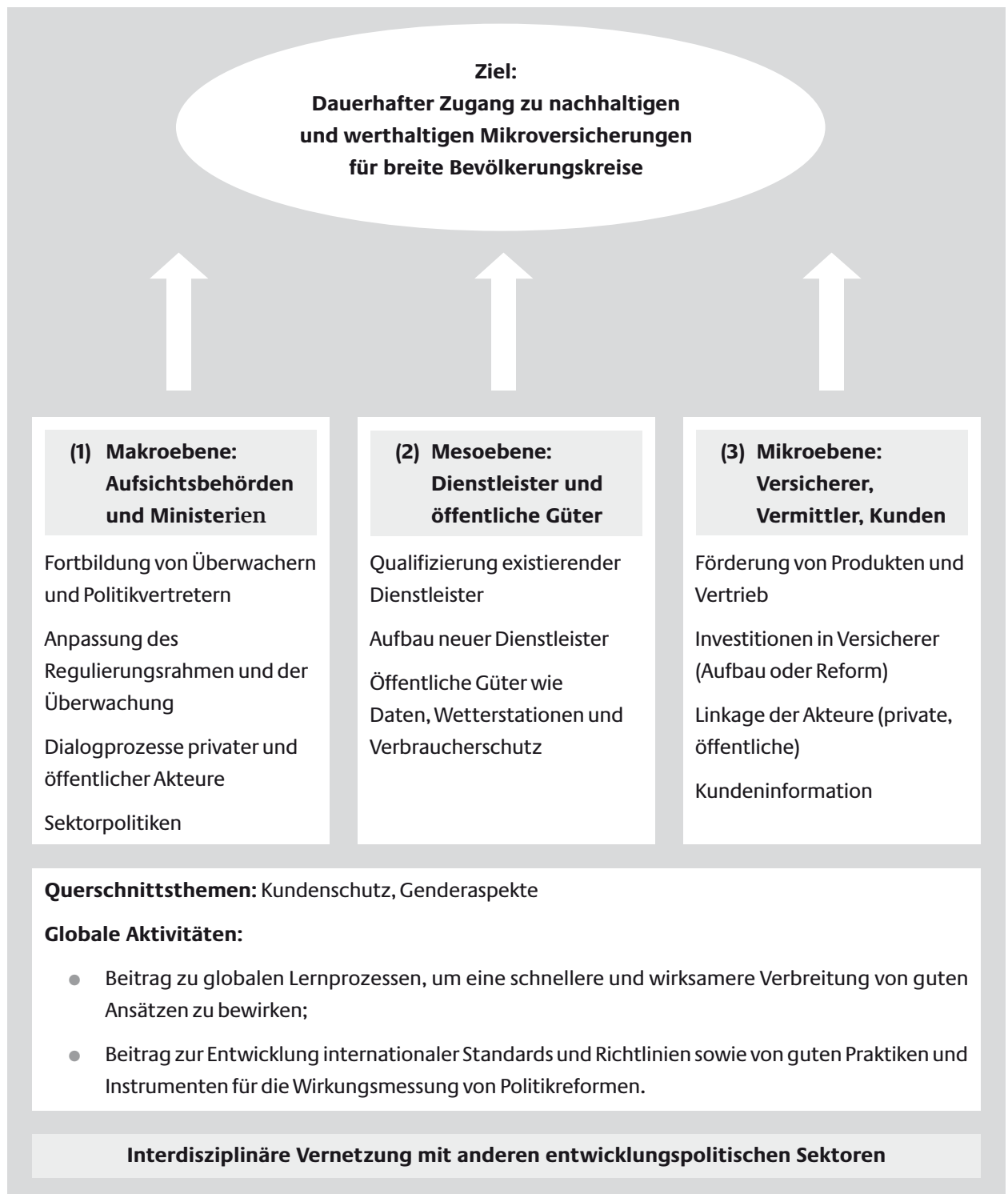
Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit

Je nach Landeskontext sollen Förderaktivitäten ausgewählt werden, die in Abbildung 1 beispielhaft, und umfassend in Anlage 2 dargestellt sind. Auswahlkriterien sind die Partnernachfrage sowie Aspekte der Geberharmonisierung im Sinne komplementärer Engagements:

Folgende Instrumente der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit sind hierbei relevant:

- Capacity Development über Personelle Zusammenarbeit (seitens der Technischen Zusammenarbeit) für Ministerien und öffentliche Institutionen wie Aufsichtsbehörden, Dienstleister sowie Versicherer und Vermittler;
- Finanzielle Instrumente (seitens der Finanziellen Zusammenarbeit) wie Darlehens- und Finanzierungsbeiträge, Eigenkapitalbeteiligungen mit begleitender Beratung, sowie Aus- und Fortbildung

Abbildung 1: Beispiele für Förderansätze auf den Ebenen des Finanzsystems



- Public-Private-Partnerships zur Einbindung der Privatwirtschaft und zum Wissenstransfer.

Im Zusammenspiel mit globalen Akteuren trägt die deutsche Entwicklungszusammenarbeit zu übergreifenden Lernprozessen, guten Praktiken, Standards und Wirkungsmessung bei.

Prinzipien für die Umsetzung

Folgende Prinzipien für die Umsetzung fassen die beschriebene Strategie zusammen und stellen sicher, dass die Förderaktivitäten effizient und wirksam gestaltet werden:

- (1) **Mikroversicherungen sind integraler Bestandteil des Finanzsektors.** So wird die Qualität von Anbietern und Produkten sichergestellt und es werden Synergien mit anderen Bereichen der Finanzsektorförderung genutzt.
 - (2) **Qualitätsmerkmale von wirksamen Mikroversicherungen** wie finanzielle Tragfähigkeit, Nachfrageorientierung und Breitenwirksamkeit sind handlungsleitend und werden mit entsprechenden Indikatoren gemessen.
 - (3) Der Förderung liegt ein **ganzheitlicher Mehrebenenansatz** zu Grunde. Dies bedeutet nicht, dass durch die deutsche entwicklungspolitische Zusammenarbeit jedes Land auf allen drei Ebenen gleichzeitig unterstützt werden muss. Vielmehr werden je nach Problemlage, Partnernachfrage und anderer Geberengagements Förderaktivitäten aus den drei Interventionsebenen ausgewählt und miteinander kombiniert.
 - (4) Der Förderansatz basiert **auf einem marktwirtschaftlichen Ansatz**, bei dem Wettbewerb und Kostendeckung gefördert werden. Dies gilt auch für nicht-kommerziell orientierte Versicherer wie Gegenseitigkeitsvereine und staatliche Versicherer.
 - (5) **Sektorpolitiken werden kohärent gestaltet**, indem Mikroversicherungen im Rahmen der Finanzsektorpolitik, Sozialpolitik und Politik der Sozialen Sicherung, Agrar-
- politik usw. einheitlich auf Nachhaltigkeit und Zugangsverbesserung ausgerichtet werden.
- (6) Interventionen setzen auf der möglichst niedrigsten Ebene an (**Subsidiaritätsprinzip**). Dies beinhaltet unter anderem, dass der Staat nur dort aktiv wird, wo andere Akteure keine Lösungen anbieten können.
 - (7) **Marktverzerrungen und Mitnahmeeffekte als Nebenwirkungen von öffentlichen Prämiensubventionen** sollten grundsätzlich vermieden oder zumindest minimiert werden. **Quersubventionen** sind allein eine unternehmenspolitische Entscheidung der Versicherer.
 - (8) **Kundenschutz, inklusive „financial literacy“** wird von öffentlichen und privaten Akteuren gefördert. Kundenschutz trägt dazu bei, eine gesunde Marktentwicklung sicher zu stellen, in dem arme Haushalte in Bezug auf Mikroversicherungen motiviert werden und sie das Vertrauen darüber erhalten, dass nachhaltige Produkte angeboten werden.
 - (9) Die Wirksamkeit von Mikroversicherungen wird durch die **Anpassung an die speziellen Bedürfnisse von Frauen** erhöht.
 - (10) **Die internationale Vernetzung trägt zu mehr Effizienz und Qualität bei.** Sie wird im Sinne der Geberharmonisierung und zur Entwicklung von „best-practice“, Standards und Richtlinien sowie deren Verbreitung genutzt.

Anlage 1

Was macht Mikroversicherungen kundengerecht?
Kleine Versicherungssummen machen die Versicherung attraktiv, da sie auch für Niedrigeinkommensgruppen leistbar sind und doch wirksame Absicherung bieten.
Gruppenversicherungen reduzieren Transaktionen und verringern die Kosten für Kunden und Versicherer.
Aufklärung über Versicherungen in lokaler Sprache und mit einfachen Methoden steigert Verständnis und Vertrauen der Kunden.
Verständliche Policen, einfaches Produktdesign und keine Zugangsvoraussetzungen wie Voruntersuchungen senken administrative Kosten und erleichtern den Vertrieb.
Kombinierte Produkte , die mehrere Risiken abdecken, verringern die Transaktionskosten für Versicherer und Versicherte.
Flexible Prämienzahlungen passen sich an den cash-flow der Familie an und ermöglichen es dieser, dann die Prämie zu zahlen, wenn Geld verfügbar ist.
Zahlungserinnerungen und andere Anreize im Produktdesign und beim Service verbessern die Verbleiberate.
Ein eingebauter Sparanteil oder Police mit Teilrückvergütung, falls kein Schadensfall eintritt, ist Anreiz im Programm zu bleiben.
Versicherungsvermittler , die nahe am Kunden sind und sein Vertrauen genießen, sind unabdingbar.
Eine unbürokratische Schadensbearbeitung in wenigen Tagen schafft Vertrauen in Produkte und Anbieter.

Anlage 2

Übersicht über Interventionsbereiche, Partner und Förderaktivitäten

Interventionsbereiche/Partner	Förderaktivitäten der EZ-Akteure im Bereich Finanzsystementwicklung
1 - Rahmenbedingungen wie Finanzsektorstrategie, Steuergesetze, Regulierung und Überwachung (Makroebene)	
Versicherungsaufsicht und andere Aufsichtsbehörden Finanz- und andere Ministerien	<ul style="list-style-type: none"> ● Begleitung von Sektorreformen und Beitrag zur Harmonisierung der . Sektorpolitiken (zum Beispiel Finanzsektor und Sozialpolitik), Integration von Mikroversicherungen in Finanzsektorpolitik und mit anderen relevanten Politikbereichen ● Harmonisierung der Aufsichtsbereiche (zum Beispiel Genossenschaften und Finanzsektor) ● Aus- und Fortbildung von Versicherungsaufsichtsbehörden und Politikern ● Anpassung von Gesetzen, Normen, Standards und Überwachung <ul style="list-style-type: none"> ■ Integration von nichtregulierten Versicherern ■ Motivation von regulierten Versicherern ■ Öffentliche Maßnahmen zum Verbraucherschutz
2 - Aufbau von neuen und Qualifizierung von bestehenden Dienstleistern (Mesoebene)	
Verbände und Netzwerke Trainingsinstitut Hochschulen, Forschungszentren Rückversicherer Spezialisierte Dienstleister wie Aktuarien, Prüfer, Marktforscher, Schadensgutachter und Beratungsfirmen	<ul style="list-style-type: none"> ● Förderung von Verbänden und Netzwerken (zum Beispiel Neugründung, Selbstregulierung, Kundenschutz, Studien, Datensammlung, Informationsverbreitung) ● Qualifizierung von Aus- und Fortbildungseinrichtungen ● Förderung der Anbindung von Mikroversicherern an Rückversicherer, gegebenenfalls Aufbau von spezialisierten Rückversicherern ● Qualifizierung von spezialisierten Dienstleistern ● Finanzierung von Investitionen in privatwirtschaftliche Institutionen, wie zum Beispiel Beteiligungen an Rückversicherern oder Trainingsinstituten ● „Versicherungsinfrastruktur“ zum Beispiel Wetterstationen
3 - Entwicklung neuer Produkte und Vertriebswege, Aufbau von Versicherern und Reform bestehender Versicherer, Linkages, Kundeninformation und Verbraucherschutz, Eigenkapitalbeteiligungen (Mikroebene)	
Kommerzielle Versicherer Gemeinde- und mitgliederbasierte Versicherer Versicherungsvereine Staatliche Versicherer Nichtregierungsorganisationen und MFIs Makler, Agenten und andere Intermediäre	<p>Finanzierung von Investitionen in privatwirtschaftliche Versicherer (Eigenkapitalbeteiligungen) für Neugründungen von Mikroversicherern oder in bestehende Versicherer</p> <p>Technische Förderung beziehungsweise investitionsbegleitende Maßnahmen für die Formalisierung von nichtregulierten Versicherern, Konsolidierung/Reform bestehender Versicherer, Ausweitung des Produktportfolios, Erschließung neuer Vertriebswege</p> <p>Technische Förderung von gemeinde- und mitgliederbasierten Versicherern</p> <p>Förderung von Linkages von Rückversicherern mit Versicherern, und Intermediären (wie MFIs) und Versicherern</p> <p>Maßnahmen zur Verbesserung des Verbraucherschutzes</p> <p>Verknüpfung von Mikroversicherern oder Mikrofinanzinstitutionen mit staatlichen sozialen Sicherungssystemen und Instrumenten der Sozialen Sicherung (zum Beispiel Sozialtransfers)</p>

4 - Globale Akteure und konzeptionelle Aktivitäten	
Microinsurance Network IAIS Weltbank, ILO, UNDP/UNCDF, IFAD, IADB, ADB und andere Überregionale private und öffentliche Initiativen (zum Beispiel Geneva Association, Financial Access Initiative, MFW4A) ICMIF Fonds und andere Investoren Forschungsinstitute	Überregionaler Fachaustausch (Publikationen, Konferenzen, Workshops, Dialogseminare) Studien, Forschung, Statistiken, Datensammlung Erarbeitung von internationalen Standards und Richtlinien und „best-practice“ Beteiligungen an überregionalen spezialisierten Investmentfonds oder Holdings Kundenschutz als Querschnittsthema Kohärenz mit anderen Politikbereichen und Zusammenarbeit mit anderen entwicklungspolitischen Sektoren

Literaturverzeichnis

CGAP (2006): Good Practice Guidelines for Funders of Microfinance, Microfinance Consensus Guidelines, 2nd edition, Washington D.C. Verfügbar unter:
<http://www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.9.2746/>

CGAP Working Group on Microinsurance; IAIS (2007): Issues in Regulation and Supervision of Microinsurance, Basel.

Llanto, G.; Portula, D.; Wiedmaier-Pfister, M.; Wipf, J. (2008): GTZ Microinsurance Innovations Project Philippines Appraisal Mission Report, GTZ.

Llanto, G.; Geron, M.P.; Almario, J. (2008): Making insurance markets work for the poor: Policy, regulation and supervision: Philippines case study, RIMANSI research document prepared for the CGAP Working Group on Microinsurance.

Loewe, Markus (2009): Soziale Sicherung, informeller Sektor und das Potenzial von Kleinstversicherungen, Nomos, Baden-Baden.

Hammond, A. L. et al (2007): The Next 4 Billion, Market Size and Business Strategy at the Base of the Pyramid, IFC, World Resources Institute (Hrsg.).

McCord, M.J.; Roth, J.; Liber, D. (2007): The Landscape of Microinsurance in the World's 100 Poorest Countries, Microinsurance Centre (Hrsg.), Verfügbar unter: <http://www.microfinancegateway.org/>

Sinha, S.; Sagar, S., (2008): Making insurance markets work for the poor: Policy, regulation and supervision: India case study, M-CRIL research document prepared for the CGAP Working Group on Microinsurance.

Tran, N.; Yun, T. S. (2004): Good and Bad Practises Case Studies No.3. – TYM's mutual assistance fund Vietnam, CGAP Working Group on Microinsurance (Hrsg.). Verfügbar unter:
<http://www.microfinancegateway.org/>

World Bank (2001): Attacking Poverty - World Development Report 2000/2001, The World Bank, Oxford University Press, New York.

World Bank (2008): Finance for All, Policies and Pitfalls in Expanding Access, A World Bank Policy Research Report. The World Bank, Washington, D.C.

Herausgeber

**Bundesministerium für wirtschaftliche
Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)**

Dienstsitz Bonn

Dahlmannstraße 4

53113 Bonn

Tel. +49 (0) 228 99 535 - 0

Fax +49 (0) 228 99 535 - 35 00

Dienstsitz Berlin

Stresemannstraße 94

10963 Berlin

Tel. +49 (0) 30 18 535 - 0

Fax +49 (0) 30 18 535 - 25 01

poststelle@bmz.bund.de

www.bmz.de

Redaktion Martina Wiedmaier-Pfister, Brigitte Klein, Hendrik Denker
Referat Wirtschaftspolitik; Finanzsektor

Jutta Wagner

Referat Entwicklungspolitische Informations- und Bildungsarbeit

Verantwortlich Susanne Dorasil
Referat Wirtschaftspolitik; Finanzsektor

Klaus Krämer

Referat Entwicklungspolitische Informations- und Bildungsarbeit

Stand Mai 2009

