



Bundesministerium für  
wirtschaftliche Zusammenarbeit  
und Entwicklung

# Sektorstrategie Finanzsystementwicklung

BMZ-PAPIER 01 | 2016  
STRATEGIEPAPIER



[bmz.de](http://bmz.de)



# Inhalt

<b>ZUSAMMENFASSUNG</b>	<b>4</b>
<b>I. ALLGEMEINE ZIELSETZUNG UND PROGRAMMATIK DER DEUTSCHEN ENTWICKLUNGSPOLITIK SOWIE FUNKTIONEN SEKTOR- UND ÜBERSEKTORALER KONZEPTE UND STRATEGIEN</b>	<b>5</b>
<b>II. STRATEGIEPAPIER FINANZSYSTEMENTWICKLUNG</b>	<b>7</b>
<b>1 DEFINITION UND ALLGEMEINE ENTWICKLUNGSPOLITISCHE BEDEUTUNG</b>	<b>7</b>
1.1 DEFINITION UND ABGRENZUNG DES FINANZSYSTEMS	7
1.2 ENTWICKLUNGSPOLITISCHE BEDEUTUNG DES FINANZSYSTEMS	7
<b>2 SITUATIONSANALYSE, ENTWICKLUNGSPOTENZIALE UND -HEMMNISSE</b>	<b>9</b>
2.1 AUSGANGSLAGE	9
2.2 BISHERIGE ERFAHRUNGEN UND AKTUELLE ENTWICKLUNGEN	10
<b>3 ZIELSETZUNG UNSERES ENGAGEMENTS IM FINANZSEKTOR</b>	<b>11</b>
3.1 ZIELSETZUNG	12
3.2 FÖRDERGRUNDSÄTZE	13
3.3 KOMPARATIVE VORTEILE DER DEUTSCHEN EZ	15
<b>4 ANGESTREBTE WIRKUNGEN UND HANDLUNGSANSÄTZE</b>	<b>17</b>
4.1 ANGESTREBTE SEKTORSPEZIFISCHE UND SEKTORÜBERGREIFENDE WIRKUNGEN UND WIRKUNGSKETTEN	17
4.2 HANDLUNGSANSÄTZE: INSTRUMENTE UND VERFAHREN	18
4.2.1 BISHERIGE LERNERFAHRUNGEN	18
4.2.2. MIKROEBENE: FÖRDERANSÄTZE ZUM AUFBAU UND ZUR STÄRKUNG VON FINANZINSTITUTIONEN	19
4.2.3. MESOEBENE: FÖRDERUNG DER FINANZINFRASTRUKTUR	22
4.2.4 MAKROEBENE: FÖRDERUNG DER RAHMENBEDINGUNGEN, REGULIERUNG UND ÜBERWACHUNG DES FINANZSYSTEMS	23
4.2.5 INSTRUMENTENVIELFALT	24
<b>ANLAGE 1 ZUSAMMENFASSENDER DARSTELLUNG DER EZ-FÖRDERANSÄTZE</b>	<b>26</b>
<b>ANLAGE 2 WESENTLICHE INTERNATIONALE FINANZSEKTORSTANDARDS UND REGULIERUNGSANSÄTZE</b>	<b>32</b>
<b>ANLAGE 3 KREDITGARANTIEFONDS</b>	<b>37</b>

## Zusammenfassung

Der Finanzsektor nimmt eine Schlüsselrolle für Entwicklung im weitesten Sinne ein und ist daher von zentraler entwicklungspolitischer Bedeutung. Ein funktionsfähiges Finanzsystem trägt entscheidend zum Wirtschaftswachstum eines Landes bei und ist unverzichtbar zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung. Die Bereitstellung von Finanzdienstleistungen an Bevölkerungsgruppen, denen bisher der Zugang zu Spareinlagen, Krediten, Versicherungs- und Zahlungsverkehrsleistungen verwehrt war, fördert deren wirtschaftliche Tätigkeit und leistet einen Beitrag zu einer Erhöhung des Einkommens, zur Armutsbekämpfung, zum Abbau von Einkommensungleichheiten und zur Abfederung von wirtschaftlichen Notfällen und Schocks, denen vor allem die ärmeren Bevölkerungsgruppen tagtäglich ausgesetzt sind. Über die Finanzierung von klein(st)en und mittleren Unternehmen (KKMU) trägt das Finanzsystem unmittelbar zur Beschäftigungsförderung bei.

Deutschland verfügt über umfassende Erfahrungen mit dem Aufbau nachhaltiger Finanzinstitutionen und mit angepassten Finanzprodukten als Vorläufer der heutigen Mikrofinanzierung, die bis ins 19. Jahrhundert zurückreichen. Trotz großer Erfolge seit den 1990er Jahren haben weltweit immer noch über 2 Milliarden Menschen und etwa 300 Millionen Unternehmen keinen Zugang zu formellen Finanzdienstleistungen. Zu den Herausforderungen zählen beispielsweise die Umweltfinanzierung, die ländliche Finanzierung und die Finanzierung von kleinen und mittleren Unternehmen. Das Finanzsystem ist in vielen Partnerländern noch immer ein Entwicklungseingangs. Das liegt an ungeeigneten rechtlichen und regulatorischen Rahmenbedingungen, entwicklungshemmenden regulatorischen Eingriffen durch die Regierungen sowie unzureichend aufgestellten Finanzinstitutionen, um der Nachfrage

nach diversen Finanzdienstleistungen gerecht werden zu können. Den bestehenden Finanzinstitutionen fehlt es oftmals an Kundenorientierung und angepassten Produkten.

Ziel der deutschen Entwicklungszusammenarbeit ist es, die Partnerländer beim Aufbau inklusiver und stabiler Finanzsysteme zu unterstützen, um Menschen in Entwicklungsländern einen nachhaltigen Zugang zu Finanzdienstleistungen zu gewähren. Hierbei setzt die deutsche EZ mit einem systemischen Förderansatz auf mehreren Ebenen (Mikro-, Meso- und Makroebene) an, um nachhaltige Struktureffekte zu erzielen. In der Finanzsystementwicklung kommt grundsätzlich die gesamte Vielfalt von Instrumenten der bi- und multilateralen EZ zur Anwendung.

Der deutsche Ansatz der Finanzsystementwicklung war in den vergangenen 20 Jahren überaus erfolgreich, und die deutsche EZ hat sich damit international eine beachtliche Kompetenz und Reputation verschafft. Besonders hervorzuheben sind dabei ihre Führungsrolle in der Mikrofinanzierung sowie die Themenführerschaft in einigen Kernbereichen wie z. B. dem verantwortungsvollen Umgang von Finanzinstitutionen mit ihren Kunden/innen (*responsible finance*), was im Gefolge der internationalen Finanzkrise größte Beachtung erfahren hat. Diese Aspekte und weitere neuere Entwicklungen sind in der vorliegenden überarbeiteten Fassung des Strategiepapieres Finanzsystementwicklung reflektiert.

## I. Allgemeine Zielsetzung und Programmatik der deutschen Entwicklungspolitik sowie Funktionen Sektor- und übersektoraler Konzepte und Strategien

Am 25. September 2015 wurde auf dem UN-Gipfel in New York die **Agenda 2030** für nachhaltige Entwicklung mit ihren Zielen für nachhaltige Entwicklung (SDG) verabschiedet. Die Agenda verknüpft die drei Dimensionen der Nachhaltigkeit, sie soll universell gültig sein und den globalen Herausforderungen Rechnung tragen. In der Agenda 2030 stehen die Beseitigung von Armut, der Schutz von Umwelt und Klima sowie Rechtsstaatlichkeit als einander bedingende Faktoren erstmals gleichberechtigt nebeneinander. Denn nachhaltige Entwicklung kann nur dreidimensional gelingen, wenn globales Wirtschaftswachstum und das Streben nach einem guten Leben für alle Menschen nicht die natürlichen Ressourcen unserer Erde zerstören: Die Agenda zeigt der Menschheit, wie sie auf dem Planeten leben muss, damit alle Menschen in Würde leben können. Dies betrifft auch unsere Aktivität im Bereich Finanzsystementwicklung. Nachhaltigkeit soll zum Grundprinzip politischer Entscheidungen sowie allen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebens werden.

Die **deutsche Entwicklungspolitik** orientiert sich an der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung und trägt dazu bei, weltweit Armut zu bekämpfen, Menschenrechte zu gewährleisten, die Gleichberechtigung der Geschlechter zu fördern und Frauenrechte zu stärken, Frieden zu sichern und Demokratie zu verwirklichen, die Globalisierung gerecht zu gestalten und die Umwelt zu schützen. In dieser Verantwortung orientiert sich das BMZ am Leitbild einer global nachhaltigen Entwicklung, die sich gleichermaßen in wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit, politischer Stabilität, sozialer Gerechtigkeit und ökologischer Tragfähigkeit ausdrückt. Menschenrechte sind dabei Leitprinzip für die Politik des Bundesmi-

nisteriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Entsprechend ist die Durchsetzung gleicher Rechte, Pflichten und Chancen für Frauen und Männer ein explizites Ziel und gleichzeitig Querschnittsaufgabe deutscher Entwicklungspolitik.

Zur Verwirklichung dieser Ziele bedient sich die deutsche Entwicklungspolitik unter anderem Sektor- und übersektoraler Konzepte und Strategien. Sie enthalten wesentliche, entscheidungsrelevante Vorgaben für die Gestaltung der Entwicklungspolitik. Dies betrifft

- a) die Identifikation, Prüfung, Konzeption, Durchführung, Steuerung und Evaluierung sektor-/themenrelevanter Programme und Module. Die Strategien sind für die Durchführungsorganisationen der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit verbindlich. Sie dienen darüber hinaus als Orientierungshilfe für die Arbeit von Nichtregierungsorganisationen und privatwirtschaftlichen Akteuren.
- b) die Entwicklung von Regionalkonzepten und Länderstrategien der bilateralen Entwicklungspolitik.
- c) die Positionierung der deutschen Entwicklungspolitik in der internationalen Diskussion und die Erarbeitung unserer Beiträge zur multilateralen/regionalen Kooperation bzw. europäischen Entwicklungszusammenarbeit.
- d) die Kommunikation mit der Öffentlichkeit in Deutschland, mit dem Deutschen Bundestag und mit anderen Bundesressorts.

Der Finanzsektor gehört zum **BMZ-Schwerpunkt** Nachhaltige **Wirtschaftsentwicklung** (NaWi). Das Strategiepapier Finanzsystementwicklung steht damit im engen Zusammenhang mit den anderen Konzepten des Schwerpunktes, nämlich Wirtschaftspolitik, Privatwirtschaftsentwicklung und Berufliche Bildung. Durch die unterstützende Funktion von Finanzdienstleistungen bestehen ferner weitreichende Verbindungen mit anderen Sektoren und Querschnittsthemen, z. B. in den Bereichen ländliche Entwicklung, Förderung der Gleichberechtigung der Geschlechter und der Frauenrechte, Gesundheit, Dezentralisierung und Schutz natürlicher Ressourcen sowie Klimaschutz.

Mit dem ersten Sektorkonzept Finanzsystementwicklung im Jahre 1994 wurde ein grundlegender Paradigmenwechsel in der Entwicklungsfinanzierung vollzogen: Nicht mehr die alleinige Förderung bestimmter Zielgruppen durch eine gelenkte Kreditvergabe, sondern die Stärkung der Stabilität und Leistungsfähigkeit des Finanzsystems insgesamt rückte in den Mittelpunkt der Finanzsektorförderung. Dieser Grundsatz durchdringt auch das zweite Sektorkonzept von 2004. Das hier vorliegende **Strategiepapier Finanzsystementwicklung** ist eine Aktualisierung der vorhergehenden Sektorkonzepte und beinhaltet keine grundlegende Abkehr von in früheren Fassungen enthaltenen Erkenntnissen und Vorgaben. Die Grundaussagen des Vorgängerkonzepts haben sich vielmehr auch unter dem Eindruck der 2008 ausgelösten internationalen Finanzkrise bewährt und gelten unverändert fort. Das neue Strategiepapier berücksichtigt jedoch die zusätzlichen Erfahrungen aus den internationalen Finanzmärkten genauso wie aus der konkreten sektoralen Entwicklungszusammenarbeit zwischen Deutschland und seinen Partnerländern seit Erstellung des Vorgängerkonzepts. Dies schließt regionale Mikrofinanzkrisen und Überschuldungskrisen ein. Es ersetzt das Sektorkonzept Nr. 124 von 2004.

## II. Strategiepapier Finanzsystementwicklung

### 1 Definition und allgemeine entwicklungspolitische Bedeutung

#### 1.1 DEFINITION UND ABGRENZUNG DES FINANZSYSTEMS

Unter dem Begriff Finanzsystem sind im Folgenden die Gesamtheit aller Nachfrager nach Finanzdienstleistungen (z. B. Sparer/innen, Kreditnehmer/innen, Versicherte) sowie deren Anbieter (Finanzinstitutionen), sonstige Hilfs- und Förderinstitutionen, sowie die ordnungspolitischen und regulatorischen Rahmenbedingungen einschließlich des nationalen Währungssystems zu verstehen.

Der Begriff „Finanzsystem“ ist gleichbedeutend mit dem Begriff „Finanzsektor“<sup>1</sup>, betont jedoch dessen systemische Eigenschaft, die sich durch hohe Interdependenz der Akteure, Institutionen und Prozesse auszeichnet. Der **Mikrofinanzsektor** ist als Subsystem des gesamten Finanzsystems zu verstehen und ist mit seiner Ausrichtung auf Bevölkerungsgruppen mit niedrigem Einkommen und Kleinstunternehmen von hoher entwicklungspolitischer Relevanz.

Eine wesentliche Funktion des Finanzsystems und der Finanzinstitutionen ist die Bereitstellung von vielfältigen, an die Bedürfnisse der Kundenzielgruppen **angepassten Finanzdienstleistungen**. Diese umfassen neben unterschiedlichen Kreditprodukten insbesondere auch Spareinlagen, Zahlungsverkehrsleistungen und Versicherungen. Nicht alle, und gerade nicht alle armen Menschen, sind in der Lage einen Kredit zu tragen und zu bedienen. Einige Fälle von Überschuldung in jüngster Zeit haben dies verdeutlicht. Aber so gut wie alle Menschen sind in finanzielle Transaktionen unterschiedlicher Art eingebunden, auch wenn sich die Möglichkeiten für Frauen, von

solchen Produkten und Dienstleistungen Gebrauch zu machen, ungleich schwieriger gestalten als für Männer. Die Möglichkeit sicher und rentabel zu sparen, sich gegen wesentliche Risiken zu versichern oder Rechnungen schnell und kostengünstig zu begleichen, stiftet vielen Menschen einen hohen und keinesfalls weniger bedeutsamen Nutzen als Kredite.

Zur Bereitstellung dieser Finanzdienstleistungen bedarf es – neben einer verlässlichen Finanzinfrastruktur und einer zweckdienlichen Regulierung – vor allem solider und **nachhaltig wirtschaftender Finanzinstitutionen**. Entwickelte Finanzsysteme verfügen in der Regel über eine institutionelle Vielfalt an Finanzdienstleistern; dazu zählen u.a. Geschäftsbanken, Postbanken, Sparkassen, Genossenschaften, Versicherungen und Leasingunternehmen. In den meisten Entwicklungsländern gibt es neben den formellen Finanzinstitutionen einen beträchtlichen **informellen bzw. semiformalen Finanzsektor**, der nicht oder nur teilweise reguliert ist und überwacht wird. Er besteht aus lokalen Finanzinstitutionen, z. B. Spar- und Kreditvereinigungen, Geldverleihern und Nichtregierungsinstitutionen (NRO), die Mikrofinanzdienstleistungen anbieten. Der informelle Sektor hat in vielen Ländern eine lange Tradition und zeichnet sich hierbei zwar durch eine vergleichsweise große Kundennähe und Präsenz in unterversorgten Regionen aus, leidet aber an mangelnder Professionalität, kaum existierender Kontrolle und geringer Nachhaltigkeit.

#### 1.2 ENTWICKLUNGSPOLITISCHE BEDEUTUNG DES FINANZSYSTEMS

Ein funktionsfähiges Finanzsystem ist unverzichtbar zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung. Ein gleichberechtigter Zugang zu

<sup>1</sup> Vielfach werden auch die Begriffe „Finanzwesen“ oder „Finanzmärkte“ verwendet, die inhaltlich ebenso deckungsgleich sind.

Finanzdienstleistungen ist für ein nachhaltiges und breitenwirksames Wirtschaftswachstum von essenzieller Bedeutung. Die Bereitstellung von Finanzdienstleistungen an Bevölkerungsgruppen, denen bisher der Zugang zu Spareinlagen, Krediten, Versicherungs- und Zahlungsverkehrsleistungen verwehrt war, fördert deren wirtschaftliche Tätigkeit und gibt den Menschen die Möglichkeit, ihr Einkommen zu stabilisieren bzw. zu erhöhen sowie sich gegen finanzielle Schocks während des Lebenszyklus (Krankheit, Arbeitsunfähigkeit, Naturkatastrophen etc.) abzusichern. Insbesondere die Mikrofinanzierung leistet einen Beitrag zum Abbau von Einkommensungleichheiten und zur Abfederung von wirtschaftlichen Notfällen und Schocks, denen vor allem die ärmeren Bevölkerungsgruppen täglich ausgesetzt sind. Zudem bieten Versicherungen die Möglichkeit zur Risikovorsorge. Über die Finanzierung von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) trägt das Finanzsystem zur **Beschäftigungsförderung** bei und schafft damit Arbeitsplätze. In fragilen Kontexten können diese Einkommens- und Beschäftigungseffekte auch zur Stabilität beitragen und so konflikt- und krisenpräventiv wirken<sup>2</sup>. Diese positiven Wirkungen im Blick auf Wachstumsimpulse und Stabilität tragen somit auch zur Bekämpfung von strukturellen Fluchtursachen bei.

**Das Finanzsystem ist von grundlegender Bedeutung für die Erweiterung und Vertiefung einer arbeitsteiligen Wirtschaft.** Klein(st)e Einlagen werden in (größere) Kredite für investive Zwecke transformiert (Losgrößentransformation) und unterschiedliche Fristen des angebotenen und nachgefragten Geldkapitals werden überbrückt (Fristentransformation). Risiken werden durch das Finanzsystem diversifiziert und gesteuert (Risikotransformation). Darüber hinaus ist das Finanzsystem für die Abwicklung des nationalen und internationalen Zahlungsverkehrs zuständig, der auch für die regionale Wirtschaftsentwicklung von großer Bedeutung ist.

**Ein an den Bedürfnissen von Frauen und Männern ausgerichtetes Finanzsystem hat zudem einen posi-**

<sup>2</sup> World Bank (2011) World Development Report 2011: Conflict, Security, and Development.

**tiven Einfluss auf das Wirtschaftswachstum eines Landes.** Forschungsstudien der Weltbank belegen zweierlei: Erstens, Länder mit besser entwickelten Finanzsystemen wachsen schneller als Länder mit weniger entwickelten Finanzsystemen.<sup>3</sup> Zweitens, Länder mit besser entwickelten Finanzsystemen sind zudem erfolgreicher darin, Armut und ökonomische Ungleichheit zu reduzieren.<sup>4</sup> Gleichzeitig trägt der Zugang zu sicheren und nachhaltigen Finanzdienstleistungen zu mehr Stabilität nationaler und internationaler Finanzsysteme bei. So haben Regulierer auf der ganzen Welt erkannt, dass finanzielle Exklusion ein Risiko für die politische Stabilität eines Landes darstellt, und sind bemüht, eine Balance zwischen finanzieller Stabilität, Integrität und Inklusion herzustellen – drei Schlüsselaspekte, die sich gegenseitig bestärken.

**Das Finanzsystem wirkt mittelbar in einige zentrale entwicklungspolitische Bereiche hinein.** In vielen Sektoren stellen sich Fragen der Finanzierung, bei der das Finanzsystem – neben dem Staat – eine zunehmende Rolle einnimmt. Dies betrifft insbesondere die Bereiche Klimaschutz, Energie und Umwelt, ländliche Entwicklung, Bildung, Beschäftigung von Jugendlichen und Frauen und Migration.

**Insgesamt gilt das Finanzsystem als Schlüsselbereich,** der in positiver Weise direkt und indirekt auf die realen Wirtschaftssektoren wirkt. Aus entwicklungspolitischer Sicht kommt damit dem Finanzsystem – und der Finanzsystementwicklung als Förderansatz – nach wie vor eine **eigenständige Rolle** zu, da es nach eigenen Gesetzen, Regeln und Normen funktioniert. Dessen ungeachtet können mit der Finanzsektorförderung auch realwirtschaftliche Ziele verfolgt werden (z. B. Agrar-, Umwelt- oder Energiesektorförderung), wenn diese sich gleichzeitig förderlich auf die Entwicklung des Finanzsektors auswirken (etwa über Innovationen bei Finanzprodukten, s.u.).

<sup>3</sup> Ross Levine (2003) More on Finance and Growth: More Finance, More Growth? Federal Reserve Bank of St. Louis Review, July 2003, p. 31-46, Volume 85, No. 4.

<sup>4</sup> Eine Übersicht der Diskussion geben: Beck, Thorsten; Demirgüç-Kunt, Asli; Levine, Ross (2007) Finance, Inequality and the Poor, Working Paper, World Bank.



## 2 Situationsanalyse, Entwicklungspotenziale und -hemmnisse

### 2.1 AUSGANGSLAGE

Das Finanzsystem ist in vielen Partnerländern noch immer ein Entwicklungsengpass und weist häufig auf allen Ebenen Defizite auf. So verharrt beispielsweise die Kreditvergabe an den Privatsektor in Entwicklungsländern<sup>5</sup> auf niedrigem Niveau bei durchschnittlich 33 % des Volkseinkommens im Vergleich zu 133 % in der EU. Auch bei der Mobilisierung lokaler Ressourcen werden die Finanzsysteme in Partnerländern ihrer Funktion nur unzureichend gerecht: Beispielsweise beträgt das gesamte Sparaufkommen eines Landes wie Ghana nur so viel wie die Kundeneinlagen der Kreissparkasse Heilbronn (rd. 6,3 Mrd. Euro, Stand 2014). Hinzu kommen Strukturdefizite der Partnerländer: Währungsabwertungs- und Inflationsdruck, zum Teil gestiegene Staatsverschuldung und Auswirkungen der Banken- und Finanzkrise.

Insgesamt haben trotz großer Erfolge weltweit immer noch über 2 Milliarden Menschen<sup>6</sup> und etwa 300 Millionen Unternehmen<sup>7</sup> keinen Zugang zu formellen Finanzdienstleistungen. Frauen sind besonders betroffen: Die Wahrscheinlichkeit, ein Konto bei einer formellen Finanzinstitution zu besitzen, ist für Frauen um 9 % geringer als für Männer. Dramatisch ist die Lage in Sub-Sahara Afrika: Hier haben über 70 % der erwachsenen Bevölkerung keinen Zugang zu formellen Finanzdienstleistungen<sup>8</sup>. Dies erfordert auch künftig unverminderte Anstrengungen der EZ. Große Engpässe bestehen ebenfalls im Versicherungssektor. Trotz eines global zunehmenden Angebotes, haben nur sehr wenige Menschen Zugang zu Versicherungen (3 % der Bevölkerung in den 100 ärmsten Ländern).<sup>9</sup>

5 Zahlen der Weltbank für 2012 für Low Income Countries (LIC)

6 Asli Demirguc-Kunt, Leora Klapper, Dorothe Singer, Peter Van Oudheusden (2014) The Global Findex Database 2014. Measuring Financial Inclusion around the World. World Bank.

7 Formelle und informelle Unternehmen, unter 250 angestellten, siehe IFC, McKinsey (2010) Two Trillion and Counting.

8 Siehe Global Findex Database 2014.

Auf der Makroebene fehlen häufig geeignete **rechtliche und regulatorische Rahmenbedingungen** für die Bereitstellung zielgruppengerechter Finanzdienstleistungen, vor allem Sparen. Nur lizenzierte und damit regulierte und überwachte Mikrofinanzinstitutionen (MFI) können und dürfen Ersparnisse mobilisieren. Die Regulierung und Überwachung des Mikrofinanz- und insbesondere des Versicherungssektors steckt in vielen Ländern noch in den Anfängen. Hinzu kommen häufig unangemessene regulatorische Eingriffe durch die Regierungen, z. B. in Form von Zinsobergrenzen, oder nicht angepasste Mindesteigenkapitalvorschriften und politische Einflussnahme in Bezug auf die Kreditvergabe.

Auf der Mesoebene fehlen meist wichtige Bausteine einer **funktionsfähigen Finanzinfrastruktur**, z. B. funktionierende Kreditinformationsbüros oder Einlagensicherungsfonds.

Auf der Mikroebene verfügen viele Länder nach wie vor über **qualitativ unzureichende Finanzinstitutionen**, um der Nachfrage nach diversen Finanzdienstleistungen gerecht zu werden. Den bestehenden Finanzinstitutionen fehlt es oftmals an Kundenorientierung und zielgruppenspezifischen Produkten. Hinzu kommen Schwächen in Aufbau- und Ablauforganisation, im Management und in der Unternehmensverfassung (*corporate governance*) oder auch in Bezug auf den verantwortungsvollen Umgang mit Kunden (*responsible finance*).

Die Rolle des Finanzsektors besteht auch darin, zentrale entwicklungspolitische Zielsetzungen und Programme mit **angepassten Finanzierungsansätzen** zu flankieren. Dazu zählen insbesondere Beschäftigungsförderung, Klima- und Umweltschutz,

9 SwissRe Sigma (2011) Versicherung in den Emerging Markets: Wachstumsfaktoren und Profitabilität.

ländliche Entwicklung, Förderung der Gleichberechtigung der Geschlechter und Frauenrechte sowie Bildung.<sup>10</sup> Die bestehenden Finanzinstitutionen gehen diese Herausforderungen bisher nur unzureichend an.

Auch sind große Teile der entwicklungspolitisch relevanten Zielgruppen nach wie vor von formellen Finanzdienstleistungen ausgeschlossen bzw. unzureichend versorgt. Vor allem **klein(st)en und mittleren Unternehmen (KKMU) sowie Kleinbauern** ist der Zugang zu Kredit vielerorts verwehrt. Gerade kleine und mittlere Unternehmen (KMU)<sup>11</sup> sind jedoch das Rückgrat vieler Volkswirtschaften.<sup>12</sup> Auch die Versorgung mit anderen wichtigen Finanzdienstleistungen wie z. B. Spareinlagen, Versicherungen, Zahlungsverkehr sowie Geldtransfers von Migranten (Remittances) sind – insbesondere für ärmere und ländliche Haushalte aufgrund mangelnder Infrastruktur, geringer finanzieller Grundbildung auf Sender- und Empfängerseite und wenigen oder nicht bedarfsgerechten Angeboten mit oftmals sehr hohen Transaktionskosten – noch immer völlig unzureichend.

## 2.2 BISHERIGE ERFAHRUNGEN UND AKTUELLE ENTWICKLUNGEN

Die deutschen Erfahrungen mit dem Aufbau nachhaltiger Finanzinstitutionen und mit angepassten Finanzprodukten als Vorläufern der heutigen

10 In Situationen fragiler Staatlichkeit sind integrierte Ansätze, die unterschiedliche Interventionsebenen verzahnen, von besonderer Relevanz; siehe auch: Auswärtiges Amt, Bundesministerium der Verteidigung und BMZ (2012) Für eine kohärente Politik der Bundesregierung gegenüber fragilen Staaten - Ressortübergreifende Leitlinien.

11 Die geläufige Definition für KMU in den Industrieländern ist: 10-250 Beschäftigte, Kleinunternehmen sind 1-10 Angestellte. Allerdings gibt es keine verbindliche Definition. In den Partnerländern liegt der überwiegende Teil der Unternehmen im kleinen, oft informellen Bereich und schon Unternehmen über 100 Mitarbeitern werden als groß angesehen.

12 Sie stellen im Schnitt über 90 % aller Unternehmen. G20 GPFI (2010) Scaling-Up SME Access to Financial Services in the Developing World, International Finance Corporation (IFC), Washington, D.C.

Mikrofinanzierung reichen bis ins 19. Jahrhundert zurück.<sup>13</sup> Diese Erfahrungen geben der deutschen Entwicklungspolitik zusätzliches Gewicht im internationalen Geberkontext.

Der bereits Ende der 80er Jahre eingeleitete Paradigmenwechsel brachte eine Abkehr von den über staatliche Entwicklungsbanken abgewickelten Förderprogrammen und eine Hinwendung zum Aufbau überwiegend privatwirtschaftlich organisierter MFI sowie zur Zusammenarbeit mit nachhaltig operierenden Geschäftsbanken. Seither entwickelte sich die Mikro- und KMU-Finanzierung zu einem vielbeachteten Förderbereich und erlebt vor allem seit 2000 einen rasanten Aufschwung.<sup>14</sup> Selbst in *post-crisis*-Situationen haben sich Mikrofinanzinstitutionen bewährt und ihre Finanzdienstleistungen unter instabilen Rahmenbedingungen entwicklungspolitisch wirksam angeboten. Andererseits verbesserte sich auch die Leistungsfähigkeit von staatlichen Förderbanken, so dass auch diese, sofern sie professionell gemanagt sind, als Partner der Zusammenarbeit in Frage kommen.

Die beginnende Ausweitung der Geschäftsaktivitäten von Mikrofinanzinstitutionen auf die Ersparnisobilisierung warf die Frage des Einlegerschutz auf und lenkte in der zweiten Hälfte der 90er Jahre das Augenmerk der Geber zunehmend auf Fragen der Regulierung und Überwachung dieser MFI. Inzwischen haben viele Länder eine Gesetzgebung und einen regulatorischen Rahmen eingeführt, der eine Transformation von NROs in regulierte MFI zur Folge hatte. In vielen Ländern kam es zur Neugründung von Mikrobanken, häufig unter Beteiligung deutscher EZ.

Parallel dazu wurde insbesondere von der von inzwischen über 30 Gebern unterstützten Consultative Group to Assist the Poor (CGAP) durch die Entwicklung von Trainingsmaterialien, Aufbau von Internet-

13 Seite die Ansätze der Genossenschaftsbanken nach dem Vorbild von Raiffeisen und Schulze-Delitzsch.

14 Dazu haben auch das von den Vereinten Nationen ausgerichtete Jahr des Mikrokredits 2005 und der Friedensnobelpreis an Mohammed Yunus und die Grameen Bank im Jahre 2006 beigetragen.

portalen und die Verbreitung von ‚good practices‘ intensiv an der Professionalisierung der bestehenden MFI gearbeitet.

Um ein Wachstum der MFI zu fördern und deren zunehmende Nachfrage nach Eigen- und Fremdkapital zu decken, entstanden in den letzten Jahren Netzwerke und Fonds, die sich auf die Refinanzierung von und Kapitalbeteiligung an MFI spezialisiert haben. Finanziert werden sie i. d. R. von bi- und multilateralen Gebern, aber zunehmend auch von sogenannten *socially responsible investors* sowie einzelnen privaten, kommerziellen Investoren.

Diese insgesamt positive Entwicklung erlebte eine empfindliche Zäsur durch die internationale Finanzkrise im Jahre 2008 mit sehr negativen wirtschaftlichen Folgen für die betroffenen Länder. Dabei hat sich gezeigt, dass eine (zu) starke Deregulierung auf nationaler Ebene sowie eine wenig wirksame Regulierung auf internationaler Ebene zu verheerenden Entwicklungen – auch in Schwellenländern – führen kann, die weit in die Realsektoren hineinwirken.

Auch in Mikrofinanzmärkten kam es zu Fehlentwicklungen durch ein exzessives Wachstum einzelner MFI, die vereinzelt zu Überschuldungstendenzen bei manchen Kundengruppen führte, vor allem im indischen Bundesstaat Andra Pradesh im Jahre 2010 sowie in Marokko oder Bosnien. Als Antwort auf die Krise kam es zu der verstärkten Einforderung eines verantwortungsvollen Umgangs der Finanzinstitutionen mit ihren Kunden (*responsible finance*), jedoch z. T. auch zu fragwürdigen Regulierungstendenzen (s. Abschnitt 4.2.4).

Trotz dieser Zäsur war der Finanzsektorförderungsansatz der deutschen EZ erfolgreich. Das deutsche Engagement hat bilateral in über 20 Schwerpunkt-partnerländern zu einer erheblichen Verbesserung des Zugangs der Bevölkerung zu angepassten Finanzdienstleistungen beigetragen, nachhaltige Institutionen aufgebaut und auf allen Ebenen zu einer Verbreiterung und Vertiefung des Finanzsektors beigetragen. Diese Erfolge rechtfertigen vor dem Hintergrund der Herausforderungen ein fortgesetztes deutsches Engagement.

## 3 Zielsetzung unseres Engagements im Finanzsektor

### 3.1 ZIELSETZUNG

Ziel der deutschen Entwicklungszusammenarbeit ist es, die Partnerländer beim Aufbau **inklusiver und stabiler Finanzsysteme** zu unterstützen.

Ein **inklusives Finanzsystem** gewährleistet den Menschen, privaten Haushalten und Unternehmen in Entwicklungsländern einen **breitenwirksamen und nachhaltigen Zugang zu umfassenden, angepassten Finanzdienstleistungen**. Insbesondere ärmere Bevölkerungsgruppen benötigen diese Dienstleistungen, um ihre Lebensverhältnisse zu verbessern (Einkommensschaffung, Absicherung gegen Schocks, Geldtransfers an Familienmitglieder und Freunde, Bildungsausgaben etc.). Das Finanzsystem soll horizontal (*financial broadening*) durch ein breiteres Angebot von Finanzprodukten – d.h. neben Kredit vor allem auch Sparprodukte, Zahlungsverkehr und Versicherungen – sowie vertikal (*financial deepening*) über das Erreichen neuer Kundengruppen durch Finanzinstitutionen ausgedehnt werden. Ein inklusives Finanzsystem zeichnet sich ferner durch einen **verantwortungsvollen Umgang der Finanzinstitutionen mit ihren Kunden** (*responsible finance*) aus. Hierzu zählen insbesondere Transparenz des gesamten Dienstleistungsprozesses sowie „*fair treatment*“ in Anlehnung an die international anerkannten „*Client Protection Principles*“.

Spätestens seit der internationalen Finanzkrise ist die Bedeutung **stabiler Finanzsysteme** überaus deutlich geworden. Stabilität schafft Vertrauen, was eine essentielle Grundlage für ein funktionsfähiges Finanzsystem darstellt.<sup>15</sup> Stabile Finanzsysteme gewährleisten Sicherheit, z. B. der Spareinlagen, was insbesondere für Kleinsparer und ärmere Bevölkerungsgruppen eine unabdingbare Voraussetzung

darstellt, ihre geringen Ersparnisse formellen Finanzinstitutionen anzuvertrauen. Stabilität wird daher vor allem durch solide und wirtschaftlich gesunde Finanzinstitutionen gewährleistet, die nach strengen Regeln operieren und überwacht werden.

Die doppelte Zielvorgabe eines inklusiven und zugleich stabilen Finanzsystems stellt durchaus eine Herausforderung dar. Einseitig auf Stabilität ausgerichtete Regeln und Normen, z. B. hinsichtlich Geldwäsche und Anti-Terrorismusfinanzierung (AML/CTF<sup>16</sup>) oder hohe Mindestkapitalanforderungen für Finanzinstitutionen, bergen das Risiko, dass bestimmte Kundenzielgruppen ganz ausgeschlossen werden. Aus entwicklungspolitischer Sicht hat der Aspekt der Inklusion durchaus Vorrang, denn je mehr Menschen das formelle Finanzsystem nutzen – und dadurch eben nicht in den informellen Sektor abwandern – desto stabiler ist auch das Finanzsystem. Andererseits sind der finanziellen Inklusion auch Grenzen gesetzt, insbesondere wenn es um die Kreditvergabe geht. Dies hat die *Subprime*-Krise in den USA gezeigt, die durch laxe Kreditvergabe an nicht- oder minder-kreditwürdige Wohnungsdarlehensnehmer gekennzeichnet war und damit auch die internationale Finanzkrise ausgelöst hat. Das richtige Maß an Inklusion und Stabilität zu finden, stellt insbesondere für die Regulierungs- und Aufsichtsbehörden eine Herausforderung und Gratwanderung dar.

Die Zielsetzung des deutschen Ansatzes zur Finanzsystementwicklung spiegelt sich auch im **internationalen Kontext** wider, u.a. in den *G20 Principles on Innovative Financial Inclusion*<sup>17</sup>. Die internationale

<sup>15</sup> Nicht von ungefähr ist „Kredit“ eine Ableitung des lateinischen *credere* = glauben, vertrauen.

<sup>16</sup> AML: Anti-Money Laundering; CFT: Combatting the Financing of Terrorism

<sup>17</sup> Siehe G20 (2010) *Innovative Financial Inclusion – Principles and Report on Innovative Financial Inclusion from the Access through Innovation Sub-Group of the G20 Financial Inclusion Experts Group*.

Gebergemeinschaft, die in der *Consultative Group to Assist the Poor (CGAP)* für den Bereich Mikrofinanzierung zusammengeschlossen ist, verfolgt eine gleichlautende Zielsetzung (*Building inclusive financial systems for the poor*) und hat seit ihrer Gründung 1995 einen breiten Konsens zu strategischen Fragen, Grundsätzen und *good practices* erwirkt.

Mit der UN-Millenniumserklärung wurden entwicklungspolitisch wichtige Signale gegeben, die auch den hohen Stellenwert des Finanzsystems betonen. Die **Agenda 2030** für nachhaltige Entwicklung sowie die **Addis Ababa Action Agenda** bestätigen die hohe Relevanz von Finanzsystementwicklung für übergeordnete Entwicklungsziele und schreiben diese fort. Auch im Rahmen des **G20-Prozesses**, der im Gefolge der internationalen Finanzkrise in Gang gesetzt wurde, haben Finanzsystementwicklung bzw. finanzielle Inklusion einen wichtigen Stellenwert. So werden im Rahmen der *G20 Global Partnership for Financial Inclusion (GPII)* die Themen-KMU Finanzierung<sup>18</sup>, Zahlungsverkehrssysteme einschließlich *Remittances*, Konsumentenschutz und finanzielle Grundbildung sowie Regulierung und Standardsetzung behandelt. Hierbei wird in allen Themenschwerpunkten den Querschnittsthemen ‚Zugang zu Finanzdienstleistungen für Frauen und Jugendliche‘, ‚digitale Finanzdienstleistungen‘ (*digital finance*), ‚Verbesserung der Datenlage‘<sup>19</sup> und ‚Einbindung des Privatsektors‘ Rechnung getragen.

### 3.2 FÖRDERGRUNDSÄTZE

Im Hinblick auf konkrete Fördermaßnahmen sind sechs Prinzipien zu beachten:

18 DEU (BMZ) hat seit 2009 den Ko-Vorsitz der GPII SME Finance Sub-Group inne.

19 Die G20 GPII hat 24 *Financial Inclusion Indicators* entwickelt, die Wirkungsmessung hinsichtlich des Zugangs zu, der Nutzung von und der Qualität der Finanzdienstleistungen unterstützen. Siehe hierzu das G20 GPII Extended Set of Financial Inclusion Indicators: <http://www.gpii.org/sites/default/files/G20%20Set%20of%20Financial%20Inclusion%20Indicators.pdf>

#### Prinzip 1: Nachhaltigkeit

Der Grundsatz der Nachhaltigkeit findet auf allen Ebenen Anwendung. Für die Kundenzielgruppen ist es entscheidend, permanenten und nachhaltigen Zugang zu Finanzdienstleistungen zu haben. Für die im Rahmen der EZ zu fördernden Finanzinstitutionen ist die duale Zielsetzung von finanzieller und sozialer Nachhaltigkeit – die sog. *double bottom line* – ein zentrales Leitmotiv. Auch die Fördermaßnahmen müssen dem Kriterium der Nachhaltigkeit genügen; die angestrebten Verbesserungen im Finanzsystem müssen also auch dann erhalten bleiben, wenn die Maßnahme ausgelaufen ist. Ein besonderes Augenmerk ist daher auf den Einsatz von Subventionen zu richten: Diese sollten temporär, anreizkompatibel und intelligent („*smart*“) ausgestaltet sein. Im Rahmen von EZ-geförderten Finanzsystemansätzen sollen die Kreditzinsen für die Endkreditnehmer jedoch grundsätzlich marktkonform<sup>20</sup> sein, um auch die Kosten der Kreditvergabe (Refinanzierungs-, Kapital-, Risiko- und Verwaltungskosten) zu decken. Eine von den Marktkonditionen erheblich abweichende Zinssubventionierung von Endkreditnehmern sollte grundsätzlich nicht erfolgen. Andererseits kann es sinnvoll sein, bei der Einführung neuer Finanzprodukte, etwa bei Energieeffizienzkrediten, zeitlich begrenzte und im Zeitablauf abnehmende Subventionen vorzusehen. Diese reichen von Zuschüssen über spezifische Aus- und Fortbildungsmaßnahmen bis hin zu Zinssubventionen in gut begründeten Fällen wie z. B. bei der Einführung neuer Produkte.

#### Prinzip 2: Institutionenförderung (Institution Building)

Das *Institution Building*, d.h. der Aufbau und die Stärkung von Institutionen im weitesten Sinne, ist ein wesentlicher Fördergrundsatz in der Finanzsystementwicklung. Dabei geht Qualität vor Quantität.

20 Hierbei besteht in vielen Ländern das Problem, dass es insbesondere bei neuen Finanzierungen noch kaum vergleichbare Marktkonditionen gibt. Hier sollte der Vergleich zu lokalen makroökonomischen Kenngrößen wie die Zinsen von Staatsanleihen oder die Inflationsrate herangezogen werden.

tät: Nur gute Institutionen sind der Garant für die nachhaltige Versorgung der Kundenzielgruppen mit Finanzdienstleistungen; sie sollten jedoch nicht – wie häufig in der Vergangenheit – instrumentalisiert werden, z. B. zur Kreditdurchleitung an bestimmte Kundengruppen. Leitbild für Finanzinstitutionen sind professionell gemanagte, effizient arbeitende, verantwortungsvoll überwachte Finanzintermediäre mit Lizenz zur Ersparnismobilisierung, um das Wachstum des Kreditportfolios schrittweise mit lokalen Ressourcen zu finanzieren und gleichzeitig über Kreditprodukte hinaus wichtige alternative Finanzdienstleistungen anzubieten. Um dieses Ziel zu erreichen, kann auch die Unterstützung staatlicher Entwicklungsbanken oder sog. Apex-Institutionen sinnvoll sein, die ihrerseits MFI refinanzieren.<sup>21</sup> Besonders in fragilen Kontexten sollte der Aufbau nachhaltiger Institutionen als ein Beitrag zu stabilen Rahmenbedingungen im Zentrum stehen.<sup>22</sup> Dies gilt in gleichem Maße für Versicherungen, um ein nachhaltiges Angebot an Dienstleistungen zur Absicherung von Lebens- und Geschäftsrisiken zu garantieren.

### Prinzip 3: Innovationen

Finanzsystementwicklung ist auch *finance at the frontier*. Um solche Grenzen zu erweitern oder gar zu überschreiten, sind Innovationen notwendig. Dies betrifft sowohl die Produktpalette als auch Prozesse und Abläufe. Die Nutzung moderner Informationstechnologien eröffnet auch in der Finanzsystementwicklung neue Möglichkeiten, z. B. die Erweiterung der Distributionskanäle über mobile Bank- und Versicherungsdienstleistungen. Innovationen tragen auch dazu bei, Risiken besser zu managen und Kosten für alle Beteiligten zu senken, insbesondere indem sich die Konditionen für die Kreditkunden verbessern. Bei den Produktinnovationen kommen

neben der Ersparnismobilisierung auch speziellere Kreditprodukte in Frage, wie z. B. Energieeffizienz-, Agrar- oder Bildungskredite. Hier ist zum Beispiel die (Weiter-) Entwicklung innovativer Produkte wie indexbasierte oder satellitengestützte Versicherungssysteme zu nennen.

### Prinzip 4: Verantwortlichkeit (Responsible Finance)

Die deutsche EZ verfolgt den Responsible Finance Ansatz. Dieser basiert auf drei Säulen: (i) Kundenschutz, (ii) Selbstregulierung der Finanzdienstleister und Investoren und (iii) finanzielle Grundbildung für Kunden und potentielle Kunden. Kundenschutz erfolgt durch eine adäquate, gesetzlich mandatierte Regulierung; die Selbstregulierung der Finanzindustrie basiert auf international anerkannten Prinzipien (z. B. „*Client Protection Principles*“), und die finanzielle Grundbildung zielt darauf ab, Kunden und potentielle Kunden so zu stärken, dass sie über ihre Rechte und Verantwortlichkeiten aufgeklärt sind und für sich das richtige Finanzprodukt wählen können.<sup>23</sup> Insbesondere bei der Kreditvergabe an ärmere Bevölkerungsgruppen muss das Bewusstsein über die eigene Schuldendienstfähigkeit gefördert werden, um eine mögliche Überschuldung zu vermeiden. Auch der Zivilgesellschaft kommt im Bereich finanzielle Grundbildung und Dialog mit Finanzdienstleistern eine wichtige Rolle zu.

### Prinzip 5: Subsidiarität

Entwicklungspolitische Zusammenarbeit soll das Partnerland bei der Schaffung besserer Rahmenbedingungen unterstützen. Unterstützung soll nur dort erfolgen, wo Märkte sowie privatwirtschaftliche Einrichtungen und Selbsthilfeorganisationen (noch) keine Lösungen anbieten können.

21 Wichtige Kriterien für die Förderung von Entwicklungsbanken sind die Unabhängigkeit von Regierungen, ein professionelles Management und eine klare Förderstrategie, die der Entwicklung des Privatsektors genug Raum lässt.

22 Siehe auch: OECD (2007) Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations.

23 2010 initiierte das BMZ zusammen mit dem niederländischen Außenministerium, IFC und CGAP das jährlich stattfindende Responsible Finance Forum sowie die damit verbundene Community of Practice. Diese Formate haben sich zu einem bedeutenden Instrument zur Aufarbeitung von Erfahrungen und Beispielen sowie der Wissensverbreitung entwickelt: <https://responsiblefinanceforum.org/>



### Prinzip 6: Einbindung des Privatsektors

Eine nachhaltige Finanzsystementwicklung kann nur gelingen, wenn der Privatsektor aktiv eingebunden wird. Unterstützung soll in erster Linie derart erfolgen, dass der Markt in die Lage versetzt wird, selbst angepasste Lösungen anzubieten. In diesem Kontext haben PPP-Ansätze für ein *crowding-in* von privaten Akteuren eine wichtige Katalysatorfunktion.<sup>24</sup> Hierbei achtet die deutsche EZ auf adäquate menschenrechtliche Risikoanalysen und die Ausrichtung an den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte.

Bei allen Fördermaßnahmen der deutschen EZ sind zudem die zentralen **Prinzipien der Aid-Effectiveness-Agenda** zu beachten, insbesondere der Partnerorientierung, Eigenverantwortung der Partnerländer (*ownership*), Geberharmonisierung und Wirkungorientierung. Handlungsleitend ist ferner der Menschenrechtsansatz der deutschen Entwicklungspolitik.

### 3.3 KOMPARATIVE VORTEILE DER DEUTSCHEN EZ

Die deutsche EZ verfügt in der Finanzsystementwicklung über eine Reihe von **Alleinstellungsmerkmalen**. Zum Teil ergeben sich diese aus der historischen Entwicklung des deutschen Bankensystems. Sparkassen und Genossenschaften spielen seit dem 18. und 19. Jahrhundert eine wichtige Rolle bei der Versorgung mit Finanzdienstleistungen, vor allem der ärmeren Bevölkerung. Deutschland gilt allein schon aus geschichtlicher Sicht als **Mikrofinanz-Pionier**.

Die Geschichte der Sparkassen und Genossenschaftsbanken erklärt auch den hohen Stellenwert des **Sparens** bzw. der **Mobilisierung lokaler Ersparnisse** als ein prägendes „deutsches Thema“ und als ein Kernelement des neuen Ansatzes, der die Förderung der Finanzintermediation und den Aufbau lokaler Finanzsysteme zum Ziel hat.

Ein weiteres prägendes Merkmal der deutschen EZ ist die **Institutionenvielfalt**. Dies betrifft sowohl die Partnerfinanzinstitutionen, die von gemeinnützigen Institutionen wie z. B. NROs über private Geschäftsbanken und Genossenschaftsbanken bis hin zu öffentlichen Finanzinstituten reichen, als auch die breite Einbeziehung der deutschen Finanzinstitutionen in die internationale Zusammenarbeit, einschließlich Versicherungen, der Bundesbank/BaFin und der Sparkassen/Genossenschaften mit ihren Verbänden.

Die deutsche EZ hat heute eine internationale **Führungsrolle** in wichtigen Bereichen der Finanzsystementwicklung. Dies gilt sowohl in der technischen als auch in der finanziellen Zusammenarbeit, in fachlich-inhaltlichen Beiträgen sowie in der praktischen Umsetzung, sowohl in qualitativer als auch quantitativer Hinsicht. Die KfW ist heute volumenmäßig mit einem Portfolio von 2,2 Milliarden Euro (Stand Ende 2014), davon rund zwei Drittel aus Eigenmitteln, die sie auf dem Kapitalmarkt aufnimmt, einer der wichtigsten Mikrofinanz-Financiers weltweit. Dies stellt eine kritische Masse dar, auch für die Verbreitung guter Praktiken und Standards.

Mit dem ersten Sektorkonzept Finanzsystementwicklung von 1994 hat die deutsche EZ frühzeitig eine Pionierleistung vollbracht. Das Sektorkonzept markierte die Abkehr vom alten Denken und verkörperte einen Paradigmenwechsel. Der finanzsystemische Ansatz war richtungweisend und modellhaft für andere Entwicklungsorganisationen.

Die deutsche EZ hat international eine **Themenführerschaft** auf mehreren Gebieten, z. B. beim Thema *responsible finance*, untermauert diese fachlich-konzeptionell durch Publikationen und Konferenzen, z. B. dem Responsible Finance Forum, das von Seiten des BMZ zusammen mit IFC und CGAP initiiert wurde. Im Bereich Regulierung und Überwachung

<sup>24</sup> Bei der Einbindung des Privatsektors spielt das - u.a. mit BMZ Unterstützung aufgebaute - SME Finance Forum eine zentrale Rolle: <https://www.smefinanceforum.org/>

von Mikrofinanzinstitutionen und Versicherungen gilt die GIZ als internationaler Meinungsführer und Kompetenzzentrum. Auch in der Entwicklung von innovativen Finanzprodukten hat sich die deutsche EZ vielfach hervorgetan.

Die deutsche EZ steht international für **hohe Qualität und Kompetenz** im Bereich der Finanzsystementwicklung. Die Arbeit sowohl der KfW als auch der GIZ in der Mikrofinanzierung wurde vielfach gewürdigt. Im Rahmen des von CGAP durchgeführten *Smartaid*-Ratings wurden beiden deutschen Institutionen Spitzenbewertungen zuerkannt.



## 4 Angestrebte Wirkungen und Handlungsansätze

### 4.1 ANGESTREBTE SEKTORSPEZIFISCHE UND SEKTORÜBERGREIFENDE WIRKUNGEN UND WIRKUNGSKETTEN

Fördermaßnahmen im Rahmen der Finanzsystementwicklung haben **positive Wirkungen** auf verschiedenen Ebenen. Aus Kundensicht eröffnet der Zugang zu allen unterschiedlichen Arten von Finanzdienstleistungen neue Handlungsoptionen. Das umfasst die Minderung der finanziellen (und sozialen) Auswirkungen von Schocks (z. B. Ernteausfall, Krankheit, Tod), das Ansparen für absehbare Lebensereignisse (wie Ausbildung, Hochzeit), die Überbrückung von Zahlungseingängen bis hin zur Stabilisierung und Steigerung von Beschäftigung und Einkommen.

Trotz seiner herausragenden Bedeutung entscheidet das Finanzsystem jedoch bei weitem nicht allein über Wirtschaftswachstum und den Erfolg bei der Armutsreduzierung. Dies zeigen auch neuere Wirkungsanalysen von Mikrofinanzinterventionen und die wissenschaftlich-methodische Debatte zur Wirkungsmessung von Mikrokrediten.<sup>25</sup> Die nachgewiesenen direkten Armutswirkungen sind weit bescheidener als von manchen Befürwortern behauptet, und im Ergebnis wurden die (zu) hohen Erwartungen an die Mikrofinanzierung als *magic bullet* gegen die Armutsbekämpfung relativiert. Allerdings messen die vorhandenen Untersuchungen fast ausnahmslos kurzfristige Wirkungen, während sich die Verbesserung der Lebensbedingungen eher in mittel- bis langfristiger Sicht durchsetzt. Andere wichtige Wirkungen wie mehr Schutz gegen Wechselfälle des Lebens oder gesellschaftliche Teilhabe und die Entfaltung unternehmerischer Persönlichkeiten, die Einführung von Standards bezüglich guter Unternehmensführung von Finanzinstitutionen bis hin zu

Innovationen bleiben darin unberücksichtigt, so dass ein Gutteil der Wirkungsdiskussion weiterhin der fachlichen Aufbereitung bedarf.

Neuere Analysen der Weltbank zeigen auf aggregierter Ebene durchaus einen **engen Zusammenhang zwischen Finanzsystementwicklung und Armutsbekämpfung**.<sup>26</sup> Ein hoher Grad an *financial deepening*, gemessen am Anteil der privaten Kreditvergabe am Bruttoinlandsprodukt, und Wirtschaftswachstum bedingen sich gegenseitig positiv und können zu einem Abbau der Ungleichheit der Einkommensverteilung beitragen.

Neben den primären Wirkungen auf Beschäftigung, Einkommen und Wirtschaftswachstum sind eine Reihe von **neuen Wirkungszusammenhängen** in den Blickpunkt gerückt. Dazu zählen neben dem genannten Abbau von Einkommensungleichheiten vor allem auch die Abmilderung der negativen Folgen der Bevölkerungsdynamik, die Absicherung gegen Naturkatastrophen, die Überwindung geographischer und sozialer Barrieren, etwa durch Zahlungsverkehrsleistungen mit Unterstützung von Mobiltelefonen („mobile banking“), sowie der Umgang mit der alternden Bevölkerung.

Ein inklusives Finanzsystem kann zudem die Einhaltung von Menschenrechtsstandards und eine **konkrete Umsetzung menschenrechtlicher Prinzipien** fördern. Dazu zählen Partizipation und *Empowerment*, Nicht-Diskriminierung und Chancengleichheit, insbesondere auch zwischen den Geschlechtern. Hier spielen multi-stakeholder-Ansätze, z. B. die Einbindung der Zivilgesellschaft oder der nationalen Menschenrechtsinstitutionen, eine wichtige Rolle. Wie unter Abschnitt 1.2 dargestellt, hat der Finanzsektor eine Schlüsselfunktion zur Unterstützung von wirtschaftlicher Entwicklung und

<sup>25</sup> Zum Stand der Diskussion siehe Terberger (2012): Zur Wirkung von Mikrokrediten.

<sup>26</sup> J. Devan: Financial Systems Matter. Weltbank. Mai 2013.

Wachstum. Wirtschaftliche Entwicklung und die Gleichberechtigung der Geschlechter stehen in einer wechselseitigen Beziehung. Zum einen lässt sich beobachten, dass die Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen positive Wirkungen auf die Gleichberechtigung der Geschlechter bereithalten kann. Dies trifft insbesondere für den Übergang von Subsistenzwirtschaft zu Marktwirtschaft zu. Höheres Volkseinkommen und höhere Anteile von produktivem Gewerbe und Dienstleistungen können die Verwirklichung der Gleichberechtigung unterstützen, ebenso Urbanisierung und Bildung. Damit die genannten positiven Effekte eintreten, ist es wichtig, Frauen gezielt und gleichberechtigt einzubinden. Gleichzeitig führt die Einbindung von Frauen in Wirtschaftskreisläufe auch zu positiven Wachstumseffekten. Im Finanzsektor kann diese Wechselbeziehung besonders fruchtbar genutzt und dargestellt werden. So führt ein gleichberechtigter Zugang zu Finanzdienstleistungen beispielsweise dazu, dass das wirtschaftliche Potenzial von Unternehmerinnen und von Frauen geführten Unternehmen besser genutzt werden kann.

Neben den Wirkungen auf die Kunden haben Fördermaßnahmen in der Finanzsystementwicklung darüber hinaus **strukturbildende und nachhaltige Wirkungen auf der Ebene der Finanzinstitutionen**, z. B. auf die Ausbildung von Bankmitarbeiter/innen, auf die Entwicklung neuer Produkte und Erschließung neuer Märkte und Kundengruppen, auf die Unternehmensführung (*good corporate governance*) oder auf den Kundenschutz (*responsible finance*).

Darüber hinaus entfachen Fördermaßnahmen auf der Makroebene, z. B. Zentralbankberatung, die Beratung der Versicherungsaufsicht bei der Gestaltung des regulatorischen Regelwerkes oder die struktur- und ordnungspolitische Beratung des Finanzministeriums eine beträchtliche Hebelwirkung und tragen messbar zu einem inklusiveren und stabileren Finanzsystem bei.

## 4.2 HANDLUNGSANSÄTZE: INSTRUMENTE UND VERFAHREN

### 4.2.1 BISHERIGE LERNERFAHRUNGEN

Aus den Erfahrungen der vergangenen Jahre lassen sich folgende Schlussfolgerungen für die deutsche EZ festhalten:

- Finanzsysteme weisen Defizite auf verschiedenen Ebenen auf. Die deutsche EZ begegnet diesen Defiziten mit einem **systemischen Förderansatz auf der Mikro-, Meso- und Makroebene**, um nachhaltige Struktureffekte zu erzielen; sie müssen als Elemente einer kohärenten Strategie verstanden werden. Sie sind als zeitlich abgestimmte Reformschritte **unter Leitung des Partnerlandes** mit IWF, Weltbankgruppe, anderen Gebern, den regionalen Entwicklungsbanken und internationalen Regulierungsbehörden abzustimmen und in ein einheitliches Gesamtkonzept einzupassen. Zur Unterstützung können alle EZ-Instrumente zum Einsatz kommen.
- Ihre speziellen Erfahrungen in der Finanzsystementwicklung sollte die deutsche EZ auch durch die Mitgestaltung und Kofinanzierung von Sektorreformprogrammen der Weltbankgruppe und der regionalen Entwicklungsbanken einbringen.
- Der Versicherungssektor in Partnerländern ist nach wie vor im Aufbau. In der deutschen EZ sowie in der internationalen Debatte fehlt es noch an geeigneten Ansätzen für Versicherungslösungen. Zudem sind Regulierer und Aufseher noch nicht ausreichend befähigt, förderliche Rahmenbedingungen für den Zugang zu Versicherungen zu schaffen. Hier gilt es, Instrumente weiter zu entwickeln, Ansätze für Versicherungslösungen in der internationalen Fachdiskussion zu verankern und Regulierer und Aufseher sowie Akteure der Privatwirtschaft weiter zu unterstützen.

- Bei der Neugründung oder der Restrukturierung von (Mikro-) Finanzinstitutionen sowie bei der Einführung neuer Finanzdienstleistungen entstehen hohe institutionelle Lernkosten. Zur Senkung dieser „Transaktionskosten“ kann eine **zeitlich begrenzte und degressive Subventionierung von Finanzinstitutionen** in den o. g. Fällen durch die Bereitstellung von entwicklungspolitischen Mitteln zu weichen Konditionen oder als nicht rückzahlbare Zuwendung erfolgen.
- Der **Höhe von Zinsen und Gebühren** ist bei der Gestaltung von Programmen zur Finanzsystementwicklung besondere Aufmerksamkeit zu widmen. Zinsen sollten Kapital-, Risiko- und Verwaltungskosten mindestens decken. Die bisherigen Erfahrungen mit subventionierten Krediten zeigen, dass sie die Rückzahlmoral unterminieren, da Kunden sie als „Geschenk“ mit wohlütigem Zweck verstehen und nicht als ein Geschäft. Dies gilt i.d.R. bei etablierten Kreditangeboten; bei der Neueinführung von Kreditprodukten kann eine maßvolle, gut begründete Zinssubventionierung sinnvoll sein, s. dazu im einzelnen Fördergrundsatz 1 auf S. 13. In vielen Entwicklungsvorhaben ist belegt, dass Kreditkunden in der Lage sind, real positive und marktgerechte Zinssätze zu zahlen.
- Die Fördermaßnahmen sind am Kundenbedarf (z. B. Kleinstbetriebe, KMU, städtische und ländliche Haushalte mit niedrigem Einkommen, dezentrale Gebietskörperschaften) für unterschiedliche Finanzdienstleistungen (z. B. Kredit, Sparen, Zahlungsverkehr, *Remittances*, Versicherung) zu orientieren.
- Neuere Finanzierungsinstrumente sollten stärker berücksichtigt werden, wie z. B. globale und regionale Refinanzierungs- und Beteiligungsfonds, Lokalwährungs- und Mezzanine-Finanzierungen.

- Die Förderansätze für das Partnerland sollten sich aus einer fundierten Finanzsektoranalyse ergeben. Sie soll Angebot und Nachfrage von Finanzdienstleistungen sowie die makroökonomischen, rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen umfassen.
- Länderübergreifende und regionale Förderansätze sollten verstärkt umgesetzt werden (z. B. Regionalfonds), u. a. bei der KKMU- und Kapitalmarktförderung. Dies gilt insbesondere für Partnerländer mit kleinen Finanzmärkten.

Die fachliche Erfahrung deutscher Institutionen, insbesondere der Sparkassen und des Genossenschaftswesens, der Bundesbank und der Finanzdienstleistungsaufsicht, aber auch der Consultingwirtschaft, privater Mikrobanknetzwerke, kommerzieller Geschäftsbanken oder anderer privater Unternehmen, sollte bei Angeboten der Durchführungsorganisationen zur Förderung der Finanzsystementwicklung genutzt werden.

#### 4.2.2. MIKROEBENE: FÖRDERANSÄTZE ZUM AUFBAU UND ZUR STÄRKUNG VON FINANZINSTITUTIONEN

Der **Aufbau und die Stärkung von kundenorientierten und nachhaltigen Finanzinstitutionen** ist ein Kernbereich der deutschen EZ im Bereich Finanzsystementwicklung.

Ein hoher Grad an **Zielgruppen- bzw. Kundenorientierung** stellt ein wesentliches Kriterium für die Auswahl von Partnerinstitutionen und deren Förderung dar. Dies bedeutet einerseits eine **klare Ausrichtung** auf Kundengruppen, die nur schwer Zugang zu formellen Finanzdienstleistungen haben (z. B. Kleinstbetriebe, KMU, arme städtische und ländliche Haushalte), und deren **Bedarf an unterschiedlichen Finanzdienstleistungen** (z. B. Kredit, Sparen, Zahlungsverkehr, Versicherung) durch angepasste Fi-

nanztechnologien. Andererseits beinhaltet dies einen **verantwortlichen Umgang mit Kunden**, der gekennzeichnet ist durch Transparenz in der Produkt- und Preisgestaltung, Fairness im Umgang mit und eingehende, zielgruppenspezifische Beratung von Kunden, die bisher keine oder wenig Erfahrungen mit Finanzprodukten haben.<sup>27</sup> Ziel ist u.a. die Vermeidung einer übermäßigen finanziellen Belastung von Menschen in Armut durch unverantwortliche Kreditvergabe und die Stärkung finanzieller Grundbildung insb. für marginalisierte Bevölkerungsgruppen.

Grundsätzlich kommen für eine Förderung **formelle, semi-formelle wie auch informelle Finanzinstitutionen** in Frage, die als integrierte oder integrierbare Teile des Finanzsystems bereit und geeignet sind, durch angepasste Finanztechnologien ein besseres und breiteres Angebot von Finanzdienstleistungen zugunsten von Kundenzielgruppen zu unterbreiten: also Entwicklungsbanken, Geschäftsbanken, Mikrofinanzinstitutionen, Versicherungsgesellschaften, Genossenschaftsbanken, Sparkassen und Dorfbanken und andere Finanzinstitutionen wie z. B. Leasingunternehmen.

Im Mikrofinanzbereich hat sich gezeigt, dass **formelle regulierte (M)FI** und an der Zielgruppe interessierte Geschäftsbanken die Bedürfnisse ihrer Kunden differenzierter und qualitativ höherwertiger erfüllen können als NROs oder gar informelle Geldverleiher und Versicherungsmodelle wie z. B. „funeral societies“ (Totengilden).<sup>28</sup> Formelle, regulierte Finanzinstitutionen dürfen vor allem **Ersparnisse mobilisieren** (Kunden Sparprodukte anbieten) und fördern damit die lokale Finanzintermediation, unabhängig von Gebergeldern und Subventionen. Für breite Bevölkerungsschichten, insbesondere für Arme und Frauen,

ist der Zugang zu sicheren Sparmöglichkeiten sowie zu Versicherungen mindestens genauso wichtig wie der Zugang zu Kredit. Zudem bilden lokale Ersparnisse eine Quelle inländischer Ressourcenmobilisierung. Allerdings stellen die Ersparnismobilisierung und der Vertrieb von Versicherungsprodukten hohe Anforderungen an die Professionalität einer MFI.

Es hat sich auch gezeigt, dass adäquate Finanzdienstleistungen sowohl von **privaten** als auch von reformierten **staatlichen Institutionen (Entwicklungsbanken u.a. Förderinstitute)** erfolgreich bereitgestellt werden können. Nicht die Eigentumsfrage, sondern Form und Inhalt des praktischen Handelns und die Unternehmensverfassung und **Corporate Governance** der Institution, einschl. Wahrnehmung der menschenrechtlichen Unternehmensverantwortung, ist bei Einhaltung der übrigen Fördergrundsätze entscheidend für eine mögliche entwicklungspolitische Zusammenarbeit. Dies beinhaltet die Unabhängigkeit des Managements sowie dessen Qualifikation.

#### Institutionelle Förderansätze

Zur Verbreiterung und Vertiefung des Finanzsystems werden in der deutschen EZ *Upgrading*-, *Downscaling*-, *Greenfield*- und *Linkage*-Ansätze unterschieden. Die Auswertung der deutschen und internationalen Erfahrung zeigt, dass keinem dieser Ansätze ein eindeutiger Vorzug gegeben werden kann. Erfolg und Misserfolg hängen sehr stark von den lokalen Gegebenheiten und der jeweiligen Zielverfolgung ab.

Das **Upgrading** von NRO in professionelle Mikrofinanzinstitutionen kam insbesondere in Mittel- und Lateinamerika und in Afrika zum Einsatz. Es zeigte sich, dass nur eine begrenzte Anzahl von NRO aufgrund ihrer entwicklungspolitischen Mission den Wunsch hat und in der Lage ist, diesen Weg zu beschreiten. Ähnlich ist auch nur eine begrenzte Anzahl von kommerziellen Finanzinstitutionen zu einem **Downscaling** bereit und in der Lage, d.h. für den Aufbau eines Geschäftssegmentes für

<sup>27</sup> Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit fördert einen verantwortungsvollen Umgang der Finanzinstitutionen mit den Kunden im Rahmen eines Ansatzes zur *Responsible Finance*, der aus drei Säulen besteht: (i) Kundenschutz, (ii) Selbstregulierung der Finanzdienstleister und Investoren und (iii) finanzielle Grundbildung.

<sup>28</sup> Siehe u.a. Joanna Ledgerwood, Victoria White (2004): *Transforming Microfinance Institutions. Providing Full Financial Services to the Poor*. Washington.

Mittel-, Klein- und Kleinstunternehmen sowie untere Einkommensgruppen geeignet. Positive Erfahrungen wurden in Asien, Lateinamerika und in Südosteuropa gemacht. Als eine Alternative bietet sich auch der **Linkage-Ansatz** an, z. B. durch eine Verknüpfung von formellen mit semi- oder informellen Finanzinstitutionen oder durch die Schaffung eines Finanzverbundes von kleinen, dezentralen Banken mit einer größeren Geschäftsbank, die als Apex-Institut fungiert.

Der **Greenfield-Ansatz**, d. h. der Aufbau von neuen Finanzintermediären, hat sich in solchen Regionen als erfolgreich erwiesen, die durch das weitgehende Fehlen geeigneter Finanzdienstleister für KKMU und untere Einkommensschichten geprägt waren. Die Neugründung von Finanzinstitutionen bietet gute Chancen zur Etablierung von professionellen Standards in den Bereichen Good Corporate Governance, interne Kontrollsysteme, Personalentwicklung und Responsible Finance. Diese Standards können als Leitbild für den gesamten Sektor dienen. Dieser Ansatz erfordert allerdings erhebliche Anfangsinvestitionen in den Strukturaufbau und die Ausbildung von Personal. Zeitlich begrenzte Zuschüsse für den Aufbau neuer Finanzintermediäre können deshalb einzelwirtschaftlich notwendig und entwicklungspolitisch sinnvoll sein. Vor allem in Osteuropa, Zentralasien und im südlichen Afrika wurden positive Erfahrungen gemacht. Bei Kapitalbeteiligungen ist zeitgerecht über Art, Umfang und Zeitpunkt des Ausstiegs nach Projektende zu entscheiden.

### Erweiterung der Produktpalette

Neben der institutionellen Stärkung kann die deutsche EZ Finanzinstitutionen bei einer **Erweiterung ihrer Produktpalette an Finanzdienstleistungen** unterstützen. Dies gilt vor allem für die Einführung von Finanzdienstleistungen, die bisher nicht oder nicht im Wettbewerb angeboten werden. Diese umfassen beispielsweise:

- **Ländliche Finanzierung:** Dies erfordert eine Anpassung bestehender bzw. die Entwicklung neuer Finanzierungsinstrumente (z. B. value-chain Finanzierung), die den besonderen Gegebenheiten des ländlichen Raums und der Agrarfinanzierung Rechnung tragen. Zu nennen sind vor allem Verbesserungen beim Risikomanagement und die Einführung und Nutzung moderner Besicherungsmethoden, flexible Darlehenskonditionen, neue Vertragsstrukturen (z. B. längerfristige Abnahmeverträge etwa bei Fair-Trade-Produkten) sowie die Nutzung kostengünstiger, kundennaher Vertriebsformen (z. B. mobile Zweigstellen) und anderer Innovationen zur Reduzierung der Transaktionskosten.<sup>29</sup>
- **Umwelt- und Klimafinanzierung:** Zur Minderung von Umweltbelastungen und zur Anpassung an den Klimawandel sind Investitionen in energie- und ressourcenschonende grüne Technologien notwendig. Durch gezielte, „grüne“ Regulierung von Finanzinstitutionen können umweltfreundliche Investitionen gefördert werden. Gleichzeitig kann durch Maßnahmen wie die Entwicklung innovativer Finanzdienstleistungen, Kapazitätsentwicklung in Finanzinstitutionen, die Bereitstellung von Refinanzierung und die Verbesserung der Finanzinfrastruktur zusätzliche Liquidität für „grüne Investitionen“ zur Verfügung gestellt werden. Auch die Förderung von Nachhaltigkeitskriterien im Finanzsektor und die Mobilisierung privater Mittel tragen hierzu bei. Klimarisikoversicherungen tragen durch ein verbessertes Risikomanagement zur Anpassung an den Klimawandel bei.<sup>30</sup>

29 Siehe BMZ Positionspapier „Agrarfinanzierung – Nachhaltige Finanzsystementwicklung für ländliche Entwicklung und Ernährungssicherung“ (2015).

30 Siehe BMZ Positionspapier „Finanzsystementwicklung für umwelt- und klimaorientierte Investitionen (Green Finance)“ (2015).

- **Unternehmensfinanzierung:** Die Risiken des KMU Sektors können durch spezifische Instrumente aufgegriffen werden, wie z. B. durch KMU-Refinanzierungslinien. Dies kann auch in Kombination mit Garantiefazilitäten zur Übernahme von Kreditbürgschaften erfolgen. Auch Mezzanine-Finanzierungen und Wagniskapital (venture capital) gewinnen in Entwicklungsländern zunehmend an Bedeutung.
- **Housing Finance** (Finanzierung von Haus- und Wohnungsbau): Dieser Bereich ist nicht neu, hat aber jüngst an Bedeutung gewonnen und sollte daher weiterverfolgt und ggf. intensiviert werden. Gleiches gilt für die Kommunalfinanzierung über Finanzinstitutionen.
- **Bildungsfinanzierung:** Viele Partnerländer stehen in der Ausbildung der großen Zahl von Kindern und Jugendlichen vor enormen Herausforderungen und suchen nach innovativen Finanzierungsmodellen, bei denen der Privatsektor sowie die Auszubildenden selbst beteiligt werden. Dies betrifft vor allem die Aus- und höhere Bildung, z. B. durch Studienkreditprogramme.
- **Versicherungen:** Versicherungsprodukte, wenn einfach und kostengünstig strukturiert, finden bei einkommensschwachen Haushalten zunehmend Zuspruch, da sie die von Unwägbarkeiten und Risiken verursachten Kosten, z. B. durch den Tod eines Familienmitglieds oder Krankheit, verringern. Vor allem neuere Ansätze im Bereich (indexbasierter) Wetter- bzw. Ernteverversicherungen sind für die gesamte Wertschöpfungskette im Agrarbereich interessant.
- **Zahlungsverkehr und Geldtransfer von Migranten (Remittances):** Die zunehmende Einbindung der Menschen in formale Dienstleistungen und Zahlungsströme, z. B. über Wasser- und Stromrechnungen, Schulgeldüberweisungen etc., aber auch Migration und der Wunsch oder die Notwendigkeit, Geld zu Verwandten oder Freunden zu senden, schaffen eine hohe Nachfrage nach Zahlungsverkehrsleistungen und stellen häufig den ersten Kontakt mit dem formalen Finanzsystem dar. Dies zeigen auch der Erfolg und die hohe Akzeptanz bedarfsgerechter und kostengünstiger Produkte wie beispielsweise der Angebote im Bereich des mobilen Zahlungsverkehrs, z. B. M-Pesa in Kenia.

Von zentraler Bedeutung ist auch die Erweiterung der Finanzdienstleistungen über Kreditprodukte hinaus. Dazu zählen insbesondere:

- **Spareinlagen:** Sparen spielt vor allem bei der ärmeren Bevölkerung eine wichtige Rolle, sei es zur Vorsorge für unvorhergesehene Ausgaben und Notfälle, zum Ausgleich von Einkommens- und Ausgabenschwankungen oder zum gezielten Vermögensaufbau. Hierzu sind angepasste Sparprodukte und Instrumente erforderlich, die der Entwicklung einer Sparkultur förderlich sind, aber auch die Etablierung von Einlagensicherungssystemen.
- **Lokale Anleihe- und Kapitalmarktprodukte:** Die deutsche EZ kann insbesondere über die KfW wichtige Beiträge zur Entwicklung lokaler Kapitalmärkte in den Partnerländern leisten. Dies umfasst Produkte wie z. B. strukturierte Finanzprodukte, Mezzanine-Finanzierung, Garantien sowie Unternehmensanleihen.

#### 4.2.3. MESOEBCNE: FÖRDERUNG DER FINANZINFRASTRUKTUR

Auf der Mesoebene des Finanzsystems stärkt die Deutsche EZ die **finanzielle Infrastruktur** eines Landes oder einer Region – eine wesentliche Voraus-



setzung für ein funktionsfähiges Finanzsystem. Eine effiziente Finanzinfrastruktur schafft Vertrauen, z. B. über Einlagensicherungssysteme, und sie reduziert die Informationsasymmetrie, z. B. durch Kreditinformationsbüros oder *Rating-Agenturen*.

Andere wichtige Dienstleistungseinrichtungen sind Aus- und Fortbildungseinrichtungen für den Finanzsektor sowie Netzwerke und Verbände. Mikrofinanz- sowie Banken- und Versicherungsverbände vertreten die Institutionen auf der Makroebene, agieren häufig als deren Sprachrohr gegenüber dem Regulierer, bieten Fortbildungen und andere Dienstleistungen für den Sektor an. Sie können einheitliche Standards und Daten (z. B. zu Rechnungslegung und Kundenschutz) quer durch die Industrie fördern (Selbstverpflichtung). Von Bedeutung für den Erfolg von Verbänden und Netzwerken sind personelle und finanzielle Ressourcen sowie deren konkreter Nutzen für die Mitglieder.

Zu den von der deutschen EZ geförderten Einrichtungen zählen auch Institutionen, welche die finanzielle Stabilität und Leistungsfähigkeit einzelner Finanzinstitutionen stärken und die Finanzintermediation insgesamt erhöhen. Dazu gehören Förder- und Entwicklungsbanken, Apex-Institutionen, Einrichtungen des Zahlungsverkehrs, Refinanzierungs-, Beteiligungs- oder Kreditgarantiefonds, *Special Purpose Vehicles* zur Verbriefung von Forderungen, Aktuare (Versicherungsmathematiker) und Rückversicherer, Mikropensionsfonds sowie neuerdings auch Anbieter von Informationstechnologie, die effiziente Lösungen für mobilen Zahlungsverkehr ermöglichen (Mobile Banking). Erfolgsvoraussetzungen für Apex-Institutionen sind u. a. eine professionelle *Corporate Governance* und eine kritische Masse an Finanzinstitutionen, die eine Apex-Refinanzierung absorbieren können. MFIs können außerdem dabei unterstützt werden, Zugang zum Kapitalmarkt zu erhalten. Beispielsweise können Portfolien von an KKMU vergebenen Krediten verbrieft und am Kapitalmarkt refinanziert werden. Damit wird gleichzeitig ein Beitrag zur Kapitalmarktentwicklung geleistet.

#### 4.2.4 MAKROEBENE: FÖRDERUNG DER RAHMENBEDINGUNGEN, REGULIERUNG UND ÜBERWACHUNG DES FINANZSYSTEMS

Auf der **Makroebene** stärkt die deutsche EZ die Rahmenbedingungen für ein inklusives und stabiles Finanzsystem, insbesondere über Beratungsleistungen der GIZ. Die deutsche EZ kann für die **Ebene der Legislative, Exekutive und Judikative** eine auf das Finanzsystem bezogene Beratung und einen sektorpolitischen Dialog anbieten: Mit effektiven Aufsichtsmechanismen, Förderung von Transparenz, Partizipation und Rechenschaftslegung im Sektor und einer stabilitätsorientierten Geld-, und Währungspolitik kann Vertrauen geschaffen und Wettbewerbsverzerrung vermieden werden. Durch die Lizenzierung, Regulierung und Überwachung von MFI als ersparnis-mobilisierende Institutionen wird mehr Menschen die Möglichkeit gegeben, ihr Geld sicher zu sparen.

Bezüglich der Mikrofinanzierung liegt das Problem häufig in einer zu restriktiven Regulierung (Zinsobergrenzen oder zu enge Mindesteigenkapitalvorschriften für MFI). Dies behindert eine gesunde Sektorentwicklung und kann zu Fehlentwicklungen beitragen. Dementsprechend sollte darauf geachtet werden, dass solche Regulierungen vermieden werden, die die Entwicklung von Mikrofinanzinstitutionen behindern, ohne der Stabilität des Finanzsystems dienlich zu sein. Allerdings sollte gleichzeitig darauf geachtet werden, dass keine Sonderregelungen für Einlagen sammelnde Mikrofinanzinstitutionen etabliert werden, die Abstriche bezüglich der Standardanforderungen an die Bankenstabilität bedeuten, denn hierdurch würde nur ein regulatives Schlupfloch für unsolide Anbieter am Bankenmarkt geschaffen.

In diesem Bereich soll vor allem auch der überregionale Austausch und ein Süd-Süd-Dialog gefördert werden. Standards und Definitionen können so gemeinsam entwickelt und verbreitet werden.

Auf der **Ebene von Zentralbank und Finanzaufsicht** kann mit Zentralbankberatung und dem Aufbau sowie der Stärkung von Kapitalmarktaufsichtsbehörden ein Beitrag zur Steigerung der Stabilität und Leistungsfähigkeit des Finanzsystems geleistet werden. Auch mit der Etablierung von Einlagensicherungsfonds in Kooperation mit Zentralbank und Finanzaufsicht kann ein Beitrag zur Stärkung des Vertrauens der Bevölkerung in Banken und MFI und zur Ersparnismobilisierung geleistet werden.

#### 4.2.5 INSTRUMENTENVIELFALT

Die deutsche EZ verfügt über ein ausdifferenziertes Instrumentarium der Finanzsystementwicklung.

Zur Reform und Entwicklung des Finanzsystems sind grundsätzlich alle Instrumente der bi- und multilateralen EZ anwendbar. Bei der Finanzsystementwicklung ist es erforderlich, einen engen Verbund der Instrumente und der Institutionen herzustellen. Dies gilt in gleicher Weise für die Zusammenarbeit mit multilateralen Institutionen, an denen Deutschland beteiligt ist, und bilateralen Partnern. Es gilt jedoch vorrangig für die deutschen Durchführungsinstitutionen, insbesondere GIZ und KfW.

Der Bedarf an Beratung ist weiterhin groß. Kurzfristige, technisch ausgerichtete Beratung wird zunehmend durch die internationalen Finanzinstitutionen und im Rahmen gemeinsamer Geberinitiativen bereitgestellt. Wichtige Instrumente der deutschen EZ und deren komparativer Vorteil liegen dagegen in der mittel- und langfristigen, prozessbegleitenden, partnerschaftlichen Beratung. Neben der Entsendung von Fachkräften, Dreieckskooperationen und dem Nord-Süd-Austausch sind der Aufbau nationaler Beratungskapazitäten und die Vermittlung des Süd-Süd-Austausches wesentliche Bestandteile des deutschen **Capacity Development**.

Der für die Entwicklung des Finanzsystems in Ent-

wicklungsländern weiterhin wichtige Aufbau und die Förderung von Finanzinstitutionen sowie die Einführung zielgruppenadäquater Finanzdienstleistungen wird durch geeignete **Finanzierungsinstrumente der EZ** in Kombination mit zielgruppenspezifischen Sensibilisierungs-, Beratungs- und Ausbildungsmaßnahmen unterstützt. Wichtige Finanzierungsinstrumente der EZ sind Zuschüsse, Darlehen, Entwicklungs- und Förderkredite (Verbundfinanzierungen, Zinssubventionen) sowie Beteiligungen. Mit diesen Instrumenten können Fremd-, Nachrang- und Eigenkapital bereitgestellt werden, aber auch Maßnahmen der finanziellen Infrastruktur finanziert werden. Bei Refinanzierungen für Finanzinstitutionen sind in zunehmendem Maße Lokalwährungsfinanzierungen, aber künftig auch Ansätze der Förderung lokaler Kapitalmärkte möglich.<sup>31</sup> Zugleich haben sich **Netzwerke und Fonds** herausgebildet, welche sich an MFI mit Kapital beteiligen und/oder diese refinanzieren. Finanziert werden sie primär aus Konsortien, die sich aus bi- und multilateralen Gebern sowie sozialen und kommerziellen Investoren zusammensetzen.

Bei der Einführung neuerer Ansätze wie z. B. Bildungsfinanzierung oder Anleihemärkte haben sich regionale Fonds als sinnvolles Instrument erwiesen, wenn der Regionalfokus im Vordergrund steht und bilaterale länderspezifische Anliegen in den Hintergrund treten.

Aufgrund der dynamischen Entwicklung und schnellen Veränderungen im internationalen Finanzsystem und im Finanzsektor der Partnerländer gewinnen **innovative Förderinstrumente** wie Wechselkursabsicherungen, Lokalwährungsfinanzierungen, Beteiligungen und Fonds in der EZ zunehmend an Bedeutung. Mit dem Lokalwährungsfonds *The Currency Exchange (TCX)* steht ein geeignetes Instrument zur Verfügung; auch in Zukunft dürfte der Bedarf an Refinanzierung von Partnerinstitutionen in

31 In geeigneten Fällen werden Förderkredite und Garantien, Treuhandbeteiligungen, Beteiligungen und mezzanine Finanzierungen im Eigenrisiko der KfW-Bankengruppe eingesetzt.



Lokalwährung noch steigen.

Auch die **Public-Private-Partnership-Ansätze (PPP)** in der Finanzsystementwicklung haben in der deutschen EZ an Relevanz gewonnen. Neben den oben erwähnten Greenfield-Ansätzen wird über strukturierte Fonds privates Kapital für die Finanzierung der Zielgruppe gehandelt. Durch unterschiedliche Risiko- und Ertragstranchen und einen Risikopuffer aus öffentlichen Geldern kann die Finanzierung ausgeweitet werden. Auch im Bereich Versicherungen sind PPPs ein vielversprechendes Instrument, um Hürden wie existierende Unsicherheiten, hohe Anfangsinvestitionen und fehlende Expertise der Versicherungswirtschaft zu verringern. Auf diese Weise kann der Privatsektor sein Engagement auch in Ländern mit schwierigen Rahmenbedingungen, aber hohem entwicklungspolitischen Potenzial realisieren (crowding-in). Aus Sicht des Privatsektors liegt der Vorteil von PPP vielfach darin, dass die EZ die Kosten und/oder Risiken des Engagements teilweise bzw. zeitlich begrenzt übernimmt.<sup>32</sup> Auf diese Weise kann der Privatsektor sein Engagement auch unter erschwerten Bedingungen realisieren. Für die Partnerregierung bedeutet dies, dass es oft nur mit Unterstützung der EZ zu erforderlichen privaten Investitionen in Sach- und Humanvermögen kommt („Geländerfunktion der EZ“).

**Globale Wissenskooperationen und Netzwerke** sind zudem ein wichtiger Baustein zur Erreichung angestrebter Wirkungen. Im Zusammenspiel mit globalen Akteuren trägt die deutsche EZ somit zu übergreifenden Lernprozessen und der Schaffung internationaler Standards bei, u.a. über die *Consultative Group to Assist the Poor (CGAP)* als internationales Wissensnetzwerk im Bereich Mikrofinanzierung, über das

*Responsible Finance Forum* zu verantwortungsvollem Handeln im Finanzsektor oder auch über den Multi-Gebertrustfund *FIRST Strengthening Financial Sector Initiative* zu Finanzsektorreformen. Diese Formate werden ergänzt um neue „Peer Learning“-Formate wie bei der *Alliance for Financial Inclusion (AFI)* oder überregionale Dialogforen wie den *Emerging Markets Sustainability Dialogue* zu Umwelt- und Klimafinanzierung sowie Finanzsektorstabilität und -entwicklung. Über die *Access to Insurance Initiative (A2ii)* wird die Schaffung internationaler Standards im Versicherungsbereich unterstützt (s. Anhang). Über die G7 und die G20 – insbesondere die *G20 Global Partnership for Financial Inclusion (GPFI)* – ergeben sich Möglichkeiten, Themen der Finanzsystementwicklung auf die politische Tagesordnung zu setzen.

32 Im Jahr 2012 wurde auf Initiative der G20 GPFI das SME Finance Forum gegründet, um den Zugang von KMU zu Finanzdienstleistungen zu verbessern: <http://smefinanceforum.org/>

## Anlage 1 Zusammenfassende Darstellung der EZ-Förderansätze

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über typische EZ-Förderansätze, EZ-Instrumente und Leistungsangebote für die verschiedenen Fördergruppen. **In der Praxis werden die einzelnen Förderansätze miteinander kombiniert**, und zwar in Abhängigkeit von den konkreten sektoralen und institutionellen

Entwicklungen im Zeitablauf sowie den angestrebten entwicklungspolitischen Wirkungen im jeweiligen Partnerland. Die Maßnahmen werden über durchführende Organisationen unter Beachtung dieses Strategiepapieres und auf der Grundlage der FZ- und TZ-Leitlinien umgesetzt.

Typische EZ-Förderansätze	Typische EZ-Instrumente und Leistungsangebote
<b>Ebene der Legislative, Exekutive und Judikative</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Beratung</b> von Parlament und Exekutive <b>bei Gesetzgebungsverfahren</b> (Abschn. 4.4.1 / 4.4.2): z. B. Bankenaufsichtsrecht, Lizenzierung von MFI, Insolvenzrecht, Vertrags- und Besicherungsrecht, Versicherungsregulierung</li> <li>• <b>Beratung zu und Finanzierung von Finanzsektorreformvorhaben</b> (Abschn. 4.4.1 / 4.4.2): z. B. Entschuldung, Restrukturierung und Rekapitalisierung von Institutsgruppen, GATS-Verhandlungen innerhalb von WTO-Verhandlungen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dialog der dt. EZ-Vertreter und der Durchführungsorganisationen mit dem Partnerland,</li> <li>• Koordination des dt. Beitrags mit bi- und multilateralen Gebern,</li> <li>• Kofinanzierung oder Parallelfinanzierung von Sektorreformprogrammen multilateraler Entwicklungsbanken,</li> <li>• Harmonisierung der Sektorpolitiken,</li> <li>• Beratung durch Lang- und Kurzeitkräfte,</li> <li>• Schulung und Training,</li> <li>• Ggfs. Bereitstellung von Sachgütern und Ausrüstungsgegenständen.</li> </ul>

Ebene von Zentralbank und Finanzaufsicht	
Typische EZ-Förderansätze	Typische EZ-Instrumente und Leistungsangebote
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Zentralbankberatung</b> (Abschn. 4.4.2),</li> <li>• <b>Aufbau und Stärkung von Finanzmarkt- und Versicherungsaufsichtsbehörden</b> (Abschn. 4.4.2).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dialog der dt. EZ Durchführungsorganisationen mit Zentralbank und Finanz- und Versicherungsaufsicht,</li> <li>• Kofinanzierung oder Parallelfinanzierung von Sektorreformprogrammen multilateraler Entwicklungsbanken,</li> <li>• Beratung durch Lang- und Kurzeitkräfte,</li> <li>• Süd-Süd-Austausch</li> <li>• Maßnahmen zur Verbesserung des Verbraucherschutzes</li> <li>• Schulung und Training,</li> <li>• Konferenzen / Symposien,</li> <li>• Ggfs. Bereitstellung von Sachgütern und Ausrüstungsgegenständen.</li> </ul>

Typische EZ-Förderansätze	Typische EZ-Instrumente und Leistungsangebote
<b>Ebene der Finanzintermediäre und ihrer Dienstleistungsinstitutionen</b> <b>a) Mikrofinanzierung</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Einführung von Mikrofinanzdienstleistungen</b> (Abschn. 3.2): Einlagen-, Kredit-, Versicherungs- und Zahlungsverkehrsprodukte,</li> <li>• Verbesserung des Zugangs lokaler MFI zum nationalen und internationalen Kapitalmarkt (Abschn. 3.2),</li> <li>• <b>upgrading-Ansatz</b> (Abschn. 3.2): Transformation von NRO zu regulierten MFI,</li> <li>• <b>downscaling-Ansatz</b> (Abschn. 3.2): Einführung eines Mikrokreditangebots in Geschäftsbanken,</li> <li>• <b>greenfield-Ansatz</b> (Abschn. 3.2): Neugründung kommerzieller MFI,</li> <li>• <b>linkage-Ansatz (Abschn. 3.2)</b>: Verknüpfung von Selbsthilfegruppen und MFI mit lokalen und internationalen Banken.</li> <li>• Aufbau spezialisierter Dienstleister z. B. Aktuare, Verbände und Netzwerke</li> <li>• Entwicklung neuer Produkte und Vertriebswege</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Trainingsmaßnahmen, Beratungsmaßnahmen,</li> <li>• Beratung durch Lang- und Kurzeitfachkräfte,</li> <li>• Zeitlich begrenzte Bereitstellung von nicht rückzahlbaren EZ-Zuwendungen zur Finanzierung von Anschubinvestitionen bei MFI-Neugründungen bzw. der hohen institutionellen Lernkosten,</li> <li>• Refinanzierung durch EZ-Kreditlinien, ggfs. in Kombination mit Garantiefazilitäten und anderen Lokalwährungsinstrumenten,</li> <li>• FZ-Förderkredite,</li> <li>• Treuhand-Beteiligungen und Beteiligungen im Eigenrisiko der KfW,</li> <li>• Public-Private-Partnership-Ansätze (PPP, siehe Abschn. 4.4.3 und Anl. 4),</li> <li>• Regionale EZ-Fonds zur Förderung der Mikrofinanzierung,</li> <li>• Mezzanine Finanzierungen.</li> </ul>

b) KMU-Finanzierung	
Typische EZ-Förderansätze	Typische EZ-Instrumente und Leistungsangebote
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>upscaling-Ansatz</b> (Abschn. 3.2): Angebot von KMU-Krediten durch Mikrobanken,</li> <li>• <b>downscaling-Ansatz</b> (Abschn. 4.4.2): Einführung von KMU-Krediten in kommerziellen Geschäftsbanken,</li> <li>• <b>Leasing</b> (Abschn. 3.2),</li> <li>• <b>Existenzgründungsfinanzierung</b>: speziell auf Existenzgründer abgestimmte Angebote von Fremd- und Eigenkapital,</li> <li>• <b>Beteiligungsfonds</b> (Abschn. 4.4.3): Aufbau oder Förderung von Beteiligungsfonds, die sich an KMU beteiligen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Refinanzierung durch EZ-Kreditlinien und Förderkredite, ggfs. in Kombination mit Garantiefazilitäten und anderen Lokalwährungsinstrumenten,</li> <li>• Regionale und globale EZ-Fonds zur Förderung der KMU-Finanzierung,</li> <li>• Treuhandbeteiligungen und Beteiligungen im Eigenrisiko der KfW,</li> <li>• Trainingsmaßnahmen, Beratungsmaßnahmen,</li> <li>• Beratung durch Lang- und Kurzzeitfachkräfte,</li> <li>• Mezzanine Finanzierungen.</li> </ul>
c) Erweiterung des Angebots kundengruppen-adäquater Finanzprodukte (financial broadening)	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Wohnungsbaufinanzierung</b> (Abschn. 3.2 / 4.4.2),</li> <li>• <b>Umweltkredite</b> (Abschn. 2.2 / 4.4.2),</li> <li>• <b>Kommunale Infrastrukturfinanzierung</b> (Abschn. 2.2 / 4.4.2),</li> <li>• <b>Förderung des Handels im Partnerland</b> (Abschn. 3.2).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Refinanzierung durch EZ-Kreditlinien und Förderkredite, ggfs. in Kombination mit Garantiefazilitäten und anderen Lokalwährungsinstrumenten,</li> <li>• Regionale Kreditfonds,</li> <li>• Gründung und Förderung von Hypothekarfinanzinstitutionen,</li> <li>• Trainings- und Beratungsmaßnahmen,</li> <li>• Mezzanine Finanzierungen.</li> </ul>
d) Ländliches Finanzsystem	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Unterstützung von MFI, Geschäfts- und sanierten Entwicklungsbanken bei der <b>Einführung eines Angebots von Krediten an Betriebe und Haushalte in ländlichen Regionen</b> (Abschn. 4.4.2),</li> <li>• Reform von Agrarentwicklungsbanken, Unterstützung von MFI und Geschäftsbanken bei der <b>Weiterentwicklung des Agrarkredits</b> (Abschn. 4.4.2).</li> <li>• Politikkoordination, Beratung auf Makroebene</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Trainings- und Beratungsmaßnahmen,</li> <li>• Beratung durch Lang- und Kurzzeitfachkräfte,</li> <li>• Refinanzierung durch EZ-Kreditlinien und Förderkredite ggfs. in Kombination mit Lokalwährungsinstrumenten,</li> <li>• Regionale Kreditfonds.</li> </ul>

Typische EZ-Förderansätze	Typische EZ-Instrumente und Leistungsangebote
<b>e) Dienstleistungsinstitutionen für Finanzintermediäre</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Aufbau von Bankenverbänden und Verbänden von MFI</b> (Abschn. 3.2),</li> <li>• <b>Prüfungs- und Haftungsverbände</b> (Abschn. 4.4.2),</li> <li>• <b>Kreditinformationsbüros</b> (Abschn. 4.4.2),</li> <li>• <b>Zahlungsverkehrssysteme</b> (Abschn. 4.4.2),</li> <li>• <b>Überbetriebliche Aus- und Fortbildungsinstitutionen</b> (Abschn. 4.4.2),</li> <li>• <b>Bankenverbände</b> (Abschn. 4.4.2).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Trainings- und Beratungsmaßnahmen,</li> <li>• Beratung durch Lang- und Kurzeitfachkräfte,</li> <li>• ggfs. Bereitstellung von Sachgütern und Ausrüstungsgegenständen.</li> </ul>

Typische EZ-Förderansätze	Typische EZ-Instrumente und Leistungsangebote
<b>f) Aufbau und Förderung von Spezialinstitutionen und Kapitalmarktentwicklung</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Einlagensicherungssysteme</b> (Abschn. 3.2),</li> <li>• <b>Refinanzierung und institutionelle Stärkung von APEX-Instituten</b> (Abschn. 4.4.1),</li> <li>• <b>Garantiefazilitäten und Kreditgarantiefonds</b> (Abschn. 3.2 und Anl. 3),</li> <li>• <b>Aufbau und Förderung von Beteiligungsgesellschaften und Beteiligungsfonds für MFI</b> (Abschn. 4.4.2 und Anl. 4),</li> <li>• <b>Verbriefung von Kreditportfolien, vor allem KKMU-Kredite</b> (Abschn. 3.2).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Trainings- und Beratungsmaßnahmen,</li> <li>• EZ-Kreditlinien, ggfs. kombiniert mit Instrumenten der Lokalwährungsfinanzierung,</li> <li>• Förderkredite,</li> <li>• zeitlich begrenzte Bereitstellung von nichtrückzahlbaren EZ-Zuwendungen zur Finanzierung der hohen institutionellen Lernkosten,</li> <li>• Treuhandbeteiligungen und Beteiligungen im Eigenrisiko der KfW-Bankengruppe,</li> <li>• Mezzanine Finanzierungen,</li> <li>• <i>Public-Private-Partnership</i> (PPP)</li> </ul>

## Anlage 2 Wesentliche internationale Finanzsektorstandards und Regulierungsansätze

Die Rahmenbedingungen des Finanzsektors eines Landes bestehen aus Sektorpolitiken sowie adäquaten Gesetzen und Regulierungen und effizienter Aufsicht<sup>33</sup> in den verschiedenen Finanzsektorbereichen. Dazu gehören insbesondere Sparen, Kredit, Zahlungsverkehr, Versicherungen sowie Kapitalmärkte.

Die Grundlage der nationalen Finanzsektorregulierung und Aufsicht bilden internationale Prinzipien und Standards, welche für Banken, Versicherungen, Zahlungsverkehr und Kapitalmärkte sowie für übergeordnete Finanzsektorthemen wie internationale Buchhaltungsstandards, Einlagenversicherung, Kundenschutz, Wettbewerb, Bilanzierungsregeln, „cross-border cooperation“ oder „anti-money laundering“ von den internationalen Standardsetzern definiert werden. Zu den Standardsetzern, die für den Finanzsektor insgesamt besonders relevant sind, gehören *Basel Committee on Banking Supervision (BCBS)*; *Committee on Payment and Settlement Systems (CPSS)*; *International Organisation of Securities Commissions (IOSCO)*; *Financial Action Task Force (FATF)*; *International Association of Deposit Insurers (IADI)*; *International Association of Insurance Supervisors (IAIS)*; des Weiteren werden ergänzende Standards in Finanzsektorbereichen oder übergreifenden Themen durch die *Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)* und die Europäische Union (EU) gesetzt.

Die nationalen Autoritäten (Ministerien, Zentralbanken, Aufsichtsbehörden) haben jeweils eigene Gesetze und Regulierungen, sowie Systeme für die Überwachung ihrer Märkte. Diese Behörden orientieren sich jedoch an den globalen Prinzipien, Standards und Richtlinien der internationalen und regionalen Standardsetzer. Einige der internationalen Standardsetzer sind als Spitzenverbände organisiert und beziehen die breite Basis ihrer Mitglieder in die Erarbeitung der Standards mit ein.

Im Folgenden werden die globalen Prinzipien der internationalen Standardsetzer in der Banken-, Versicherungs- und Kapitalmarktregulierung aufgeführt. Diese globalen Prinzipien werden teils durch europäische Standards ergänzt. Beide sind richtungsweisend für die Entwicklungs- und Schwellenländer. Für das Thema finanzielle Inklusion sind die Standards der Bereiche Banken und Versicherungen besonders relevant. Im Zuge der Globalisierung haben die Standardsetzer ihren Länderfokus erweitert und schließen eine breitere Varietät an Ländern, insbesondere die Entwicklungs- und Schwellenländer mit ein. In diesen Ländern sind große Bevölkerungsteile mit Finanzdienstleistungen nicht versorgt oder unterversorgt. Die Standardsetzer erkennen an, dass ihre Prinzipien zwar universell auf alle Länder anwendbar sind, ihre Standards und Richtlinien jedoch einer Anpassung bedürfen, damit sie in effektiver Weise finanzielle Inklusion befördern. Finanzsektorthemen, die unter- und unversorgte Bevölkerungsteile besonders betreffen, haben somit auch bei den internationalen Standardsetzern an Bedeutung gewonnen.

Eine der großen Herausforderungen beim Thema Inklusion im Finanzsektor sind verhältnismäßige (proportionale) Regulierungsansätze. Verhältnismäßige Regulierungen tragen den Besonderheiten der Anbieter und ihren Risikostrukturen Rechnung. Sie zielen auf den Ausgleich ab zwischen den Kosten von Regulierung und Überwachung einerseits und dem

33 Die Regulierung legt die Normen für alle Operationen der Finanzinstitute fest, während die Aufsicht das Durchsetzen dieser Regeln kontrolliert. Die Aufsicht erfolgt sowohl „on-site“, also durch Vor-Ort-Inspektionen der Finanzinstitution, als auch „off-site“, durch die Analyse der Berichte und Bilanzen. Die staatliche Regulierung und Aufsicht erstreckt sich auf den gesamten formalisierten Finanzsektor, also auf Banken, Versicherungen und andere Nichtbank-Akteure wie Genossenschaften, Fonds oder Leasinggesellschaften, sowie den Kapitalmarkt.



Nutzen der Regulierung andererseits. Verhältnismäßige Regulierung soll Innovation befördern und Inklusion und Kundenschutz sicherstellen, dabei aber ausreichend Anreize für die Anbieter schaffen. Eine weitere große Herausforderung ist es für die nationalen Aufsichtsbehörden, Zentralbanken und Ministerien, das Thema Inklusion im Finanzsektor in ihrer strategischen Agenda zu verankern und dabei die notwendigen Kapazitäten für ihre Inklusionsbestrebungen, sowohl im Sektor als auch intern, aufzubauen. Entwicklungs- und Schwellenländer bemühen sich, die globalen Standards und gegebenenfalls auch die europäischen Direktiven – orientiert an den globalen Prinzipien – schrittweise einzuführen. Weitere Herausforderungen für die nationale Umsetzung sind eine angepasste Reformsequenz und -geschwindigkeit, die Integration in das nationale Rechtssystem, sowie die politikfelderübergreifende Arbeit mit Bereichen wie Genossenschaftswesen, Telekommunikation, Landwirtschaft oder Gesundheit.

## 1 – STANDARDS FÜR DEN BANKENSEKTOR

Die *Basel Core Principles for Effective Banking Supervision (BCPs)* definieren international anerkannte Standards und *Best Practices* für die Bankenaufsicht. Diese Prinzipien legen mitunter fest, welche Rechte die Bankenaufsicht in einem Land haben sollte, wie die Unabhängigkeit der Bankenaufsicht zu gewährleisten ist, welche Kriterien bei der Lizenzierung von Banken zu Grunde gelegt und welche Mindeststandards die Bankenaufsicht an die *Governance*, das Risikomanagement sowie die Kapital- und Liquiditätsausstattung von Banken stellen sollte.

### Basel I (1988)

*Durch die Eigenkapitalvorschrift wird die Kreditvergabe der Banken limitiert. Das maximale Volumen der Ausleihungen wird dabei mit dem verfügbaren Eigenkapital verknüpft. Die Regelung sieht vor, dass Banken im Verhältnis zu*

*ihren risikogewichteten Aktiva mindestens 8 Prozent Eigenkapital halten müssen.*

### Basel II (2004)

*Ziel ist es, die Kapitalanforderungen stärker in Relation zu den tatsächlichen Risiken der Bankbilanzen zu stellen. Um dies zu erreichen, wird Basel II in drei Säulen untergliedert:*

- **Säule 1:** Die Kapitalanforderungen berücksichtigen neben Kreditrisiken jetzt auch Marktrisiken und operationelle Risiken.
- **Säule 2:** Der aufsichtsrechtliche Überprüfungsprozess wird neu eingeführt: Die wesentlichen Risikofaktoren der Banken sollen identifiziert und durch ein besseres Risikomanagement der Finanzinstitutionen aufgefangen werden.
- **Säule 3:** Offenlegungspflichten für Finanzinstitute werden eingeführt, um die Marktdisziplin zu erhöhen.

### Basel III (2010; Implementierung schrittweise bis 2019)

*Im Zuge der globalen Finanzkrise wurde Basel II weiterentwickelt und Risikolücken geschlossen:*

- **Kapital:** Erhöhung der Qualität, Konsistenz und Transparenz der Eigenkapitalbasis. Dies wird erreicht durch einen Fokus auf reines Eigenkapital (Kernkapital), sowie eine Verschärfung der Kapitalanforderungen (Säule I), ein verstärktes Risikomanagement (Säule II) und eine erweiterte Offenlegung (Säule III). Zusätzlich werden eine Verschuldungsgrenze und ein antizyklischer Kapitalpuffer eingeführt
- **Liquidität:** Die Einführung einer Liquiditätskennzahl sowie die verpflichtende stabile Refinanzierung von Vermögenswerten verlangt von Banken eine hohe Liquidität sowie langfristige Finanzierungsquellen.

Die insgesamt 29 Baseler Kernprinzipien legen somit die Mindestanforderungen an die Effektivität der Bankenaufsicht (z. B. Zentralbank) fest. Die Baseler Kernprinzipien werden vom Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht (BCBS) der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) festgelegt. Die G20-Staaten bilden die Kernmitglieder der BIZ. Die BCPs sind von den internationalen Standards für Bankenregulierung, dem „Baseler Kapital Akkord“, abzugrenzen. Das internationale Rahmenwerk der Bankenregulierung wurde ebenfalls von der BIZ entwickelt. Ursprünglich begrenzt auf Eigenkapitalvorschriften (Basel I), wurde das Rahmenwerk über die Jahre nicht nur weiterentwickelt, sondern auch um Standards für den aufsichtsrechtlichen Überprüfungsprozess und die Offenlegungspflichten von Banken erweitert (Basel II) und nach der internationalen Finanzkrise 2008-9 um weitere Aspekte wie z. B. Liquiditätsstandards ergänzt (Basel III). Die Eigenkapitalvorschriften für Banken sind nach wie vor das Herzstück des Baseler Kapital Akkords: Nur wenn Banken genug Kapital zur Verfügung haben, können sie externe Schocks verkraften und ihre Anleger und Gläubiger auch in Notzeiten bedienen. Hierdurch wird ihre Insolvenz vermieden und die Stabilität des Bankensystems insgesamt gesichert.

## 2 – STANDARDS IM VERSICHERUNGSSEKTOR

Die für den Versicherungssektor geltenden Kernprinzipien (*Insurance Core Principles, ICPs*) werden vom internationalen Verband der Versicherungsaufsichtsbehörden (IAIS) festgelegt. Diese Prinzipien sind vom IAIS und seinen über 200 Mitgliedern erarbeitete Mindestanforderungen für die adäquate Regulierung, Aufsicht und Kontrolle des Versicherungssektors. Die globalen Kernprinzipien der Versicherungsaufsicht stellen die Grundlage für die jeweils nationale Versicherungsregulierung und Aufsicht dar. Die ICPs beinhalten seit ihrer letzten Überarbeitung 2011 auch Standards, Richtlinien und eine „ICP Assessment Methodology“. Letztere erlaubt eine Einschätzung des Status einer Aufsicht bzw. eines Rechtsrahmens im Vergleich zu den ICPs.

Das IAIS-Sekretariat hat seinen Sitz in der BIZ in Basel. Der IAIS hat eine gremiale Struktur, d.h. er ist ein Spitzenverband und bindet seine Mitglieder in die Erarbeitung und Anpassung der ICPs sowie von Richtlinien und Themenpapieren ein. Zudem bietet der IAIS auch Unterstützung bei der Umsetzung an. Die 26 Kernprinzipien beinhalten auch detaillierte Richtlinien zu Themen wie Struktur der Versicherungsaufsicht, Lizenzvergabe, Vertriebspartner, Geschäftspraktiken oder Transparenz im Sektor. Die ICPs und die ergänzenden Dokumente gelten als Standards für die nationale Versicherungsregulierung und Aufsicht.<sup>34</sup>

In der EU wurde 1973 die einheitliche *Solvency I* Direktive eingeführt. Im Jahr 2009 wurde *Solvency I* maßgeblich überarbeitet und durch *Solvency II* als risikobasierten Regulierungsansatz ersetzt. Als europäischer Standard soll *Solvency II* die Interessen der Versicherungsnehmer besser schützen und die Insolvenzwahrscheinlichkeit einschränken, indem es Anforderungen an die Kapitalausstattung und das Risikomanagement sowie ein einheitliches Berichtswesen einführt. Das neue Aufsichtssystem ermöglicht zudem, auf der Basis eines stärker prinzipien- und risikobasierten Ansatzes, eine flexiblere Aufsicht. Derzeit wird *Solvency II* in einer zunehmenden Zahl von Schwellen- und Entwicklungsländern eingeführt. Es könnte richtungsweisend für Versicherungsaufsichtsbehörden rund um den Globus werden.

### **Solvency II (2009) (Implementierung schrittweise bis 2016)**

*Während sich Solvency I nur auf die Höhe des Minimumsolvenzkapitals konzentrierte, ergänzt Solvency II qualitative Aspekte wie das Risikomanagement und die Marktdisziplin. Erstmals führt Solvency II ein Drei-Säulen-System der Versicherungsregulierung ein:*

<sup>34</sup> ICPs 2011 „supervision refers to both regulation and supervision“

- **Säule I:** *Behandelt die Höhe des Minimumsolvenzkapitals und die Mindestkapitalanforderung.*
- **Säule II:** *Betrifft das Risikomanagementsystem und beinhaltet vor allem qualitative Anforderungen, beispielsweise an die Qualifikation der Vorstände von Versicherungsunternehmen (sogenannte „Fit-and-proper“-Kriterien).*
- **Säule III:** *Regelt die Berichterstattungspflichten der Versicherungsunternehmen. Zum einen Berichtspflichten an Aufsichtsbehörden und zum anderen zu veröffentlichen Angaben an den Markt. Bei den Berichtspflichten nach Säule III von Solvency II wird eine enge Anbindung an die internationale Rechnungslegung (IFRS) angestrebt.*

### 3 – KAPITALMARKT

Die globalen Standards für die Kapitalmarktaufsicht und Regulierung werden durch den internationalen Verband *International Organisation of Securities Commissions* festgelegt. Sein Generalsekretariat sitzt in Madrid. Die 30 globalen Kernprinzipien der Versicherungsregulierung (*Objectives and Principles of Securities Regulation, 2003*) fokussieren sich u.a. auf den Schutz der Anleger, auf faire und transparente Marktpraktiken sowie auf die Reduktion von systemischen Risiken.

Grundlage der Kapitalmarktregulierung in Europa bilden die *Markets in Financial Instruments Directive (MiFID2)* und die *Regulation on Markets in Financial Instruments (MiFIR)*, die 2014 verabschiedet wurden und bis 2017 von allen 28 EU-Mitgliedstaaten angewendet werden müssen. Das Ziel von MiFID II und MiFIR ist es, die Finanzmärkte effizienter, widerstandsfähiger und transparenter zu machen und den Anlegerschutz zu stärken. Grundlage für die ab 2017 anzuwendende Regulierung ist MiFID1 (2004), welches zwar für mehr Wettbewerb bei Wertpapierdienstleistungen gesorgt und den Anlegern niedrigere Preise

beschert hatte, in der Finanzkrise jedoch verschiedene Defizite offenbart hatte. Trotzdem hat MiFID1 bereits durch die schrittweise Einführung in den größten Wirtschaftsraum der Welt und die Harmonisierung und Einführung der Regulierung in allen EU-Mitgliedstaaten internationale Bedeutung entwickelt. Viele Schwellenländer sahen in MiFID1 ein bedeutendes Beispiel zur Strukturierung ihrer Kapitalmarktregulierung. Die neue und weitreichendere Regulierung wird voraussichtlich eine ähnliche Bedeutung erlangen.

#### MiFID1 (2004)

*Die bestehenden nationalen Regelungen zum Handel mit Finanzdienstleistungen wurden mit Bestimmungen zum Anlegerschutz, verbesserter Transparenz der Finanzmärkte und Integrität der Finanzdienstleister erweitert.*

#### MiFiD2 und MiFIR (2014)

*Die bestehenden Regelungen aus MiFID1 wurden erweitert. Hintergründe für die Überarbeitung sind u.a. Erkenntnisse aus der Finanzkrise, die notwendige Umsetzung von den Finanzsektor betreffenden G20-Beschlüssen von 2009 sowie technologische Entwicklungen (z. B. Hochfrequenzhandel) und veränderte Marktstrukturen. Wesentliche Regelungen und Neuerungen betreffen:*

- **Anlegerschutz:** *Um eine unabhängige Anlageberatung zu gewährleisten, wird Wertpapierdienstleistungsunternehmen verboten, Zuwendungen für unabhängige Anlageberatung oder Portfolioverwaltung anzunehmen. Darüber hinaus erhalten die Regulierungsbehörden größere Befugnisse, beispielsweise um Vermarktung, Vertrieb und Verkauf von Finanzinstrumenten zu beschränken.*
- **Transparenz:** *Die Transparenzanforderungen aus MiFID1, die nur für Aktien galten, werden*

auf weitere Finanzinstrumente (Schuldverschreibungen, strukturierte Finanzprodukte, Emissionszertifikate, Derivate) ausgeweitet.

- **Marktstrukturen:** Der Handel mit Finanzinstrumenten wird so geregelt, dass er möglichst an organisierten und angemessen regulierten Handelsplätzen stattfindet. Einheitliche Regeln für Hochfrequenzhandel werden eingeführt.

#### 4 – GLOBALE STANDARDSETZER UND FINANZIELLE INKLUSION

Die globalen Standardsetzer nehmen sich des Themas Inklusion seit einigen Jahren verstärkt an. Die Erkenntnis, dass nur stabile Finanzdienstleister breiten Bevölkerungsschichten den Zugang zu qualitativ hochwertigen Finanzdienstleistungen gewähren können, wird auch auf G20-Ebene befördert. 2010 wurden die Globalen Prinzipien für Innovative Finanzielle Inklusion<sup>35</sup> verabschiedet. Die Arbeit der „Global Partnership for Financial Inclusion (GPFI)“ gibt heute wichtige Impulse für globale Finanzsektorentwicklung. Dazu gehört es, finanzielle Inklusion auf verschiedenen Ebenen des Finanzsektors zu integrieren: in die Arbeit der SSBs und ihrer Mitglieder (Aufsichtsbehörden, Ministerien), in die Arbeit des Privatsektors, sowie in „financial sector assessments“.

Für die nationale Arbeit zum Thema finanzielle Inklusion haben die internationalen Standardsetzer – ergänzend zu den für alle Finanzdienstleister allgemein gültigen Prinzipien und Standards – Themen und Richtlinienpapiere veröffentlicht, insbesondere:

- **Microbanking:** Die BIZ veröffentlichte 2010 die „Microfinance Core Principles for Effective Banking Supervision“. Die Mikrofinanz-Kernprinzipien orientieren sich an den Baseler Kernprinzipien für kommerzielle Banken,

berücksichtigen aber die Besonderheiten der Anbieter im Mikrofinanzsektor.

- **Versicherungen:** Das „IAIS Application Paper on Regulation and Supervision of Inclusive Insurance Markets (2012)“ soll Versicherungsaufsicht informieren, die mehr Inklusion in ihrem Versicherungsmarkt anstreben. Zwei frühere für das Thema Inklusion relevante IAIS-Themenpapiere beziehen sich auf die Regulierung und Überwachung von Mikroversicherern, und Genossenschaften als wichtige Anbieter und Vermittler.<sup>36</sup> 2013 wurde ein „IAIS Self-assessment“ für Aufsichtsbehörden zum Thema Inklusion entwickelt. Die „Access to Insurance Initiative“ (A2ii) ist der Implementierungspartner des IAIS für das Thema finanzielle Inklusion. Die A2ii arbeitet dabei eng mit Versicherungsaufsichtsbehörden zusammen.<sup>37</sup>
- **Geldwäsche:** Die „FATF Guidance: Anti-Money Laundering and Terrorist Financing Measures and Financial Inclusion (2013)“ soll Orientierung geben, wie nationale Ziele der finanziellen Inklusion unterstützt werden können, ohne Maßnahmen zur Vorbeugung gegen die internationale Kriminalität zu konterkarieren.

Zu den thematischen Prioritäten in der Regulierung und Überwachung – die global definiert, aber regional umgesetzt werden – gehören innovative Vertriebskanäle, die Formalisierung der Anbieter, um deren Integration in den formellen Finanzsektor sicherzustellen, der Kundenschutz, die politikfelderübergreifende Koordination und Zusammenarbeit verschiedener Überwachungsbehörden sowie das Thema verhältnismäßige Regulierungsansätze, die Anreize schaffen und Kosten minimieren.

35 „The Principles for Innovative Financial Inclusion“ wurden auf dem G20 Toronto Summit in 2010 verabschiedet.

36 „IAIS und CGAP Working Group on Microinsurance: Issues in the Regulation and Supervision of Microinsurance“ (2007) sowie das „Issues Paper on the Regulation and Supervision of Mutuals, Cooperatives and other Community-based Organisations in increasing access to Insurance Markets“ (2010).

37 Gründungsmitglieder der A2ii sind neben dem IAIS das BMZ, CGAP, FinMark Trust und International Labour Office.

## Anlage 3 Kreditgarantiefonds

### EINFÜHRUNG

Kreditgarantiefonds (KGF) sind als entwicklungspolitische Instrumente sinnvoll, wenn mit ihrer Hilfe ein Marktversagen behoben oder ein öffentliches Gut (z. B. Klimaschutz) gefördert werden kann und vorher benachteiligte Gruppen bzw. Wirtschaftssektoren nach Stellung von Garantien angemessen und nachhaltig mit Finanzierungen versorgt werden können. KGF sind jedoch auch mit Herausforderungen verbunden: Von KGF ausgestellte Garantien können zu Mitnahmeeffekten oder überhöhter Risikobereitschaft bei den zu garantierenden Krediten führen. Bei der Nutzung von KGF ist daher darauf zu achten, die Anreizstruktur für die Garantiennehmer und den KGF selbst entsprechend zu gestalten, um die entwicklungspolitischen Ziele mit einem nachhaltigen Einsatz der Mittel erreichen zu können.

### INSTITUTIONELLE UMSETZUNG VON KGF

Zur Erstellung eines KGF erhält ein Partnerland auf Grundlage eines Regierungsabkommens FZ-Zuschussmittel/Treuhandbeteiligungen, die die KfW/DEG als Kapitalstock für den KGF einsetzt. Die Größe des KGF sollte dem Länderkontext angemessen sein. Der Kapitalstock der KGF dient zum Ausgleich möglicher Kreditausfälle, wenn diese die Einnahmen abzüglich der operativen Kosten übersteigen. Einnahmen generiert der KGF aus Garantiegebühren und der Verzinsung des Kapitals. Der KGF wird von einer lokalen Partnerinstitution gemanagt. Die Partnerinstitution kann eine bereits existierende oder für den Zweck des KGF zu gründende Institution sein (z. B. mit PPP-Charakter mit staatlichen und privaten Akteuren). In der Vergangenheit übliche KGF, bei denen die KfW als Garantiegeber fungierte, wobei die KfW-Garantien mit Mitteln des BMZ unterlegt wurden, sind auf Grund bisheriger Erfahrungen nicht mehr zulässig.

### ZIELRICHTUNG UND ZIELGRUPPEN VON KGF

Zielgruppen von KGF sind vom Markt unterversorgte Gruppen, wie z. B. kleinste, kleine und mittelständische Unternehmen (KKMU), landwirtschaftliche Betriebe oder Klimaschutzprojekte. Um diese Zielgruppen zu erreichen, können KGF u.a. folgende Garantien mit entwicklungspolitischer Reichweite stellen: (i) Teilgarantien für Darlehen lokaler Banken an Mikrofinanzinstitutionen (MFI), (ii) Teilgarantien für Kreditportfolien von Banken oder MFI und (iii) Teilgarantien für Einzelkredite von Banken oder MFI. Die Eignung der drei Garantietypen ist aus entwicklungspolitischer Sicht von den jeweiligen länderspezifischen Herausforderungen abhängig und sollte dementsprechend geprüft werden. Aufgrund ihrer Nähe zum Endkreditnehmer bieten Garantien für Einzelkreditnehmer aber tendenziell die größte Möglichkeit, entwicklungspolitische Wirkungen zu entfalten bei gleichzeitig höchstem Ressourcenaufwand. Von großer Bedeutung sind bei dem Einsatz von KGF unterstützende Begleitmaßnahmen sowohl für den Träger des KGF als auch für die Banken und MFI zur Einführung bzw. Weiterentwicklung von geeigneten Kredit- und Monitoringtechnologien sowie eines Risikomanagements für Kredite an die Zielgruppe.

### KONKRETE GESTALTUNGSHINWEISE

#### 1) Teilgarantien für Darlehen an MFI

##### → Funktionslogik

Der KGF garantiert die Refinanzierung von Mikrofinanzinstituten auf dem lokalen Kapitalmarkt. Die Garantie ist immer nur partiell und die Garantiehöhe nimmt mit der Zeit ab. Die Haftung für den Endkredit an den individuellen Kunden verbleibt jeweils bei der MFI.



→ **Wirkungslogik**

Ein KGF zur Refinanzierung von MFI trägt zur Lösung eines zentralen Problems der Finanzsystementwicklung bei: der fehlenden mittel- und langfristigen Refinanzierung. Da viele MFI oft von kurzfristiger Refinanzierung abhängig sind, können sie in der Regel nur sehr eingeschränkt langfristige Kredite an ihre Endkunden vergeben. Doch gerade langfristige Investitionen sind für die Entwicklung von KKMU unerlässlich. Durch einen Refinanzierungs-KGF soll zwischen dem lokalen Refinanzierer und der MFI ein dauerhaftes Vertrauensverhältnis aufgebaut werden. Dies soll dazu führen, dass im Idealfall keine weiteren Garantien durch den KGF mehr nötig sind, um die Refinanzierung der MFI zu gewährleisten. Dementsprechend soll bei der Ausgestaltung der Maßnahme darauf geachtet werden, dass die Höhe der Garantie im Zeitverlauf abnimmt, um Mitnahmeeffekte und „adverse selection“ zu vermeiden.

zeitlich abnehmend das Endkreditrisiko bzw. Portfoliorisiko für die Bank/MFI übernimmt, kann die Bank/MFI dazu bewegt werden, die bisher benachteiligte Zielgruppe mit Finanzdienstleistungen zu versorgen. Die Herausforderungen bei diesem Instrument liegen bei der ausreichend anreizkompatiblen Gestaltung der Maßnahme, um zu verhindern, dass a) „adverse selection“ durch die Banken, im Sinne einer Übertragung von ausschließlich sehr hohen Kreditrisiken an den KGF, sowie Mitnahmeeffekte bei den teilnehmenden Banken entstehen und b) nicht ausreichend Anreize für die MFI oder lokalen Banken bestehen, eine umfassende Kreditprüfung durchzuführen.

**2) Teilgarantien für Endkreditnehmer bzw. Endkreditportfolien**

→ **Funktionslogik**

Der KGF garantiert die Kreditvergabe einer Bank oder einer MFI an den jeweiligen Endkreditnehmer bzw. garantiert Endkreditportfolien. Die Garantie ist immer nur partiell und die Garantiehöhe nimmt mit der Zeit ab. Der KGF übernimmt das Endkreditnehmerrisiko.

→ **Wirkungslogik**

Ein KGF für Endkreditnehmer kommt in Frage, wenn nicht die fehlende Liquidität/Refinanzierung, sondern eine zu hohe Risikoaversion der Banken/MFI gegenüber der Kreditvergabe an eine förderungswürdige Zielgruppe oder für einen förderungswürdigen Zweck (z. B. Klimaschutz) und/oder ein Mangel an Sicherheiten bei den Endkreditnehmern die Probleme darstellen. Indem der KGF partiell und

# Impressum

## **HERAUSGEBER**

Bundesministerium für wirtschaftliche  
Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ),  
Referat Öffentlichkeitsarbeit, digitale  
Kommunikation und Besucherdienst

## **REDAKTION**

BMZ, Ref. 114, Zusammenarbeit mit der Wirtschaft;  
Nachhaltige Wirtschaftspolitik

## **GESTALTUNG**

MediaCompany - Agentur für Kommunikation GmbH

## **STAND**

Oktober 2015

## **DIENSTSITZE**

→ BMZ Bonn

Dahlmannstraße 4

53113 Bonn

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

Fax +49 (0) 228 99 535 - 3500

→ BMZ Berlin im Europahaus

Stresemannstraße 94

10963 Berlin

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

Fax +49 (0) 30 18 535 - 2501

## **KONTAKT**

[poststelle@bmz.bund.de](mailto:poststelle@bmz.bund.de)

[www.bmz.de](http://www.bmz.de)