

Fokus

Entwicklungspolitik

März 2010

Die Rolle von Versicherungen in Entwicklungsländern

Autor: Marcus Bonn, DEG – Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft mbH (KfW Bankengruppe)
 Redaktion: Simone Sieler

In Industrieländern können sich Menschen gegen die finanziellen Schäden vieler Risikofaktoren versichern. In Entwicklungsländern mangelt es hingegen häufig an Versicherungsprodukten. Dabei sind gerade in diesen Teilen der Welt die Menschen vielen Risiken ausgesetzt, die ihre wirtschaftliche Existenz bedrohen, da sie mögliche Schäden nicht alleine kompensieren können. Dies führt zu einer Spirale wirtschaftlicher Unsicherheit, die als ein wesentlicher Teil des Teufelskreises der Armut und Unterentwicklung betrachtet wird.

Vom Umgang mit Risiken

Die Geschichte der Menschheit ist auch die Geschichte von Risiken und dem Versuch, den Eintritt des Risikofalles zu vermeiden, oder - wenn dies nicht gelingt - zumindest dessen finanzielle Auswirkungen in einem tragfähigen Rahmen zu halten. Versicherungen beschäftigen sich mit diesem zweiten Aspekt: Durch regelmäßige Prämien der Versicherten wird ein Solidarfonds aufgebaut, aus dem im Schadensfall eine Kompensation ge-

zahlt wird, um die wirtschaftliche Existenz des Versicherten nicht zu gefährden.

In fortgeschrittenen Industrieländern kann man sich heutzutage gegen fast jedes Risiko versichern, von Feuer über Unfall, Diebstahl, Wetter, Krankheit, Arbeitslosigkeit. Auch Renten- und Lebensversicherungen bis hin zu Rechtsschutz sind weit verbreitet.

Ganz anders ist die Situation in vielen Entwicklungs- und Schwellenländern. Dort sind

Versicherungen noch eine Rarität, die meist nur einer kleinen, relativ wohlhabenden Bevölkerungsschicht bzw. größeren Unternehmen zu Gute kommen. Die große Mehrheit der ärmeren Bevölkerung hat keinen Zugang zu Versicherungsleistungen.

Die Armen sind besonders betroffen

Dabei sind ärmere Familien den Risiken häufig in besonderem Maße ausgesetzt z.B. durch prekäre Arbeitsverhältnisse, schlechten Gesundheitszustand, schlechte Wohnlagen in Überschwemmungsgebieten etc.. So zeigt Abb. 1, dass besonders die unteren Einkommensschichten stark von Naturkatastrophen betroffen sind, also diejenigen Bevölkerungsschichten, die sich keinen Versicherungsschutz leisten können oder für die es keine geeigneten Angebote an Versicherungsleistungen gibt.

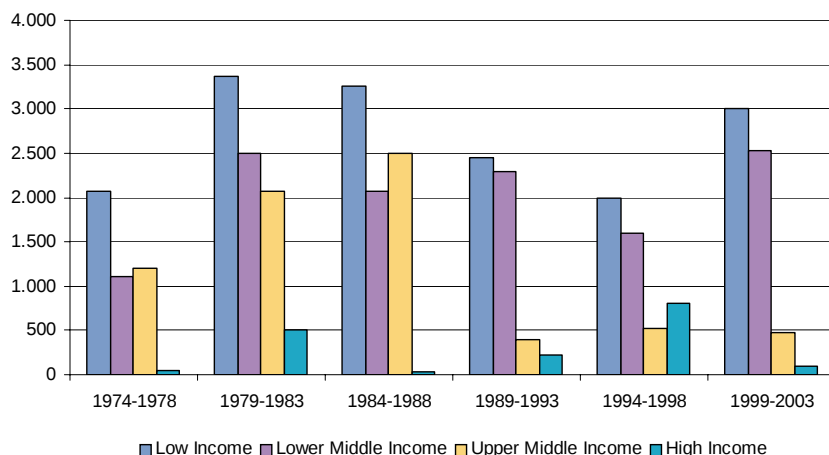
Für arme Bevölkerungsschichten sind die „Kosten“ fehlender Absicherungssysteme besonders hoch: Wenn die Ernte durch eine Dürre vernichtet wird, dann kann das für viele Kleinbauern eine Hunger auslösende, Existenz bedrohende Krise sein und wenn die Nähmaschinen eines kleinen informellen Unternehmens einem Feuer zum Opfer fallen, dann ist nicht nur die wirtschaftliche Existenz des Unternehmers, sondern auch diejenige aller Angestellten und ihrer Familien bedroht.

Der Versuch, durch Bildung von Rücklagen ein finanzielles Polster aufzubauen - oftmals als Selbstversicherung bezeichnet - scheitert häufig daran, dass es Armen besonders schwer fällt, in größerem Umfang Konsumverzicht zu leisten, und es insbesondere im ländlichen Raum wegen des unterentwickelten Finanzsektors häufig kaum sichere Anlagemöglichkeiten gibt (die Transaktionskosten sind im Vergleich zu den geringen Sparbeiträgen ungebührlich hoch).

Traditionelle Systeme reichen nicht aus

Es gibt in vielen Gesellschaften zwar traditionelle Formen der Absicherung und informelle Solidargemeinschaften (z.B. innerhalb von

Abb 1: Von Naturkatastrophen Betroffene per 100.000 Einwohner nach Einkommensgruppen



Familien, Ethnien, Dörfern etc.), aber deren Leistungsfähigkeit ist meist sehr begrenzt: Sie können nur wenige Risikofaktoren abdecken. Im Falle von kollektiven Risiken, die die ganze Gruppe betreffen (z.B. Ernteausfälle oder Überschwemmungen) sind sie zur Absicherung nicht geeignet.

Traditionelle Absicherungsmechanismen können für einzelne Risikofaktoren sehr wohl effiziente Lösungen darstellen und für die anderen Fälle bleiben sie während der Übergangszeit bis zur flächendeckenden Einführung leistungsfähigerer moderner Systeme eine unverzichtbare Stütze. Sie sollten daher nicht pauschal verworfen, sondern dort wo sinnvoll und möglich erhalten und sogar weiterentwickelt werden.

Für die sich ändernden Absicherungsbedürfnisse moderner Gesellschaften (mit wachsender Mobilität, sich tendenziell abschwächendem Familienzusammenhalt und demographischem Wandel) sind diese traditionellen Formen aber nicht ausreichend.

Entwicklungspolitische Effekte von Versicherungen

Entwicklungspolitische Effekte von Versicherungen, d.h. durch die Unternehmen einerseits und ihre Leistungen andererseits, entfalten sich auf verschiedenen Ebenen und in eine Vielzahl von Richtungen.

Haushalte und Unternehmen aller Größen und Arten, seien es informelle Kleinstunternehmen, gewerbliche Betriebe als kleine und mittlere Unternehmen (KMU) oder größere Wirtschaftseinheiten, können durch Versicherungen ihre Risiken so strukturieren, dass Rückschläge finanziell abgemildert werden

und so ihr Bestehen zum Wohle der eigenen wie der allgemeinen Entwicklung gesichert wird.

Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht ergeben sich durch fehlende Absicherungssysteme negative Wirkungen, die häufig unterschätzt werden. Es handelt sich dabei nicht nur um die Summe der negativen einzelwirtschaftlichen Effekte, sondern um ungenutzte Potenziale durch mangelnde Innovationen und Spezialisierung. Wenn die Existenz der Familie von der nächsten Ernte abhängt, dann ist die Bereitschaft mit modernem leistungsfähigerem Saatgut zu experimentieren gering. Ebenso verhält es sich mit der Bereitschaft, Risiko minimierende Diversifizierung der Anbausorten aufzugeben zu Gunsten einer Konzentration und Spezialisierung auf besonders ertragreiche Arten. Die Faktoren Innovation und Spezialisierung waren für die heutigen Industrieländer durchweg entscheidende Triebfedern des wirtschaftlichen Fortschritts und werden auch in Entwicklungs- und Schwellenländern notwendige (aber nicht hinreichende) Entwicklungsfaktoren bleiben.

Hinzu kommt, dass Versicherungen selber ein wichtiger Wirtschaftsfaktor sind, und dies nicht nur im Hinblick auf die Schaffung qualifizierter Arbeitsplätze, sondern auch weil sie als Kapitalsammelstellen einen wichtigen positiven Einfluss auf die Entwicklung der Finanzsysteme ausüben. Durch die Altersversicherung wird z.B. die gesamtwirtschaftliche Ersparnisbildung gefördert und systematisch Kapital aufgebaut, das die Versicherungsunternehmen teilweise langfristig am Kapitalmarkt anlegen können. Lebensversicherungsunternehmen können so den Engpass in der Verfügbarkeit von langfristigen Kreditmitteln für den Unternehmenssektor mindern.

Die Kapitalanlagen der Versicherer fördern außerdem den Aufbau eines Kapitalmarktes (Aktien, Anleihen), da Versicherungsunternehmen Kapitalsammelbecken sind.

Wenn durch Versicherungsdienstleistungen die Risiken von Unternehmen gemildert werden, erhöht sich auch deren Kreditwürdigkeit. Versicherungen tragen somit indirekt dazu bei, den Kreditmarkt der Banken zu erweitern.

Die Versicherungslücke

Der Bedarf nach systematischem finanziellen Schutz, den Versicherungen bieten können, ist in Entwicklungsländern besonders hoch. Welche Produkte benötigt werden, hängt allerdings stark von der jeweiligen Region und der Einkommensgruppe ab. Befragungen zeigen, dass vor allem die Absicherung bei Krankheit, Todesfall und Vermögensverlust durch Feuer oder Diebstahl in der Bevölkerung eine hohe Priorität genießt.

Gleichzeitig ist das Angebot an Versicherungsleistungen in diesen Ländern besonders gering. Die in Deutschland und anderen westlichen Industrieländern vorhandene Absicherung durch staatliche Versicherungssysteme ist in Entwicklungsländern nur eingeschränkt vorhanden. Beispielsweise bieten die meisten Entwicklungsländer eine allgemeine staatliche Krankenversicherung an, die allerdings nur einen sehr limitierten Schutz bietet. Wirklich schwere Erkrankungen werden durch die staatlichen Systeme nicht ausreichend gedeckt und überfordern die Selbstzahlungsmöglichkeiten der Bevölkerung. Staatliche Rentenversicherungssysteme in Entwicklungsländern fehlen zudem meist gänzlich.

Abbildung 2 vermittelt einen groben Eindruck vom Ausmaß der Versicherungslücke: Gemessen am Bruttoinlandsprodukt machen Versicherungsprämien in Entwicklungsländern nur einen Bruchteil des deutschen Vergleichswertes aus. Diese geringe private Versicherungsdurchdringung legt den Schluss nahe, dass es in diesen Ländern ein großes Potential für einen privaten Versicherungssektor gibt.

Schlüsselfaktoren der Entwicklung von Versicherungen

Was sind die Gründe dafür, dass das Angebot an Versicherungsleistungen in diesen Ländern trotzdem so gering ist?

Abb 2: Versicherungsdurchdringung (Beiträge in % BIP)

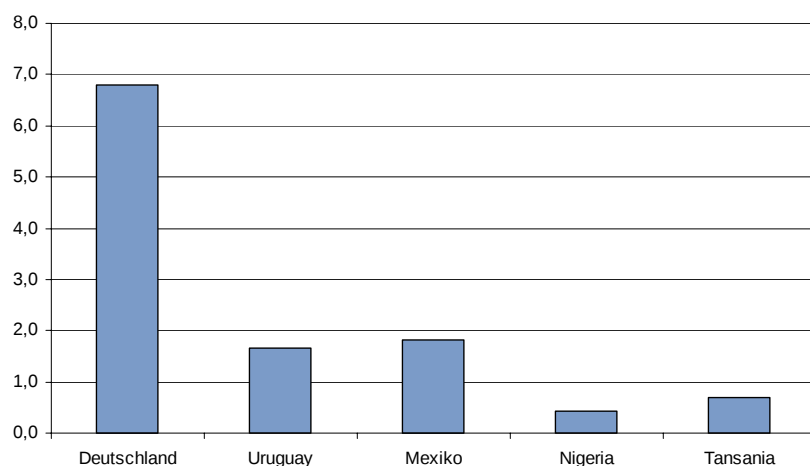


Abb. 3: Einflussfaktoren auf den Versicherungssektor

Versicherungssektor	Zustand des Staates	Einflussfaktoren auf den Versicherungssektor	
		Extern/ ökonomisch/ rechtlich/ politisch	Versicherungsspezifisch
Nicht vorhanden (Afghanistan, Irak)	Schwach	- Politische Stabilität - Eigentumsrechte - Freier Geschäftsbetrieb - Mitspracherechte - Haftung - Rechtliche Rahmenbedingungen - Vertragsdurchsetzung	- Versicherungsrecht - Aufsichtsrecht - Datenaufbereitung - Katastrophenschutz
Früh (Bolivien, Ägypten, Mongolei)	Stabil / niedriges Einkommen	- Einkommen - Größe - Wirtschaftliche Stabilität - Marktrestriktionen	- IAIS Prinzipien (Regulierung/Aufsicht) - Risikobewusstsein der Kunden - Aktuarielle Kapazität - Datensammlung - Ausbildung - Marktbeschränkungen - Geschäftsgefahren von Industrieunternehmen - Konsumentenschutz - Zusammenarbeit privater/öffentlicher Sektor - Ethisches und transparentes Verhalten
Anhaltendes Wachstum (Peru, Indien, El Salvador)	Stabil/ niedriges bis mittleres Einkommen	- Einkommen - Größe - Sparrate - Finanzsektor - Effizienz des Rechtssystems - Transparenz	- Alternatives Riskmanagement und Finanzierung - Verbiefung von Finanzmarktrisiken
Reif (Nord Amerika, West Europa, etc.)	Stabil/ hohes Einkommen	Steuervorteile	- Alternatives Riskmanagement und Finanzierung - Verbiefung von Finanzmarktrisiken

Die Einflussfaktoren unterscheiden sich je nach politischen Rahmenbedingungen und nach der Stufe und Reife des Versicherungssystems im jeweiligen Land (vgl. Abb. 3).

In Ländern wie Afghanistan oder dem Irak überlagern politische und rechtliche Unsicherheiten die versicherungsspezifischen Defizite. In diesen Ländern sind die allgemeinen Risiken für privatwirtschaftliche Aktivitäten so hoch, dass private Unternehmen häufig von einem Engagement absehen – das gilt auch für private Versicherungsgesellschaften. Auch die Risiken aus Schadensereignissen wie Feuer, Diebstahl oder Tod lassen sich hier mit den üblichen versicherungsmathematischen Modellen kaum verlässlich erfassen, sondern sind stark von der aktuellen Sicherheitslage geprägt und von der unsicheren weiteren politischen Entwicklung abhängig. Die Geschäftsaufnahme privater Anbieter dürfte in diesen Ländern noch in weiter Ferne liegen.

Der Aufbau von Versicherungssystemen erfolgt in vielen Ländern entweder durch die Gründung eigener staatlicher Versicherungsgesellschaften (insbesondere im Bereich der sozialen Sicherungssysteme), oder durch die Einführung von Pflichtversicherungen. Oftmals übernimmt die Haftpflichtversicherung für Kraftfahrzeuge diese Pilotfunktion. Über solche Pilotsysteme wird – bei entsprechender Qualität im Schadenfall – auch das Verständnis und Vertrauen der Bevölkerung in das Funktionsprinzip und die Nützlichkeit der Versicherung gestärkt und somit der Boden für eine weitere Vertiefung und Verbreiterung der Einsatzmöglichkeiten geschaffen.

Insbesondere in einigen afrikanischen Staaten fehlt es oftmals noch an versicherungsmathematischer Kapazität, d.h. es fehlt das lokale Know-how, um Versicherungsprodukte zu entwickeln, statistische Daten zu verarbeiten und entsprechende Angebote zu vertreiben. Hier könnten Partnerschaften und Joint Ventures mit großen Versicherungsgesellschaften aus den Industrieländern dazu beitragen, die Engpässe zu überwinden.

Schlagkräftige Regulierung erforderlich

Wichtig ist in jedem Falle der parallele Aufbau der Regulierungsbehörden, die auch mit entsprechender Durchsetzungskraft und mit Know-how ausgestattet sein müssen. Ein in dieser Hinsicht besonders positives Beispiel ist Mexiko. Weder die hohen Schäden durch den Wirbelsturm Wilma im Jahr 2005 noch die Finanzmarktkrise haben den dortigen Versicherungssektor stark negativ beeinflusst. Der Hauptgrund hierfür dürfte in der im internationalen Vergleich sehr strikten Regulierung des Marktes liegen. Die Versicherungsunternehmen werden von der mexikanischen Aufsicht zu einer vorsichtigen Reservenkalkulation gezwungen und müssen diese Reserven in risikoarmen Anlageformen investieren. Leider beschränkt sich in vielen Ländern die Versicherungsaufsicht derzeit primär auf die Überprüfung von Vertragstexten und die Vorgabe von Prämien für bestimmte Versicherungsprodukte.

Versicherungen benötigen verlässliche Kalkulationsgrundlagen

Der Mangel an verlässlichen Informationen trägt wesentlich dazu bei, dass das Angebot

an Versicherungsleistungen beschränkt ist. Dieser Mangel äußert sich u. a. darin, dass Versicherungsunternehmen oft nicht über genügend valide eigene oder externe Datenquellen zur Risikokalkulation verfügen. Die Folge ist, dass Produkte nur mit einem sehr hohen Risikoaufschlag angeboten werden können, um diese Unsicherheit zu kompensieren. Daraus ergibt sich wiederum, dass die Preisgestaltung unattraktiv für die potentiellen Kunden ist. Zusammen mit einer mangelhaften Kapitalausstattung bedingt dies ein risikoaverses Verhalten der Unternehmen und damit eine Blockade des notwendigen eigenen Wachstums.

Fehlende „economies of scale“

Zusätzliche Probleme treten bei den oft noch sehr jungen Versicherungsunternehmen selbst auf, sei es im Produktdesign, im Marketing oder der Schadensregulierung. Die Folge: Viele Versicherungsunternehmen erreichen nicht die nötige Größe, um von den „economies of scale“ zu profitieren. Damit bleiben die Versicherungsunternehmen klein, weil sie leistungsschwach sind und sind gleichzeitig leistungsschwach, weil sie klein sind.

Fazit

Die obigen Ausführungen haben deutlich gemacht, welch hohen Bedarf an Versicherungsleistungen es in Schwellen- und Entwicklungsländern gibt und wie groß die entwicklungspolitischen Effekte eines funktionierenden Versicherungsmarktes sind. Die aufgezeigten Fak-

toren und Rahmenbedingungen führen dazu, dass die Entwicklung eines privaten Versicherungssektors nicht oder nur sehr langsam erfolgt. Im Ergebnis führt dies in vielen Entwicklungs- und Schwellenländern zu einer Angebotslücke an Versicherungsleistungen. Eine Nachfrage nach Versicherungsleistungen lässt offensichtlich nicht automatisch ein entsprechendes Angebot der Versicherungsunternehmen entstehen. Oftmals führt sogar erst das verbesserte Angebot zu einem entsprechenden Wachstum des Versicherungsmarktes. Auch mangelnde Erfahrungen der

Menschen mit Versicherungsprodukten und fehlendes Vertrauen spielen hier eine Rolle.

Abhängig von dem Stand der Entwicklung müssen in den unterschiedlichen Ländern verschiedene Maßnahmen getroffen werden, damit die Bevölkerung in Zukunft stärker von den Vorteilen eines Versicherungsangebots profitieren kann. Die Maßnahmen reichen von der Einführung von Pflichtversicherungen in weniger entwickelten Märkten bis zum Kompetenzaufbau in der Aufsicht und Versicherungswirtschaft selbst. Sicher sind durch die Ereignisse

in der Finanzmarktkrise einige Anstöße gegeben worden und auch die großen internationalen Versicherungskonzerne entdecken die Entwicklungs- und Schwellenländer zunehmend als attraktive Märkte. Es bleibt zu hoffen, dass dies zu einer nachhaltigen Verbesserung des Versicherungsangebots in Entwicklungs- und Schwellenländern beiträgt, denn die einzelwirtschaftlichen, aber vor allem auch die volkswirtschaftlichen „Kosten“ dieser Unterversorgung sind enorm.