

Der Beitrag des Finanzsektors zur Armutsbekämpfung (The contribution of the financial sector to reduce poverty)

**Vortrag von Dr. Holger Berndt,
Vorsitzender der Sparkassenstiftung für internationale
Kooperation, anlässlich der Jahrestagung des Ausschusses
für Entwicklungsländer 2005 des Vereins für Socialpolitik,
Kiel, 8. Juli 2005**

Seit geraumer Zeit ist der Finanzsektor wieder stärker in die entwicklungspolitische Diskussion gerückt. So haben insbesondere die Vereinten Nationen den Zusammenhang zwischen Armutsbekämpfung und dem Vorhandensein eines funktionsfähigen Finanzsektors in ihrer Millenniums-Erklärung des Jahres 2000 hervorgehoben und dabei die Bedeutung unterstrichen, die vom Finanzsektor auf die Entwicklung von Frieden und Wohlstand ausgehen. Auch in den Konferenzen in Monterrey und Johannesburg (beide 2002) wurde auf die Notwendigkeit der Stärkung des Finanzsektors und dessen Wirkung auf eine nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung verwiesen.

Anforderungen an einen funktionierenden Finanzsektor

Was macht einen funktionierenden Finanzsektor aus und warum ist er gerade auch für Entwicklungsländer wichtig? In einer arbeitsteiligen Wirtschaft ist die Schaffung von Geld- und Kreditschöpfungsmöglichkeiten von grundlegender Bedeutung. Über geeignete Finanzinstitutionen sollen Spareinlagen gesammelt und in Kredite vor allem für investive Zwecke transformiert werden. Die Institutionen übernehmen neben einer Losgrößentransformation (kleine Einlagen/ größere Kredite) bei unterschiedlichen Laufzeiten des angebotenen und nachgefragten Geldes auch die Fristentransformation sowie die Steuerung und

Diversifizierung von Risiken (Risikotransformation). Ein weiteres wichtiges Element ist die Abwicklung des Zahlungsverkehrs auf regionaler, nationaler und internationaler Ebene. Von einem funktionierenden und funktionsfähigen Finanzsektor erwartet man allerdings auch, dass möglichst alle Teile der Bevölkerung als Marktteilnehmer diese hier beschriebenen Angebote wahrnehmen können. Soweit zum Grundsätzlichen. Wie sieht aber die Realität in den Entwicklungs- und Schwellenländern aus?

Finanzsektorstruktur am Beispiel Mexiko

Ein Finanzsektor, der allen Bevölkerungsgruppen und Unternehmen, d.h. auch den Kleinverdienern und den kleinen und Kleinstbetrieben den Zugang zu Finanzdienstleistungen ermöglicht, ist in diesen Ländern kaum anzutreffen. Ich möchte dies an dem Schwellenland Mexiko exemplarisch beleuchten.

Nach zwei heftigen Wirtschaftskrisen – die letzte (sog. „Tequila-Krise“) in den 90er Jahren – und der anschließenden Privatisierung des Bankensektors befinden sich die größten Banken des Landes in internationaler Hand (z.B. die US-amerikanische Citi Group, die spanische Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA)). Diese Gruppe von Banken verfolgt sehr ähnliche Geschäftsmodelle. Sie konzentrieren ihre Aktivitäten auf die Hauptstadt und die großen Ballungszentren. Ihr Angebot an Finanzdienstleistungen richtet sich nur an ganz bestimmte Kundensegmente: größere Unternehmen, davon viele mit internationalen Geschäftsbeziehungen, Versicherungen und Pensionsfonds sowie Bevölkerungsschichten mit höheren Einkommen. Ein Blick in die Geschäftsergebnisse dieser Banken zeigt, dass diese Strategie der selektiven Marktbearbeitung sehr profitabel ist.

Kleine und mittlere Unternehmen in strukturschwächeren Regionen und die Bevölkerung in ländlichen Gebieten werden

weder von dieser Bankengruppe noch von den kommerziell ausgerichteten nationalen Kreditinstituten bedient, da sie diese Segmente für zu risikoreich, zu kleinteilig und damit für zu kostenaufwendig und zu wenig profitabel halten. So gibt es in Mexiko Städte mit 200.000 Einwohnern, in denen keine dieser Banken mit einer Filiale vertreten sind.

Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage

Doch auch in diesen ländlichen, strukturell vernachlässigten Regionen ist Nachfrage nach Finanzdienstleistungen in beträchtlichem Maße vorhanden. Einige Zahlen mögen das Potential verdeutlichen: Von den mehr als 100 Mio. Einwohnern Mexikos werden nach Schätzungen des mexikanischen Finanzministeriums und der Zentralbank maximal 25 Mio. von den kommerziellen internationalen und nationalen Banken bedient. Von den restlichen 75 Mio. Einwohnern sind 30-35 Mio. so-called „bankable“, d.h. sie verfügen über Geld, das sie sparen können bzw. wollen oder sie sind aufgrund ihrer Beschäftigungssituation kreditwürdig. Zu dieser Gruppe der „bankable“ zählen auch die Empfänger von Remittances, d.h. Gelder von Familienangehörigen, die fernab im In- und Ausland arbeiten. Für Mexiko macht die Summe der internationalen Remittances, die über formelle Kanäle gehen, bereits mehr als 10 Mrd. \$ pro Jahr aus. In Schätzungen der IDB (Inter-American Development Bank) belaufen sich die Remittances, die informelle Wege nehmen (z.B. Boten), nochmals auf den gleichen Betrag.

Diesem Potenzial steht in Mexiko ein unzureichendes Angebot an leistungsfähigen Finanzdienstleistern gegenüber. In den Regionen außerhalb der Zentren haben sich vor allem die Volkssparkassen – kurz „cajas“ genant – etabliert, die sich auf einkommensschwächere Bevölkerungskreise sowie auf Kleinstunternehmen, oft vor allem Handwerker und Bauern konzentrieren. Sie sind zumeist als Genossenschaften errichtet

und dementsprechend auf ihre Mitglieder beschränkt. Gegenwärtig existieren ca. 650 cajas mit insgesamt ca. 3,5 Mio. Mitgliedern. In der Vergangenheit gehörten die cajas zum informellen Finanzsektor, der weder reguliert noch beaufsichtigt wurde. In der Folge kam es in den letzten Jahrzehnten immer wieder zu Betrugsfällen, Fällen von Geldwäsche oder Pyramidensystemen, was zu einem hohen Vertrauensverlust führte.

Prinzipiell ist das Bestreben, derartige cajas gleichsam als Selbsthilfegruppen aufzubauen, zu begrüßen; da es jedoch sehr häufig am notwendigen Know-how zum Führen auch einfacherer Bankgeschäfte mangelte und externe Unterstützung auf den einschlägigen Gebieten wie etwa Buchhaltung, Liquiditätsmanagement, Risikosteuerung fehlte, traten immer wieder die Defizite deutlich hervor. Zudem wurden die cajas gerade in Vorwahlzeiten benutzt, um staatlich subventionierte Kredite durchzuleiten. Da in der Folge die staatlichen Stellen diese Kredite nicht zurückforderten, machte sich bei den cajas und ihren Mitgliedern ein zunehmendes Verständnis breit, dass Kredite nicht zurückzuführen sind.

Was ich für Mexiko beispielhaft skizziert habe, trifft für viele Entwicklungs- und Schwellenländer zu: Die Nachfrage nach Finanzdienstleistungen übersteigt deutlich das Angebot seitens der bestehenden Finanzinstitutionen. Dazu haben die britischen Wissenschaftler Steven Peachey und Alan Roe in ihrer Studie „Access to Finance“ ausgeführt, dass „... in the advanced industrial economies [...] the [...] rates of access are typically above 80 %“, während in einem Entwicklungsland wie Kenia, „which has one of the better financial systems in Africa“ nur 10 % der Bevölkerung Zugang zu Finanzdienstleistungen haben. In vielen Entwicklungs- und Schwellenländern haben weite Teile der Bevölkerung keine Chance, durch Überweisungen, durch sichere und verzinste Einlagen oder durch Kredite und dank unternehmerischer Aktivität am

Wirtschaftsleben überhaupt teilzuhaben und durch Mobilisierung eigener Kräfte den Status der Armut zu verlassen. Dies gilt vor allem, aber nicht nur für die Regionen außerhalb der Zentren. Es wäre falsch, den kommerziellen Banken vorzuwerfen, die vernachlässigten Kundensegmente nicht zu bedienen. Sie folgen ihrem Know-how und sie folgen den Renditeanforderungen der internationalen Kapitalmärkte. Es ist nicht zu erwarten, dass sie ihr Geschäftsmodell verändern und lokale Infrastruktur (IT, Filialen) und lokales Know-how aufbauen, d. h. in Mitarbeiter, die das Umfeld und das Retailgeschäft vor Ort kennen, investieren und diesen auch die notwendigen Entscheidungskompetenzen geben.

Da die Geschäftsbanken für einen solchen „Top-down“-Ansatz nicht zur Verfügung stehen, gilt es, diese Lücke auf anderweitige Weise im Sinne von „Bottom-up“ zu schließen. Die Aufgabe besteht letztlich darin, über den Aufbau von lokalen und regionalen Strukturen mit einer Geschäftsorientierung Richtung SMEs und allen Bevölkerungsschichten im Finanzsektor die Nachfrage zu befriedigen.

Aufbau von lokalen Strukturen im Finanzsektor

Ein Blick in die Wirtschaftsgeschichte zeigt, dass diese Situation derjenigen in der Mitte des 19. Jahrhunderts in Europa ähnelt. Schon vor der Industrialisierung erkannten Verwaltungen und engagierte bürgerliche Vereine, dass auch einfache Leute und kleine Gewerbetreibende Institute brauchen, die sich um ihre finanziellen Belange kümmern. Sie benötigen die Möglichkeit, ihre Ersparnisse sicher anzulegen, um sie als Vorsorge gegen allgemeine Lebensrisiken zu halten. Sie brauchen Kredit, um sich und ihre Familien aus den Erträgen ihrer „Mini-Unternehmen“ ernähren und ihre Kinder zu Schule schicken zu können. Deshalb entstanden in Europa in dieser Zeit neben den Genossenschaftsbanken die Sparkassen, die ersten bereits

vor mehr als 200 Jahren in Deutschland. Damals wie heute fühlen sich die Sparkassen den breiten Bevölkerungsschichten und der mittelständischen Wirtschaft verpflichtet. Trotz ihrer mittlerweile unterschiedlichen Strukturen und Rechtsformen dominieren die Sparkassen in Deutschland, Spanien und Österreich das Marktgeschehen in diesen Segmenten. Heute wie damals konzentrieren sich die Sparkassen auf breite Bevölkerungsschichten und SMEs, pflegen die Kundennähe und stellen aufgrund ihrer Dezentralität schnelle Entscheidungen auf der Basis orts- und kundennaher Risikoeinschätzungen sicher.

Durch den Aufbau von lokalen und regionalen Strukturen haben Sparkassen und Genossenschaftsbanken einen wesentlichen Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung Europas geleistet. Es liegt nahe, diese Erfahrungen und das über Jahre entstandene Know-how in Staaten wie Mexiko einzubringen.

Notwendigkeit des Know-how Transfers

Die marktstarken Sparkassen aus Europa gehen verschiedene Wege, um einen gezielten Know-how Transfer zum Aufbau von lokalen Strukturen im Finanzsektor von Schwellen- und Entwicklungsländern zu fördern. Zum einen gibt es das Weltinstitut der Sparkassen (World Savings Banks Institute). In diesem Verband sind gegenwärtig über 6.000 Sparkassen oder ähnliche Institute in über 90 Ländern als Mitglieder vertreten. Der WSBI sieht es als eine seiner Hauptaufgaben, eine Plattform für den Austausch von Erfahrungen und best practices für seine Mitglieder bereitzustellen. Dies geschieht in Form von Konferenzen, Workshops oder aber auch in individuellen, institutsbezogenen Beratungen.

Einen wichtigen Beitrag insbesondere im Bereich der Beratung (technical assistance) und Know-how Transfer leistet die Sparkassenstiftung für internationale Kooperation. Seit ihrer

Gründung im Jahre 1992 hat die Sparkassenstiftung mehr als 75 Projekte in über 45 Ländern durchgeführt. Hierbei hat sie nicht nur die Professionalität ihrer Partnerinstitute in den Entwicklungs-, Transformations- und Schwellenländern erhöht, sondern auch die Entwicklung von Finanzstrukturen in diesen Ländern unterstützt und gefördert.

Dass dieses Know-how seit den 90er Jahren verstärkt von den Entwicklungsländern nachgefragt, aber auch von den entwickelten Ländern umfangreich angeboten wird, ist auf einen fundamentalen Paradigmenwechsel in der Entwicklungspolitik zurückzuführen: „Nicht mehr die Förderung bestimmter Zielgruppen durch eine gelenkte Kreditvergabe über eine einzelne Institution, sondern die Veränderung der institutionellen Rahmenbedingungen im Sinne einer Stärkung der Stabilität und Leistungsfähigkeit des Finanzsystems insgesamt rückte in den Mittelpunkt des Interesses“, so das Zitat aus dem Sektorkonzept Finanzsystementwicklung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), an dessen Erarbeitung die Sparkassenstiftung mitwirkte.

Entwicklung leistungsfähiger Finanzsysteme

Was aber heißt es, ein leistungsfähiges Finanzsystem zu entwickeln und wie sieht dies konkret in der Umsetzung in einem Entwicklungs- oder Schwellenland aus? Ich möchte dies wiederum am Beispiel Mexiko verdeutlichen und erläutern, welchen Beitrag hierbei die Experten der Sparkassenstiftung geleistet haben.

Bei der Finanzsektorentwicklung kann man auf drei Ebenen ansetzen:

- makroökonomische Ebene (macro level)
- sektorale Ebene (meso level)
- institutsbezogene Eben (micro level).

Jede dieser Ebenen möchte ich kurz betrachten.

Macro level

Mit Blick auf ein stabiles makroökonomische Umfeld bedarf ein Finanzsektor von allem ausreichender, rechts-sicherheitsgebender Gesetze und Regelungen. Hier sind vor allem Gesetze wie das KWG-Gesetz über das Kreditwesen, das Bundesbank-Gesetz oder das Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz zu nennen. Sie schreiben beispielsweise vor, was ein Finanzinstitut an Rechten und Pflichten besitzt, welche Qualifikationen zur Führung von Banken benötigt werden oder welche Befugnisse die Bankenaufsichtsbehörden besitzen. Zu einem stabilen makroökonomischen Umfeld gehört z.B. auch ein freier Wettbewerb unter den Marktakteuren oder die Existenz eines transparenten Steuersystems.

Wie schon geschildert, war der Sektor der Volksparkassen (cajas) in Mexiko durch die allgemeinen Bankgesetze nicht erfasst. Die mexikanische Regierung mit Präsident Fox als treibender Kraft sah jedoch – trotz der eher schlechten Erfahrungen – in den cajas eine ausreichende Basis, um sie zu Banken für die kleinen Leute, den Kleinbetrieben und den Mittelstand weiterzuentwickeln. Hierzu verabschiedete das mexikanische Parlament ein sog. Sparkassengesetz, das sich in seinen Kernelementen an gesetzliche Regelungen in Deutschland anlehnt. Hierzu zählen vor allem die Sparkassengesetze der Bundesländer und die Genossenschaftsbankgesetze. Experten der Sparkassen-

stiftung und aus der deutschen Sparkassen-Finanzgruppe haben hier beratend mitgewirkt. So wurde insbesondere festgelegt, welche expliziten Prüfungspflichten im Kreditgeschäft bestehen, dass ein Einlagensicherungsfonds aufzubauen und wie er zu verwalten ist und dass sich jede caja verpflichtet, sich durch den Verband, dem sie angehören, prüfen zu lassen. Diese sog. delegierte Prüfung durch Verbände erfolgte ebenfalls nach dem Vorbild der Regelung für die deutschen Sparkassen und Volksbanken. Sie ergänzt und vertieft die Prüfungen der Bankenaufsicht.

Meso level

Aus der Meso-Ebene rückt die Struktur oberhalb der einzelnen Institute ins Blickfeld.

Auditors, rating agencies, networks and associations, credit bureaus, transfer and payment systems or information technology sind notwendige support services für einen wettbewerbsfähigen Finanzsektor und for the long-term viability of retail financial institutions.

Der Beitrag der Sparkassenstiftung umfasste auf dieser Ebene vor allem die Entwicklung eines auf die mexikanischen Verhältnisse angepassten Konzeptes für den Aufbau von Verbänden für die cajas und dessen Implementierung. Im Vordergrund standen die Fortbildung von Prüfern in den Prüfungsstellen, die Begleitung der Gründung eines Verbandes nach den neuen Maßstäben sowie die Ausbildung von Verbandsmitarbeitern zu Beratern der einzelnen cajas.

Micro level

Auf der Micro-Ebene geht es um die Stärkung und Weiterentwicklung der einzelnen Finanzinstitutionen. Diese

können Banken, NGOs, Cooperatives oder andere financial institutions mit gewissem Sonderstatus sein.

Im Falle der mexikanischen cajas besteht die noch laufende Aufgabe der Sparkassenstiftung darin, über eine festgelegte Prozedur und definierte Zielvorgaben für alle Bereiche der Banktätigkeit die einzelnen cajas so zu qualifizieren, dass sie den offiziellen Status einer formalen Finanzinstitution durch die mexikanische Bankenaufsicht erhalten.

Transformation in den formellen Finanzsektor

Diese Transformation von Finanzinstitutionen aus dem informellen in den formellen Sektor ist ein wichtiger und konsequenter Schritt. Er bedeutet für die einzelne Finanzinstitution eine qualitative Aufwertung; gewissermaßen ein Gütesiegel seitens der Bankenaufsicht. Für den Kunden bedeutet dies mehr Vertrauen und Sicherheit. Es muss letztlich das Ziel sein, über diese Transformationen den formellen Finanzsektor insgesamt zu stärken und damit erhöhte Transparenz in der Finanzpolitik sicherzustellen. In vielen Entwicklungsländern haben sich aus gut gemeinten Beweggründen zahlreiche Nichtregierungsorganisationen (NGOs) gebildet, die sich mit Microfinance befassen. Microfinance umfasst dabei alle Finanzdienstleistungen, die ärmeren Bevölkerungsschichten wichtig sind. Diese NGOs sind Teil des informellen Sektors und i.d.R. von finanziellen Unterstützungen internationaler Geber abhängig. Häufig ist zu beobachten, dass diese NGOs bei Wegfall der Zuwendungen nicht mehr überlebensfähig sind. Es muss daher im entwicklungspolitischen Interesse sein, diese NGOs recht frühzeitig zu professionalisieren und sie damit so profitabel zu gestalten, dass sie auch ohne Subventionen nachhaltige (sustainable) Institution werden. Erbringen sie diesen Nachweis, ist der Schritt in den formalen Finanzsektor nicht weit und sollte vollzogen werden.

Dass Profitabilität und Armutsbekämpfung keinen Widerspruch darstellen, haben viele Microfinance-Institutionen bewiesen, die sich von einer NGO zu einer Bank weiterentwickelt haben. Ein Beispiel ist CARD (Center for Agricultural and Rural Development) auf den Philippinen, das aus einer Fraueninitiative zu einer Rural Bank mit fast 140.000 Kundinnen gewachsen ist. Diese Institution gibt in immer stärkerem Maße Tausenden von kleinen Handwerkerinnen eine Lebensgrundlage und Lebensperspektive. Dieses Projekt ist inzwischen so erfolgreich, dass wir es zusammen mit wichtigen Akteuren von den Philippinen nun auch nach Vietnam exportieren.

Zusammenfassend lassen Sie mich noch einmal hervorheben, dass access to finance eine elementare Voraussetzung zur Bekämpfung von Armut ist. Es ist unsere Erfahrung, dass es mit dem Know-how der etablierten, lokal orientierten Sparkassen möglich ist, in den Entwicklungsländern und in den Schwellenländern lokale Strukturen für Finanzdienstleistungen aufzubauen, die insbesondere unter Nutzung intensiver Kooperationen auf nationalem Level wirtschaftlich in der Lage sind, ohne staatliche Subventionen breiten Bevölkerungsschichten und kleinen Unternehmen den Zugang zu Finanzdienstleistungen zu verschaffen und damit zur reduction of poverty entscheidend beizutragen.

Damit möchte ich schließen und bedanke mich für Ihre Aufmerksamkeit.