



**Deutscher Bundestag
Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (AWZ)
Öffentliche Anhörung am 9. März 2005:
„Armutsbekämpfung durch nachhaltiges Finanzwesen und Mikrofinanzierung“**

**1. **Pressenotiz:
Für Armutsbekämpfung ist der Zugang zu Krediten unabdingbar****

Die Entwicklung eines tragfähigen Mikrofinanzwesens als integraler Bestandteil des Finanzsystems stellt eine besondere Aufgabe für die deutsche öffentliche und private Entwicklungszusammenarbeit und für die Koordinierung der Entwicklungspolitik dar. Diese Meinung vertritt Professor Hans Dieter Seibel von der Universität zu Köln in seiner schriftlichen Stellungnahme zur heutigen Anhörung des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung zum Thema "Armutsbekämpfung durch nachhaltiges Finanzwesen und Mikrofinanzierung". Die ärmeren Bevölkerungsschichten, so Seibel weiter, fragten vorrangig die Einsammlung und sichere Aufbewahrung von Ersparnissen nach. Für eine nachhaltige Armutsbekämpfung und Kleinunternehmensförderung sei der Zugang zu Krediten unabdingbar. Er dürfe ordnungspolitisch nicht durch Zins- und Kreditobergrenzen beschränkt oder durch Zinssubventionen untergraben werden. Florian Grohs von Oikocredit (einer internationalen Genossenschaft mit Sitz in den Niederlanden, die über 23 Regional- und Länderbüros und ein Genossenschaftskapital von 203 Millionen Euro verfügt) macht deutlich, Mikrofinanz habe "sehr viel erreicht" in den letzten 20 Jahren. Es habe sich gezeigt, dass arme Menschen dauerhaft und profitabel bedient werden könnten. Damit möglichst viele Menschen Zugang zu Kleinkrediten bekämen, müssten sich mittelfristig Institutionen entwickeln, die von der Finanzaufsicht der jeweiligen Länder überwacht werden. Nur regulierte Mikrofinanzinstitutionen (MFI) könnten Spareinlagen mobilisieren und somit nachhaltig wachsen. Um weiter die Entwicklung von MFIs zu fördern, so Grohs weiter, müssten die Bankgesetze in vielen Ländern geändert werden. Seines Erachtens würden einige weniger MFIs sich zu Banken weiterentwickeln. Viele andere würden aber auch in der Zukunft als regulierte MFI erfolgreich weiterarbeiten. Daher werde es wahrscheinlich auch weiterhin ein Nebeneinander von sehr vielen verschiedenen Finanzinstitutionen auf den Finanzmärkten der Entwicklungsländer geben. Heute erhielten 517 MFIs etwa 769,23 Millionen Euro (etwa 1 Milliarde US-Dollar) von staatlichen und privaten Geldgebern. Peter Langkamp von der Sparkassenstiftung für internationale Kooperation führt aus, eine Stabilisierung vorhandener MFI sei anzustreben. Der Aufbau eines flächendeckenden Netzes solcher MFI sei sicherzustellen. Die Vereinbarkeit von sozialen Auftrag, Professionalität und Profitabilität müsse gewährleistet werden. Eine lokale Präsenz vor Ort bei den Kunden sei erforderlich. Dezentrale Entscheidungen und Steuerung des Kreditgeschäfts verringerten das Risiko. Der Staat als Architekt des Finanzsektors gebe eine Struktur vor und steuere die Umsetzung. Er gebe so eine gezielte Förderung, falls erforderlich, vor. Zur Integration von dem MFI in dem formellen Finanzsektor müsse der Staat aber unter anderem ein rechtliches Regelwerk für die MFI schaffen. Professorin Bri-

gitte Young von der Universität Münster argumentiert, Kenntnisse wie beispielsweise rechnerische Fähigkeiten, einfache Bankprinzipien oder in der Buchhaltung könnten eine emanzipatorische Funktion für Frauen und Arme haben. Diese Aspekte könnten so dazu beitragen, ein kollektives Bewusstsein über Machtverhältnisse zu erzeugen, die das tägliche Leben der Frauen und armen Bevölkerungsschichten beeinflussten. Weiter meint die Expertin, Mikrofinanzinstitutionen müssten organisatorische Kulturen, Managementstile, Anreizstrukturen und Personalstrukturen etablieren, die Frauen wie andere Randgruppen motivierten, ihre Diskriminierung und Armut als strukturelles Problem zu erkennen. Auf Grund dieser Erkenntnisse müssten sie soziale Netzwerke und Solidarität ausbauen, die Frauen auch tatsächlich helfen, aus der Spirale von Abhängigkeit und Armut zu entkommen.

(Quelle: http://www.bundestag.de/bic/hib/2005/2005_067/03)

2. Konzept des Ausschusses

Thematische Einführung und Zielsetzung

Die Vereinten Nationen (VN) haben das Jahr 2005 zum Jahr der Mikrofinanzierung ausgerufen. Damit soll ein Instrument zur mit den Millenniumszielen der VN beabsichtigten Halbierung der weltweiten Armut in den Vordergrund gestellt werden, mit dem bisher große Erfolge erzielt wurden, dessen Potenzial aber bei weitem noch nicht ausgeschöpft ist. In den vergangenen Jahren ist die Zahl der durch Mikrofinanzierung Begünstigten zwar weiter gestiegen, der Zugang und die Anzahl der Begünstigten sind aber trotz des nachgewiesenen Erfolges der Mikrofinanzierung für die Armutsbekämpfung bei weitem noch nicht zufrieden stellend. Dass in dieser Hinsicht zügig politische Maßnahmen durchgeführt werden müssen, hat nicht zuletzt die Aufforderung von Mitgliedern des britischen Parlaments an den Präsidenten der Weltbank, James Wolfensohn, gezeigt, die Ausgaben der Weltbank für Mikrofinanzierung bei einem momentanen Anteil von 1% zumindest zu verdoppeln, wobei die Hälfte an allerärmste Haushalte gehen sollte. Bundespräsident Dr. Horst Köhler hat nachdrücklich zu starkem Engagement bei der Mikrofinanzierung aufgerufen, Bundeskanzler Gerhard Schröder Handlungsbereitschaft angekündigt.

Mit dem Instrumentarium der Mikrofinanzierung sollen arme und ärmste Haushalte, die von dem in ihrem Land bestehenden Bankensystem nicht berücksichtigt werden bzw. auf Geldverleiher angewiesen sind, Kredite und Beratung für produktive und Einkommen schaffende Maßnahmen in Anspruch nehmen können. Diese Kredite bezwecken also die Überwindung von Armut und vor allem auch die Verbesserung des Bildungsstandes, der Gesundheit und der Wohnsituation der Kreditnehmer. Auch der Zugang zu sicheren Spareinlagen, der besonders für Arme ebenso wichtig wie der Zugang zu Krediten oder Zahlungsverkehr ist, führt dazu, dass Mikrofinanzinstitutionen (Banken und Nichtregierungsorganisationen) in erheblichem Maße Ersparnisse mobilisieren können. Das führt bei den Kreditnehmern nicht nur zur Erleichterung des Zugangs zu Krediten und zu geringerer Anfälligkeit gegenüber unvorhergesehenen Krisen und Risiken, sondern trägt auch zur inländischen Ressourcenmobilisierung bzw. lokalen Finanzintermediation bei.

Besonders in Hinsicht auf das durch Mikrofinanzierung mobilisierte, produktive Selbsthilfepotenzial der Armen ist allerdings noch deutlich mehr zu erreichen. Schätzungen zufolge werden in den meisten Ländern des Südens bisher nur 10% der armen Haushalte durch Mikrofinanzierung erreicht. Dabei geht aus einer Untersuchung der Weltbank hervor, dass durch Mikrofinanzierung besonders extreme Armut sehr gut bekämpft werden kann. Der Weltbank zufolge überwinden in Bangladesch jährlich etwa 5 % der an den drei größten Mikrofinanz-Programmen (Grameen Bank, BRAC und RD-12) beteiligten Kunden, überwiegend Frauen, die Armutsgrenze. In Indonesien haben auf der Insel Lombok nach Angaben von BRI (Bank

Rakyat Indonesia) 90% der Kunden die Armutsgrenze überschritten und eine durchschnittliche Einkommenssteigerung von 112% erzielt. Das Versicherungsprogramm von SEWA (Self Employed Womens Association) in Indien, VIMO SEWA, erreicht bereits etwa 100.000 arme und extrem arme Frauen. Innovative Mikrofinanzprogramme wie ASA und BRAC in Bangladesh oder Banco Nordeste di Brazil erreichen in erheblichem Umfang extrem arme Haushalte mit einem täglichen Einkommen von weniger als 1 US-Dollar. 65% der Kunden von BRAC leben von weniger als 1US-Dollar täglich.

Mikrofinanzierung kann allerdings nur dann nachhaltigen Erfolg zeitigen, wenn die Finanzdienstleistungen in stabile und effiziente Finanzsysteme in den Entwicklungsländern integriert sind. Funktionierende nationale Finanzsysteme sind eine der Vorbedingungen für eine dauerhafte wirtschaftliche Entwicklung, von der auch die Armen profitieren und die es den Ländern gerade angesichts des raschen Strukturwandels des internationalen Finanzsektors ermöglicht, aus eigener Kraft in die internationalen Kapitalmärkte eingebunden zu werden. Daher muss das Instrument der Mikrofinanzierung zusammen mit der Finanzsystementwicklung angewandt und weiterentwickelt werden. Nach den neuen Leitlinien der Consultative Group to Assist the Poor (CGAP) für die Geber vom Dezember 2004 bilden die Dienstleistungseinrichtungen auf der Mikro-Ebene, die armen Kunden direkt Finanzdienstleistungen anbieten, das "Rückgrat" des Mikrofinanzwesens. Ihr Fehlen wird in den 11 Schlüsselprinzipien der Leitlinien zugleich als der größte Engpass bezeichnet. Auf der sog. Meso-Ebene geht es bei der Finanzsystementwicklung um die Bildung der Infrastruktur, zu der z.B. der Aufbau von Rating-Agenturen gehört. Auf der Makro-Ebene geht es nach CGAP um die Schaffung stabiler makroökonomischer und förderlicher finanzwirtschaftlicher Rahmenbedingungen, die ein armenorientiertes Mikrofinanzwesen benötigt.

Die politische Bedeutung, die dem Mikrofinanzwesen inzwischen beigemessen wird, zeigt sich in den Beschlüssen des G8-Gipfels vom 10. Juni 2004 in Sea Islands zur Unterstützung des Reformprozesses in der Region des Nahen und Mittleren Ostens. Der G8-Plan zur Unterstützung des Reformprozesses in der Region sieht als eines von vier Maßnahmenbündeln den Start einer Initiative für Kleinstkredite zum Ausbau eines nachhaltigen Mikrofinanzwesens in der Region vor, die sich an den 11 Schlüsselprinzipien der vorstehend erwähnten Leitlinien von CGAP orientieren soll.

Zielsetzung dieser Anhörung ist, einen Überblick über mögliche Wirkungsansätze und – gebiete der Mikrofinanzierung zu erhalten, um auf dieser Grundlage das weitere Vorgehen bei der Mikrofinanzierung beurteilen und entwickeln zu können.

Schwerpunktt Themen:

- (a) Integration von Mikrokreditorganisationen in das reguläre Bankwesen (Einbindung bzw. Aufbau von Infrastrukturen und Geldverkehr), dabei besonders:
 - Rahmenbedingungen für Integration und Entwicklungsaussichten
 - Wirksamkeit als Instrument der Armutsbekämpfung / Erreichen ärmerer Bevölkerungsgruppen
 - Entwicklungsaussichten und strukturelle Fortentwicklung privater Mikrofinanzinstitutionen
 - Qualitative und quantitative Ausweitung von Mikrofinanzangeboten
 - Auswirkungen von Rating / Basel II auf Mikrofinanzierung, vor allem auf 'credit plus'
 - potenzielle Gefährdung des 'credit plus' durch Integration in den Bankensektor, also Sparen, soziale Sicherung, Gesundheit, Bildung (Bsp. Grameen, SEWA etc.), und damit eventuell erneute wirtschaftliche Benachteiligung ärmster Frauen ohne rechtliche Absicherung,
 - Bedingungen für Kooperation von Unternehmen aus dem Bereich Mikrofinanzierung / informeller Sektor und der Privatwirtschaft aus Industrieländern (ppp) / formeller Sektor. Kooperation Entwicklungsbanken - private Kapitalgeber
- (b) Weitere Querschnittsthemen und Erfahrungswerte bei der Anwendung der Instrumente der Mikrofinanzierung

- Lassen sich „best practices“ der Mikrofinanzierung benennen?
- Zugangsunterschiede: Welche Hindernisse gibt es für Frauen als Kreditnehmerinnen (z.B. Kreditwürdigkeit, Eigenkapital, Zugangschancen), spielen religiöse und kulturelle Gesichtspunkte beim Zugang zu Mikrokrediten eine Rolle?
- Inwieweit ist Mikrofinanzierung Teil nationaler Entwicklungsstrategien?
- Wie unterscheiden sich die Ansätze der unterschiedlichen Mikrofinanzakteure (Private Investoren, NGOs, Weltbank, GTZ)?
- Welche Rolle spielen Überweisungen aus der Diaspora, gibt es mögliche Verbindungspunkte dieser Transfers mit Mikrofinanzprojekten?
- Welche Initiativen bringen die VN im Jahr der Mikrofinanzierung auf den Weg?

3. Stellungnahme:

Prof. Dr. Hans Dieter Seibel (seibel@uni-koeln.de)

Mikrofinanz als ordnungspolitisches Konzept

Mikrofinanz oder Mikrofinanzwesen (*microfinance*) ist ein ordnungspolitisches Konzept. Es umfasst die zwei Seiten der Finanzintermediation: Sparen und Kredit, bzw. (a) die Beschaffung und sichere Einlage knapper Finanzmittel und (b) ihre Verwendung für möglichst ertragreiche Zwecke und den Ausgleich von Einkommenschwankungen. Mikrofinanzinstitutionen (MFI) umfassen alle informellen, halbformellen und formellen Institutionen mit Mikrospar- und Mikrokreditangeboten. Die ordnungspolitischen Grundprinzipien finden sich seit Jahrhunderten im informellen Finanzwesen auf Selbsthilfegrundlage z.B. in Nigeria, Indien und China:

- Eigenständigkeit (*self-reliance*): Mobilisierung lokaler Finanzmittel;
- Tragfähigkeit (*viability*): Kreditrückzahlung, Kostendeckung, Risikomanagement;
- Nachhaltigkeit (*sustainability*): Gewinnerzielung als Expansionsanreiz im Rahmen einheimischer bzw. nationaler Rechtssysteme.

Die deutschen kommunalen Sparkassen (seit 1778) und genossenschaftlichen Institute (seit dem Hungerjahr 1846/47) sind beispielhaft für die Entwicklung von informellen zu formellen MFI, von sozialen zu den o.g. wirtschaftlichen Geschäftsprinzipien und für eine erfolgreiche Armutsbekämpfung. Heute weisen sie die Hälfte der Bankaktiva in Deutschland auf: ein Beweis für das Entwicklungspotential gesetzlich und institutionell integrierter MFI. Die Zahl wirtschaftlich tragfähiger MFI in Entwicklungsländern und der Länder mit förderlichen Rahmenbedingungen hat in den letzten 20 Jahren beträchtlich zugenommen, darunter beispielhaft Indonesien und Uganda (s.u.). Die Entwicklung eines tragfähigen Mikrofinanzwesens als integraler Bestandteil des Finanzsystems stellt eine besondere Aufgabe für die deutsche öffentliche und private EZ und die Koordinierung der Entwicklungspolitik dar.

Armutsrelevanz

(a) Die ärmeren Bevölkerungsschichten fragen vorrangig die Einsammlung und sichere Aufbewahrung von Ersparnissen nach. Dies zeigt die Mikrofinanzerfahrung in europäischen Ländern sowie in Entwicklungsländern eindeutig, sofern sowohl Spar- als auch Kreditprodukte angeboten werden, z.B.:

- Die Mikrobanking Division der staatlichen Bank Rakyat Indonesia hat 3 Mio Kredit- und 30 Mio Sparkunden, mit einem Sparüberhang von 110% (= \$1,85 Mrd, 2003).
- Die bischofseigene und von der Sparkassenstiftung mit IPC/Frankfurt reformierte Centenary Rural Development Bank (CRDB) in Uganda hat 31,500 Kreditnehmer und 317,000 Sparer, mit einem Sparüberhang von 111% (= \$22.5 Mio, 2002).

- Das von der indischen Agrarzentralbank NABARD geförderte und von der GTZ unterstützte Programm der Anbindung von Selbsthilfegruppen an Banken (*SHG Banking*) hat seit 1996 über 1,3 Mio SHG mit 20 Mio Mitgliedern (über 100 Mio Familienmitglieder) aus den untersten Schichten (*scheduled castes*) refinanziert, darunter (durch Selbstauswahl) 90% Frauen (März 2005). Von NGOs und GOs betreut mobilisieren die SHG minimale Sparbeiträge (anfangs Rs 1 = 2 Cent/Tag), verleihen sie an Mitglieder, werden dann von inzwischen 36,000 Bankzweigstellen refinanziert (4/04-3/05: \$278 Mio) und akkumulieren Ersparnisse in SHG und Banken – mit hohem Gewinn an Selbstvertrauen, lokaler Mitsprache und unternehmerischer Betätigung.

(b) Für eine nachhaltige Armutsbekämpfung und Kleinunternehmensförderung, damit auch Arbeitsbeschaffung für die Ärmsten, ist der Zugang zu Krediten unabdingbar und darf ordnungspolitisch nicht durch Zins- und Kreditobergrenzen beschränkt oder durch Zinssubventionen untergraben werden. BRI, CRDB und SHG Banking stellen Musterbeispiele kulturell angepasster *guter Praktiken* (*good practices*) der Finanzintermediation zwischen Sparern und Kreditnehmern dar (durch Exposure- und Dialogprogramme zugänglich!); sie sind keine *best practices*¹ im Sinne mechanisch replizierbarer Modelle.

Engpässe

- 1) Mangelnde MF-Kompetenz von Gesetzgeber, Regierungsstellen und Zentralbank
- 2) Fehlendes oder unterentwickeltes MF-Verbandswesens
- 3) Mangelnder Erfahrungsaustausch zwischen MFI
- 4) Eigenkapitalmangel infolge rascher Expansion der MF-Ersparnismobilisierung
- 5) Liquiditätsgengpässe infolge rascher Expansion des MF-Kreditgeschäfts
- 6) Unzureichende Ausrichtung staatlicher Agrarbanken auf Kleinunternehmer, Landlose und Frauen als Marktsegmente
- 7) Mangel an lokalen Finanzinstitutionen in Ländern zentralistischer Prägung
- 8) Mangelnde Einbindung informeller MFI auf Selbsthilfebasis in das Finanzsystem
- 9) Mangelnde Zielgruppenkompetenz multilateraler Finanzinstitutionen
- 10) Mangelnde Nachhaltigkeit finanzieller Katastrophenhilfe und Reparationsleistungen

Förderansätze unter Berücksichtigung des Erfahrungsvorteils der Bundesrepublik

- 1) Regierungs- und Zentralbankberatung: Rechtsformen für MFIs in privater, genossenschaftlicher und kommunaler Trägerschaft; MF-Aufsichtswesen
- 2) Verbands- und Bankberatung durch Verbände (DGRV, DSGV, BVR, Bankakademie)
- 3) Stärkung lokaler MFIs als Vorbilder und Fortbildungseinrichtungen durch private Träger (NRO, Kirchen, Bankenverbände und -akademien)
- 4) Private und öffentliche Beteiligungen an MFs und MF-Fonds zur Stärkung des Eigenkapitals und der Finanzintermediation²
- 5) Mittelfristige Kredite durch Banken und FZ zur zeitlich begrenzten Überbrückung von Liquiditätsgengpässen in expandierenden MFIs (nicht als Ersatz für Ersparnismobilisierung und Refinanzierung durch lokale Banken!)
- 6) Agrarbankenreform (*schließen oder reformieren!*)

¹ Nur *worst practices* lassen sich mechanisch mit voraussagbarem Ergebnis replizieren.

² Siehe dazu exemplarisch die von der IPC/Frankfurt initiierten ProCredit Banken mit €80 Mio EK, €850 lokaler Ersparnismobilisierung, €950 Mio Kreditportfolio (Dez. 2004). Eine Vervielfachung der Spareinlagen und des Portfolios erfordert eine entsprechende Vervielfachung des Eigenkapitals!

- 7) Entwicklung lokaler FIs in Ländern mit zentralistischem Bankwesen(z.B.: Sanadiq = Dorfkassen in Syrien)
- 8) Entwicklung geeigneter Rechtsformen und Eingliederung einheimischer informeller Finanzinstitutionen in nationale Finanzsysteme
- 9) Systematische Kooperation der deutschen bilateralen TZ mit der multilateralen FZ
- 10) Bei Katastrophenhilfe und Reparationsleistungen Unterstützungszahlungen an die Betroffenen selbst, aber über ein Sparkonto oder eine Kapitaleinlage bei einer lokalen MFI, ggf. Gründung von MFIs in Trägerschaft der Betroffenen (z.B. in vom Tsunami betroffenen Gebieten; in Gebieten mit Menschenrechtsverletzungen).