

## Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Gabriele Fograscher, Brigitte Adler, Klaus Barthel, Ingrid Becker-Inglau, Rudolf Bindig, Hans Büttner (Ingolstadt), Petra Ernstberger, Günter Gloser, Angelika Graf (Rosenheim), Achim Großmann, Christel Hanewinkel, Dr. Ingomar Hauchler, Reinhold Hemker, Uwe Hiksich, Frank Hofmann (Volkach), Brunhilde Irber, Walter Kolbow, Horst Kubatschka, Eckart Kuhlwein, Konrad Kunick, Robert Leidinger, Ulrike Mascher, Christoph Matschie, Heide Mattischek, Ulrike Mehl, Dr. Martin Pfaff, Georg Pfannenstein, Reinhold Robbe, Dieter Schanz, Otto Schily, Günter Schluckebier, Dagmar Schmidt (Meschede), Dr. Mathias Schubert, Dr. R. Werner Schuster, Erika Simm, Ludwig Stiegler, Jella Teuchner, Uta Titze-Stecher, Adelheid Tröscher, Günter Verheugen, Hans Wallow, Matthias Weisheit, Verena Wohlleben, Hanna Wolf, Heidemarie Wright  
– Drucksache 13/1374 –**

### **Förderung von Banken, die den Ärmsten in Entwicklungsländern Kredite geben**

Selbsthilfeprojekte zur Armutsbekämpfung in der Dritten Welt nützen den dort lebenden und von Armut betroffenen Menschen mehr als andere Unterstützungsleistungen.

Ein Beispiel für ein derartiges Projekt geht auf eine Privatinitiative zurück. Vor etwa zehn Jahren wurde in Bangladesch eine Bank gegründet, die Grameen-Bank, die den Ärmsten der Armen, die kein Geld besitzen und auch keine Sicherheiten vorweisen können, Kredite gibt, damit sie sich zum Beispiel einen Webstuhl oder eine Kuh kaufen können. Die aus diesen Investitionen resultierenden Produkte können die Menschen dann verkaufen, um dadurch das Nötigste für den Lebensunterhalt zu erwerben. Die Grameen-Bank ist heute das erfolgreichste Kleinkredit-Programm zur Bekämpfung der Armut.

Die Kredite werden meistens an Frauen vergeben, die in Gruppen zur Bank gehen und für eine Person einen Kredit beantragen. Dabei ist Voraussetzung, daß alle mit dem zu kaufenden Produkt einverstanden sind.

Für diesen Kredit werden dann nur geringe Zinsen erhoben, sehr viel geringer als bei normalen Geschäftsbanken. Wenn dann dieser eine Kredit zurückgezahlt ist, kann der bzw. die nächste Geld aufnehmen.

---

*Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung vom 30. Mai 1995 übermittelt.*

*Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.*

Auch in Südamerika gibt es mittlerweile diese sogenannten „Dorfbanken“. Zum Beispiel in Guatemala ist vor kurzem ein solches Kreditinstitut namens FINCA eröffnet worden, das noch sehr großer Unterstützung durch andere Regierungen bedarf.

FINCA hat es sich zur Aufgabe gemacht, Familien, die in schlimmer Armut leben, zu unterstützen und zu fördern. Diese Aufgabe wird durch die Schaffung von Dorfbanken mit durchschnittlich 20 bis 50 Mitgliedern – vorzugsweise Frauen – erreicht. Folgende Leistungen werden den Mitgliedern geboten:

- Sie erhalten Kapital, um selbständige Aktivitäten zu entwickeln.
- Es wird aufgezeigt, wie man Familiensparnisse erreichen kann.
- Das genossenschaftliche System gibt moralische Unterstützung und Selbstbewußtsein.
- Die Mitglieder werden durch die Dorfbanken beim Aufbau einer eigenen Existenz beraten.

In Guatemala gab es bis 1993 40 Dorfbanken, in mehr als zehn weiteren Staaten Mittel- und Südamerikas gibt es auch diese Einrichtungen, so z. B. in El Salvador, Costa Rica, Mexiko, Haiti oder Peru. Mittlerweile gibt es mehr als 1 000 solcher Banken.

Das Projekt der Kleinbanken ist ein sehr erfolgreiches und unterstützungswürdiges Programm, welches den Ärmsten der Armen die Möglichkeit gibt, aus eigener Kraft heraus ihren Lebensunterhalt zu bestreiten und vielleicht auch eine eigene Existenz aufzubauen.

1. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, daß diese Projekte eine geeignete Möglichkeit darstellen, den Ärmsten der Armen zu helfen, sich eine eigene Existenz aufzubauen?

Ja.

2. Sieht die Bundesregierung in diesen Projekten eine Möglichkeit, das Selbstbewußtsein, das Selbstwertgefühl und somit die Leistungsbereitschaft und Leistungsfähigkeit der armen Bevölkerung in den Entwicklungsländern und somit der Entwicklungsländer als ganze Volkswirtschaft zu erhöhen?

Ja.

3. Teilt die Bundesregierung die Meinung, daß es besser ist, auf einem solchen Wege Hilfe zur Selbsthilfe zu leisten, als die Armen ihrem Schicksal zu überlassen oder von den finanziellen Hilfen des Staates abhängig zu machen?

Ja.

4. In welchen Ländern unterstützt die Bundesregierung das Projekt der Dorfbanken, und welche Mittel werden hierfür aufgewendet?

Die Bundesregierung unterstützt die Grameen Bank in Bangladesh seit Mitte der achtziger Jahre. Bisher wurden hierfür 54,9 Mio. DM (30 Mio. DM Finanzielle und 24,9 Mio. DM Technische Zusammenarbeit – FZ/TZ) zur Verfügung gestellt. Darüber hinaus wird über den Grameen Trust die angepaßte Übertragung (Replikation) des Grameen-Bank-Modells in andere Länder unterstützt. Hierfür wurden 1990 bis 1994 1,5 Mio. DM im Rahmen einer TZ-Pilotmaßnahme bereitgestellt. Insgesamt hat der Grameen Trust bisher 32 Replikationsmaßnahmen unterstützt, davon 20 in Asien, sieben in Afrika und eine in Lateinamerika. Für den Zeitraum 1995 bis 1998 hat die Bundesregierung dem Grameen Trust weitere 3,1 Mio. DM für die Ausweitung der Replikationen zugesagt.

In Lateinamerika werden Dorfbanken nach dem FINCA-Modell vom BMZ nicht unterstützt, da dies nach vorliegendem Informationsstand kurzfristig nicht erforderlich erscheint. Die Finanzierung des Kreditprogramms ist derzeit gesichert. Unterstützung erhält FINCA u. a. durch den Catholic Relief Service. Eine Beratung im Rahmen der TZ erscheint nicht notwendig, da das Programm erfolgreich und sachkundig durchgeführt wird. Darin dürften die Gründe liegen, warum bisher noch kein Antrag auf Unterstützung an das BMZ gerichtet wurde. Der Finanzmittelbedarf ist offenbar noch so niedrig, daß typischer Finanzierungspartner ohnehin eher eine Nichtregierungsorganisation als die staatliche Entwicklungszusammenarbeit (EZ) wäre.

Der Aufbau von Dorfbanken wird von der deutschen EZ in verschiedenen Ländern Afrikas unterstützt. In Mali wurden 10 Mio. DM FZ sowie (seit 1987) insgesamt 10,9 Mio. DM TZ zugesagt. In Gambia wurde mit insgesamt 1,5 Mio. DM ein Ausbildungszentrum für Replikatoren von Dorfkassen gefördert. Weiterhin wurde 1 Mio. DM für den Aufbau von Dorfkassen in Madagaskar verwendet.

5. Welche Initiativen ergreift die Bundesregierung, daß die bestehenden Finanzsysteme den Ärmsten der Armen eine Möglichkeit einräumen, sich eine eigene Existenz aufzubauen?

Die Bundesregierung mißt der Finanzsystementwicklung eine hohe entwicklungspolitische Priorität bei. Durch marktwirtschaftliche Umgestaltung des Finanzsektors, die Schaffung angemessener Rahmenbedingungen und die Stärkung des Wettbewerbs einerseits sowie die institutionelle Förderung und Vernetzung dezentraler, zielgruppenorientierter Finanzinstitutionen andererseits soll benachteiligten Bevölkerungsgruppen, insbesondere Armen, dauerhaft Zugang zu Finanzdienstleistungen eröffnet werden. Dabei wurden – neben den bereits erwähnten Selbsthilfebanken nach dem Grameen-Modell sowie den Dorfkassen in Afrika – noch verschiedene andere Modelle der Unterstützung dezentraler Finanzinstitutionen erprobt und praktiziert:

- Linkage-Ansatz der Verbindung von Selbsthilfegruppen mit dem formalen Bankwesen,
- Unterstützung genossenschaftlicher Selbsthilfe im Finanzwesen durch Aufbau von Verbandsstrukturen oder genossenschaftlichen Prüfungseinrichtungen,
- Unterstützung von Sparkassenpartnerschaften zwischen der deutschen Sparkassenorganisation und vergleichbaren Institutionen in Entwicklungsländern,
- Stärkung von Finanz-NGO über das Instrument Selbstverwaltetes Kapitalvermögen,
- Aufbau neuer, zielgruppenorientierter Finanzintermediäre.

6. Welche Maßnahmen ergreift die Bundesregierung, um den Aufbau von kleinem und mittelständischem Gewerbe in Entwicklungsländern zu unterstützen?

Der Aufbau von kleinem und mittelständischem Gewerbe steht im Mittelpunkt des umfangreichen Instrumentariums zur Förderung der einheimischen Privatwirtschaft in Entwicklungsländern. Dieses setzt auf verschiedenen strategischen Ebenen an: Auf der staatlichen Ebene sollen, z. B. über Regierungsberatung und Politikdialog, marktwirtschaftliche Rahmenbedingungen geschaffen und Diskriminierungen von kleinen Unternehmen und informellem Sektor beseitigt werden. Auf der intermediären Ebene wird insbesondere die Selbstorganisation kleiner und mittlerer Unternehmen durch Stärkung des Verbands- und Kammerwesens unterstützt. Als erfolgreiches Instrument des Know-how-Transfers werden hier Partnerschaften mit Selbstverwaltungseinrichtungen der deutschen Wirtschaft initiiert und gefördert. Auf der Unternehmensebene leisten das Programm des Integrierten Beratungsdienstes (IBD), das Messeförderungsprogramm PROTRADE und der Senior Experten Service (SES) wichtige Beiträge, die Wettbewerbsfähigkeit kleiner und mittlerer Unternehmen der Partnerländer zu stärken. Einen wichtigen Beitrag in diese Richtung leistet auch die Tätigkeit der DEG. Entscheidend für den Aufbau eines breitenwirksamen, leistungsfähigen Gewerbes in Entwicklungsländern sind schließlich die Stärkung der Qualifikationen der Menschen über die Förderung der Berufsbildungssysteme sowie der Aufbau leistungsfähiger Finanzsysteme.

7. Sieht die Bundesregierung gewährleistet, daß auch Frauen Zugang zu eigenständiger Existenzsicherung haben?

Im formalen Finanzsektor ist der Zugang von Frauen zu Finanzdienstleistungen oft nicht gewährleistet. Je nach soziokulturellem Kontext haben diese zum Teil keine rechtliche Verfügungsgewalt über materielle Sicherheiten und können nicht eigenständig rechtlich bindende Verträge schließen. Auf der anderen Seite haben die entwicklungspolitischen Erfahrungen ergeben, daß viele Frauen exzellente Schuldner mit hohen Rückzahlungsquoten sind und sehr sorgsam mit Ersparnissen umgehen. Der Stärkung des Zugangs von Frauen zu Finanzdienstleistungen wird daher im Finanzsektorkonzept des BMZ besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Viele Finanzinstitutionen im informellen und semiformalen Sektor arbeiten bereits bevorzugt mit Frauen. So sind bei der Grameen Bank 90 % der Mitglieder Frauen.

8. An welche Kriterien ist die Vergabe von Geldern geknüpft, um die sozialen und ökologischen Bedingungen zu verbessern?

Die Projekte der staatlichen EZ der Bundesregierung werden auf ihre sozioökonomischen und ökologischen Auswirkungen untersucht und diese Wirkungen über laufendes Monitoring und Evaluierungen kontinuierlich verfolgt. Eine wichtige Rolle spielen dabei die Auswirkungen auf Frauen sowie die Umweltwirkungen. Projekte mit eindeutig negativen Wirkungen auf Frauen bzw. mit nicht tragbaren Umweltbelastungen werden nicht gefördert.

9. Erhalten auch Menschen ohne große Sicherheiten mit Krediten die Chance, sich ein eigenes kleines Gewerbe aufzubauen?

Ja. Dies geschieht insbesondere über die Förderung von zielgruppennahen Institutionen des informellen und semiformalen Sektors bzw. über die Beratung bei der Einführung alternativer Kredittechnologien. Gruppenbildung mit gegenseitiger Haftung und dem damit verbundenen Druck auf jedes Gruppenmitglied zur gewissenhaften Rückzahlung der Kredite kann das Dilemma fehlender materieller Sicherheiten umgehen. Alternative Besicherungsformen, die Verbindung von Sparen mit Kredit sowie intensive persönliche Betreuung und Kontakte zwischen kreditvergebender Institution und Kreditnehmer sind weitere Möglichkeiten, benachteiligten Bevölkerungsgruppen Zugang zu Finanzdienstleistungen zu eröffnen und gleichzeitig das Risiko für die kreditvergebende Institution gering zu halten. Voraussetzungen hierfür sind, daß die Finanzinstitution über Zugang und hohe Akzeptanz bei den Zielgruppen sowie über professionelles Management und motivierte Mitarbeiter verfügt.

10. Inwieweit spielt die Vorbildung oder Ausbildung bei der Vergabe von Krediten eine Rolle, wenn keine oder nur geringe Sicherheiten vorhanden sind?

Die Vorbildung kann ein Indikator neben anderen bei der Beurteilung der Kreditwürdigkeit eines Kunden sein. Im Mittelpunkt stehen jedoch nicht formale Bildungskriterien, sondern eher praktische Erfahrungen und Kenntnisse, z. B. in der technischen und kaufmännischen Führung von Kleinstunternehmen. Hierfür hat die deutsche EZ mit der CEFE-Methode (Competency Based Economies through Formation of Entrepreneurs) ein praxisorientiertes Instrument entwickelt, das sich insbesondere auch für den informellen Sektor eignet. In CEFE-Kursen und begleitender Nachbetreuung werden gezielt Kenntnisse, die für die Existenzgründung und Führung von Kleinstunternehmen nötig sind, vermittelt und potentielle Existenzgründer mit Banken in Kontakt gebracht. Auf diese Weise werden die Erfolgsquote der Existenzgründer und Kleinstunternehmer erhöht und deren Kreditwürdigkeit und Kreditzugang verbessert.

11. Welche Möglichkeiten haben die Armen, die sich keine Ausbildung leisten können und die über keine Sicherheiten verfügen, Kredite zur Existenzgründung zu erhalten, wenn diese nicht im Rahmen der Grameen-Bank oder FINCA-Bank vergeben werden?

Neben Grameen Bank und FINCA gibt es andere Typen dezentraler Finanzinstitutionen, die Kredite an Kleinstunternehmer vergeben (vgl. Antwort zu Frage 5). Durch den Einsatz angepaßter, alternativer Kredittechnologien (vgl. Antwort zu Frage 9) erhalten auch arme ohne formale Ausbildung und materielle Sicherheiten bei diesen Institutionen die Möglichkeit des Kreditzugangs.

12. Hat die Bundesregierung Kenntnis darüber, inwieweit andere Regierungen diese Projekte unterstützen?

Die Grameen Bank hat Unterstützung von Norwegen (NORAD), Schweden (SIDA), Kanada (CIDA), dem Internationalen Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung (IFAD) sowie der Ford Foundation erhalten. Die Replikation der Grameen Bank über den Grameen Trust wird von der Weltbank und USAID mit jeweils 2 Mio. US-Dollar unterstützt. FINCA erhält Unterstützung durch den Catholic Relief Service.

13. Wie beabsichtigt die Bundesregierung auf die Europäische Union einzuwirken, damit die Mitgliedstaaten die Projekte der Dorfbanken stärker unterstützen?

Die Bundesregierung befaßt sich gemeinsam mit den weiteren Mitgliedstaaten in den zuständigen Ausschüssen mit den EZ-Projekten, die Europäische Kommission und Europäische Investitionsbank durchzuführen beabsichtigen. Dabei wird von der Bundesregierung eine Ausrichtung auf armutsorientierte Vorhaben generell gefördert. Die Politik der einzelnen EU-Mitgliedstaaten (wie auch anderer westlicher Geber) wird jedoch auch über internationale Gebertreffen mitbeeinflußt, auf denen die Bundesregierung sich regelmäßig mit entsprechendem konzeptionellem Input einbringt. Fragen der Förderung von Kleinstkreditinstitutionen für benachteiligte Bevölkerungsgruppen ohne Zugang zu Finanzdienstleistungen spielen in dieser Diskussion eine wichtige Rolle.

14. Wie schafft die Bundesregierung die organisatorischen Voraussetzungen, damit das Projekt des „Village Banking“ auch auf andere Entwicklungsländer ausgedehnt wird?

Die zugesagte Unterstützung der Grameen Bank Replikation wird in Form eines Sektorpilotprojektes implementiert. Damit sollen insbesondere auch Schlüsse über die weitere Übertragbarkeit dieses Modells in anderen Ländern gezogen und diese für die Finanzsektorförderkonzeption der Bundesregierung umgesetzt werden.

Des weiteren hat das BMZ zur Umsetzung seines neuen Finanzsektorkonzeptes ein Finanzsektorpilotvorhaben gestartet, das anhand von zwei Pilotländern Ansatzpunkte für eine systemorientierte Finanzsektorentwicklung identifizieren und Dialogprozesse mit relevanten Akteuren initiieren soll. Die gezielte Unterstützung und Förderung von dezentralen Finanzinstitutionen für benachteiligte Bevölkerungsgruppen spielt dabei eine wichtige Rolle.

15. In welcher Weise kann die Bundesregierung auf die Weltbank Einfluß nehmen, bei der Vergabe von Krediten soziale Komponenten in den Vordergrund zu stellen?

Die Bundesregierung wirkt im Rahmen ihrer Aufsichtsverantwortung im Exekutivdirektorium der Weltbank bei der Formulierung der Geschäftspolitik und bei der Kontrolle der Umsetzung dieser Politiken mit. Außerdem ist die Bundesregierung bei den in dreijährigem Rhythmus stattfindenden IDA-Aufstockungsverhandlungen an der Formulierung von Politikvorgaben für die Verwendung der IDA-Mittel beteiligt. Im Rahmen dieser Verhandlungen setzt sich die Bundesregierung z. B. für eine Erhöhung des Anteils der Projekte ein, die der unmittelbaren Armutsbekämpfung dienen, für eine Verstärkung der Arbeit der Bank im Bereich Grundbildung sowie für eine stärkere soziale Ausrichtung von Struktur Anpassungsprogrammen. Solche Programme sollen noch stärker bereits bei der Konzipierung darauf ausgerichtet sein, die Beschäftigungsmöglichkeiten der Armen und deren Zugang zu produktiven Ressourcen zu erweitern.

16. Welche Maßnahmen ergreift die Bundesregierung, um sicherzustellen, daß Mittel der Entwicklungszusammenarbeit nicht durch Korruption und Bestechung mißbraucht werden?

Der wirtschaftliche und bestimmungsgemäße Einsatz der EZ-Mittel und entsprechend die Vermeidung von Korruption und Bestechung werden bei TZ und FZ durch Vergabe- und Auswahlverfahren mit multiplen institutionalisierten Kontrollmechanismen sichergestellt. Eine Kontrolle auch der lokal abgeschlossenen Liefer- und Leistungsverträge wird somit gewährleistet.

Im Rahmen der TZ liegt der Einsatz der Mittel vor Ort in der Regel in der direkten Verantwortung des von der GTZ entsandten Personals, welches hinsichtlich der korrekten Verwendung wiederum einer Überwachung durch interne Inspektionen der GTZ sowie regelmäßigen externen Sonderprüfungen unterliegt. In der FZ erfolgt die Auszahlung der Darlehen und Finanzierungsbeiträge auf Abruf des Darlehensnehmers/Empfängers durch die KfW. Die bestimmungsgemäße Verwendung ist in der Regel dadurch sichergestellt, daß Abrufe gegen vorherige Vorlage von Verwendungsnachweisen bedient werden. Die Verwendungsnachweise unterliegen vor Bedienung der Abrufe einer zusätzlichen internen Prüfung durch die KfW. Darüber hinaus wird der Mitteleinsatz vor Ort durch KfW-Missionen und den Einsatz internationaler Wirtschaftsprüfer überwacht.

Zusätzlich arbeitet die Bundesregierung an der Bekämpfung der Korruption durch gemeinsame und koordinierte Schritte zwischen Entwicklungs- und Industrieländern mit. Insbesondere unterstützt die Bundesregierung die diesbezüglichen Anstrengungen im Rahmen der OECD nachdrücklich. Das Bemühen um einen effizienten, korruptionsfreien öffentlichen Dienst in den Entwicklungsländern ist darüber hinaus ein wichtiger Indikator für die Entscheidung des BMZ über die Vergabe von Entwicklungshilfe.

17. Wie gewährleistet die Bundesregierung, daß Finanzmittel der Entwicklungszusammenarbeit nicht in die Rüstungspolitik der Entwicklungsländer fließen?

Zur Verwendung von TZ und FZ-Mitteln vgl. Antwort zu Frage 16.

Die von der Bundesregierung geforderte Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns beinhaltet auch, daß die eigenen Mittel des Partnerlandes vorrangig zur Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Lage der ärmeren Bevölkerung, der Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und für geeignete Maßnahmen zur Begrenzung des Bevölkerungswachstums verwendet werden sollen. Dies ist in vielen Ländern nicht ohne eine Reduzierung überzogener Rüstungsausgaben zu erreichen. Die Bundesregierung verwendet daher die Höhe der Rüstungsausgaben auch als einen wichtigen Indikator für die Entscheidung über Art und Umfang der Entwicklungszusammenarbeit.