

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Niema Movassat, Annette Groth, Inge Höger, Harald Koch und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 17/2527 –**

Mikrokredite in der Entwicklungspolitik und Alternativen für eine erfolgreiche Armutsbekämpfung und nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung

Vorbemerkung der Fragesteller

Ein Kleinkredit kann das Leben Einzelner erleichtern: Das Geld kann zum Aufbau einer wirtschaftlichen Aktivität dienen und damit zur Einkommenssteigerung und -diversifizierung beitragen. Es kann verwendet werden, um Zeiten der Not – etwa nach Naturkatastrophen – zu überstehen, und es kann die Verletzlichkeit gegenüber Missernten und Krankheiten verringern helfen. Bei Mikrokrediten wird auf die sonst für Darlehen nötige Bonitätsprüfung und auf dingliche Sicherheiten verzichtet. Das übliche Verfahren sieht so aus, dass eine „Spargruppe“ (fünf bis sechs Kreditnehmerinnen/Kreditnehmer) sich zusammenfindet, die abwechselnd einen Kredit erhalten und gegenseitig füreinander bürgen. Hierdurch werden die Transaktionskosten (Infrastruktur- und Prüfungskosten) für die Kredite auf die Beteiligten abgewälzt. So wird erreicht, dass Personenkreise, die sonst keinen Zugang zu Krediten haben, also arme oder doch zumindest relativ arme Bevölkerungsgruppen, Kapital erhalten.

„Mikrokredite haben sich als wirksames und kostengünstiges Mittel zur Armutsbekämpfung bewährt“, so der Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Dirk Niebel, am 6. November 2009. Dennoch wird gerade in den Entwicklungsländern, in Dörfern und Institutionen, die Erfahrungen mit Mikrokrediten gemacht haben, Kritik an dem Prinzip laut. In der Realität scheinen gerade die Ärmsten oft am wenigsten an Mikrokreditprogrammen zu partizipieren und davon zu profitieren. Denn in die „Spargruppen“ werden sie – weil sie in der Gemeinschaft als unzuverlässig oder zu arm gelten – gar nicht erst aufgenommen.

Mikrokredite werden meist gezielt an Frauen vergeben, da diese als verlässlicher gelten. Gleichzeitig gelten sie als geeignetes Instrument der Frauenförderung. Die Kredite würden Frauen ökonomisch stärken, um sie aus der Abhängigkeit von Männern zu befreien. In der Praxis ist dies häufig nicht der Fall. Zwar nehmen meist Frauen Kleinkredite auf, doch bestimmen sie längst nicht immer über die Verwendung des Geldes. Eine Untersuchung über die Grameen Bank hat gezeigt (Anne Marie Goetz & Rina Sen Gupta, 1996), dass 22 Prozent der Kreditnehmerinnen überhaupt nicht wussten, wofür ihre Männer das Geld verwenden.

Die positive Wirkung von Mikrokrediten auf das Selbstwertgefühl und die gesellschaftliche Stellung vieler Frauen ist nicht zu übersehen. Dennoch stellen sie kein Empowerment im Sinne des von Südfrauenetzwerk DAWN (Development Alternatives with Women for a New Era) entwickelten Konzeptes für eine geschlechtergerechte Entwicklung dar. Dieses zielte nicht nur auf die individuelle Unterstützung benachteiligter Frauen, sondern forderte auch grundlegende strukturelle Änderungen ein. Mikrokredite dagegen fokussieren ausschließlich auf die ökonomische Selbstständigkeit und fördern die Entpolitisierung von Frauenstrukturen. Am Beispiel Indiens beschreibt Christa Wichterich die Folgen: „Früher stellten Frauen in den Selbsthilfegruppen die politischen Überlebens- und Geschlechterfragen: Wem gehört das Land, das Wasser, das Saatgut, der Körper der Frauen, ihre Arbeit, die Macht im Dorf? Jetzt dreht sich alles ums Geld: Wer bekommt einen Kredit, für welche „einkommenschaffende Tätigkeit“ wird er genutzt, wie wird er zurückgezahlt?“ (taz, 10. Juli 2007).

Obwohl Mikrokredite Einzelnen oft eine Chance bieten, ihre Lebenssituation zu verbessern, bedeuten sie noch längst keine Schaffung neuer Arbeitsplätze. Im Gegenteil: Meist wird versucht, erweiterte Haushaltsaktivitäten (Hühnerzucht, Reparatur und Herstellung von Kleidung u. Ä.) in Wert zu setzen. Dabei übernehmen die Frauen – die die Hauptadressatinnen von Mikrokrediten sind – das unternehmerische Risiko zu 100 Prozent. Für Kreditnehmerinnen/Kreditnehmer bleibt also das Problem der fehlenden Absicherung, wenn das Kapital zerstört wird, beispielsweise die durch Mikrokredite gekaufte Kuh stirbt oder es zu einer Missernte kommt. Hier droht dann die Gefahr, den Kredit nicht mehr zurückzahlen zu können.

Im Mittel bestätigen eine Vielzahl kleinräumiger Untersuchungen: „Ein Drittel der Kreditnehmerinnen schafft den Aufstieg, ein Drittel kann die ein oder andere Not lindern, aber krebst in einem ständigen Auf und Ab um die Armuts-grenze herum, ein Drittel gerät in eine neue Verschuldungsspirale und bleibt arm.“ (Christa Wichterich, taz, 10. Juli 2007). Mit letzterem Punkt ist auch das Problem der Folgekredite beschrieben, nämlich dass Kreditnehmerinnen/Kreditnehmer häufig den nächsten Mikrokredit aufnehmen, um den vorherigen abbezahlen zu können.

Eine Insolvenz aber kann vernichtende persönliche Folgen für die Kreditnehmerinnen/Kreditnehmer haben (vgl. etwa das „house breaking“ in Bangladesch, bei welchem die Mitglieder der Spargruppe bei Nichtrückzahlung des Kredits durch ein Mitglied in dessen Haus einbrechen und sich Wertgegenstände mitnehmen).

„Zugang zu Krediten ist also hier wie dort die Voraussetzung für wirtschaftliches Wachstum aus der Mitte der Gesellschaft heraus;“ meint dennoch Dirk Niebel am 6. November 2009. Dies ist eine unbewiesene Aussage – zumindest für den Mikrofinanzbereich. Die gesamtwirtschaftlichen Effekte von Kleinkrediten sind durchaus zweifelhaft, und es existiert kaum belastbares empirisches Material. Im Gegenteil gibt es Anzeichen dafür, dass Mikrokreditprogramme eine nicht konkurrenzfähige marginalisierte Wirtschaftsstruktur begünstigen, die sogar zum Hindernis für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung werden kann (Milford Bateman & Ha-Joon Chang, 2009).

Dennoch ist der Markt wirtschaftlich lukrativ, und hierzu gibt es Zahlen: So beträgt das Gesamtvolumen von Mikrokrediten mittlerweile 60 Mrd. US-Dollar, und es gibt in diesem Bereich „schätzungsweise 90 Anlagefonds und -papiere mit einem Gesamtvolumen von sechs Milliarden Euro (...). Die Weltbank rechnet bis 2015 mit einem Zuwachs auf 15 Milliarden.“ (Gesine Wolfinger, welt-sichten, Dezember 2009). Dass private Akteure auf diesen Markt drängen, verwundert nicht: Die zu erzielenden Profite sind ansehnlich. Zinssätze von 40 (knowledge.allianz.at) oder gar 70 bis 100 Prozent (sueddeutsche.de 14. April 2010) sind durchaus üblich. Um ins Geschäft zu kommen, verschleiern private Akteure die effektiven Kosten ihrer Kreditangebote immer wieder. Freiwillige Verhaltenskodizes dürften daher für die Regulierung dieses Geschäftsfeldes nicht ausreichen. Die hohen Zinsen sind ebenfalls ein wichtiger Grund für Insolvenzen.

Die Frage bleibt also, ob mittels Mikrofinanzinstitutionen globale und volkswirtschaftliche Problemlagen nicht einfach in die Verantwortlichkeit von Einzelnen abgewälzt werden.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Mikrofinanzierung (MF) gibt vielen Armen die Möglichkeit ihre Entwicklungschancen positiv zu nutzen. Verschiedene Studien belegen, dass Mikrofinanzierung ein effektives Instrument zur Erreichung der UN-Millenniumentwicklungsziele ist¹. So führt der Zugang zu Mikrofinanzinstitutionen dazu, dass Eltern ihre Kinder häufiger zur Schule schicken und versuchen, ihnen eine bessere Ausbildung zu ermöglichen. Der Zugang zu Mikrokrediten und anderen Finanzdienstleistungen wie Sparmöglichkeiten erhöht nachweislich die Einkommen der Kundinnen und Kunden der Mikrofinanzinstitute. Höhere Einkommen bedeuten häufig auch eine bessere Versorgung mit Nahrungsmitteln und damit eine geringere Krankheitsanfälligkeit. Wer dennoch krank wird, kann es sich dank der angesparten Beträge eher leisten, sofort zum Arzt zu gehen. Mehr als die Hälfte aller Mikrokredite weltweit werden von Frauen aufgenommen, die als sehr zuverlässige Kreditnehmerinnen die Chance auf ein eigenes Einkommen und eine größere Unabhängigkeit haben. Mikrofinanzierung fördert daher die Gleichberechtigung und stärkt die Stellung der Frau in Familie und Gesellschaft.

Allerdings ist MF kein Allheilmittel. MF ist ein effektives und in vielen Fällen nachhaltiges Mittel zur Armutsreduzierung. Um nachhaltig Wirkungen zu zeigen, muss MF aber in das lokale und internationale Finanzsystem integriert sein. So wird gewährleistet, dass lokale Finanzinstitutionen Mikrofinanzdienstleistungen anbieten und dass sich die Finanzinstitutionen auch nachhaltig und autonom refinanzieren können. Die deutsche Entwicklungspolitik fördert Mikrofinanzierung als Teil eines finanzsystemischen Förderansatzes. Mikrofinanzierung ist dabei kein Ersatz für soziale Sicherungssysteme. MF ist aber ein wirkungsvolles Mittel, um untere Einkommensschichten in der Breite zu durchdringen. Ein gutes Beispiel hierfür sind die Selbsthilfegruppen in Indien, welche durch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) unterstützt werden. Die absolute Armutsrate der Teilnehmer wurde von 50 auf 30 Prozent reduziert. Der Zugang von Kleinunternehmern zu Finanzdienstleistungen ermöglicht es, neue Mitarbeiter einzustellen. Auch so können arme Menschen in Brot und Arbeit kommen und ein wichtiger Beitrag zur Armutsreduzierung geleistet werden. Dies zeigen z. B. Mikrofinanzvorhaben in Moldawien und Georgien.

Die hohen Zinsen im Mikrofinanzsektor sind u.a. durch die hohen Inflationsraten in den Partnerländern sowie durch die hohen Transaktionskosten im Vergleich zu der niedrigen Kredithöhe bedingt. Die Kommerzialisierung von MF spielt hierbei nur eine untergeordnete Rolle. Wettbewerb trägt dazu bei, das Zinsniveau zu senken.

¹ A. Latortue et al.: Microfinance and the Millenium Development Goals, Focus Note, CGAP 2005; zahlreiche Studien, z. B.: Sununtar Setboonsarng and Ziyodullo Parpiev: Microfinance and MDG in Pakistan, EconPapers, ADB Institute Discussion Paper No. 104, 2008.

1. Wie hoch sind die Mittel aus dem Einzelplan 23, die in die Förderung von Mikrokreditprojekten fließen?

Aus welchen anderen Haushaltsposten anderer Bundesministerien werden Gelder für Mikrokredit-Projekte bereitgestellt?

Deutschland hat zur Förderung des Bereichs „Finanzsystementwicklung und Mikrofinanzierung“ zwischen 2003 und 2009 aus dem Einzelplan 23 jährlich durchschnittlich 145 Mio. Euro an neuen Zusagen² aus Haushaltsmitteln zur Verfügung gestellt. Die Gesamtfördersumme aller jemals geförderten Projekte der Mikrofinanzierung und Finanzsystementwicklung (laufende und abgeschlossene Projekte) beträgt ca. 2,7 Mrd. Euro (Stand bis einschl. 2009). Im Rahmen der Finanziellen Zusammenarbeit werden rund zwei Drittel der Zusagen für Mikrofinanzierung aus Mitteln finanziert, welche die KfW Bankengruppe am Kapitalmarkt aufnimmt, rund ein Drittel werden aus Haushaltsmitteln finanziert. Die Haushaltsmittel haben dabei eine wichtige Funktion, Marktmittel für Mikrofinanzierung zu mobilisieren. Zusätzlich werden im Einzelplan 16 innerhalb der Internationalen Klimaschutzinitiative vereinzelt Klimaschutzprojekte mit geringer Mikrokreditkomponente gefördert.

2. Wie sind diese Mittel regional aufgeteilt (bitte eine Auflistung der Länder)?
3. Wie viele Projekte werden damit gefördert (bitte eine Auflistung der Projekte und Länder)?

Insgesamt ist die aus Haushaltsmitteln finanzierte deutsche Entwicklungszusammenarbeit im Finanzsektor aktuell in 63 Ländern (davon 40 Partnerländer) mit 147 Projekten und Programmen tätig. Finanzsystementwicklung/Mikrofinanzierung ist Schwerpunkt der deutschen Entwicklungszusammenarbeit mit afrikanischen Ländern. Deutsche Vorhaben laufen derzeit in 18 afrikanischen Ländern. Bezogen auf das Gesamtvolumen aller laufenden und abgeschlossener Vorhaben, die aus Haushaltsmitteln finanziert wurden, liegt der Schwerpunkt im Bereich Finanzsystementwicklung/Mikrofinanzierung auf Asien (43,8 Prozent) und Afrika (23,5 Prozent):

Regionale Aufteilung der Gesamtfördersumme aller jemals geförderten Projekte der Mikrofinanzierung:

Summe Erdteil Europa: 296,4 Mio. Euro,

Summe Erdteil Afrika: 635,9 Mio. Euro,

Summe Erdteil Amerika: 392,6 Mio. Euro,

Summe Erdteil Asien: 1184,2 Mio. Euro,

Summe überregional: 192,2 Mio. Euro.

4. Welche unterschiedlichen Konzepte im Detail kommen zur Anwendung (bitte Konzepte insbesondere auch in ihrer Unterschiedlichkeit darstellen)?

Entscheidend für den Erfolg einer Mikrofinanzinstitution (MFI) ist deren Nachhaltigkeit. Ziel von Fördermaßnahmen der deutschen Entwicklungspolitik ist es, Institutionen zu fördern bzw. zu schaffen, die nach Abschluss der EZ-Maßnahme (EZ = Entwicklungszusammenarbeit) nachhaltig operieren können. Dafür ist Voraussetzung, dass die MFI kostendeckend arbeiten, indem sie insbesondere ihre Zinssätze für Kredite so bemessen, dass daraus sämtliche Kosten (vor allem Per-

² Betrag bezogen auf an die OECD gemeldete ODA-Zusagen.

sonalkosten, Risikokosten, administrative Kosten, Refinanzierung) beglichen werden können. Mikrofinanzierung (Kredit, Sparen, Versicherung, Zahlungsverkehr) ist wichtiger Baustein zur Verbesserung des Zugangs von Kleinstunternehmen und Niedrigeinkommenshaushalten zu Finanzierung, gerade in ländlichen Regionen. Mikrofinanzierung ist zudem nachhaltig, wenn sie Bestandteil eines funktionierenden Finanzsystems ist (inkl. bedarfsgerechter Regulierung, ausreichender Finanzinfrastruktur wie z. B. Kreditbüros etc.). Daher ist die Mikrofinanzierung Teil einer integrierten Förderung der Finanzsystementwicklung (im englischen „inclusive Financial Systems“).

Zentral für den Ansatz der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) ist das „Institution Building“. Zur Erreichung von Nachhaltigkeit verfolgt die deutsche EZ einen sogenannten simultanen Mehr-Ebenen-Ansatz:

Makroebene: Auf der Ebene der Exekutive, der Judikative oder der Zentralbank unterstützt die deutsche EZ förderliche finanzsektorspezifische Rahmenbedingungen in den Partnerländern, die der Entwicklung eines transparenten, bedarfsgerechten und stabilen Finanzsystems dienen – etwa durch Politikberatung auf Regierungsebene, der Stärkung von personellen Kapazitäten der Partner, Aufbau von Einlagensicherungssystemen und die Erarbeitung von Sektorstrategien.

Mesoebene: Auf der Ebene der Institutionen zur Stärkung eines Finanzsektors unterstützt die deutsche EZ vor allem die langfristige und nachhaltige Refinanzierung von Mikrofinanzierungsinstituten, z. B. über Fonds und den Aufbau von Humanvermögen etwa durch Förderung von Bankakademien.

Mikroebene: Die Stärkung von Finanzinstitutionen kann mit verschiedenen Ansätzen erreicht werden: mittels eines Up-grading von Nichtregierungsorganisationen oder genossenschaftlich organisierten Instituten werden diese Institute in die Lage versetzt, mehr Kunden zu erreichen oder Einlagen entgegenzunehmen. Beim downscaling werden bestehende kommerzielle Banken dabei unterstützt, Mikrofinanzdienstleistungen anzubieten. Wo eine Zusammenarbeit mit lokalen Banken nicht möglich oder nicht Erfolg versprechend ist, fördert die deutsche EZ die Gründung spezialisierter Mikrobanken im Rahmen des sogenannten Greenfielding-Ansatzes. Hierbei ist die deutsche EZ weltweit führend. Beim sogenannten linkage Ansatz wird die Vernetzung von einzelnen Instituten und Netzwerken (wie die Grameen Bank oder die Dorfsparkassen in Mali) durch Beratung und Finanzierung gefördert. Ziel ist es, MFIs an den formellen Finanzsektor heranzuführen, damit sie Dienstleistungen wie Sparen und Zahlungstransfer sicher, kostengünstig und effektiv für Kleinstunternehmen und Niedrigeinkommenshaushalte anbieten können.

5. Welche Rolle spielt das Empowerment von Frauen in den jeweiligen Projekten?

Welche Projekte wurden ausdrücklich als Maßnahmen zur Förderung der Geschlechtergerechtigkeit konzipiert?

Die Stärkung der Frauen ist ein wichtiges Ziel der deutschen Entwicklungspolitik (EP) und Querschnittsaufgabe aller Vorhaben. Der entwicklungspolitische Gender-Aktionsplan (2009 bis 2012) beinhaltet unter anderem den Schwerpunkt der wirtschaftlichen Stärkung von Frauen. Maßnahmen zur Unterstützung spezifischer Finanzdienstleistungsprogramme für Frauen, auch Mikrokreditprogramme, werden durch den Aktionsplan vorgesehen. Frauen stellen häufig, insbesondere in Asien, einen Großteil der Kunden von Mikrofinanzprogrammen (z. B. Indien 90 Prozent, Thailand 60 Prozent) dar. Durch Aufnahme unternehmerischer Aktivitäten tragen sie zur Einkommensdiversifizierung des Haushalts bei und stärken ihre Mitsprache-, Kommunikations- und Entscheidungskompetenzen in Familie und Gesellschaft.

Es gibt eine Vielzahl von empirischen Studien, um die Stärkung von Frauen zu evaluieren (siehe auch Antwort zu Frage 6). Nachhaltiger Zugang zu Finanzdienstleistungen für Frauen ermöglicht ihnen Investitionen in produktive Ressourcen und hat sich als besonders wirksam für die Stabilisierung und Steigerung der Einkommen von Frauen erwiesen. Frauen werden durch Mikrofinanzdienstleistungen in die Lage versetzt, sich und die Familie wirtschaftlich besser zu stellen, wodurch auch ihre gesellschaftliche Stellung verbessert wird. Die Chancen auf eine Beschäftigung im formellen Sektor können dadurch gesteigert werden. Als wirksam erwies sich auch die Verbindung von Mikrofinanzprogrammen mit Bildungsförderung und unternehmerischer Qualifizierung (siehe Antwort zu Frage 8). Mikrofinanzen können also ein wichtiger Aspekt sein, um Frauen in ihrem sozialen Umfeld zu stärken. Allerdings ist MF keine Garantie für die Transformation des strukturellen Umfeldes der Frauen. Das BMZ fördert deshalb die Stärkung der Rolle der Frau in vielfältigen Projekten auf allen Ebenen des sozialen, politischen, wirtschaftlichen und rechtlichen Systems (rund die Hälfte aller BMZ-Projekte haben einen Genderbezug). MF ist ein Baustein, der zur Gleichberechtigung der Geschlechter beiträgt. Neben der Förderung des Zugangs von Frauen zu Mikrofinanzprogrammen ist es für die wirtschaftliche Stärkung der Frauen daher auch von Bedeutung, durch einen verbesserten Zugang zu Land und Eigentum Voraussetzungen für den Zugang zu formalen Finanzdienstleistungen zu schaffen.

Viele Projekte des BMZ zielen darauf ab, armen Frauen in ländlichen Gebieten Zugang zu Finanzdienstleistungen zu ermöglichen. So unterstützt Deutschland in Indien maßgeblich das größte Mikrofinanzprogramm der Welt, dessen Kunden zu 90 Prozent Frauen sind. Das Programm bindet informelle Spar- und Kreditgruppen an Banken an, was den Zugang zu Konten, Zinsen, Zahlungs- und Kreditverkehr ermöglicht. Nach nur wenigen Jahren erreicht das Programm über 3 Millionen Selbsthilfegruppen (SHG) mit 40 Millionen Mitgliedern. Die Strategie der Bildung von Selbsthilfegruppen führt mittlerweile zu außergewöhnlichen Erfolgen. Durch das Projekt konnte bisher der Anteil der am Programm teilnehmenden Haushalte, die unterhalb der Armutsschwelle liegen, von zirka 50 Prozent auf etwa 30 Prozent verringert werden. Die Mitgliedschaft der Frauen in diesen Mikrofinanzselbsthilfegruppen leistete außerdem einen wesentlichen Beitrag zu ihrem „Empowerment“. Zirka 92 Prozent der befragten Frauen in einer Umfrage aus dem Jahre 2007 bestätigten, dass ihre Stellung sich dank der Mitgliedschaft in den letzten Jahren verbessert hat.

6. Wie und mit welchem Ergebnis wurde die Wirkung dieser Projekte auf die Gleichstellung von Frauen und Männern sowie örtliche Frauenselbsthilfestrukturen evaluiert?

Mehrere Studien evaluieren die Wirkung von BMZ-Mikrofinanzvorhaben auf die Stellung der Frauen:

Die Evaluierungsergebnisse einer Studie eines durch das BMZ in Nepal unterstützten Projektes zu Mikrofinanzierung lassen auf eine verbesserte Positionierung der Frau in der Familie schließen. So gaben 60 Prozent aller teilnehmenden Kleinbauern und -bäuerinnen der Wirkungsstudie an, ihr Bewusstsein für die Bedeutung einer gleichberechtigten Behandlung von Töchtern sei gestärkt worden. Knapp die Hälfte berichtete über ein verbessertes Verhältnis zwischen Eheleuten. Etwa 60 Prozent der befragten Frauen stellten eine Zunahme des Respekts von Männern gegenüber Frauen fest.

Zirka 90 Prozent der Mitglieder des durch das BMZ unterstützten Mikrofinanzprogramms in Indien sind Frauen. Wie die Evaluierung zeigte, stärkte ihre Mitgliedschaft in den Selbsthilfegruppen die Frauen in ihrem Selbstvertrauen und

ihrer Kompetenz wie auch in ihrer verbesserten Partizipation an Entscheidungsprozessen in den Familien.

Evaluierungen der vom BMZ unterstützten Projekte im Niger und in Côte d'Ivoire zeigten, dass mit der Aufnahme unternehmerischer Aktivitäten auch eine Zunahme der finanziellen Autonomie der Frauen einhergeht, die sich in einer stärkeren Stellung in der Familie wie auch in der lokalen Gemeinschaft widerspiegelt.

7. Ist angedacht, die Haushaltsmittel für Mikrokreditprojekte im Jahr 2011 zu erhöhen oder zu senken, und in welchem Umfang soll dies geschehen?

Die Bundesregierung arbeitet grundsätzlich nachfragebezogen. Anfragen aus Partnerländern nach Unterstützung werden ergebnisoffen geprüft. Über die Höhe der Zusagen in 2011 für Mikrokreditprojekte kann daher zum jetzigen Zeitpunkt noch keine Angabe gemacht werden. Da Finanzsystementwicklung und Mikrofinanzierung für viele unserer Partnerländer eine wichtige Rolle spielt, ist davon auszugehen, dass Finanzsystementwicklung und Mikrofinanzierung auch künftig eine große Bedeutung beigemessen wird.

8. In wie vielen und in welchen der geförderten Mikrokreditprogramme existieren Komponenten, um die unternehmerische Qualifikation der Kreditnehmerinnen/Kreditnehmer zu fördern und/oder Fehlinvestitionen vermeiden zu helfen (bitte konkrete Projekte benennen)?

Die Mikrokreditprogramme selbst verfügen in der Regel über keine Komponente, um unternehmerische Qualifikationen der Kreditnehmerinnen und Kreditnehmer zu fördern. Die Bedeutung des Themas wird trotzdem erkannt. Mikrofinanzkomponenten sind häufig Teil von Vorhaben mit unterschiedlichen Komponenten oder arbeiten eng mit solchen Projekten zusammen. Viele Vorhaben der Nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung fördern unternehmerische Qualifikationen über verschiedene Produkte wie KMU-Förderung (KMU = Kleine und mittlere Unternehmen), Wertschöpfungsketten, ländliche Wirtschaftsförderung oder Business Development Services. Diese richten sich zwar nicht speziell an Mikrokreditnehmer, sprechen aber unter anderem diese Zielgruppe an.

Ein Beispiel hierfür ist die Mikrofinanzkomponente in Mali. Neben der Mikrofinanzförderung wird hier durch eine weitere Komponente über eine effiziente Agrarberatung und die Förderung eines praxisorientierten Dienstleistungsangebots Betrieb und Unterhalt der Bewässerungslandwirtschaft sichergestellt. Außerdem finden Beratung und Fortbildung der Kleinbauern und ihrer Organisationen in allen die Produktion sowie vor- und nachgelagerte Bereiche betreffenden Themen statt.

Um Fehlinvestitionen zu vermeiden, helfen außerdem Maßnahmen zur Verbesserung der finanziellen Grundbildung (financial literacy). Diese zielen darauf ab, das notwendige Wissen, die Fähigkeiten und Verhalten zu schaffen, die notwendig für gutes Geldmanagement sind – in den Bereichen Einnahmen, Ausgaben, Ersparnisse, Verschuldung und Investitionen. Die Teilnehmer erhalten Informationen und Werkzeuge, um bessere finanzielle Entscheidungen treffen zu können und ihre finanziellen Ziele zu verwirklichen sowie ihr ökonomisches Wohlergehen zu verbessern. Damit werden bestimmte unternehmerische Qualifikationen gefördert. Financial-Literacy-Projekte gibt es z. B. in Ghana und Südafrika (Details siehe Antwort zu Frage 9).

9. In wie vielen und in welchen der geförderten Mikrokreditprogramme existieren Komponenten, um sicherzustellen, dass die Kreditnehmerinnen/Kreditnehmer bei Insolvenz nicht ihre Lebensgrundlage verlieren (bitte konkrete Projekte benennen)?
 - a) Wie bewertet die Bundesregierung Vorfälle wie das „house breaking“?
 - b) Sind ihr weitere Vorfälle ähnlicher Natur bekannt?

Grundsätzlich integriert die deutsche Entwicklungspolitik in allen Projekten der Mikrofinanzierung die Einhaltung von ethischen Standards und verantwortungsvoller Finanzierungspraxis. Dies wird unter dem Begriff „Responsible Finance“ zusammengefasst und beinhaltet die Stärkung der finanziellen Grundbildung für Mikrofinanzkunden (Financial Literacy/Capability), Gesetze zum Kundenschutz inklusive der regulativen Rahmen der MFIs sowie die Förderung von freiwilligen Verhaltenstandards für MFIs und Absicherungsmechanismen gegen Überschuldung.

Financial Literacy/Capability ist ein notwendiger Ansatz, um Kunden über Produkte, Zinsen etc. aufzuklären und z. B. Überschuldung vorzubeugen. In Ghana unterstützt die deutsche Entwicklungspolitik beispielsweise den Mikrofinanzverband und das Finanzministerium bei der Durchführung von Theaterstücken zum sinnvollen Umgang mit Finanzprodukten (Road Shows), sowie einer Financial Literacy Week. In Südafrika kooperiert das BMZ mit BMW, um Lösungen für von Überschuldung betroffene Arbeiter zu finden und präventiv aufzuklären. Die ProCredit Banken, z. B. in Serbien und in Moldawien, führen mit Unterstützung der deutschen EZ seit Jahren sogenannte Responsible Finance Workshops in Kooperation mit den lokalen Zentralbanken durch. Die Workshops dienen der Durchsetzung von Responsible Finance im Umgang mit Kunden, etwa durch die Veröffentlichung und die Erläuterung von Effektivzinsen, durch ein bedarfsgerechtes Beschwerdewesen und durch Massnahmen zur Verhinderung der Kundenüberschuldung. Mehr Transparenz schaffen auch Kreditinformationsbüros (in Deutschland: die „Schufa“), welche Auskunft über die Kreditfähigkeit von Kunden geben und hierdurch das Risiko der Überschuldung vermindern.

Vorfälle wie das House Breaking kommen in Einzelfällen überwiegend im unregulierten, informellen Mikrofinanzbereich vor. Die deutsche Entwicklungspolitik unterstützt deshalb Zentralbanken und Ministerien, um eine adäquate Regulierung sowie ethische Standards für den Konsumentenschutz für MFI in den Partnerländern zu implementieren. Das BMZ hilft so beispielsweise der ugandischen Zentralbank bei der Regulierung von MFIs, sowie bei der Veröffentlichung von Zinssätzen und anderen Gebühren aller von ihr regulierten Finanzinstitutionen. Darüber hinaus wird die Zentralbank bei der Konzipierung und Regulierung von Kreditinformationssystemen beraten. Die deutsche Entwicklungspolitik trug zur Entwicklung der Client Protection Principles von CGAP (Consultative Group to Assist the Poor) bei und setzt diese um. Die deutsche EZ achtet darauf, dass die Client Protection Principles in allen MFI umgesetzt werden, an denen die deutsche EZ beteiligt ist, z. B. die Access Banken in Madagaskar, Tansania, Nigeria, Aserbaidschan und Tadschikistan oder die ProCredit Banken in weltweit 22 Entwicklungs- und Transformationsländern.

Darüber hinaus verhindern Mikroversicherungen, dass z. B. nach dem Tod eines Kreditnehmers die Familie überschuldet zurückbleibt. Die deutsche Entwicklungspolitik fördert Mikroversicherungen, die im Todesfall die ausstehenden Kreditraten begleichen und den Familien mit einem kleinen finanziellen Puffer helfen eine solche Notsituation zu überstehen.

Die KfW Bankengruppe hat sich im Auftrag des BMZ zum weltweit größten, öffentlichen Investor im Bereich Mikrofinanzen entwickelt. Voraussetzung für ein Engagement der KfW Bankengruppe ist, dass die MFIs gute Unternehmensführung praktizieren, über eine transparente Governance verfügen, die CGAP Client

Protection Principles und weitere Responsible Finance Standards einhalten und Niedrigeinkommenshaushalten und Kleinunternehmen bedarfsgerechte Finanzdienstleistungen zur Verfügung stellen, die nicht auf kurzfristige Rendite angelegt sind. Neben der direkten Förderung von einzelnen MFI mit Eigenkapital, langfristigen Darlehen und begleitenden Aus- und Fortbildungsmaßnahmen fördert die KfW Bankengruppe im Auftrag des BMZ MFI indirekt über die Errichtung von Mikrofinanzfonds, die strikt an förderpolitischen Leitlinien ausgerichtet sind und dem Prinzip der Nachhaltigkeit verpflichtet sind.

10. In wie vielen und in welchen der geförderten Mikrokreditprogramme existieren Komponenten, um sicherzustellen, dass auch die Ärmsten an Mikrokreditprogrammen partizipieren können (bitte konkrete Projekte benennen)?

Siehe Antwort zu Frage 12.

11. Wie hoch sind die Zinssätze bei Mikrofinanzprojekten, die die Bundesrepublik Deutschland fördert?
 - a) Wie bewertet die Bundesregierung die häufig sehr hohen Zinslasten für Kreditnehmerinnen/Kreditnehmer?
 - b) Ist es aus Sicht der Bundesregierung möglich, Mikrokreditsysteme zu etablieren, die mit moderaten Zinsbelastungen operieren?

Transparente Zinsen und Gebühren sind ein wichtiger Baustein für Kundenschutz in der Mikrofinanzierung. Die Erfahrung zeigt, dass arme Kreditkunden in der Lage sind, real positive und marktgerechte Zinssätze zu zahlen. Im Rahmen der von der deutschen Entwicklungspolitik geförderten Finanzsystemansätze sollen die Kreditzinsen marktkonform sein. Hierbei sind kundengruppenorientierte Teilmärkte mit vergleichsweise niedrigeren Zinsangeboten nicht ausgeschlossen: Sie bedürfen zu ihrer Nachhaltigkeit jedoch entsprechend niedrigerer ebenfalls auf diese Teilmärkte hin orientierter Einlagenzinsen (Nachfrage). Eine von den Marktkonditionen abweichende Zinssubventionierung von Endkreditnehmern wird nicht gefördert.³

Maßgeblich für diese Politik ist die Erkenntnis, dass rein subventionierte MFI nicht überlebensfähig sind, da sie nicht langfristig nachhaltig wirtschaften können. Um nachhaltige und eigenständig funktionierende Wirtschaftsstrukturen aufzubauen, welche langfristig Unternehmen und Haushalten Finanzprodukte anbieten, ist die Orientierung an Marktzinsen unerlässlich.

Zinsen und Gebühren von MFI sind kein Selbstzweck, sondern spiegeln die Gegebenheiten der Märkte in Entwicklungsländern wieder, mit starken Informationsasymmetrien, mangelnder Finanzinfrastruktur sowie fehlender Besicherung der Kunden. All dies generiert hohe Transaktionskosten, vor allem im Vergleich zu der geringen Kredithöhe. Die Zinsen der Mikrofinanzinstitutionen liegen jedoch deutlich unter den Zinssätzen informeller Geldverleiher und Zinswucherer.

Für die Ärmsten der Armen sind zunächst andere Lösungen sinnvoller, wie z. B. Grundbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen, Maßnahmen der Basis Gesundheitsversorgung, Zuschüsse zu Existenzgründungen bzw. Maßnahmen der sozialen Grundsicherung und direkte Beratung. Längerfristig sind dann auch diese ärmeren Bevölkerungsgruppen bankfähig und in der Lage, kostendeckende Zinsen und Gebühren zu zahlen.

³ International abgestimmte Sonderregelungen wie beispielsweise für Umweltkredite im Rahmen der Global Environment Facility (GEF) bleiben hiervon unberührt.

12. Teilt die Bundesregierung die Einschätzung, dass Mikrokredite die Ärmsten der Armen nicht erreichen?
- a) Wenn ja, welche Ursachen sieht die Bundesregierung hierfür?
 - b) Wenn nein, aufgrund welcher konkreten Evaluierungsergebnisse kommt sie zu dieser Schlussfolgerung?

Mikrofinanzprodukte richten sich an Kleinstunternehmen, die keinen Zugang zu Finanzdienstleistungen haben und an Haushalte mit einem niedrigen, oft auch unregelmäßigen Einkommen. Sie zielen nicht darauf ab, die ärmsten der Armen zu erreichen, die über keinerlei Einkommen verfügen (siehe Frage 11).

13. Ist im Rahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit eine umfassende empirische Untersuchung zur Frage vorgesehen, ob, und wenn ja, in welchem Umfang und über welche Mechanismen, Mikrokreditprojekte tatsächlich zur Armutsbekämpfung sowie zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und Modernisierung beitragen?
- a) Wenn ja, wann ist mit der Veröffentlichung einer solchen Studie zu rechnen?
 - b) Wenn nein, wieso sieht die Bundesregierung keinen Bedarf für eine solche Studie?
 - c) Wie schätzt die Bundesregierung die gesamtwirtschaftlichen Effekte von Mikrokrediten ein, und woraus ergibt sich die Einschätzung?

Durch die Bundesregierung geförderte Mikrofinanzprojekte werden auf ihre Wirkung zur Armutsreduzierung intern und extern evaluiert. Studien, welche die Wirkung von Mikrofinanzen auf Armutsreduzierung anhand von neuesten wissenschaftlichen Methoden evaluieren (controlled randomized trials), werden derzeit erstellt.

Es gibt zudem eine Vielzahl von empirischen Studien, welche der Wirkung von Mikrofinanzierung nachgehen. Am bekanntesten sind die Veröffentlichungen der Financial Access Initiative, ein von der Bill and Melinda Gates Foundation finanziertes Forschungsprojekt der Universitäten Harvard, New York und Yale.

Die Ergebnisse der Evaluierungen bestätigen die Annahme der Bundesregierung, dass Mikrofinanzen kein Allheilmittel sind, jedoch armen Menschen helfen Einkommenslücken zu überbrücken, Ernteaufschläge zu kompensieren, sowie Bildungs- und Gesundheitskosten zu bezahlen. Mikrofinanzprodukte sind keine Garantie für wirtschaftlichen Erfolg, gute Bildung oder die Stärkung der Frauenrechte. Sie sind zuvorderst ein Instrument, um das „Geldmanagement“ armer Haushalte (Sparen, Versicherungen, Kredite, Zahlungsverkehr) überhaupt erst zu ermöglichen oder effizienter zu gestalten. Allerdings gibt der Zugang zu Mikrofinanzdienstleistungen den Armen die Möglichkeit, ihre Chancen zu nutzen und ihre Möglichkeiten besser zu entfalten, als sie es ohne den Zugang zu Mikrofinanzen könnten.

14. Welche Möglichkeiten werden genutzt, um andere Formen (kommunale; gemeinschaftliche; genossenschaftliche) der Eigentumssicherung und -mehrung sowie gemeinschaftlich geleistete Arbeit zu fördern?
- Was sind das für Projekte (bitte konkret benennen), und wie hoch sind die dafür aufgewandten Mittel?
- a) Sind hier weitere alternative Möglichkeiten in Planung, oder gibt es Überlegungen hierzu?
 - b) Welche weiteren alternativen Möglichkeiten sind der Bundesregierung bekannt, die weder angewendet werden noch in Planung sind?

- c) Welche Vor- und Nachteile sieht die Bundesregierung bei diesen alternativen Möglichkeiten im Vergleich zum System der Mikrofinanzkredite?

Die Bundesregierung verfolgt verschiedene Förderansätze und Formen der „Eigentumssicherung und -mehrung“ in der Entwicklungspolitik, beispielsweise kommunale Ansätze und den Aufbau genossenschaftlicher Strukturen. Dabei arbeitet sie in enger Kooperation mit dem Deutschen Genossenschafts- und Raiffeisenverband (DGRV), wie auch mit der Sparkassenstiftung für internationale Kooperation.

Der DGRV fördert mit Unterstützung der Bundesregierung den Aufbau von genossenschaftlichen Strukturen, auch im Finanzsektor, d. h. genossenschaftlich organisierte Selbsthilfeorganisationen, Genossenschaften und genossenschaftliche Verbundstrukturen im Finanz- und Realsektor, die Errichtung von zentralen Einrichtungen, z. B. Zentralkassen, den Aufbau von Prüfungssystemen in Zusammenarbeit mit den nationalen Bankenaufsichtsbehörden und Zentralbanken sowie adäquate entwicklungsfördernde Rahmenbedingungen, z. B. Bankenrecht, Aufsichtsrecht, Genossenschaftsrecht. Im Jahr 2009 wurden die Aktivitäten des DGRV mit 3,4 Mio. Euro aus dem Einzelplan 23 gefördert.

Spar- und Kreditgenossenschaften (SKG) als genuine Mikrofinanzinstitutionen basieren als Selbsthilfeinstitutionen vorrangig auf lokal mobilisierten Einlagen und sind damit unabhängig von Wechselkursschwankungen. Dies ermöglicht den weitgehend eigenständigen Aufbau nachhaltiger lokaler und regionaler Wirtschaftskreisläufe mit partizipativen Strukturen. Genossenschaften werden so zu unverzichtbaren Elementen nicht nur für Strukturveränderungen, sondern z. B. auch für die Dezentralisierungsstrategien und die Regionalentwicklung der Partnerländer.

Beispielsweise hat der DGRV in Ecuador mit Unterstützung der Bundesregierung in einem umfassenden Förderansatz die genossenschaftlichen Strukturen im Finanzsektor unterstützt. Es ist gelungen, die gesetzlichen Rahmenbedingungen und die aufsichtsrechtlichen Normen so zu reformieren, dass die ländlichen und städtischen SKG sich als moderne (Mikro-)Finanzinstitutionen entwickeln konnten. Das Sparvolumen der 125 ecuadorianischen SKG betrug Ende 2009 2,1 Mrd. US-Dollar, ein erheblicher Teil dieser Spareinlagen wird im Mikrokreditbereich ausgelegt. Hervorzuheben ist, dass sich aus einem Kreditfonds für Investitionsförderung in Höhe von 125 000 US-Dollar eine Genossenschaft zweiter Ebene mit einem Eigenkapital von 3,8 Mio US-Dollar gebildet hat, die als Zentralinstitut für die Genossenschaften fungiert (vor allem im Zahlungsverkehr).

Die Sparkassenstiftung für internationale Kooperation ist bisher in rund 130 Projekten in über 60 Ländern tätig gewesen, u. a. mit dem Ziel kommunale Finanzinstitute in Entwicklungs- und Schwellenländern zu fördern. Die Bundesregierung fördert zurzeit 13 Projekte der Sparkassenstiftung in 23 Ländern mit einem Projektvolumen von 3,6 Mio. Euro (Haushalt 2009). Die Verwurzelung der Sparkassen in der Region gilt als wesentlicher Beitrag zur lokalen wirtschaftlichen Entwicklung und der Verbesserung des Zugangs zu Finanzdienstleistungen für kleinste, kleine und mittlere Unternehmen (KKMU), Bezieher geringer und mittlerer Einkommen sowie Armen.

Der Vorteil von Sparkassen in Entwicklungsländern besteht i. d. R. aus der engen Anbindung an die lokale Bevölkerung und lokale Klein(st)unternehmen, die Verbindung von Sparen und Kredit sowie die Vereinbarkeit von nachhaltigem Wirtschaften und sozialem Auftrag.

Ein besonders erfolgreiches Projekt zum Aufbau kommunaler Sparkassen sind die Cajas Municipales in Peru. Diese wurden von 1984 bis 1996 gemeinsam mit

der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) gegründet und aufgebaut. Heute gibt es 12 Cajas Municipales mit mehr als 300 Filialen und über 750 000 Mikrofinanzkunden in ganz Peru. Daneben werden noch bis Ende 2010 die City Commercial Banks in der Volksrepublik China unterstützt, die in ihrer Struktur Städtischen Sparkassen gleichen. Neben kommunalen Sparkassen unterstützt die Sparkassenstiftung auch private, genossenschaftliche und staatliche Finanzinstitute bei ihrer Entwicklung.

Die Bundesregierung unterstützt Partnerländer auch dabei, verschiedene Formen und Elemente der sozialen Sicherung zu einem kohärenten nationalen System der Sozialen Sicherung zusammenzuführen. Unterstützung für „Cash-for-Work“-Programme können dabei ein Beispiel im Rahmen der sozialen Grundsicherung darstellen. Darüber hinaus tragen auch gemeindebasierte, genossenschaftliche oder privatwirtschaftlich organisierte Mikroversicherungen zur Eigentumssicherung bei und leisten – je nach Ausgestaltung – beispielsweise Beiträge zur Sicherung des öffentlichen Gutes Gesundheit.

15. In welchem Umfang fördert das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung konditionierte Sozialprogramme (conditioned cash transfers, CCT) in Entwicklungsländern, in denen nicht rückzahlbare Zuschüsse zum Lebensunterhalt gewährt werden?

Was sind das für Projekte (bitte konkret benennen)?

Die Bundesregierung fördert derzeit konditionalisierte Sozialtransferprogramme in El Salvador (23,9 Mio. Euro) und Indonesien (Teilkomponente, Gesamtvolumen 2 Mio. Euro).

16. Gedenkt die Bundesregierung die Zahl derartiger Projekte zu vergrößern oder deren finanzielle Unterstützung auszubauen?

Die Bundesregierung arbeitet grundsätzlich nachfragebezogen. Anfragen aus Partnerländern nach Unterstützung werden ergebnisoffen geprüft. Die Bundesregierung ist dabei nicht auf eine Form der sozialen Grundsicherung festgelegt. Im Rahmen eines systemischen Ansatzes unterstützt die Bundesregierung den Auf- und Ausbau von Systemen der Sozialen Sicherung, die – je nach Länderkontext – steuer- und beitragsfinanzierte Modelle ebenso wie gemeindebasierte und genossenschaftliche, öffentliche und privatwirtschaftliche Ansätze miteinander verbinden. Die konkrete Ausgestaltung der Systeme der sozialen Sicherung, denen auch Ansätze der sozialen Grundsicherung inklusive konditionalisierter Sozialtransfers zuzurechnen sind, reflektiert politische Priorisierungen und gesellschaftliche Diskurse in den jeweiligen Partnerländern.

17. Berät die Bundesregierung in ihrer Entwicklungszusammenarbeit die entsprechenden Stellen in Partnerländern dahingehend, dass sie die Märkte für Mikrokredite regulieren, um zu verhindern, dass private Interessen und Akteure die Bemühungen zur Armutsbekämpfung zur Mehrung privaten Reichtums missbrauchen?
 - a) Wenn ja, in welchen Ländern geschieht das, und (bitte konkrete Länderbeispiele nennen) haben diese eine entsprechende Bankgesetzgebung verabschiedet?
 - b) Welche Beratungsmaßnahmen werden in diesem Zusammenhang Kreditnehmerinnen/Kreditnehmern geboten?

Der Aufbau stabiler und transparenter Finanzsysteme inklusive Mikrofinanzsystemen ist Ziel der deutschen Entwicklungspolitik im Bereich Finanzsystementwicklung.

Das BMZ berät Zentralbanken und Finanzministerien zur Regulierung und Überwachung des gesamten Mikrofinanzbereiches in ca. 30 Ländern weltweit, darunter China, Indien, Indonesien, Nigeria, zentralasiatische Staaten und Afrika überregional. Die GTZ beherbergt im Auftrag des BMZ das Sekretariat der globalen Access to Insurance Initiative, die zur Entwicklung Internationaler Standards für die Aufsicht von Mikroversicherungsmärkten beiträgt. Darüber hinaus ist Deutschland maßgeblich in die sogenannte G20 Financial Inclusion Expert Group eingebunden, die in Kooperation mit internationalen Regulierungsbehörden (IAIS, BCBS, FATF, CPSS etc.) Empfehlungen erarbeitet, um den Zugang zu Finanzdienstleistungen für die Ärmsten sicherer und einfacher zu gestalten.

Kreditnehmerinnen und Kreditnehmer werden im Rahmen von sogenannten Financial Capability Maßnahmen (siehe auch Frage 9) hinsichtlich ihrer Rechte und Pflichten als Kreditnehmer, Sparer und Versicherungsnehmer aufgeklärt und beraten.

18. Wie bewertet die Bundesregierung die häufig sehr frühen Rückzahlungspflichten für Kleinkredite?
- a) Wirkt die Bundesregierung darauf hin, dass durch zu frühe Rückzahlungspflichten im Rahmen geförderter Projekte nicht die Ziele des Mikrofinanzkredits konterkariert werden?
 - b) Wie stellen sich die Rückzahlungsintervalle im Regelfall im Rahmen geförderter Projekte dar?

Die nach der Kreditvergabe früh beginnenden Rückzahlungsverpflichtungen sind in der Regel kein Problem für die Kreditnehmer. Für die Mikrofinanzkreditnehmer sind häufige, aber dafür kleine Tilgungssummen wichtig, da diese den Einnahmen und Ausgaben (Cash-Flow) der Kleinstunternehmen und Haushalten in Entwicklungsländern besser entsprechen. Die Rückzahlungspläne der durch die Bundesregierung geförderten Mikrofinanzprogramme berücksichtigen dies.

