

Kleine Anfrage

der Abgeordneten Eva-Maria Schreiber, Andrej Hunko, Žaklin Nastić, Helin Evrim Sommer und der Fraktion DIE LINKE.

Mikrokredite und die Überschuldungskrise in Kambodscha im Kontext von COVID-19

Der Mikrofinanzsektor in Kambodscha wuchs in den vergangenen Jahren mit rasanter Geschwindigkeit. 2,6 Millionen Kambodschanerinnen und Kambodschaner – rund ein Viertel der erwachsenen Bevölkerung – sind bei Mikrofinanzanbietern verschuldet. Das ausstehende Kreditportfolio der kambodschanischen Mikrofinanzanbieter liegt bei 10 Mrd. US-Dollar. Damit verzeichnet Kambodscha die weltweit höchste pro Kopf Belastung bei Mikro- bzw. Kleinkrediten mit 3,804 US-Dollar pro Kreditnehmerin und Kreditnehmer, und das bei einem Bruttoinlandsprodukt pro Kopf von 1 643 US-Dollar. Eine Besonderheit des Mikrofinanzsektors in Kambodscha ist übliche Praxis der Besicherung von Mikro- bzw. Kleinkrediten mit Landtiteln – die Mehrheit der Kredite ist in Kambodscha mit Land abgesichert, was enorme Risiken für die verschuldeten Haushalte mit sich bringt (<https://longreads.trust.org/item/cambodia-coronavirus-compounds-debt-crisis>).

Die kambodschanische Menschenrechtsorganisationen LICADHO und STT dokumentierten 2019 zahlreiche Fälle von außergerichtlich erzwungenen Landverkäufen sowie Fälle von Kinderarbeit, Schuldknechtschaft und schuldengetriebene Arbeitsmigration durch Überschuldung bei marktführenden und z. T. von der KfW-Bankengruppe (KfW-Entwicklungsbank, DEG) finanzierten Mikrofinanzanbietern. Die Untersuchung verweist auf strukturelle Ursachen im Mikrofinanzsektor, insbesondere die unzureichende staatliche Regulierung und Kundenschutzbestimmungen (<https://www.licadho-cambodia.org/pressreleases.php?perm=444>). Bereits in den Jahren davor haben verschiedene Untersuchungen die negativen sozialen Folgen der weitverbreiteten Überschuldung aufgezeigt. In den Jahren 2016 und 2017 zeigten Studien der Internationale Organisation für Migration und Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechenbekämpfung (UNODC) den Zusammenhang zwischen transnationaler Arbeitsmigration und Verschuldung in Kambodscha auf (<https://www.iom.int/sites/default/files/country/docs/IOM-AssessmentReportReturnedMigrants2016.pdf>, https://www.unodc.org/documents/southeastasiaandpacific/Publications/2017/Trafficking_in_persons_to_Thailand_report.pdf). Im Jahr 2018 wurde ein umfassender Forschungsbericht zu Schuldknechtschaft in kambodschanischen Ziegelsteinfabriken veröffentlicht, welcher auch die hohe Überschuldung bei Mikrofinanzanbietern als eine Ursache für diese Form der Sklaverei identifiziert (<https://www.projectbloodbricks.org/publications>).

Die durch die COVID-19-Pandemie ausgelöste Wirtschaftskrise in Kambodscha führt laut diverser Berichte zu einer weiteren Verschärfung der Überschuldungskrise. Die Weltbank warnte im Mai 2020, dass 1,76 Millionen Jobs in

dem 16 Millionen Einwohner starkem Land gefährdet sind und Armut drastisch ansteigen werde. Auch die möglichen Auswirkungen der Wirtschaftskrise auf den Mikrofinanzsektor sind laut Weltbank „besorgniserregend“ angesichts der Tatsache, dass über 40 Prozent der ländlichen Haushalte verschuldet sind (<http://pubdocs.worldbank.org/en/357291590674539831/pdf/CEU-Report-May-2020-Final.pdf>). Auch diverse Medien berichten über eine Zuspitzung der Überschuldungskrise, samt (drohender) Landverkäufe überschuldeter Haushalte (siehe z. B. <https://longreads.trust.org/item/cambodia-coronavirus-compounds-debt-crisis>). Im April 2020 forderten 135 zivilgesellschaftliche Gruppen (Gewerkschaften, Bauernverbände, Menschenrechtsorganisationen, Gemeinden) ein temporäres Moratorium für Tilgungs- und Zinszahlungen sowie die Rückgabe der von den Mikrofinanzanbietern eingezogenen Landtitel (<https://www.licadho-cambodia.org/pressrelease.php?perm=449>). Die kambodschanischen Behörden und der Mikrofinanzsektor ignorierten diese Forderung bisher und setzten auf Restrukturierung ausgewählter Kredite, wobei bis Mitte November 2020 lediglich rund 12 Prozent der Kreditnehmerinnen und Kreditnehmer davon profitierten (<https://www.khmertimeskh.com/50785076/banks-and-fi-loan-restructuring-extended-until-mid-2021/>). Im Mai, Juni und Juli 2020 folgten weitere kritische Untersuchungen und Berichte zu Überschuldung von kambodschanischen und internationalen Menschenrechtsorganisationen (<https://www.licadho-cambodia.org/reports.php?perm=229>, <https://www.central-cambodia.org/archives/4242>, <https://www.hrw.org/news/2020/07/14/cambodia-micro-loan-borrowers-face-covid-19-crisis>). Die kambodschanischen Menschenrechtsorganisationen forderten dabei wiederholt die internationalen Unterstützer des Mikrofinanzsektors auf, darunter explizit auch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und KfW, Entschuldungsfonds für betroffene Haushalte einzurichten, Untersuchungen zu Menschenrechtsverletzungen durch Überschuldung durchzuführen und effektivere Überwachung der Situation von Kreditnehmerinnen und Kreditnehmer zu gewährleisten (siehe z. B. <https://www.central-cambodia.org/archives/4242>).

Auf diese Forderungen wurde bisher nicht eingegangen. Die kambodschanischen Behörden reagierten auf die Kritik der zivilgesellschaftlichen Akteure mit Einschüchterungen und Verhaftungen (<https://www.licadho-cambodia.org/articles/20200510/167/index.html>). Anfang Juli 2020 beschuldigte einer der größten Mikrofinanzanbieter Kambodschas, ACLEDA, mehrere Menschenrechtsgruppen nach Veröffentlichung eines kritischen Berichts der Verleumdung und forderte die Behörden auf, gegen die Kritiker vorzugehen (<https://www.rfa.org/english/news/cambodia/bank-07022020141015.html>). ACLEDA wird derzeit über mehrere Kredite von KfW und DEG direkt finanziert. Mitte Juli folgte ein gemeinsamer offener Brief des kambodschanischen Mikrofinanzverbands (CMA) und Bankenverbands (ABC) – bei dem ACLEDA aktuell den Vorsitz hat –, in dem sie den Menschenrechtsorganisationen vorwarfen, mit ihren angeblich „haltlosen“ kritischen Berichten „soziale Unruhe provozieren“ zu wollen (<https://www.voacambodia.com/a/financial-institutions-civil-society-spar-over-indebtedness-reports-/5505235.html>).

Die Bundesregierung unterstützt seit vielen Jahren den Mikrofinanzsektor in Kambodscha. Nach eigenen Angaben hat die KfW allein zwischen 2009 und 2016 in mindestens zehn kambodschanische MFIs investiert, darunter 19 Mio. US-Dollar im Rahmen von Direktfinanzierung, 150 Mio. US-Dollar über Mikrofinanz-Fonds und 200 Mio. US-Dollar durch Eigenmittel der KfW-DEG (http://giz-cambodia.com/wordpress/wp-content/uploads/23_FactSheet-Mekong-Microfinance_c.pdf). Die Finanzierung zielt häufig auf Kredite für Kleinst-, kleinere und mittlere Unternehmen ((K)KMU). Die Unterscheidung zwischen Mikrokrediten und (K)KMU-Krediten ist in den Augen der Fragesteller jedoch unklar, da in Kambodscha die durchschnittliche pro-Kopf-Verschuldung mit 3 804 US-Dollar so hoch ist, dass de facto viele Kreditnehmerinnen und Kredit-

nehmer nicht mehr mit Mikrokrediten sondern mit Kleinkrediten verschuldet sind. Beispielsweise bietet PRASAC, die größte MFI Kambodschas (seit langem von KfW-DEG unterstützt), Kleinstkredite bis 1 500 US-Dollar und darüber hinaus größere KMU-Kredite an, wobei PRASAC diese KMU-Kredite explizit auch an Individuen vergibt und nicht nur an registrierte KMU (<https://www.prasac.com.kh/en/services/loans/small-and-medium-loans>).

Die Probleme wie Überschuldung und mangelnde Regulierung im Mikrofinanzsektor sind der Bundesregierung schon länger bekannt (<https://responsiblefinanceforum.org/publications/study-drivers-indebtedness-microfinance-borrowers-cambodia/>). Die von BMZ und KfW geförderte unveröffentlichte Studie „Over-Indebtedness Study Cambodia II“ von 2017 zeigte das hohe Ausmaß der Überschuldung und machte auch auf die Risiken, welche die Besicherung von Krediten mit Landtiteln für die ärmsten Haushalte mit sich bringen, aufmerksam (<https://www.spiegel.de/politik/ausland/mikrokredite-in-kambodscha-lukratives-geschaefft-mit-der-armut-a-1280064.html>). Auch andere Untersuchungen, die von Mikrofinanzinvestoren beauftragt wurden, weisen auf hohe Marktsättigung und Pro-Kopf-Verschuldung hin (<http://mimosaindex.org/download/>). Auf die unzureichenden Kundenschutzbestimmungen in Kambodscha machen internationalen Rankings seit Jahren aufmerksam (<http://www.eiu.com/landing/Global-Microscope>). Selbst die Weltbank empfahl Anfang 2019 die Einführung von Kundenschutzgesetzen für Mikrofinanzdienstleistungen inklusive unabhängiger Beschwerdemechanismen, auch angesichts der sich „verschlechternden Vergabepraktiken“ im Mikrofinanzsektor (<http://documents1.worldbank.org/curated/en/144661552916327946/pdf/128266-REVISED-WP-PUBLIC-Nota-MFI-web.pdf>, S. 22-23). „Die Bundesregierung fördert zwar das neue Geldtransferprogramm der kambodschanischen Regierung für arme Haushalte, doch es gibt Hinweise, dass verschuldete Haushalte das Geld vor allem nutzen, um Mikro- oder Kleinkredite zurück zu zahlen (<https://vodenglish.news/facing-hunger-battambang-villagers-use-govt-handouts-to-repay-loans/>)“

Wir fragen die Bundesregierung:

1. Welche Gelder erhielten bzw. erhalten Mikrofinanzanbieter von bzw. durch die Bundesregierung oder die KfW-Bankengruppe (Haushaltsmittel sowie Eigenmitteln) seit 2015?
2. Welche fünf Länder wurden in diesem Zeitraum am meisten gefördert (bitte das Finanzierungsvolumens pro Land angeben)?
3. Anhand welcher Kriterien wird im Rahmen der deutschen Finanziellen Zusammenarbeit (FZ) die Förderung von Finanzsystemen in Entwicklungs- und Schwellenländern von der Förderung von „Mikrofinanzen“ einerseits und Krediten für „KMU“ (beziehungsweise KKMU) andererseits unterschieden?
4. Wie wird speziell im Kontext der deutschen Förderung kambodschanischer Mikrofinanzdienstleister zwischen Mikrofinanzförderung und Förderung von Krediten für (K)KMU unterschieden (bitte Kriterien bzw. Definition von Mikrokrediten und Krediten für (K)KMU inklusive Kredithöhen und Kreditlaufzeiten auflisten)?
5. Inwiefern lässt sich nach Einschätzung der Bundesregierung in Kambodscha das System von Mikrokrediten trennscharf von dem System für (K)KMU-Kredite unterscheiden eingedenk der Tatsache, dass sich aufgrund der hohen Verschuldung der Privathaushalte viele Privatpersonen mit (K)KMU-Krediten verschulden?

6. Seit wann und in welcher Form ist bzw. war die Bundesregierung an der Entwicklung des Mikrofinanzsektors bzw. Mikrofinanzanbieter in Kambodscha beteiligt (finanzielle und technische Unterstützung)?
7. Welche kambodschanischen Mikrofinanzanbieter haben seit 2015 welche Finanzierung von bzw. über die Bundesregierung bzw. der KfW-Bankengruppe erhalten (Aufstellung der direkten Finanzierung durch Haushalts- und Eigenmittel sowie indirekte Finanzierung beispielsweise über strukturierte Fonds)?
Welche dieser Finanzierungen stuft die Bundesregierung bzw. KfW/DEG als Mikrofinanzierung ein, und welche als KKMU/KMU-Kredite?
8. Welche Maßnahmen hat die Bundesregierung durchgeführt oder plant sie durchzuführen, um angesichts des oft drastischen Einkommenseinbrüche in Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommens infolge der Covid-19-Pandemie in Not geratene Mikrofinanzkundinnen und Mikrofinanzkunden zu unterstützen, die bei Mikrofinanzanbietern verschuldet sind, die auch über die KfW-Bankengruppe finanziert werden (bitte alle durchgeführten und geplanten Maßnahmen auflisten und erläutern)?
9. Setzt sich die Bundesregierung für die Einführung von Moratorien für Kredit bzw. Zinsrückzahlung für Kundinnen und Kunden ein, und wenn ja, wie, bzw. in welchen Ländern?)
10. Inwiefern erwägt die Bundesregierung im Falle Kambodschas Maßnahmen zur Linderung der Not verschuldeter Haushalte (speziell mit Fokus auf Kreditnehmerinnen und Kreditnehmer, nicht auf Liquidität von Mikrofinanzanbietern)?
11. Wie stellt die Bundesregierung im derzeitigen Kontext, insbesondere dem Fehlen eines Moratoriums auf Kredit- oder Zinsrückzahlungen, sicher, dass die Finanzhilfen im Rahmen des geförderten Geldtransferprogramms an arme Haushalte in Kambodscha von verschuldeten Haushalten nicht primär genutzt werden, um Rückzahlungen an Mikrofinanzdienstleister zu tätigen?
12. Hat die deutsche Regierung Pläne, einen Auffangfond für überschuldete Haushalte in Kambodscha einzurichten oder sich dafür einzusetzen?
Wenn nein, warum nicht?
13. Welche Konsequenzen zieht die deutsche Bundesregierung aus Berichten, die aggressive Schuldeneintreibungspraktiken, Landverlust und andere Menschenrechtsverletzungen in Folge von Überschuldung durch Mikro- bzw. Kleinkredite in Kambodscha kritisieren, für die zukünftige Finanzierung von Mikrofinanzanbietern?
14. Hat die Bundesregierung nach Veröffentlichung der Berichte durch die Menschenrechtsorganisationen wie CENTRAL oder LICADHO eigene Untersuchungen zu möglichen Menschenrechtsverletzungen, einschließlich Landverlusten, im Zuge von Verschuldungen durch Mikro- bzw. Kleinkredite, durchgeführt, oder plant sie, dies zu tun?
Wenn nicht, warum nicht?
15. Welche Kenntnisse hat die Bundesregierung über die Wirksamkeit des gesetzlichen bzw. regulatorischen Rahmens in Kambodscha zur Vermeidung von Überschuldung und zur Gewährleistung von Verbraucherschutzprinzipien?

16. Wie stellen KfW und DEG nach Informationen der Bundesregierung angesichts des Fehlens eines speziellen Verbraucherschutzgesetzes für Finanzdienstleistungen und effektiver unabhängiger Beschwerdemechanismen in Kambodscha sicher, dass die Verbraucherschutzprinzipien von den unterstützten Mikrofinanzanbietern eingehalten und mögliche Missbräuche (samt außergerichtliche Landverkäufe) überwacht, gemeldet und gehandhabt werden?
17. Wie viel Prozent der ausstehenden Mikro- bzw. Kleinkredite von kambodschanischen Mikrofinanzanbietern, die von KfW und DEG mit Haushalts- oder Eigenmitteln direkt oder indirekt finanziert werden, sind nach Information der Bundesregierung mit Landtiteln besichert (bitte nach Institutionen auflisten)?
18. Unterstützt die Bundesregierung die Forderung der kambodschanischen Zivilgesellschaft, i) die in Kambodscha weitverbreitete Praxis Landtitel als Sicherheiten für Kleinst- und Kleinkredite zu verwenden zu beenden, und ii) bereits eingezogene Landtitel an die Besitzer zurückzugeben?
 - a) Wenn ja, was hat die Bundesregierung getan oder plant sie, zu tun, um sicherzustellen, dass von Deutschland finanzierte Mikrofinanzanbieter diese Praxis beenden?
 - b) Wenn nicht, warum nicht?
19. Werden nach Informationen der Bundesregierung kambodschanischen Mikrofinanzdienstleistern, die auch Gelder von KfW/DEG erhalten (auch über strukturierte Fonds wie MEF oder MIFA) Kredite in Fremdwährungen (außer US-Dollar) gewährt?

Wenn ja, welche kambodschanischen Mikrofinanzdienstleister, und warum (ggf. Richtlinien für die Vergabe von Krediten an Mikrofinanzdienstleister in Fremdwährungen erläutern)?
20. Gewähren die von KfW/DEG unterstützten Mikrofinanzdienstleister in Kambodscha nach Informationen der Bundesregierung Mikro- bzw. Kleinkredite an Kunden in Fremdwährungen (außer US-Dollar)?

Wenn ja, welche kambodschanischen Mikrofinanzdienstleister, und warum (ggf. Richtlinien für die Vergabe von Krediten in Fremdwährungen durch Mikrofinanzdienstleister erläutern)?
21. Welche Konsequenzen zieht die Bundesregierung für ihre FZ-Praxis aus den Befunden von IOM, und UNODC, dass weitverbreitete Verschuldung in Kambodscha ein wichtiger Grund für transnationale (oft prekäre) Migration in die Nachbarländer ist sowie die Hinweise, dass Vergabe von Mikro- bzw. Kleinkrediten in Fremdwährungen dies noch weiter befördert (LICADHO-Bericht Mai 2020)?
22. Wie gedenkt die Bundesregierung, auf die Risiken des in den letzten Jahren rasant angewachsenen Mikrofinanzsektors in Kambodscha mit der höchsten Pro-Kopf-Verschuldung durch Mikro- bzw. Kleinkredite weltweit zu reagieren, und welche Konsequenzen werden daraus für laufende und zukünftige Unterstützung des Sektors gezogen?
23. Wie gedenkt die Bundesregierung, auf die aus menschenrechtlicher Sicht bedenklichen Reaktionen der kambodschanischen Regierung zu den kritischen Berichten und Protesten von Menschenrechtsgruppen rund um Verschuldungen durch Mikro- bzw. Kleinkredite zu reagieren?

Hat die Bundesregierung diese Problematik gegenüber der kambodschanischen Regierung angesprochen, oder hat sie vor, dies zu tun?

24. Gibt es nach Informationen der Bundesregierung irgendwelche Konsequenzen für die laufende bzw. zukünftige Zusammenarbeit von KfW/DEG mit kambodschanischen Mikrofinanzanbietern, welche sich an den Einschüchterungsversuchen gegen die Menschenrechtsgruppen, die über Probleme im Mikrofinanzsektor berichteten, beteiligt haben?
25. Welche Konsequenzen zog die Bundesregierung aus den Ergebnissen des unveröffentlichten Berichts von 2017 „Over-Indebtedness Study Cambodia II“, insbesondere den Befunden zu Überschuldung und der festgestellten ernsthaften Gefährdung für einkommensschwache Kreditnehmer durch die Besicherung von Mikro- bzw. Kleinkrediten durch Landtitel?
26. In welcher Form wurde diese Studie durch KfW und BMZ unterstützt, und warum wurde dieser Bericht nicht der Öffentlichkeit zugänglich gemacht?
27. Plant die Bundesregierung, weitere Haushaltsmittel für die Microfinance Enhancement Facility (MEF) zu Verfügung zu stellen (vgl. <https://www.kfw-entwicklungsbank.de/ipfz/Projektdatenbank/Laenderuebergreifende-MFI-Refinanzierungsfazilitaet-zur-Ueberbrueckung-von-Liquiditaetsengpaessen-MEF-30828.htm>)?
 - a) Wenn ja, in welcher Höhe?
 - b) Wird im Rahmen der Finanzierung auch vorgesehen, einen von der kambodschanischen Zivilgesellschaft wiederholt und ausdrücklich geforderten Entschuldungsmechanismus zur Unterstützung überschuldeter Haushalte im MEF zu etablieren?

Berlin, den 11. Dezember 2020

Amira Mohamed Ali, Dr. Dietmar Bartsch und Fraktion

