



ORIENTIERUNGSRAHMEN

MIKROFINANZ

Leitlinien für die Förderung in Projekten der Welthungerhilfe

IMPRESSUM

Herausgeber:

Deutsche Welthungerhilfe e.V.
Friedrich-Ebert-Straße 1
D-53173 Bonn
Tel. +49 (0)228 2288-0
Fax +49 (0)228 2288-333
info@welthungerhilfe.de
www.welthungerhilfe.de

Verantwortlich:

Dr. Heinz Peters, Fachreferent Ländliche Entwicklung

Redaktion:

Dr. Heinz Peters, Tobias Beck, Prof. Dr. Hans Seibel

Produktion:

Carsten Blum

Titelfoto:

Wendy Zavala Escobar

Stand:

Februar 2011

Gedruckt auf 100% Recycling-Papier,
ausgezeichnet mit dem Blauen Umweltengel.

Deutsches
Zentralinstitut
für soziale
Fragen/DZI



DZI Spenden-Siegel:
Gepflicht-Empfehlen

Das DZI bescheinigt
der Welthungerhilfe seit
Jahren mit
seinem Prüfsiegel den effi-
zienten und gewissenhaften
Einsatz der ihr anvertrauten
Spendengelder.

TransparenzPREIS

von PricewaterhouseCoopers

Die Welthungerhilfe wurde mehrfach für
ihre transparente Berichterstattung und
hervorragende Informationsvermittlung
ausgezeichnet.

VORWORT

Dem Mikrofinanzwesen ist in der entwicklungspolitischen Diskussion der letzten zwei Dekaden eine enorme und stetig steigende Aufmerksamkeit zuteil geworden, die 2006 in der Nobelpreisverleihung an den Entwicklungsökonom Prof. M. Yunus für seine Leistungen im Bereich des Mikrokredits ihren Höhepunkt fand. Die weltweite Ausdehnung des Mikrofinanzwesens wird auch in den nächsten Jahren mit hohen Zuwachsraten weitergehen.

In vielen der von der Welthungerhilfe geförderten Entwicklungsprojekte spielen Finanzdienstleistungen bereits eine wichtige Rolle. Diese Bedeutung wird in Zukunft eher noch wachsen, wobei zunehmend innovative Finanzdienstleistungen in Bereichen wie Geldtransfer, Versicherungen, Sparaktivitäten oder der sozialen Sicherung hinzukommen. Es ist unser Anliegen, den Zugang zu diesen Bereichen für Armutgruppen in den Partnerländern zu ermöglichen, indem wir in unserer Projektunterstützung entsprechende Innovationen anregen und fördern.

Der jetzt vorliegende Orientierungsrahmen wurde auf der Grundlage einer Reihe von Evaluierungen und Studien sowie der Erfahrungen aus unserer Projektarbeit erstellt. Besonders wertvoll war dabei die wissenschaftliche Begleitung durch den Mikrofinanzexperten Herrn Prof. Dr. Seibel von der Universität Köln.

Der Orientierungsrahmen kann nicht die vielen Facetten des Finanzwesens mit den jeweiligen landesspezifischen Rechtsrahmen und Eigenarten abdecken (hierzu sind nützliche Internetseiten im Anhang angegeben), erlaubt dem Leser aber einen kondensierten Überblick über das komplexe Thema. Anliegen des Orientierungsrahmens ist es, den konzeptionellen Rahmen zu ziehen und relevante Leitplanken zu benennen, um in unseren Projekten einen für die Zielgruppe wirksamen Beitrag von Mikrofinanzdienstleistungen zu erreichen.

Wurden Mikrokredite lange Zeit zu der Lösungsstrategie in der Armutbekämpfung schlechthin erhoben, müssen wir ihren Betrag heute allerdings realistischer betrachten. Es gibt zunehmend Studien, die Auswüchse und Verwerfungen in dem schnell gewachsenen Sektor aufzeigen und zur Vorsicht mahnen. Es entstehen über den reinen Kreditbereich hinaus aber auch laufend neue Finanzdienstleistungen, die Entwicklungsmaßnahmen sinnvoll ergänzen können. Mittelfristig ist die Einbindung unserer Zielgruppe, der ländlichen Armen, in die regionalen Wirtschaftskreisläufe und damit in die Geldwirtschaft erstrebenswert, für einen nachhaltigen Entwicklungsprozess sogar unerlässlich.

Der Orientierungsrahmen stellt unseren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern im Inland wie in den Regionalbüros und Projekten, den externen Fachkräften, die Projekte beurteilen, planen und beraten, und unseren Partnerorganisationen in den jeweiligen Ländern ein praktisches Handwerkszeug zur Verfügung. Er richtet sich aber auch an die Gremien der Welthungerhilfe als Instrument für ihre Entscheidungen über Projektförderungen und an die interessierte Öffentlichkeit, die damit über die Position und Grundlagen der Arbeit der Welthungerhilfe informiert wird.

Mathias Mogge

Vorstand Programme

INHALTSVERZEICHNIS

1	Einleitung	6
1.1	Zielsetzung des Orientierungsrahmens	6
1.2	Historie	6
1.3	Begriffsklärung	7
1.4	Bedeutung des Mikrofinanzwesens	8
2	Mikrofinanzprodukte	9
2.1	Sparen	9
2.2	Kredit	9
2.3	Versicherung	11
2.4	Sonstige Finanzdienstleistungen	12
3	Grundsätze in der Projektförderung der Welthungerhilfe	13
3.1	Position der Welthungerhilfe	13
3.2	Maßnahmen in der Projektförderung der Welthungerhilfe	14
4	Modelle und Förderansätze	16
4.1	Gründung und Förderung von Mikrofinanzinstituten	16
4.2	Linkage Banking	17
4.3	Grameen Bank vs. Selbsthilfegruppen	17
4.4	Spar- und Kreditgemeinschaften	19
4.5	Mikrofinanz Plus	19
4.6	Gruppenbasierte Versicherungen	20
4.6.1	Das Gemeinschaftsmodell	21
4.6.2	Das Genossenschaftsmodell	21
4.6.3	Das Partner-Agent-Modell	21
4.6.4	Das Anbieter-Modell	21
4.7	Branchless (mobile) Banking	21
4.8	Kreditkarten	22
	Anhang 1: Checkliste für Mikroversicherungsprojekte	23
	Anhang 2: CGAP Grundsätze für EZ-Organisationen und Geber im Bereich Mikrofinanz	24
	Anhang 3: Informationsquellen	25

EINLEITUNG

1.1 Zielsetzung des Orientierungsrahmens

Das vorliegende Dokument ersetzt den Orientierungsrahmen der Welthungerhilfe von 1998 zum Mikrokredit, in dem bereits die wissenschaftlichen Grundlagen eines tragfähigen Mikrofinanzwesens, die von der finanztechnischen Seite her immer noch relevant sind, vermittelt wurden. In dem Dokument wurde bereits die berechtigte Forderung nach organisatorischer und personeller Trennung der Förderung von Finanzdienstleistungen und komplementären Hilfs- und Entwicklungsmaßnahmen erhoben.

Ziel des aktuellen Orientierungsrahmens ist es, die Position der Welthungerhilfe im Mikrofinanzbereich zu definieren und entsprechende Umsetzungsempfehlungen für die Projektarbeit abzuleiten. Dadurch sollen Mitarbeiter der Welthungerhilfe und Partnerorganisationen bei der Projektkonzeption und -bewertung unterstützt werden.

Die beschreibenden Darstellungen der verschiedenen Aspekte sollen einen Überblick über den Mikrofinanzbereich in der Entwicklungszusammenarbeit vermitteln. Sie sind betont knapp und allgemein gehalten, da es eine Fülle leicht zugänglicher Internetangebote mit weiterführenden Literatur- und Wissenshinweisen gibt. Eine Auswahl ist als Anhang beigelegt und ermöglicht eine vertiefende Beschäftigung mit den speziellen Themen.

Die abgeleiteten Leitlinien basieren auf den derzeitigen Erfahrungen und Schwerpunktsetzungen der Welthungerhilfe. Da die spezifischen Bedingungen an den konkreten Projektstandorten sehr unterschiedlich sein können, müssen lokale Analysen der speziellen rechtlichen, wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen entsprechend bedacht werden. Innovationspotenzial und Erkenntniszuwächse im Mikrofinanzbereich sind immer noch sehr hoch, sodass eine Überprüfung der Leitlinien in nicht zu langen Intervallen sinnvoll ist.

1.2 Historie

Wichtige Einsichten ergeben sich aus der historischen Entwicklung des Mikrofinanzwesens in Europa. Versicherungsfonds beispielsweise wurden bereits vor 500 Jahren in den mittelalterlichen deutschen Zünften für kranke Gesellen eingerichtet. Die deutschen kommunalen Sparkassen (seit 1778) und genossenschaftlichen Institute (seit dem Hungerjahr 1846/47) sind beispielhaft für den Beitrag von Sparen und Kreditzugang zu einer erfolgreichen Armutsbekämpfung und für die Entwicklung von informellen zu formellen Mikrofinanzinstituten (MFI), d. h. von sozialen zu wirtschaftlichen Geschäftsprinzipien unter Beibehaltung gesellschaftlich verantwortungsbewusster Grundwerte. Heute weisen sie etwa die Hälfte der Bankaktiva in Deutschland auf. Zwar sind die Ausgangsvoraussetzungen nur bedingt vergleichbar, aber es kann durchaus als ein Hinweis auf Zukunftsperspektiven für das Entwicklungspotenzial gesetzlich und institutionell integrierter lokaler Finanzinstitutionen in den Partnerländern dienen.

Seine Blüte erreichte der Kleinkredit in den 1990ern. 1997 fand der erste Mikrokreditgipfel in Washington D.C. statt; Mikrokreditinstitutionen, ihre Leistungen in der Armutsbekämpfung und die Forderung nach ihrer weltweiten Unterstützung durch Kapitaltransfer standen im Mittelpunkt. 2005 folgte das UN-Jahr des Mikrokredits und verlieh diesem Instrument

der Entwicklungsförderung eine weltweite Popularität. Die erfolgreichsten MFI haben Zugang zu einer wachsenden Zahl sozialer und inzwischen auch kommerzieller internationaler Investitionsfonds. 2006 erhielten die Grameen Bank in Bangladesch und ihr Begründer, Prof. Muhammad Yunus, den Friedensnobelpreis; damit wurde der Erfolg eines breitenwirksamen Modells der Kreditvergabe an Solidargruppen armer Frauen in ländlichen Gebieten in einem der ärmsten Länder der Welt gewürdigt.

Die Welthungerhilfe war seit Ende der 1980er-Jahre an der konzeptionellen Entwicklung des Selbsthilfegruppenansatzes auf Basis von Spar- und Kreditaktivitäten in Indien beteiligt. Daneben gab es in der Projektförderung der Welthungerhilfe eine Reihe Maßnahmen, die sich hauptsächlich auf rotierende Kreditfonds bezogen.

1.3 Begriffsklärung

Das Mikrofinanzwesen unterscheidet sich vom „normalen“ Finanzwesen nur graduell. Der Hauptunterschied liegt in der Zielgruppe, die angesprochen wird. Mikrofinanzdienstleistungen wenden sich in der Regel an Menschen mit geringer Kaufkraft und Ressourcenausstattung.

Der Mikrofinanzbereich startete zwar mit einem Fokus auf Kreditbereitstellung, ist aber über die Bereitstellung von Mikrokrediten für Arme mittlerweile hinausgewachsen und umfasst alle Finanzdienstleistungen für die Bevölkerungsschichten, die keinen Zugang zu Geschäftsbanken bzw. zum formellen Finanzwesen haben. Die ländlichen Armen fragen vorrangig die Einsammlung und sichere Aufbewahrung von Ersparnissen nach, ergänzt durch Kredite, Versicherungsleistungen und Geldtransfers.

Spezielle Mikrofinanzinstitute, die in den letzten Jahren in großer Zahl gegründet wurden, bieten entsprechende Produkte an. MFI sind spezialisierte Finanzinstitute, die sich durch Größe, soziale Ausrichtung und Breite der Leistungsangebote oder auch durch den Formalisierungsgrad erheblich unterscheiden können. Das Spektrum von MFI reicht von Selbsthilfegruppen und deren Zusammenschlüssen über Genossenschaften bis zu Mikrobanken und Agrarentwicklungsbanken. Eine Reihe von MFI sind aus NRO hervorgegangen oder sogar noch Teil von diesen, in der Mehrzahl allerdings setzt sich die Erkenntnis durch, dass eine Spezialisierung und weitgehende Trennung von den sozialen Förderprogrammen sinnvoll ist.

Die ordnungspolitischen Grundprinzipien des Mikrofinanzwesens auf Selbsthilfegrundlage umfassen:

- Eigenständigkeit (self-reliance) durch Mobilisierung lokaler Finanzmittel, insbesondere von Ersparnissen,
- Tragfähigkeit (viability) durch Kreditrückzahlung und Kostendeckung,
- Nachhaltigkeit (sustainability) durch Gewinnerzielung und gesicherten Rechtsstatus und
- Breitenwirksamkeit (outreach) durch Zugang zu Finanzdienstleistungen für alle.

1.4 Bedeutung des Mikrofinanzwesens

Speziell der Mikrokreditbereich hat sich in den letzten zwei Dekaden rasant entwickelt. Zwischen 1993 und 2009 lagen die Zuwachsraten des Kreditvolumens bei 110 % pro Jahr. 2009 bedienten die 1.000 größten MFI weltweit rund 100 Millionen Kreditkunden und beschäftigten rund 500.000 Menschen.

In der Entwicklungspolitik nimmt der Mikrofinanzbereich eine wichtige Stellung ein und gehört mittlerweile zum Standardrepertoire. Mangelnder Zugang der ländlichen Armen zu Finanzdienstleistungen ist gleichbedeutend mit deren sozialem Ausschluss. Entsprechend spielt die Integration marginalisierter Gruppen eine Hauptrolle bei der Entwicklung spezieller Produkte, die sich sowohl auf wirtschaftliche Förderung als auch auf soziale Sicherung beziehen. Zugang zu Finanzdienstleistungen bedeutet für ländliche Arme neben der Abfederungsfunktion gegen wirtschaftliche Schocks vor allem auch „social inclusion“, d.h. die direkt entwicklungsfördernde Stärkung ihrer sozialen und gesellschaftlichen Anerkennung. Viele Beispiele belegen, dass damit ein wichtiger Beitrag zum Empowerment von Frauen (rund 65 % der Mikrokreditnehmer sind Frauen) geleistet werden kann.

Da die Zielgruppe der ländlichen Armen kaum über Eigentum verfügt, baut das Mikrofinanzwesen auf Solidarität und sozialen Druck (gegenseitiges Bürgen) auf – zwei Kriterien, die mittlerweile auch im formalen Finanzsektor genauso anerkannt sind wie dingliche Sicherheiten. Bürgschaften, Gruppenhaftung und solidargemeinschaftliche Leistungen sind die erfolgreichen und weitgehend akzeptierten Grundlagen der Kreditsicherung, zur Gewährleistung der Leistungserbringung und zur Vermeidung von Missbrauch.

Trotz der unbestreitbaren Erfolge wird der Mikrofinanz- und im Besonderen der Mikrokreditbereich in den letzten Jahren im Hinblick auf die armutsreduzierenden Wirkung nüchterner beurteilt. Der Mikrokredit ist nicht das Allheilmittel für nachhaltige Armutsbekämpfung. Studien in Indien und Bangladesch haben gezeigt, dass die Fokussierung auf Mikrokreditförderung zu kurz zielt. Wenn andere entwicklungsrelevante Bereiche (Bildung, Gesundheit, Institutionenförderung, Eintreten für Rechte, Wirtschaftsförderung, Technologieentwicklung) vernachlässigt werden, besteht die Gefahr der „Schuldenfalle“ und sogar der Verstärkung von sozialen Ungleichheiten. Bedingt durch die wirtschaftlichen Erfolge der Mikrokredite treten verstärkt kommerzielle Akteure als Anbieter auf. Zunehmender Wettbewerb drückt zwar die Zinssätze für die Kreditnehmer, durch die Umsatzorientierung der Kreditgeber und fehlende Kreditberatung steigt aber auch die Gefahr der Übervorteilung der ländlichen Armen, die in Finanzdingen häufig wenig versiert sind. NRO sind deshalb vermehrt gefordert, hier die Entwicklungen kritisch zu beobachten.

MIKROFINANZPRODUKTE

2.1 Sparen

Sparen ist eine wichtige Strategie zur Risikoreduzierung und Motor für wirtschaftliches Wachstum. Sparen ist der aufgeschobene Konsum für Notzeiten, zum Ausgleich von Einkommensschwankungen, für spätere größere Ausgaben investiver Art oder auch für soziale Anliegen, etwa Hochzeiten, Beerdigungen oder die Ausbildung der Kinder. Das Ansparen einer gewissen Summe ist häufig die Voraussetzung zur Gewährung größerer Investitionskredite durch MFI oder Banken.

Über Jahrzehnte war die Mobilisierung privater Ersparnisse die vergessene Hälfte des ländlichen Finanzwesens in der Entwicklungsförderung, vielfach mit der unzutreffenden Begründung, die Menschen seien zu arm zum Sparen. Untersuchungen und Erfahrungen der Welthungerhilfe haben immer wieder gezeigt, dass gerade die ärmeren Bevölkerungsschichten zum Sparen in Geld oder Naturalien gezwungen sind und eine hohe Sparneigung aufweisen, wenn die Rahmenbedingungen dafür stimmen. Bedeutung gewinnen hier mittlerweile sogar langfristige Ansparformen (z.B. Grameen Pension Scheme) zur Altersvorsorge. Naturalsparen kann in Form von Tieren, landwirtschaftlichen Produkten, Gold und anderen wertvollen Gegenständen stattfinden. Der Nachteil dabei ist die unsichere Liquidität, weil zunächst ein Verkauf stattfinden muss, da ein direkter Tausch häufig nicht möglich ist. Sind, unter der Voraussetzung von Geldwertstabilität, sichere Aufbewahrungsmöglichkeiten für Geldersparnisse vorhanden, werden diese in der Regel vorgezogen.

Im Gegensatz zum Mikrokredit hat die EZ dem Sparen lange Zeit kaum Beachtung geschenkt. Diese Vernachlässigung schafft eine unheilvolle Abhängigkeit, für die Kunden und für die Kreditgeber. Der Kleinbauer zum Beispiel, der nach der Ernte seine Einkünfte nicht auf einem Sparkonto deponieren kann, ist bei der nächsten Aussaat erneut gezwungen, einen Kredit aufzunehmen, möglicherweise zu exorbitanten Zinsen, oder auf moderne Betriebsmittel zu verzichten, mit negativen Auswirkungen auf Produktivität, Einkommen und Risikoversicherung. Kreditgeber ohne Lizenz zur Ersparnisdeponierung auf der anderen Seite haben kaum Möglichkeiten zur Mobilisierung lokaler Eigenmittel. Sie bleiben abhängig von staatlichen Mittelzuwendungen oder internationalen Gebern.

In der Subsistenzwirtschaft und bei Tätigkeiten mit geringem Ertrag sind Kreditzinszahlungen kaum zu verkraften. Finanzierungen sollten daher vorrangig oder ausschließlich aus Ersparnissen (und Zuschüssen) erfolgen.

2.2 Kredit

Der Mikrokredit ist ein kleines Darlehen, das in einer bestimmten Zeit mit Zinsen zurückgezahlt werden muss. Ist die Rückzahlungskapazität gering, kann eine Kreditvergabe sehr risikoreich sein, d.h. der Zugang zu Krediten ist für die Armutsminderung nicht unproblematisch. Werden die geliehenen Beträge an die richtigen Verwender gegeben und in geeigneter Weise (nicht unbedingt nur produktiv) eingesetzt, kann es ein wirkungsvolles entwicklungspolitisches Instrument sein.

2

Die Förderung des Mikrokredits ist häufig mit einer Einschränkung des Verwendungszwecks auf produktive Investitionen verbunden, damit eine Rückzahlung aus den erhöhten Einnahmen gesichert ist. Dies führt dazu, dass Kredite für vorgeblich unproduktive Zwecke beim Geldverleiher zu erheblich höheren Kosten aufgenommen werden müssen, die die Rückzahlung erschweren und die Armut verschärfen. Selbsthilfegruppen (SHG) und zielgruppennahe MFI nehmen solche Einschränkungen nicht vor, da sie von der ungeteilten Einheit von Arbeits- und Lebenssphäre ausgehen und Kredite oder akkumulierte Ersparnisse für ein weites Spektrum der Befriedigung von Grundbedürfnissen freigeben. Solche existenzsichernden Kredite haben häufig hohe Einkommenswirkungen. Sie erhalten und erweitern die produktiven Fähigkeiten von Menschen und steigern die Effizienz ihrer Arbeitskraft. Allerdings muss dabei die Rückzahlungskapazität der Kreditnehmer bedacht werden, d.h. Kreditsummen und Tilgungskonditionen (Laufzeit und Ratenhöhe) sind entsprechend zu berücksichtigen.

Von zentraler Bedeutung für die Nachhaltigkeit des Mikrokreditwesens ist die kostenbewusste Gestaltung der Zinssätze. Zinssubventionierung und Zinshöchstgrenzen müssen als eher entwicklungsfeindlich eingestuft werden. Subventionierte Kredite setzen falsche Marktsignale. Sie können zu Dekapitalisierung, Rationierung, Einschränkung der Dienstleistungen und zu Fehlallokationen beitragen, die Ersparnismobilisierung erschweren und zu unerwünschten Einkommenstransfers (sogenannte Mitnahmeeffekte) führen.

Im Mikrokreditwesen werden Darlehen als Gruppen- oder als Individualkredit vergeben. Es hat sich gezeigt, dass beide Kreditformen kostengünstig gestaltet werden können. Tendenziell bieten sich Gruppenansätze zumindest für den Einstieg mit geringen Kreditgrößen an. Längerfristig (mit sich differenzierender wirtschaftlicher Entwicklung der Gruppenmitglieder) hat es sich als notwendig erwiesen, dass Möglichkeiten zu Einzelkrediten mit individuellen Sparleistungen, Kreditgrößen und Laufzeiten angeboten werden, um den unterschiedlichen Ansprüchen der Kreditnehmer gerecht zu werden.

Auch Mikrokredite erfordern von den Kunden, die Rückzahlung unter den gestellten Bedingungen leisten zu können, da sonst das Risiko der „Schuldenfalle“ (Tilgungsraten werden mit neuen Krediten finanziert) entsteht. Wenn Fördermaßnahmen dies nicht sicherstellen können, sollten andere Instrumente (z.B. Zuschussförderung oder Materialhilfen) oder ergänzende Maßnahmen erwogen werden. Zu beachten ist, dass bestimmten Gruppen (z.B. besonders Gefährdete, Alleinstehende, Wanderarbeiter, Behinderte) nur mit speziellen Fördermaßnahmen adäquat geholfen werden kann. Risiken bei der Kreditrückzahlung können entstehen, wenn die Kreditempfänger:

- in dünn besiedelten Räumen leben, sodass entsprechend hohe Logistikkosten anfallen,
- von wenig diversifizierten Wirtschaftsaktivitäten (z.B. Anbau nur einer Getreideart, fehlende gewerbliche Tätigkeiten) abhängig sind,
- vorwiegend Tauschhandel betreiben und die Produktivität gering ist,
- unter instabilen Wetterverhältnissen (wie häufig in der Landwirtschaft) wirtschaften,
- im nationalen Umfeld ungünstige Rahmenbedingungen vorfinden – Hyperinflation,

mangelnde Rechtssicherheit (z.B. Post-Konflikt-Situationen) oder gesetzliche Vorgaben, (etwa Zinssatzobergrenzen), die die Nachhaltigkeit von MFI behindern, die Kreditlaufzeiten sich nicht an der Verwendung des Kredits orientieren – Agrarproduzenten benötigen für Investitionen eher mittel- und langfristige Darlehen, wohingegen bei Produktionsmittelkrediten häufig kurze Laufzeiten ausreichen (Rückzahlung nach der Ernte).

In der Vergangenheit wurden häufig „Revolvierende Fonds“ von NRO zur Kreditbereitstellung für ihre Zielgruppen eingesetzt. Die Erfahrungen hierbei sind weitgehend negativ¹, zumindest wenn die NRO selbst das Management übernahmen. Günstiger verhält es sich bei Fonds, die von den Zielgruppen selbst verwaltet werden und auf deren eigenen Spareinlagen basieren.

2.3 Versicherung

Als Instrumentarium in der Entwicklungsförderung wurde dem Mikroversicherungswesen erst in den letzten Jahren verstärkte Beachtung geschenkt. Die Bedeutung von Versicherungsleistungen auch für die ländlichen Armen, wird zunehmend erkannt. Im Zusammenhang mit dem Klimawandel und den verstärkten Risiken durch Wetterschwankungen findet das Thema aktuellen Bezug. 2010 wurde der erste internationale Mikroversicherungsfonds (LeapFrog Investments) aufgelegt. Entsprechend dem innovativen Charakter besteht aber noch Erfahrungsbedarf und auch Raum für die Entwicklung geeigneter Modelle.

Mikroversicherungen sind ein sinnvolles Mittel der sozialen Grundsicherung. Auch arme Menschen können sich hiermit vor ernststen Lebensrisiken schützen. Mikroversicherungen zielen auf solche Gruppen, die im informellen Sektor tätig sind und zum formalen Finanz- und Versicherungssystem keinen Zugang haben bzw. sich die hohen Versicherungsprämien nicht leisten können. Mikroversicherung bedeutet für diese Menschen vor allem Vorsorge für wirtschaftliche Schocks und Krisen, die sich infolge von unvorhersehbaren Krankheiten, Unfällen oder Naturkatastrophen einstellen können.

Wichtiges Kriterium für Mikroversicherungen sind niedrige Beitragszahlungen, d.h., die Transaktionskosten müssen gering gehalten werden. Erreicht werden kann dies z.B. durch ehrenamtliche und selbsthilfebasierte Ausgestaltung oder durch Gruppenversicherungen. Auch die Integration in Wertschöpfungsketten kann kostengünstige Leistungen ermöglichen. Ansatzpunkte für das Einsammeln der Versicherungsprämien können dabei sowohl der Bezug von Produktionsmitteln als auch der Absatz der Produkte sein. Für einige Risikobereiche ist eine Indexbasierung interessant, d.h., es erfolgt keine individuelle Schadensfallprüfung, sondern eine Orientierung an objektiv messbaren allgemeinen Kriterien wie z.B. bestimmten Wetterbedingungen (etwa die Länge einer Trockenperiode oder Niederschlagsmenge), wobei eine Datengewinnung über Satelliteneinsatz sehr sinnvoll sein kann. Voraussetzung für die Berechnung von Beiträgen und Leistungen sind realistische Risikokalkulationen (Eintrittswahrscheinlichkeit und mittlere Schadenshöhen), die allerdings nicht dauerhaft konstant sein müssen. Bei entsprechenden Änderungen der Voraussetzungen (z.B. veränderte Risikobedingungen durch den Klimawandel) sind mitunter Anpassungen der Prämienhöhe oder der Auszahlungsbedingungen erforderlich, um die Nachhaltigkeit zu sichern.

¹ Siehe hierzu z.B.:

<http://www.intercooperation.ch/finance/download/divers/reasons-failure-revolving-fund-eng.pdf>

<http://www.cgap.org/gm/document-1.9.2577/FN36.pdf>

Um das notwendige Kundenvertrauen zu schaffen und zu erhalten, ist eine kulturspezifische Ausgestaltung sinnvoll, wobei Maßnahmen zur Missbrauchsvermeidung bedacht werden müssen.

Zur Risikostreuung ist eine größere Anzahl Kunden und möglichst breit gestreute Risikoexponiertheit erforderlich – wenn z.B. nur krankheitsanfällige Menschen sich versichern, kann eine Krankenversicherung nicht funktionieren. Überregionale Kooperationen und die Zusammenarbeit mit größeren Versicherungsunternehmen können die nötige Balance schaffen.

Damit Versicherungssysteme nachhaltig funktionieren, müssen grundlegende rechtliche und strukturelle Voraussetzungen gegeben sein. Staatliche Finanzmarktregelungen, sowohl fördernde wie kontrollierende, gehören genauso dazu wie kommunikative und soziale Infrastrukturen, z.B. setzt eine Krankenversicherung voraus, dass der Zugang zu Ärzten und Krankenstationen gegeben ist.

In den nächsten Jahren werden Versicherungsmodelle zu entwickeln sein, die der Zielgruppe der ländlichen Armen bei ihrem Risikomanagement von Nutzen sind. NROs und die Welthungerhilfe können dazu beitragen, diese Entwicklung zu unterstützen. Wie auch im Mikrokreditbereich sollten dabei aber wirtschaftliche Erfordernisse und soziale Förderung getrennt gehalten werden.

2.4 Sonstige Finanzdienstleistungen

Neben den genannten Produkten ist der Kapitaltransfer eine weitere wichtige Säule. Geldüberweisungen aus dem In- und Ausland bilden für viele Menschen in den Entwicklungsländern eine wichtige Einkommensquelle. Insgesamt leidet der Kapitaltransfer insbesondere in Afrika unter den hohen Kosten sowie dem sehr dürftigen „Verteilernetz“. Afrikanische Arbeiter senden jährlich, nach Angaben der UN, über 40 Mrd. USD an ihre Familien. Rund 40 % aller Überweisungen gehen an Familien in ländlichen Gebieten und es erfordert von den Empfängern oft sehr lange Reisen, um das Geld in Empfang zu nehmen. Der größte Anteil der Transfers fließt zwar in den täglichen Konsum, jedoch zeigen Studien, dass bei entsprechenden Finanzdienstleistungsangeboten auch große Summen in Spareinlagen und langfristige Finanzprodukte fließen, sodass Mittel für Investitionen zur Verfügung stehen.

Weitere Finanzdienstleistungen basieren auf dem technischen Fortschritt oder der Weiterentwicklung der existierenden Produkte und setzen sich erst langsam durch, obgleich die Nachfrage steigt und es bereits einige interessante Beispiele gibt. Dazu gehören „Mobile“ oder „Branchless Banking“ (innovative Ansätze durch Kontoführung per SMS), Ansparmodelle (z.B. zur Altersvorsorge oder für Baudarlehen), Kreditkarten (um einkommensschwache Perioden flexibel zu überbrücken), Leasing (bei größeren landwirtschaftlichen Investitionen). Im Einzelfall ist es sinnvoll, im Rahmen von ländlichen Entwicklungsprojekten die Einführung solcher Komponenten zu erwägen und zu prüfen, ob die Rahmenbedingungen hierfür gegeben sind.

GRUNDSÄTZE IN DER PROJEKT-FÖRDERUNG DER WELTHUNGERHILFE

3.1 Position der Welthungerhilfe

1. Bei standort- und zielgruppenangepasster Ausgestaltung trägt die Förderung von Finanzdienstleistungen zur Armutsminderung und Nachhaltigkeit von Projektmaßnahmen signifikant bei. Kurz- oder zumindest mittelfristig ist die Einbindung der ländlichen Bevölkerung in regionale und nationale Wirtschaftskreisläufe, und damit in die Geldwirtschaft, Ziel von Entwicklungsförderung. Die Welthungerhilfe erachtet funktionierende Finanzdienstleistungen als unerlässlich für die wirtschaftliche Integration der ländlichen Armen und zur Absicherung von Entwicklungserfolgen.

2. Für die Welthungerhilfe sind Mikrofinanzdienstleistungen wichtige entwicklungspolitische Komponenten ihrer Projektarbeit, allerdings kann Mikrofinanz allein die strukturellen Ursachen der Armut nicht beseitigen, sondern nur im Rahmen umfassender Entwicklungsprozesse zu einer nachhaltigen Armutsbekämpfung beitragen. Von daher werden Mikrofinanzdienstleistungen in der Regel nicht allein stehend gefördert. Mittlerweile zeigen Studien, dass es keinen Automatismus gibt zwischen Empowerment, Armutsminderung und lokaler Wirtschaftsentwicklung einerseits und der Verfügbarkeit von Mikrofinanzdienstleistungen andererseits. Zur Erreichung sozialen Fortschritts sind weitere gezielte Maßnahmen notwendig. Ein ausschließlicher Fokus auf die finanzielle Nachhaltigkeit von Mikrofinanzsystemen kann sogar negative Wirkungen auf die Zielgruppe haben. Für die Welthungerhilfe kommt es darauf an, dass die Kunden und die Qualität der Dienstleistungen im Mittelpunkt stehen, d.h., dass das Wohlergehen der Armen nicht zugunsten des Überlebens des MFI oder nicht nachhaltiger Wirtschaftsinteressen zu kurz kommt.

3. Aus Sicht der Welthungerhilfe besteht ein grundsätzlicher Rollenkonflikt zwischen den Tätigkeiten von entwicklungspolitischen NRO und MFI. NRO verstehen sich vor allem als beratende und unterstützende Akteure, die die Förderung ihrer Zielgruppen im Fokus haben. MFI dagegen müssen sich als Wirtschaftsunternehmen verhalten, deren Existenz über den Markt und den monetären Erfolg bestimmt wird. Entsprechend klar und strikt sind die Vertragsbeziehungen zu den Kunden. Grundsätzlich sind spezialisierte Organisationen besser geeignet, Finanzdienstleistungen nachhaltig zur Verfügung zu stellen. Die Förderung von Finanzaktivitäten nichtspezialisierter NRO wird von der Welthungerhilfe in der Regel vermieden oder nur bei klarer Ausrichtung auf die Etablierung eines rechtlich und strukturell getrennten Unternehmens unterstützt. Auch wenn NRO deutliche Schwächen im direkten „Business“ zeigen, haben sie als Initiator, Vermittler und Berater eine wichtige Rolle in der Förderung wirtschaftlicher Aktivitäten. Sie sichern die effektive Umsetzung von Mikrofinanzprogrammen, vor allem durch Unterstützung bei der Kapazitätsentwicklung der Zielgruppen sowie durch ergänzende soziale und wirtschaftliche Fördermaßnahmen, die die armutsmindernde Wirkung von Krediten, Versicherungen und anderen Finanzdienstleistungen erst entfalten.

3.2 Maßnahmen in der Projektförderung der Welthungerhilfe

Die Empfehlungen zur funktionalen und strukturellen Trennung gelten auch für die Welthungerhilfe selbst. Sie beabsichtigt nicht, eigenverantwortlich MFI zu gründen oder zu betreiben. Mikrofinanzdienstleistungen sollten durch spezialisierte und kompetente Dritte (Banken, MFI, Versicherer etc.) für die Zielgruppen bereitgestellt werden. In Regionen, die nicht über eine ausreichende Finanzinfrastruktur verfügen, kann es allerdings sinnvoll sein, die Gründung von eigenständigen MFI zu initiieren und deren Entwicklung zu unterstützen. Auch wenn die Finanzdienstleistungen durch spezialisierte Organisationen erbracht werden, kommt der Welthungerhilfe in der Mikrofinanzförderung eine wichtige Rolle zu, die vor allem in der Vermittlung relevanter Expertise sowie im Aufbau von Selbsthilfestrukturen und der Fortbildung der Zielgruppen liegt.

Bei der Zusammenarbeit mit kompetenten und spezialisierten Partnern findet die Welthungerhilfe in der Alliance2015 starke Partner im Mikrokreditbereich, auf die zurückgegriffen werden kann. HIVOS, Concern und ACTED haben Fachabteilungen gegründet und geeignete Förderinstrumente entwickelt, die von jenen in die Projektarbeit der Welthungerhilfe eingebracht werden können. Auch in anderen Bereichen des Mikrofinanzwesens (z.B. Versicherungen) stehen der Welthungerhilfe potenzielle, spezialisierte Kooperationspartner, die über die notwendige Fachkompetenz verfügen, für eine Zusammenarbeit oder Beratung zur Verfügung.

Ein Erfahrungsschwerpunkt der Welthungerhilfe in der Mikrofinanzförderung liegt in der Unterstützung von Gemeinschaften und Selbsthilfegruppen bei der Entwicklung von Kompetenzen, die ihnen den Zugang zu Krediten und anderen Finanzdienstleistungen ermöglichen. Anpassungen der Förderstrategie und -instrumente an die jeweiligen soziokulturellen Rahmenbedingungen müssen natürlich bedacht werden, dennoch bietet sich an, auf Projekterfahrungen der Welthungerhilfe und ihrer Partner zurückzugreifen. Ansprechbar bezüglich des Aufbaus und der Entwicklung von Mikrofinanz-Selbsthilfesystemen sind z.B. Partner in Südasien, die Fortbildung, Beratung und Exposures anbieten.

Die Förderinstrumente in den Projekten der Welthungerhilfe umfassen:

1. Kompetenzentwicklung durch Fortbildung der eigenen Mitarbeiter, der Partner sowie des Personals und der Mitglieder von MFI – d.h. Trainings und Erfahrungsvermittlung bezüglich der Förderung von Selbsthilfegruppen, Bereitstellung von ausgearbeiteten Trainingsmodulen sowie Lehr- und Lernaufenthalte in Musterprojekten und bei erfolgreichen Organisationen,
2. Unterstützung des Aufbaus von Selbsthilfestrukturen (speziell von Selbsthilfegruppen auf der Basis von Spar- und anderen Finanzaktivitäten),
3. Förderung des Aufbaus und der Entwicklung von Finanzkompetenzen der Zielgruppen (financial literacy),
4. Förderung und Vermittlung von Kontakten zu Förderorganisationen, MFI und formalen Banken (linkage banking),
5. ergänzende Förderung mit Zuschüssen und Beratung beim produktiven und entwicklungsorientierten Einsatz von Kreditmitteln (credit plus),
6. Unterstützung bei der Vermittlung von Refinanzierungsquellen und hinsichtlich des Kooperationsdialogs im Einsatzland zwischen den geförderten SHG/MFI und ihren Sekundärstrukturen mit Banken, MFI und Investitionsfonds,
7. Innovationsförderung (evtl. mit Anschubfinanzierung) speziell hinsichtlich der Finanzdienstleistungen, die über den Kreditbereich hinausgehen, denn es gibt noch großen Bedarf, innovative Ansätze und Modelle zu fördern. Sparformen, Kreditkarten- oder bargeldlose Finanztransfers können sinnvoll in Programme der Ernährungssicherung integriert werden. Mikroversicherungen, hier besonders selbsthilfebasierte Ansätze, werden zunehmend als sinnvolles Instrument zur Risikovorsorge (d.h. direkte soziale Sicherung neben anderen Formen des Risikomanagements) auch für Arme Anwendung finden.

Vermieden werden in der Projektförderung dagegen:

1. Finanzierung von (revolvierenden) Kreditfonds (oder die direkte finanzielle Beteiligung an MFI) in den Händen von nicht-spezialisierten NROs oder der Welthungerhilfe selbst (wohingegen Investments in ausgewählte Mikrofinanz-Investitionsfonds und -Förderfonds durchaus eine angemessene und interessante Anlagemöglichkeit von Stiftungsmitteln darstellen können),
2. Subventionierung, die über eine Anschubfinanzierung hinausgeht,
3. Übernahme von Kreditgarantien als Ersatz für das Risikomanagement von Banken oder MFI,
4. Förderung von Kreditnehmern (SHG und Einzelpersonen), ohne Eigenleistung (Ersparnismobilisierung und Eigenbeteiligung) der Zielgruppe,
5. Förderung von NRO-Finanzdienstleistungen, ohne klare organisatorische Trennung der finanzwirtschaftlichen Tätigkeit von sonstigen wirtschaftlichen und sozialen Aufgaben.

4

MODELLE UND FÖRDERANSÄTZE

Durch die unterschiedliche Entwicklung in Asien, Afrika und Lateinamerika gibt es inzwischen eine Vielzahl von Modellen und Förderansätzen. Die im Folgenden vorgestellten Ansätze sollen daher nur einen ersten Überblick geben, der im konkreten Fall durch weiterführende Literatur vertieft werden kann.

4.1 Gründung und Förderung von Mikrofinanzinstituten

Der Ausbau von Mikrofinanz als Teil des Finanzsystems in Entwicklungs- und Schwellenländern ist schon seit vielen Jahren im Gange und hat inzwischen eine Professionalisierung erreicht, die in manchen Ländern (z.B. Indien, Tadschikistan oder Nigeria) bereits zu Konsolidierungsprozessen (Wachstum und Verdrängung) führt. Insbesondere die Finanzkrise von 2009 hat diesen Trend verstärkt. Im Wesentlichen lassen sich drei Gründungsmodelle herausstellen.

Die Fortentwicklung (Upgrading) von NRO zu professionellen Mikrofinanzinstituten wurde insbesondere in Mittel- und Lateinamerika und in Afrika verfolgt. Es zeigte sich, dass nur eine begrenzte Anzahl von NRO aufgrund ihrer entwicklungspolitischen Zielsetzung den Wunsch hat und in der Lage ist, diesen Weg zu beschreiten. Beispiele für erfolgreiches Upgrading sind die Kreditkooperative Kafo Jiginew in Mali und die Kleinkreditstiftung Haqiq in Tadschikistan, die aus Projekten der Welthungerhilfe, die sich inzwischen aus dem operativen Geschäft zurückgezogen hat, hervorgegangen sind. Prominentes Beispiel ist außerdem Angkor Mikroheranhvatho Kampuchea, das von Concern Worldwide in Kambodscha unterstützt wird.

Umgekehrt kann es auch um die Aufnahme von Mikrofinanzangeboten durch Geschäftsbanken (Downscaling) für Bevölkerungsgruppen, die zuvor keinen Zugang zu Finanzdienstleistungen hatten, gehen. Downscaling hat Potenzial für eine hohe Breitenwirksamkeit, aber nur eine begrenzte Anzahl kommerzieller Banken sind dazu bereit und in der Lage. Prominentes Modell für erfolgreiches Downscaling ist die Mikro-Ersparnis mobilisierung der BAAC (Bank for Agriculture and Agricultural Cooperatives) in Thailand.

Die Neugründung kommerzieller Mikrofinanzinstitute (Greenfielding) hat sich insbesondere in Entwicklungs- und Transformationsländern als erfolgreich erwiesen, in denen es an geeigneten Finanzdienstleistern für untere Einkommensschichten mangelt. Erforderlich sind für dieses Mikrofinanzmodell erhebliche Anfangsinvestitionen in den Strukturaufbau und in die Ausbildung von Personal. Typisch für das Greenfielding ist, dass Geber langfristige Kapitalbeteiligungen eingehen und anfangs sowohl Management- als auch Beratungsleistungen stellen oder finanzieren. Exit-Strategien sind oftmals nicht zu erkennen oder erwünscht. Prominentes Beispiel für Greenfielding ist der Aufbau der Mikrobanken („Pro Credit Banks“) der Pro Credit Holding AG aus Deutschland.

Durch die Professionalisierung des Sektors besteht heute für fast alle MFI Zugang zu Finanzmitteln und Beratern, die auf die jeweiligen Erfordernisse entsprechend der Organisationsform, der Kultur und Landesgegebenheit individuell eingehen können.

Der Alliance2015-Partner HIVOS hat ein dreistufiges Förderprogramm für Mikrofinanzinstitute entwickelt. In der Startphase wird die MFI-Gründung mit Zuschüssen unterstützt, in der Entwicklungsphase mit Garantien und Einlagen der Triodos Bank (Triodos hat hierfür spezielle Anlagefonds aufgelegt), und nach dem „Break-even“ erfolgt die Begleitung des Einstiegs in den Kapitalmarkt. Der Aufbau dieses Programms (Financial Services and Enterprise Development) macht ca. 15 % des Gesamtprojektvolumens von HIVOS aus.

4.2 Linkage Banking

Unter Linkage Banking versteht man die Verknüpfung von Banken oder MFI mit Selbsthilfegruppen (SHG). Dieses Modell hat sich als außerordentlich erfolgreich erwiesen, vor allem bei der Erreichung sehr armer Zielgruppen, bei denen der Zugang zu Finanzdienstleistungen im Kontext des Empowerment und der unmittelbaren Armutsbekämpfung steht. Wegweisend war die Zusammenarbeit der Welthungerhilfe mit der indischen Partnerorganisation MYRADA (www.myrada.org). Nach dem hierbei entwickelten Ansatz, der auf Spar- und Kreditaktivitäten von vorwiegend Frauen-Selbsthilfegruppen beruht, wurde ein indisches Regierungsprogramm mit dem Ziel aufgelegt, mindestens eine Million Selbsthilfegruppen an den formalen Banksektor zu binden. Zentrale Punkte bei der Kreditvergabe durch die Banken sind dabei ein Rating der SHG (systematische Kapazitäts- und Performanceerfassung der SHG nach einem standardisierten Fragebogen) und die Vergabe von Gruppenkrediten, die dann gruppenintern verteilt werden. Erforderlich sind dabei Fähigkeiten in den SHG, die sich auf das Finanzmanagement (Buchhaltung, Zinskalkulation, Protokollführung, Auditing) beziehen und die von NRO mit ausgearbeiteten Trainingsmodulen vermittelt werden.

Ähnliche Modelle können auch in ländlichen Gebieten in anderen Ländern eingesetzt werden. NRO können durch begleitende Bildungsmaßnahmen in anderen Sektoren die Effektivität der SHG und die Breitenwirksamkeit des Ansatzes entscheidend fördern.

4.3 Grameen Bank vs. Selbsthilfegruppen

Die Grameen Bank wurde 1983 vom späteren Friedensnobelpreisträger Muhammad Yunus gegründet. Das Mikrofinanz-Kreditinstitut, das ohne klassische Sicherheiten, sondern auf der Basis von Gruppendruck und Bürgschaften Mikrokredite an Menschen ohne Einkommenssicherheiten in Bangladesch vergibt, versucht damit die Armut der Bevölkerung zu lindern.

Das Grameen-Modell wurde in Bangladesch entwickelt und hat sich im Laufe der Jahre ständig weiterentwickelt. Die zentrale „Grameen Bank“ arbeitet hierbei mit lokalen MFI. Der Ansatz basiert auf gegenseitigem Bürgen. Fünf Personen bilden dazu eine Bürgschaftsgruppe. Fünf bis sieben solcher Gruppen finden sich wiederum in „Zentren“ zusammen, die eng mit den lokalen MFI kooperieren. Jedes Mitglied hat ein individuelles Spar- und Kreditkonto.

4

Die Aufgaben der Gruppen und Zentren umfassen:

- regelmäßige Treffen, die von einem MFI-Mitarbeiter geleitet werden, der die Aufzeichnungen macht, Sparbeträge und Rückzahlungen einsammelt und Kredite auszahlt,
- den Unterhalt eines Gruppen-Sparfonds, der von der Gruppe für bestimmte Zwecke genutzt werden kann – grundsätzlich ist dafür die Zustimmung des MFI, das Konto unterhält, notwendig,
- eine Kreditgarantie durch das Einverständnis der Gruppenhaftung, durch die Errichtung eines Gruppen-Notfallfonds und durch das Einverständnis, dass kein Gruppenmitglied einen neuen Kredit erhält, wenn ein anderes Mitglied im Rückstand ist,
- die gegenseitige Begutachtung der Kreditanträge zur Rückversicherung, dass die einzelnen Mitglieder die regelmäßigen Sparbeiträge und Kreditrückzahlungen leisten.

Die anerkannten Mitglieder sind auch Eigentümer der Bank, 94 % der Anteile der Grameen Bank liegen in Händen der Mitglieder, von denen 95 % Frauen sind, den Rest hält der Staat Bangladesch.

Die Grameen Bank versucht auch zur soziokulturellen Entwicklung der Mitglieder beizutragen. Eine „Erziehung“ der Kreditnehmer zu Disziplin und Verantwortung soll z.B. durch die Förderung von Verhaltensweisen wie das eigene Haus instand zu halten, Familienplanung zu berücksichtigen, den Schulbesuch der Kinder zu sichern, die hygienischen Verhältnisse zu verbessern (Latrinen, saubere Brunnen) und auf ausgewogene Ernährung zu achten (Gemüseanbau und -verzehr) erreicht werden. Dennoch liegt der Fokus des Ansatzes primär auf der Kreditvergabe und dem Sparen.

Komplementär dazu existiert das System der Selbsthilfegruppen. SHG sind Gruppen von 15 bis 20 Mitgliedern, die sich auf der Basis von Freiwilligkeit zusammenschließen.

Der Prozess der formellen Verlinkung, d.h. der Aufnahme von Geschäftsbeziehungen zu einem MFI oder der Bank, erfolgt gewöhnlich im Rahmen eines Prozesses, der in wenigen Monaten oder über mehrere Jahre durchlaufen werden kann:

- Der primäre Fokus liegt zunächst beim Sparen. Die SHG-Mitglieder entscheiden sich für regelmäßige Sparbeiträge.
- Die Mitglieder erhalten individuell Kredite aus diesen selbst angesparten Mitteln. Der Zweck, die Modalitäten und Zinssätze werden durch die Gruppen selbst festgelegt.
- Die SHG eröffnet ein Sparkonto auf den Namen der Gruppe, um nicht benötigte Mittel anzulegen und sich ggf. für einen Kredit durch das MFI oder die Bank zu qualifizieren.
- Das MFI oder die Bank gibt der SHG einen Kredit, der dann durch die Gruppe für die interne Kreditmittelvergabe genutzt wird.

Die SHG gehen nicht immer durch alle genannten Stadien oder unternehmen teilweise noch Zwischenschritte. Der SHG-Ansatz unterscheidet sich vom Grameen-System dadurch, dass soziale Aspekte der Gruppenmitglieder von größerer Bedeutung sind (die Gruppenanliegen

gehen über das reine Finanzmanagement hinaus) und das Finanzmanagement in den SHG stärker von eigenen Entscheidungen geprägt ist. SHG wirken wie „Mikro-Banken“, die die eigenen Finanzdienstleistungen ausführen. NRO unterstützen lediglich das Management und die Organisation der autonomen Gruppen.

Es gibt eine Reihe von Ausgestaltungsformen dieser zwei Grundmuster. Beide Modelle sind erfolgreich, wobei der SHG-Ansatz entwicklungspolitisch die größeren Möglichkeiten eröffnet. Es gibt aber keine Patentrezepte, d.h., entsprechend den soziokulturellen Rahmenbedingungen sind die jeweiligen Modelle zu betrachten und dann in angemessener Weise auszugestalten.

4.4 Spar- und Kreditgemeinschaften

SHG basieren auf dem Prinzip „gemeinsames Sparen“. Sie stellen Weiterentwicklungen zweier Grundformen dar: „Rotierende Spar- und Kreditgemeinschaften“ (Rotating Savings and Credit Association – RoSCA) und „Sammelnde Spar- und Kreditgemeinschaften“ (Accumulating Savings and Credit Association – ASCA).

Eine RoSCA ist eine Gruppe, die sich für eine bestimmte Zeit zum Sparen verpflichtet. Jedes Mitglied bringt regelmäßig (z.B. monatlich) einen Geldbetrag ein, und reihum bekommt ein Mitglied die gesamte Summe ausgeliehen. Jedes Mitglied bekommt somit eine größere Summe während eines Zyklus einer RoSCA. Der Verwendungszweck ist nicht vorgegeben. Diese Sparmethode ist eine populäre Alternative zu den Risiken, das Geld zu Hause zu verwahren, wo die Familie und Verwandten ggf. Zugang zu den Ersparnissen verlangen. Jede Transaktion wird bei jedem Treffen von allen Mitgliedern gesehen. Da grundsätzlich kein Geld innerhalb der Gruppe verbleibt, ist dieses Modell sehr transparent und einfach strukturiert. Außerdem sind die Risiken aufgrund der zeitlichen Begrenzung (Dauer meistens nicht länger als sechs Monate) limitiert.

ASCA sind zeitlich limitierte, informelle Mikrofinanz-Arrangements. Im Unterschied zu den RoSCA wählen jedoch die Mitglieder einen Vertreter aus, der einen internen Fonds managt. Nach einer vorher bestimmten Zeit (meist sechs bis zwölf Monate) werden alle Kredite zurückgerufen und der Fonds plus die Zinsen unter den Mitgliedern wieder aufgeteilt.

Versuche im Rahmen der EZ, solche Gruppen an das formelle Finanzsystem zu binden, gelangen nur in wenigen Fällen (Care International hatte mit standardisierten ASCA in Afrika einige Erfolge). Der Erfolg hängt eng mit der Finanzierungsquelle zusammen. Wenn Kreditmittel durch Regierungen und internationale Geber finanziert werden, sind die Projekte konsequent erfolglos geblieben. Werden die Kredite hauptsächlich durch die Spareinlagen der Mitglieder finanziert, also keine oder nur in moderatem Umfang externe Finanzierung eingesetzt, ist die Nachhaltigkeit vergleichsweise hoch und es kann zu einer Weiterentwicklung zu SHG mit Zugang zu formalen Krediten kommen.

4.5 Mikrofinanz Plus

Hinter Mikrofinanz Plus verbirgt sich ein Ansatz, der die Verbindung von Finanzdienstleistungen mit weiteren Fördermaßnahmen (non-financial services) unterstützt. Der Ansatz bekam in den letzten fünf Jahren erhöhte Aufmerksamkeit und thematisiert die Bedeutung des Mikrofinanzwesens hinsichtlich der Wirkung auf Armutsbekämpfung.

4

Wissenschaftliche Evaluationen über die Wirkung von Mikrofinanz belegen, dass das Instrument allein nicht zwingend nachhaltig positiv im Sinne der Armutsbekämpfung wirkt. Vielmehr bedarf es einer ergänzenden Unterstützung, um die Menschen in den Entwicklungsländern zielgerichtet zu fördern. Um die arme Bevölkerung zu erreichen, werden z.B. Kredite in Kombination mit anderen Fördermaßnahmen vergeben:

- Investitionsberatung und Förderung gewerblicher Qualifikationen (business skill and entrepreneurship development),
- gesundheitliche Förderung und Präventionsmaßnahmen (health care services),
- Alphabetisierung und Bildung (basic literacy, education),
- soziale Stärkung (social empowerment),
- berufsbildende Maßnahmen (vocational training),
- Ernährungsberatung (nutrition).

Vielfältige Kombinationen sind denkbar. Der Alliance2015-Partner Concern Worldwide arbeitet z.B. in Haiti mit dem MFI Fonkoze (www.fonkoze.org) zusammen. Fonkoze ist Teil eines Weltbank-Programms für die besonders arme Bevölkerung und verbindet die Kreditbereitstellung mit einem Gesundheitsdienst für Frauen.

In der Verbindung von Mikrofinanz mit sozialen Sicherungssystemen entstehen gegenwärtig innovative und wirkungsvolle Modelle mit unterschiedlichen Erfahrungen, wie die Zusammenarbeit zwischen den NRO und MFI/Banken erfolgen kann (Partner-Ansatz, Integrierter Ansatz, Parallel-Ansatz). In solchen Kombinationen kann die spezielle Expertise von NRO besonders synergetisch zur Geltung kommen.

4.6 Gruppenbasierte Versicherungen

Im Bereich der direkten Risikoversorge für Arme gibt es mittlerweile Erfahrungen zu:

- Krankenversicherung
- Altersvorsorge
- Lebensversicherung
- Gebäudeversicherung
- Viehversicherung
- Ernteversicherung
- Kredit-/Lebensversicherung

Es haben sich im Wesentlichen vier verschiedene Optionen entwickelt, wie Mikroversicherungssysteme aufgebaut sein können:

4.6.1 Das Gemeinschaftsmodell

Diese Art der Versicherung knüpft an bestehende Selbsthilfestrukturen an. Solidargemeinschaften bürgen füreinander, indem sie die betreffenden Mitglieder beim Risikoeintritt finanziell unterstützen. Mitunter arbeiten die Gruppen mit Anbietern von Gesundheitsdienstleistungen zusammen, um besondere Konditionen für etwaig anfallende Leistungen für die Mitglieder aushandeln zu können.

4.6.2 Das Genossenschaftsmodell

Spar- und Kreditgenossenschaften oder auch MFI tragen die Verantwortung für Produktentwicklung, Kundenbetreuung und Anspruchsbewertung. Besonders die Absicherung von Kreditnehmern für den Todesfall findet häufig nach diesem Modell statt. Die ausstehende Rückzahlungssumme wird im Unglücksfall vom Kreditgeber ganz oder teilweise getragen und die Familie des Verstorbenen damit entlastet. Mittlerweile bieten auch NRO oder Berufsverbände ähnliche Versicherungsprodukte an.

4.6.3 Das Partner-Agent-Modell

Eine etablierte Versicherung (Partner) kooperiert mit einer lokalen Organisation der Zielgruppe (Agent), die die Bedürfnisse der Bürger kennt und vielleicht schon im Mikrofinanzwesen aktiv ist. Diese institutionelle Option bietet sich vor allem an, wenn wenig Erfahrung im Mikrofinanz- und Mikroversicherungswesen bei der Zielgruppenorganisation vorliegt, weil der jeweilige Partner die Risiken bis zu einem bestimmten Grad abfedert. Große Versicherungsunternehmen wie die Münchener Rück, AXA oder Allianz sind mehr und mehr in dieser Art des Mikroversicherungswesens aktiv.

4.6.4 Das Anbieter-Modell

Hierbei bieten die Versicherer direkt Dienstleistungen (speziell im Gesundheitsbereich) für Gruppen oder auch Einzelpersonen an. Häufigste Versicherer bei dieser Form sind Krankenhäuser und Ärztegemeinschaften, bei denen die Versicherten dann auch direkt behandelt werden.

4.7 Branchless (Mobile) Banking

Der effiziente Aufbau eines Finanzsystems in Entwicklungsländern ist von hohen Kosten für den Anbieter von Finanzdienstleistungen, aber auch für den jeweiligen Kunden geprägt. Das hängt zum einen mit der Besiedlungsdichte (den weiten Entfernungen) und der personalintensiven Betreuung zusammen, zum anderen mit dem geringen Finanzvolumen, das der ländlichen Bevölkerung zur Verfügung steht.

Um auf diese Rahmenbedingungen einzugehen, werden im Mikrofinanzwesen zunehmend neue technologische Möglichkeiten erprobt. Branchless oder Mobile Banking bedeutet den Verzicht auf Filialen und nutzt die folgenden Instrumente.

4

- Geldüberweisungen können über Zahlkarten (postalisch), online (Internet-Banking) oder über Mobiltelefone (Telefon-Banking) erfolgen. Dabei werden für die Kundenidentifikation elektronische Transaktionsnachweise genutzt (Kenia).
- Agenten für Finanzdienstleistungen wie z.B. Postämter oder kleine Verkäufer können für Kunden bestimmte Funktionen wie Bargeldverkehr und Kundenidentifikation vor Ort durchführen (Brasilien).
- Zunehmend kommen auch bereits Geldautomaten auf dem Land (ATM – Automatic Telling Machine) zum Einsatz, an denen Ein- und Auszahlungen vorgenommen werden können.

Insbesondere durch den Mobilfunk-Markt können so zukünftig neue Distributionskanäle erschlossen werden, da in den Entwicklungsländern bereits eine Flächenabdeckung von ca. 80 % erreicht wird. Dadurch können enorme Kosten eingespart und die Verbreitung von Mikrofinanz verbessert werden.

4.8 Kreditkarten

Gerade arme Zielgruppen sind häufig mit unregelmäßigen Einkommenssituationen konfrontiert, die sich durch die landwirtschaftlichen Produktionszyklen und durch saisonale Erwerbstätigkeit ergeben. Einfache Kreditmöglichkeiten zur Überbrückung finanzieller Engpässe sind für sie deshalb von großem Nutzen.

Im Rahmen des Wiederaufbaus nach der Tsunami-Katastrophe 2004 wurde von der indischen Partnerorganisation PAD (People's Action for Development) ein Kreditkartensystem in der Projektregion in Tamil Nadu eingeführt. Das System „Family Security Card“ orientiert sich am gängigen Kreditkartensystem. Pro Familie können Waren und Dienstleistungen bis zu umgerechnet 20 Euro bei lokalen Händlern bargeldlos bezogen werden. Die Verwaltung der zinsfreien Kredite (Ausgabe der Karten, Prüfung der Händlerforderungen, Begleichung der Rechnungen, Verhandlungen mit den Händlern) liegt bei Selbsthilfegruppen. Durch die Kreditkarten werden speziell marginalisierte Familien in die Lage versetzt, bei Krankheit, ausbleibendem Verdienst und sonstigen Notfällen ausreichend Waren und Dienstleistungen auf Kredit zu erhalten. Mithilfe dieses Instruments wird die Abhängigkeit von Geldverleihern vermindert und die Wahrnehmung von armen Frauen als Teilhaberinnen des ökonomischen Kreislaufes im Dorf gefördert.

CHECKLISTE FÜR MIKROVERSICHERUNGSPROJEKTE

Folgende Fragen sollten bei einer ersten Prüfung der Umsetzungsmöglichkeiten von Mikroversicherungsansätzen Berücksichtigung finden:

- Sind die ökonomischen Rahmenbedingungen hinreichend stabil?
- Besteht ein Mindestmaß an politischer Stabilität?
- Ist die Rechtslage klar und förderlich?
- Vermindert die Innovation die Vulnerabilität der einkommensschwachen Haushalte?
- Erkennt die Zielgruppe die Risiken und die Notwendigkeit der Sicherung?
- Ist das Prinzip der Versicherung (Risiko-Pooling, Solidarität) bekannt und akzeptiert?
- Ist die Zahl der Versicherten groß genug?
- Sind die Versicherungsnehmer in der Lage (und bereit) die Beiträge regelmäßig zu entrichten?
- Sind die Konditionen und Leistungen an den Lebensumständen ausgerichtet?
- Ist das erforderliche Know-how im Managementbereich vorhanden?
- Besteht ein ausreichendes Vertrauensverhältnis zum Anbieter und zur eigenen Organisation?
- Gibt es Rückversicherungsmöglichkeiten?
- Existieren Informationen über die durchschnittliche Schadenshöhe und die Eintrittswahrscheinlichkeit der versicherten Risiken?
- Wie werden unberechtigte Leistungsforderungen vermieden?
- Wie können Transaktions- und Verwaltungskosten niedrig gehalten werden?
- Können Rücklagen sicher und rentabel angelegt werden?

2

CGAP GRUNDSÄTZE FÜR EZ-ORGANISATIONEN UND GEBER IM BEREICH MIKROFINANZ

Von der Consultancy Group to Assist the Poor (CGAP – ein Konsortium aus 29 bi- und multilateralen EZ-Organisationen, die im Mikrofinanzbereich arbeiten) wurden folgende richtungsweisende Grundsätze für EZ-Organisationen und Geber definiert (CGAP, Pink Book 2004):

1. Arme brauchen verschiedene Finanzdienstleistungen wie z.B. Sparangebote, Versicherung und Geldtransfer, und nicht nur Kredite.
2. Mikrofinanz ist ein bedeutsames Instrument der Armutsbekämpfung. Arme Haushalte nutzen Finanzdienstleistungen, um Einkommen zu verbessern, Kapital zu bilden und sich gegen Notfälle abzusichern.
3. Bei Mikrofinanz handelt es sich um den Aufbau eines Finanzsystems, zu dem Arme Zugang haben. Mikrofinanz entfaltet sein volles Potenzial, wenn das Mikrofinanzwesen in ein nationales Finanzsystem integriert ist.
4. Mikrofinanz muss wirtschaftlich tragfähig sein, wenn es Arme dauerhaft und breitenwirksam erreichen will.
5. Bei Mikrofinanz handelt es sich um den Aufbau von dauerhaften lokalen Finanzinstitutionen, die Sparvermögen mobilisieren, um es für die Kreditvergabe zu nutzen, und die neben Kreditleistungen auch andere Finanzdienstleistungen anbieten.
6. Mikrokredit ist nicht immer das beste Entwicklungsinstrument, besonders dann, wenn es sich um besonders verarmte Menschen ohne Rückzahlungspotenzial handelt.
7. Zinsobergrenzen sind kontraproduktiv, da sie letztendlich den Zugang der Armen zu Finanzdienstleistungen einschränken.
8. Die Aufgabe des Staates besteht nicht in der direkten Vergabe von Finanzdienstleistungen, sondern in der Schaffung geeigneter ordnungspolitischer Rahmenbedingungen zur Förderung und Stärkung des Mikrofinanzwesens.
9. Gebermittel sollten nicht zu privatwirtschaftlich eingesetzten Mitteln in Konkurrenz stehen, sondern komplementär und nur temporär eingesetzt werden, und zwar mit dem Ziel, dass sich die Empfängerinstitution (z.B. MFI) schließlich selbst am privaten Finanzmarkt bedienen kann.
10. Der kritischste Engpass bei MFI und MF-Programmen sind die institutionelle Stärke und die Qualifikation der Führungskräfte. Private und öffentliche Geber sollten sich daher verstärkt auf das Capacity-Building konzentrieren.
11. Die soziale und finanzielle Wirkungsbeobachtung im Rahmen einer systematischen Berichterstattung ist wichtiger Bestandteil erfolgreicher Mikrofinanzprogramme.

INFORMATIONSQUELLEN

Allgemeine Informationsseiten mit weiterführender Literatur:

- **Consultive Group to Assist the Poor:** www.cgap.org
- **CGAP Dokumentationszentrum:** www.microfinancegateway.org
- **Instrumente CGAP:** www.microfinancegateway.org/resource_centers/technology
- **CGAP Resource Centers:** www.microfinancegateway.org/section/resourcecenters
- **MIX – Microfinance Information eXchange** MFI Berichterstattung: www.themix.org
- **Planet Rating** MFI-Analysen: www.planetrating.com
- **ADP Asian Development Bank:** www.adb.org/Documents/Policies/Microfinance/default.asp
- **FAO:** www.fao.org/ag/ags/subjects/en/ruralfinance/index.html
- **FAO Rural Finance Learning Center:** www.ruralfinance.org
- **ILO:** www.ilo.org/public/english/employment/finance/index.html

Finanzierungen und Fonds:

- **Mix Market** Plattform mit weltweiten Informationen über MFI, öffentliche und private Fonds, die in MF investieren, MFI-Netzwerke, Ratingagenturen und externe Evaluierer, Beratungsfirmen und Regierungsagenturen: www.mixmarket.org

Infos zu kompetenten MF-Fonds, z.B.:

- **OIKO Credit:** www.oikocredit.org
- **Triodos Bank:** www.triodos.com
- **Grameen Bank:** www.grameen-info.org
- **Brac:** www.brac.net

Mikrofinanz Plus:

- **Seep** Studie zu Mikrofinanz Plus:
www.communities.seepnetwork.org/edexchange/node/313
- **Freedom from Hunger** innovative Organisation in der Umsetzung von MF Plus:
www.freedomfromhunger.org
- **Freedom from Hunger** Erfahrungen MF Plus:
<http://www.ffhtechnical.org/resources/microfinance-health>

Gender und Mikrofinanz:

- **Linda Mayoux:** www.genfinance.info

3

Weiterführende Informationen zu Mikroversicherungen:

- **Micro Insurance Academy:** www.microinsuranceacademy.org
- **Micro Insurance Network:** www.microinsurancenetwork.org
- **Micro Insurance Centre:** www.microinsurancecentre.org
- **Access to Insurance Initiative:** www.access-to-insurance.org
- **Münchener Rück Stiftung:** www.microinsurancecompendium.org

Kompetente Partner der Welthungerhilfe bezüglich Mikrofinanz und SHG-Förderung, z.B.:

- **Myrada:** www.myrada.org
- **OUTREACH:** www.outreachindia.org
- **Apmas:** www.apmas.org
- **Sa-Dhan:** www.sa-dhan.net
- **Bina Swadaya:** www.binaswadaya.org
- **Alliance2015-Partner:** www.alliance2015.org
- **Concern:** www.concern.net
- **HIVOS:** www.hivos.nl, triodus.com
- **ACTED:** www.oxusnetwork.org

Welthungerhilfe, Sparkasse KölnBonn, BLZ 370 501 98, Konto 1115

Deutsche Welthungerhilfe e.V., Friedrich-Ebert-Straße 1, D-53173 Bonn, Tel. +49 (0)228 2288-0, Fax +49 (0)228 2288-333, www.welthungerhilfe.de