

Die neuen Mikrofinanz-Institutionen in Osteuropa

von Manfred Nitsch, Berlin

Das Geld- und Finanzwesen ist das Herzstück jeder Marktwirtschaft, und deshalb bestimmen die Reformen des Bankwesens in Osteuropa und den anderen Ländern des früheren Realsozialismus weitgehend Erfolg oder Misserfolg der Transformation. Die geldwirtschaftliche Logik von Allokation und Akkumulation kann sich ohne ein funktionsfähiges Bankwesen nicht durchsetzen. Und wie Lateinamerika zeigt, muss Kapitalismus keineswegs automatisch zu allgemeinem Wohlstand und Demokratie führen. Es kommt sehr stark darauf an, wie das Finanzwesen organisiert ist und wie es funktioniert. So waren die Banken in Osteuropa denn auch vom Anfang der Transformation an Anlaufstellen und *counterparts* für Kreditlinien und Beratungsleistungen der westlichen Regierungen und ihrer intergouvernementalen Banken vom Typ der Weltbank (inklusive ihrer Beteiligungsgesellschaft *International Finance Company – IFC*) und der *European Bank for Reconstruction and Development (EBRD)*, häufig als „Osteuropa-Bank“ bezeichnet) und auch ihrer eigenen Staatsbanken wie etwa der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), der Deutschen Entwicklungsgesellschaft (DEG) und der *Nederlandse Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden (FMO)*. Vor allem auf dem Balkan hat sich die Europäische Union (EU) mit all ihren Agenturen überdies stark engagiert. Aber auch die Privatbanken, die Sparkassen und die Kreditgenossenschaften bemühten sich bald um Partner, gründeten *joint ventures* und vergaben Kredite, und schließlich entstanden – vor allem in den USA – eine große Zahl von Fonds für bestimmte Länder und Zielgruppen in Osteuropa, die häufig bei der Kreditvergabe eher an die Erfahrungen von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) mit Rotationsfonds in der Entwicklungszusammenarbeit anknüpften als an klassische Bankgeschäfte. Typischerweise wurden für die Beratung (*technical assistance – TA*) der Partner Consulting-Firmen unter Kontrakt genommen, und dabei hatten häufig diejenigen einen Wettbewerbsvorteil, die bei Aufbau und Reform von Finanzsystemen, Banken und Fonds aller Art in Entwicklungsländern Erfahrungen vorweisen konnten.

Auf diese Weise bin ich auch selbst mit den Bankenreformen in Osteuropa in Kontakt gekommen, denn seit vielen Jahren arbeite ich über die Entwicklungsbanken in Lateinamerika und ihre Förderung durch die internationalen und bilateralen Geber. Bei diesem Schwerpunkt in Forschung, Lehre und Politikberatung kooperiere ich seit ihrer Gründung eng mit der Internationalen Projekt Consult GmbH (IPC; siehe auch deren Website www.ipcgmbh.de) in Frankfurt/M. zusammen. Mit der Zunahme der Aufträge in Osteuropa erweiterte sich deren Arbeit von Lateinamerika und den anderen Dritte-Welt-Regionen nach Russland und in die anderen Nach-

folgestaaten der Sowjetunion sowie auf den Balkan. Bei Berlin-Besuchen und Berichten von ehemaligen Studierenden ging es jetzt nicht mehr nur um El Salvador oder Peru, sondern auch um die Ukraine, Bosnien oder Moldova.

Die Erfahrungen mit der Umstrukturierung von existierenden Banken und mit der Neugründung von Finanzinstitutionen aller Art waren in Osteuropa sehr gemischt. Häufig waren als „Banken“ firmierende Institutionen de facto Abteilungen von weiterhin existierenden staatlichen oder neu gegründeten privaten Großbetrieben oder von Ministerien; die Privatisierungen hatten bekanntermaßen auch nicht nur ehrbare und effiziente Kaufleute ins Top-Management gebracht, und die Währungskrisen und Staatskonkurse taten ein Übriges, um den Aufbau eines funktionsfähigen Bankwesens zu behindern. An die Versorgung der neu entstandenen privaten mittelständischen, kleinen und Kleinstbetriebe mit Finanzdienstleistungen dachte kaum eine der „transformierten“ oder neu entstandenen Banken. Die internationalen Förderinstitutionen setzten zunächst mit Kreditprogrammen und TA-Beratern darauf, entsprechende Abteilungen aufzubauen, und dies ist auch derzeit noch die vorherrschende Strategie. Häufig ließen sich diese Banken jedoch auch durch Geld und gute Worte nicht zur Aufnahme des Kleinkundengeschäfts bewegen. Gründe für die Schwierigkeiten mit dem *downscaling* liegen in der Kredittechnologie ebenso wie in der *corporate identity* der Bank als ganzer, und zuweilen wollen sie auch ihr gerade vielleicht erreichtes *rating* als Bank mit seriösen (sprich: großen) Kreditnehmern nicht gefährden. Auf der anderen Seite kamen und kommen die NGO-Fonds meist über eine kleine Gruppe von betreuten Firmen nicht hinaus, und ihr *upgrading* scheitert – wie auch häufig in Lateinamerika und anderswo – daran, dass NGOs und auch Selbsthilfegruppen von ihrer Struktur und ihrem Selbstverständnis her meist nicht auf die professionelle Bedienung einer Massenkundschaft hin orientiert sind, – und nichts anderes bedeutet *banking* für und mit den breiten Bevölkerungsschichten in einer Marktwirtschaft. Schließlich gab es auch im Beratergeschäft schwarze Schafe, und so begannen die westlichen Finanziers nach herben Verlusten und schlechten Erfahrungen gemeinsam mit kompetenten Partnern vor Ort und mit verlässlichen *consultants* die Suche nach einer Alternative, wie sie dann in den letzten Jahren und Monaten mit speziellen Banken für Klein- und Kleinstunternehmen, sogenannte Mikrofinanz-Institutionen oder *Micro Enterprise Banks*, gefunden wurde.

Zunächst in Albanien und dann beim Wiederaufbauprogramm für Bosnien ergab sich die Konstellation, dass KfW und IFC von den *consultants*, die sich um die TA-Aufträge bewarben, eine Kleine-Leute-Bank aufzubauen,

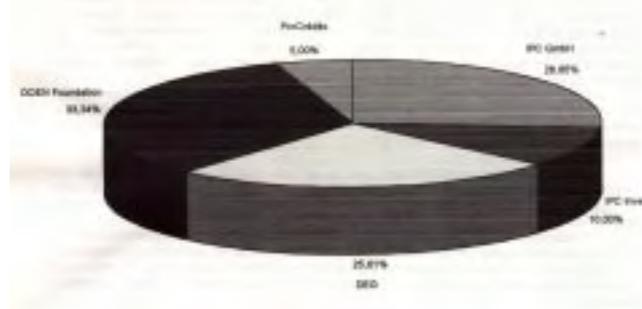
verlangten, dass sie nicht nur beraten, sondern auch mit einem Management-Vertrag für die Anfangsjahre das Top-Management stellen und sich darüber hinaus auch noch am haftenden Kapital beteiligen sollten. So übernahm die IPC bei der Gründung der MEB Banka in Sarajevo 30 % des Gesellschaftskapitals und startete damit einen neuen Typ von Finanzinstitution. *Starting from scratch* war eine Alternative zum *downscaling* und *upgrading* geworden. Die Anreizstruktur sieht dabei aus der Sicht des Auftraggebers so aus, dass die Consulting-Firma sich nicht mehr damit herausreden kann, der lokale *counterpart* habe nicht kooperiert, und dass sie allen Grund hat, während der begrenzten Zeit des TA-Vertrages die neue Bank profitabel zu machen. Dafür wiederum ist das Training der einheimischen Mitarbeiter und Manager wichtig, weil auch der Management-Vertrag mit der Consulting-Firma zeitlich auf wenige Jahre befristet ist. Für die *consultants* wird die leidige Erfahrung vermieden, tauben Ohren zu predigen oder – schlimmer noch – gefeuert zu werden, wenn sie Unregelmäßigkeiten oder Inkompetenz beim *counterpart* aufdecken.

In dieser Zeit war *Microfinance* für Entwicklungsländer und für die Armutsbekämpfung allgemein durch die *Grameen Bank* in Bangladesh, aber auch für andere Institutionen in den verschiedensten Ländern der Welt, zu einem großen Thema geworden. Professor Yunus, der charismatische Gründer und Leiter der *Grameen Bank*, hatte eine 100-Millionen-Kreditnehmer-Kampagne ins Leben gerufen und mit vielen anderen Begeisterten einen *Microcredit Summit* mit Hillary Clinton in Washington initiiert. James Wolfensohn versprach als Präsident der Weltbank am 7. Februar 1997 bei der Schlusszeremonie dieses Gipfels, sich dafür einzusetzen, dass zusätzlich bis 2005 100 Millionen Familien auf der Welt in den Genuss von Mikrokrediten kommen sollten, und er sagte das aktive Engagement der Weltbank dafür zu. Zuvor war die Weltbank-Gruppe als Finanzier von Mikrofinanz-Programmen und -Institutionen kaum in Erscheinung getreten, so dass die Zusage für diesen *donor* tatsächlich eine Wende markierte. Die Umsetzung geschah relativ zügig, unter anderem durch die Beteiligung der IFC an einer ganzen Reihe von Mikrofinanz-Institutionen, und so konnte Wolfensohn bei seinem offiziellen Besuch in Georgien im Juni 1999 bereits die *Microfinance Bank of Georgia (MBG)* besichtigen, die einen Monat zuvor mit Beteiligungen von KfW, FMO, IMI und IFC sowie georgischen Geschäftsbanken eröffnet worden war.

Seitens der IPC begab man sich auf die Suche nach Partnern für die Gründung einer Beteiligungsgesellschaft, denn eine junge Consulting-Firma verfügt ja nicht über einen Kapitalstock, aus dem in größerem Umfang Beteiligungen finanziert und gehalten werden können. Als erste zeigten die leitenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter Interesse, sich mit eigenen Ersparnissen zu beteiligen und damit auch persönlich ihren Glauben an die Machbarkeit von gleichzeitig zielgruppenorientierten und gewinnerzielenden Mikrofinanz-Institutionen unter Be-

weis zu stellen; sie bildeten die *IPC Invest* als Gesellschaft bürgerlichen Rechts. Weitere Partner waren die DEG, die – ähnlich wie die Weltbankgruppe – ihr neues Mikro-Engagement unter Beweis stellen wollte, und die holländische DOEN-Stiftung, die eine gemeinnützige Lotterie zugunsten von Entwicklungs- und Öko-Projekten betreibt. Schließlich beteiligte sich auch die bolivianische NGO ProCrédito, welche mit Unterstützung der deutschen Entwicklungshilfe und der IPC während der 1980er und 90er Jahre in Bolivien die Mikrofinanz-Institution *Banco Caja Los Andes* aufgebaut hatte und jetzt noch maßgeblich an ihrer Leitung beteiligt ist. Die Internationale Micro Investitionen AG (IMI) wurde 1998 gegründet, und ich wurde als eines der Mitglieder des akademischen Beirats der IPC in den Aufsichtsrat berufen. Derzeit beträgt das Kapital von IMI 12 Mio. DM; wahrscheinlich wird es noch im Laufe des Jahres 2000 auf 20 Mio. aufgestockt, denn die Zusammenarbeit mit der Weltbank verläuft so positiv, dass sich die IFC bei der nächsten Kapitalerhöhung beteiligen wird und damit in Zukunft eine ganze Reihe weiterer Projekte realisiert werden können.

IMI Aktionäre (31.01.00)



Bislang sind den Engagements in Bosnien, Albanien und Georgien Beteiligungen in Moldova, Rumänien und dem Kosovo gefolgt (vgl. Tabelle; siehe auch die Website www.imi-ag.de), außerhalb von Osteuropa darüber hinaus in Bolivien (an der *Caja Los Andes*) und Haiti. Fest beschlossen sind die Investitionen in Banken oder sonstige Finanzinstitute in der Ukraine, Nicaragua und El Salvador. In Bulgarien, auf den Philippinen, in Mosambik, Paraguay und Ghana sind ebenfalls in den nächsten Monaten Beteiligungen geplant. Weitere Partner sind fast immer die IFC und die KfW, häufig auch DOEN und FMO, in Osteuropa darüber hinaus die EBRD der Western Newly Independent States Fund und im Kosovo zum ersten Mal mit der Commerzbank auch eine große international tätige Geschäftsbank (wegen der komplizierten völkerrechtlichen Bedingungen sind IFC, EBRD und KfW hier nur indirekt beteiligt). Die Erfahrungen mit lokalen Partnern sind unterschiedlich; in Haiti handelt es sich um eine Geschäftsbank, die ihr Kleinkundengeschäft mit ausländischer Unterstützung auslagern möchte; in Bosnien ist die lokale Partnerbank in Skandale verwickelt gewesen und geschlossen worden; in Georgien klappt die Kooperation mit einer lokalen Geschäftsbank, die knapp 20%

hält, gut; und in Bolivien und El Salvador sind zielgruppen-nahe NGOs beteiligt, die seit langem mit der IPC zusammenarbeiten.

Russland stellt in diesem Zusammenhang einen Sonderfall dar. Der *Russia Small Business Fund (RSBF)* der EBRD mit seinen *downscaling*-Projekten war bis zur Finanzkrise über eine ganze Reihe von Banken geleitet worden, die in große Schwierigkeiten gerieten oder sogar in Konkurs gingen. Das RSBF-Portfolio konnte jedoch zum Teil gerettet und in eine neue Spezialbank, die KMB Bank, eingebracht werden. Weil die EU, die hier die TA bereitstellt, nicht zulässt, dass sich *consultants* an den von ihnen beratenen Firmen beteiligen, sind zwar IPC und IMI nicht beteiligt, aber die IPC hat einen Management-Vertrag erhalten und stellt das Top-Management, das sich derzeit mit großem Elan um die Konsolidierung und den weiteren Auf- und Ausbau bemüht.

Der Schlüssel für den Erfolg dieser Mikro-Banken liegt in ihrer Finanztechnologie, die über viele Jahre in verschiedenen Ländern getestet worden ist und sich bewährt hat: Kleine, kurzfristige Kredite zu Marktkonditionen für private Klein- und Kleinstunternehmen, die nach oben bis zum Mittelstand gehen können. Keine „Förder“-Kredite mit Zinsverbilligung, keine Gruppenkredite (wohl aber Besicherung durch Bürgschaften), keine Gründungsdarlehen und keine Vollfinanzierung von Investitionsprojekten, weil die Marktzinsen in den schwierigen Ländern, von denen hier die Rede ist, nun einmal so hoch sind, dass ein seriöses Unternehmen kaum entsprechende Bruttoprofite erzielen kann. Daneben sind Spar- und Sichtdepositen sowie der Zahlungsverkehr wichtig, – in Osteuropa mit seinen vielfältigen internationalen Beziehungen – auch zum Ausland. Wo es eine Tradition des Besitzes von Goldschmuck gibt, wie beispielsweise in Georgien, hat sich der Goldpfandkredit ebenfalls sehr schnell durchgesetzt. Es kommt also für die Detailplanung sehr stark auf die lokalen Bedingungen an. Als Zielgruppe werden generell kleine Leute angesprochen, die normalerweise keinen Zugang zum formellen Finanzmarkt haben und deshalb auf informelle Geldverleiher mit ihren meist sehr teuren, dafür aber schnell verfügbaren und formell wenig abgesicherten Krediten angewiesen sind. Auch familiäre Finanziers sind häufig nicht so billig, wie es auf den ersten Blick aussieht, denn sie tendieren dazu, Kleinbetriebe von Verwandten als Versicherungen zu betrachten und bei Krankheit oder sonstigen Notfällen ihre Vorschüsse zurückzufordern oder sonstige massive Leistungen zu verlangen. Seitens der Mikro-Banken wird als Anreiz zur Rückzahlung einerseits mit sehr schnell einsetzenden Sanktionen gedroht, wegen der relativ kleinen Beträge und der prekären Rechtspflege jedoch weniger mit gerichtlichen Schritten als mit der Wegnahme des zur Sicherheit übereigneten Fernsehers o.ä. Auch der rasche Rückgriff auf Bürgen und deren Vermögen hat sich als recht wirksam erwiesen. Im Grunde ist aber der einzig nachhaltige Grund, warum Kredite zurückgezahlt werden, die Gewissheit, im Bedarfsfall wieder ein Darlehen

zu erhalten. Deshalb sind das Hausbank-Prinzip und die Belohnung von Vertragstreue durch Beschleunigung der Verfahren, die Erhöhung des Kreditrahmens, die Senkung der Kosten, die Verleihung der „Goldenen Kundenkarte“ usw. wichtige Geschäftsgrundsätze.

Zur Treue gehören zwei: auch die Finanzinstitution muss für die kontinuierliche Betreuung durch einen verantwortlichen Kreditsachbearbeiter sorgen, und sie darf kein „Verfallsdatum“ an ihre Tür heften, wenn sie glaubwürdig sein will. Deshalb macht IMI aus guten Gründen das übliche Verfahren der Entwicklungsbürokratien nicht mit, die noch aus den Dekolonisierungszeiten und ihrer damals zweifellos gerechtfertigten „-ization“-Politik her nur auf Zeit tätig werden und ihre „Projekte“ spätestens nach soundsoviel Jahren „übergeben“. Dadurch lassen diejenigen, die sich mit Armutsbekämpfung und Umweltschutz abgeben, die Länder und Partner mit denen sie arbeiten, immer wieder im Stich, während alle anderen Akteure der Globalisierung permanent präsent bleiben. Was das für die jeweiligen lokalen *counterparts* und für die gesellschaftliche Machtbalance bedeutet, lässt sich leicht ausmalen. Vielleicht ist es an der Zeit, sich generell über die Verstärkung der internationalen Beziehungen mit entwicklungspolitischen Charakter und über das Einmünden von entsprechenden Projekten in Partnerschaften Gedanken zu machen.

Die neuen Mikrofinanz-Institutionen in Osteuropa sind also eingebettet in eine größere globale Bewegung in Richtung Marktwirtschaft von unten, und ihre ersten Erfolge lassen auf Breitenwirkung hoffen. Sie stellen aber kein Patentrezept zur Absicherung der Transformation oder zur Überwindung von Armut und zur Schaffung von Arbeitsplätzen dar. Finanzdienstleistungen sind nur ein Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung unter vielen anderen, – aber man muss sie sich nur einmal wegdenken, um ermessen zu können, wie wichtig sie eben doch für die Allokation wie für die Akkumulation sind.

Manfred Nitsch ist Professor für Volkswirtschaftslehre/Politische Ökonomie Lateinamerikas am Fachbereich Wirtschaftswissenschaft/Lateinamerika-Institut der FU Berlin und Mitglied des Aufsichtsrats der Internationalen Micro Investitionen AG (IMI), Frankfurt/M.

HERWIG ROGGMANN

Rechtsfragen der deutschen Einheit

Studienmaterialien zur Einführung

Arbeitspapiere des AB Recht und Wirtschaft
des Osteuropa-Instituts, 2000, Heft 10, 126 Seiten