

Ingo Ritz

Und wenn die Kuh stirbt?

Kritik an Mikrokrediten in Bangladesch führt zu Repression gegen NROs

Die Frauen, die an Spar- und Kreditprogrammen teilnehmen wollen, organisieren sich in Gruppen mit 15 bis 40 Mitgliedern. Auf ihren regelmäßigen, meist wöchentlich stattfindenden Treffen spart jedes Mitglied zwischen 2 und 15 Cent – das ist verpflichtend. Die Kundinnen bilden Rücklagen für Notzeiten und Eigenkapital für Investitionen. Gleichzeitig gibt dies den Kredit gebenden Institutionen die Sicherheit, dass es sich um zuverlässige Kundinnen handelt.

Wenn eine Gruppe einige Monate gespart hat, erhalten die ersten Mitglieder Kredite. Anfangs liegen sie zwischen 15 und 50 Euro. Die Frauen investieren den Kredit z.B. in mehrere Hühner für 15 Euro oder in eine Milchkuh für 50 Euro. Eier oder Milch werden verkauft, die Frauen erwirtschaften ein Einkommen. Innerhalb eines Jahres muss der Kredit mit 12 bis 15 Prozent Zinsen zurückgezahlt werden. Wem dies gelingt, erhält den nächsten Kredit. Mit jedem Kredit kann die Kredithöhe steigen, auf bis zu 300 Euro. Jede Frau hat eine Art Sparbuch, in dem alle Ersparnisse und Rückzahlungen eingetragen werden. Zentrales Element für die hohe Rückzahlungsquote, die bei 92 Prozent

oder mehr liegt, ist der Gruppendruck: Wenn eine Frau in einer Gruppe nicht zurückzahlt, erhalten die anderen keinen Kredit.

Gewinner sind die Tower-NROs

Nach ihrem Aufkommen in den 80er und 90er Jahren wurden die Mikrofinanz-Institutionen hoch gelobt, doch in den vergangenen Jahren wurde die Kri-

tik immer lauter, dass die eigentlichen Gewinner die Nichtregierungsorganisationen (NRO) seien: Große Gebäude und teure Autos der NROs stechen ins Auge. In der Hauptstadt Dhaka scheint es geradezu einen Wettbewerb gegeben zu haben, welche NRO das höchste Gebäude besitzt. Es wird von "Tower-NROs" gesprochen. Die größte NRO BRAC hat den Wettbewerb mit ihrem 20-stöckigen Bürohochhaus gewonnen.



Bevor die Kritikpunkte beschrieben werden, zunächst die Erfolge:

1. Wer benachteiligte Frauen in den Dörfern fragt, was sie am nötigsten brauchen, erhält meist eine eindeutige Antwort: Kredite. Kapital ist für die armen Bevölkerungsschichten knapp und unvorstellbar teuer – Geldverleiher nehmen zwischen 10 und 20 Prozent Zinsen pro Monat. Normale Banken vergeben an die Frauen keine Kredite. Denn die Frauen können keine Sicherheiten nachweisen. Und die Beträge, die sie sich leihen, sind viel zu niedrig, um die Kosten der Bank zu decken.

Doch das Kapital wird dringend gebraucht: Es gibt im ländlichen Bangladesch relativ risikoarme Investitionsmöglichkeiten, die eine hohe Rendite abwerfen, wie die erwähnte Hühnerhaltung. Dadurch steigen die Einkommen vieler Frauen – allerdings nicht aller. Außerdem steht mehr Kapital für kurzfristige Ausgaben zur Verfügung, z.B. für die medizinische Versorgung.

2. Durch die Kleinkreditprogramme haben sich die sozialen Indikatoren für viele der Frauen verbessert: Mit dem gestiegenen Einkommen und der Einbindung in die Gruppe hat sich die Ernährungssituation und die Gesundheitsversorgung verbessert und mehr Kinder gehen zur Schule. Von den Frauen wird häufig auch erwähnt, dass sie von ihren Ehemännern weniger geschlagen werden. Denn die Männer befürchten, dass in der Gruppe darüber gesprochen wird. Viele Frauen in den Gruppen haben deutlich an Selbstbewusstsein gewonnen. Wer eine Gruppe in ihrer Gründungsphase besucht und dann fünf Jahre später wieder, der kann kaum glauben, dass die ehemals so schüchternen Frauen nun klar und deutlich Unrecht und ihre Forderungen und Ziele benennen.

3. Die Mikrofinanz-Angebote sind sehr einfach strukturiert. Das System bietet klare Anreize für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wie für die Institution. Das ist ein entscheidender Vorteil gegenüber vielen anderen, sehr komplexen Entwicklungsprojekten. Der Ansatz baut nicht auf idealistischen Annahmen auf, sondern setzt pragmatisch auf die Interessen der Beteiligten.

4. Nach Überwindung der Anlaufphase, die durch Subventionen zu überbrücken ist, kann das System sich selbst

tragen. Die Kosten für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter werden durch die Zins-Einnahmen gedeckt. Deshalb ist eine Ausweitung der Mikrofinanz-Programme auf sehr viele Personen möglich, ohne dass immer wieder neue externe Zuschüsse benötigt werden. Damit ist das System nachhaltig und die NROs sind weniger abhängig von ihren Geldgebern.

Die Kritik wächst

Doch gerade wegen des letztgenannten Erfolgs wächst die Kritik an der Grameen-Bank und den Mikrofinanz-Programmen der NROs. In Bangladesch wird vor allem die Höhe der Zinsen

Kaum erwähnt werden jedoch die Verliererinnen. Was passiert, wenn die Milchkuh stirbt? Versicherungssysteme hierfür sind kaum vorhanden. Zurück bleiben verschuldete Familien, die immer höhere Kredite aufnehmen müssen, um die vorherigen zurückzuzahlen.

beanstandet. Denn die Berechnung der Zinsen auf das Anfangskapital kann bei einem Zinssatz von 15 Prozent auf reale Kosten von 30 Prozent pro Jahr hinauslaufen. Allerdings ist es wegen der hohen Rendite der finanzierten Projekte möglich, diese hohen Zinsen zu bezahlen. Und der hohe Zinssatz ist notwendig, um die Inflation auszugleichen und die bis in die Dörfer reichenden Strukturen zu finanzieren.

Die wirklich substanziellen Kritikpunkte liegen deshalb woanders:

1. Viele Frauen profitieren von den Programmen, andere haben geringe Einkommenssteigerungen. Kaum erwähnt werden jedoch die Verliererinnen. Was passiert, wenn die Milchkuh stirbt? Versicherungssysteme hierfür sind kaum vorhanden. Zurück bleiben verschuldete Familien, die immer höhere Kredite aufnehmen müssen, um die vorherigen zurückzuzahlen. Das ist zwar gegen die Regeln, doch auf diese Weise werden Rückzahlungsquoten von 98 Prozent und mehr erreicht. Natürlich können nicht alle Investitionen erfolgreich sein.

Doch es muss überlegt werden, wie die Schäden und Risiken ökonomisch sinnvoll begrenzt werden können. Der Aufbau von Versicherungssystemen für Vieh, wie es sie in Indien bereits gibt, zählt genauso dazu wie ein verbessertes Impfsystem für das Vieh.

2. Das ärmste Viertel der Bevölkerung wird durch Mikrofinanzprogramme kaum erreicht: Witwen, alleingelassene Frauen, Frauen, deren Mann behindert ist, oder Bettlerinnen werden erst gar nicht in die Gruppen aufgenommen. Sie sind sozial ausgegrenzt und wirtschaftlich zu schwach. Sie können nicht, wie im Grameen-Modell vorgesehen, wenige Wochen nach der Kreditvergabe mit der Rückzahlung beginnen. Zuerst muss die Investition Gewinne abwerfen. Auch das regelmäßige Sparen, das im Grameen-Modell verpflichtend ist, können sie nicht garantieren. Und häufig sind diese Frauen so sehr mit dem täglichen Überleben beschäftigt, dass sie an den Treffen der Gruppen gar nicht regelmäßig teilnehmen können.

Mehrere NROs und die Grameen-Bank haben dieses Problem in den vergangenen Jahren endlich erkannt. Letztere hat ein Modell für Bettler eingerichtet. BRAC hat 2002 ein Subventionsmodell für 70.000 Frauen gestartet. Die deutsche NRO NETZ unterstützt mit Ko-Finanzierungen des BMZ und der hessischen Landesregierung Programme drei kleinerer und mittlerer NROs, in denen Ansätze für derzeit 4.400 extrem arme Frauen in die Praxis umgesetzt werden.

Ziel ist es, das Grameen-Modell auf die Situation der Ärmsten anzupassen. Die Spar-Rate wird flexibel gehandhabt und die Rückzahlung des Kredites beginnt erst, wenn die Investition Einnahmen abwirft. Dabei sollten die Stärken des Grameen-Modells bewahrt werden, ein ökonomisch sinnvolles Anreizsystem muss bestehen bleiben. Zusätzlich können Verbindungen zu staatlichen Institutionen wie dem Veterinäramt aufgebaut werden, um die Impfung der angeschafften Tiere zu gewährleisten.

3. Die traditionellen Kredit-Programme sind nicht partizipativ, fördern nicht den Aufbau von Selbsthilfe-Organisationen und führen nicht zu einem politischen Wandel: Denn die Regeln sind starr und gelten in jedem der 47 836 Dörfer, in denen die Grameen-Bank arbeitet. In vielen NROs kommen die Frauen

zu den Gruppentreffen ausschließlich, um die finanziellen Transaktionen zu tätigen. Und die Gruppen sind abhängig von den Mikrofinanz-Institutionen. Der ursprüngliche Ansatz der NROs, die Machtstrukturen in den Dörfern zu ändern, ist mit dem Finanzdienstleistungsangebot, das mittlerweile die Arbeit der meisten NROs beherrscht, nicht zu schaffen. An einem wichtigen Punkt gibt es jedoch gesellschaftliche Erfolge: Die Stellung vieler Frauen in ihrer Familie und in der Gesellschaft hat sich verändert.

Staatliche Repression gegen NROs

Die Regierung Bangladeschs nimmt die Kritik an den NROs als Vorwand für Repressionen, welche die Zukunft des ganzen Sektors gefährden. So sollte in populistischer Manier ein Höchstsatz für die Zinsen eingeführt werden. Dann wurde ein Vorschlag für eine neue NRO-Gesetzgebung ins Parlament eingebracht, die die Autonomie der NROs drastisch eingeschränkt hätte.

Niemand bestreitet, dass der gesetzliche Rahmen gerade für die Mikrofinanz-Institutionen überarbeitet werden muss. Mehr Transparenz und Rechenschaftspflicht sind notwendig. Außerdem sollten NROs, die als Unternehmen agieren, dafür auch Steuern zahlen. Doch hinter dem Vorhaben der Regierung steckt der politische Wille, die Arbeit der NROs insgesamt einzuschränken. Bürokraten wollen von dem Kuchen der NROs etwas abhaben, Geschäftsleute ist die Konkurrenz unangenehm und Politiker fürchten den Einfluss der zivilgesellschaftlichen Akteure.

Das gilt besonders für die derzeitige Regierung: Den beiden islamistischen Koalitionsparteien passt die Förderung von Frauen und indigenen Gruppen nicht – und noch weniger das Engagement eines Teils der NROs gegen religiösen Fundamentalismus. Der Bangladesh Nationalist Party (BNP) als stärkster Regierungspartei sind die politischen Aktivitäten eines Teils der NROs ein Dorn im Auge. Die Regierung hat seit

Anfang 2002 deshalb fünf NROs und dem NRO-Dachverband ADAB keine Genehmigung mehr erteilt, ausländische Gelder in Empfang nehmen zu dürfen.

Das 2015-Ziel vor Augen

Wenn das neue NRO-Gesetz verabschiedet werden sollte, stehen auch anderen NROs Repressionen und Einschränkungen bevor. Das würde auch den Mikrofinanz-Sektor gefährden. Es bleibt zu hoffen, dass die Zivilgesellschaft im Land und die internationalen Geber die Regierung von ihren Plänen abbringen können.

Wenn die NROs die benannten Probleme anpacken, können die Spar- und Kreditprogramme dazu beitragen, in Bangladesch die Armut bis 2015 zu halbieren. Denn nicht umsonst steht bei vielen Frauen der Zugang zu Krediten an oberster Stelle ihrer Forderungen.

*Abdruck mit freundlicher Genehmigung der Zeitschrift
Entwicklungspolitik 6/2005
© Zeitschrift Entwicklungspolitik*