



Fachtagung Drei Jahrzehnte Mikrofinanz und neoliberale Entwicklungspolitik – eine Bilanz

12. und 13. August 2013

Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln

Organisatoren: Gerhard Klas, Philip Mader

Resümee*

„Drei Jahrzehnte Mikrofinanz und neoliberale Entwicklungspolitik – eine Bilanz“ war das Thema einer Fachtagung am 12. und 13. August 2013 am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung (MPIfG) in Köln. Diese setzte sich kritisch mit den Folgen der wachsenden Mikrofinanzindustrie im Kontext globaler Entwicklungspolitik und andauernder Kapitalismuskrisis auseinander und hatte zum Ziel, alternative Strategien der Nord-Süd-Zusammenarbeit zu erörtern.

Mittels Mikrofinanz werden überwiegend Kredite an arme Menschen in Entwicklungsländern vertrieben und so wird die Hoffnung geweckt, dadurch Armut zu lindern. Etwa vierzig Teilnehmerinnen und Teilnehmer von verschiedenen entwicklungspolitischen Organisationen sowie Universitäten und Forschungsinstituten im In- und Ausland hatten Gelegenheit, spezifische Probleme dieses Ansatzes der Armutslinderung zu diskutieren. Programmhöhepunkte waren ein Auftakt- und Abschlusspodium mit je vier Experten, die den derzeitigen Erkenntnisstand zu Mikrofinanz und neoliberaler Entwicklungspolitik sowie das Spektrum möglicher Alternativen besprachen. Dazwischen wurde in acht Workshops, eingeleitet durch Impulsreferate, teils kontrovers über Probleme und Lösungen debattiert.

Auftaktpodium

Das Auftaktpodium behandelte den wissenschaftlichen Forschungsstand zu Mikrofinanzprogrammen und stellte kritisch die Frage nach ihrem Nutzen. *Maren Duvendack* vom Overseas Development Institute resümierte das Ergebnis ihrer bisherigen Forschungsarbeit: „Es gibt keine überzeugenden Beweise, ob Mikrofinanzprogramme armen Menschen nutzen oder schaden.“ Es sei wichtig, dass Mikrofinanzprojekte keinesfalls alternative Ansätze verdrängten. Da viele der Studien an schlechten Daten litten und den Erfolg vor allem an der hohen Rückzahlungsquote messen würden, könnten sie keinerlei Beweise liefern. Es bleibe daher unklar, wem Mikrofinanzen eigentlich nutz-

* Erstellt auf Basis der Diskussionsprotokolle von Gerhard Klas und Philip Mader. Alle Aussagen sind nach bestem Wissen wiedergegeben und stellen private Äußerungen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer, nicht aber ihrer Arbeitgeber oder Organisationen, dar.

ten. Die durch Forschung und journalistische Recherche hervorgebrachten, kritischen Erkenntnisse würden im Mikrofinanzsektor zwar formal wahrgenommen, nicht aber zu Veränderungen führen. So erlebte die Wissenschaftlerin, dass der Auftraggeber DFID, das britische Ministerium für Entwicklungshilfe, wenig Interesse daran zeigte, die Ergebnisse ihrer mit anderen Wissenschaftlern erstellten Meta-Studie zu verbreiten.

Ulrike Schultz von der Freien Universität Berlin wies auf die vielfältigen, indigenen Finanzmodelle vor allem in Afrika hin und fragte nach der Notwendigkeit formeller Mikrofinanzinstitutionen. Nichtregierungsinstitutionen stünden allerdings unter großem Druck, Mikrofinanzprogramme zu betreiben. Dies führe unter anderem zu Verschuldungsfallen bei den Zielpersonen, der Instrumentalisierung existierender Spargruppen sowie einer „Feminisierung von Verantwortung“. Die Reaktionen auf die Mikrofinanz im Sudan seien sehr unterschiedlich: Einerseits würden manche Kreditnehmerinnen mithilfe des Mikrokredits selbst zu Geldverleiherinnen. Andererseits komme es auch oft zu Widerstandsaktionen gegen polizeiliche Repression, die eingesetzt würde, um säumige Schuldnerinnen festzunehmen.

Werner Raza von der Österreichischen Forschungsförderung für Internationale Entwicklung wies auf grundlegende Probleme bei der Schaffung lokaler wirtschaftlicher Entwicklung hin. Die Bilanz sei enttäuschend, da Mikrofinanzen keine stabilen Einkommensquellen und wenige neue Arbeitsplätze (insbesondere „decent jobs“) schafften und den Aufstieg von Unternehmen eher verhinderten als förderten. Diese Probleme seien durch die Kommerzialisierung der Mikrofinanz – durch damit einhergehende hohe Zinsen, kurze Laufzeiten, mangelnde Kontrolle der Kreditverwendung oder fehlende lokale Verankerung – noch verstärkt worden. Er kritisierte das Konzept der „Full-Cost-Recovery“, das den Kreditnehmerinnen und Kreditnehmern hohe Zinssätze abverlange, die sie in ihren Mikrounternehmen langfristig aber keinesfalls erwirtschaften könnten.

Die Journalistin und Autorin *Kathrin Hartmann* berichtete von eigenen Recherchen in Bangladesch, bei denen sie von vielfach gewalttätiger Krediteintreibung, Demütigung der Armen, Konfiszierung ihres Besitzes, Hausabriss und Landenteignung erfuhr. Sie kritisierte insbesondere das neue Phänomen „sozialen Unternehmertums“, das es großen Konzernen ermögliche, unter dem Deckmantel der Armutsbekämpfung Förderung vom Staat und von Nichtregierungsorganisationen zu erhalten, um neue Märkte zu erschließen. Allerdings hätten Projekte wie die „soziale Yoghurtfabrik“ von Grameen Danone Foods keinen Nutzen für die Armen.

Workshops

Im Workshop „Kommerzialisierung und Abwendung vom Ziel der Armutsbekämpfung“ schilderte *Sophia Cramer* von der Universität Bielefeld, wie das Bestreben, Mikrofinanzwachstum durch Beteiligung privater Investoren zu fördern, zu einer Fokussierung auf quantitative, betriebswirtschaftliche Indikatoren geführt habe. Die Frage der Armutsbekämpfung sei hierdurch unsichtbar geworden. Daraufhin diskutierten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer, wie sich unter Nichtregierungsorganisationen betriebswirtschaftliche Indikatoren vielfach als Maß des Erfolgs durchgesetzt hätten. Als Folge davon habe eine Zweck-Mittel-Verschiebung in der Entwicklungsarbeit stattgefunden.

Christa Wichterich von der Universität Kassel wies in ihrem Workshop „Frauen und Mikrokredite: Durch Schulden *empowert*?“ auf lang existierende Formen der kollektiven Selbsthilfe hin, die keine Abhängigkeiten von externen Geldgebern schafften. Doch habe die (auch von Entwicklungsinstitutionen getragene) privatwirtschaftliche Mikrofinanz zu einer „Finanzialisierung des Alltagslebens“ geführt: Im indischen Bundesstaat Andhra Pradesh etwa seien 82 Prozent aller Haushalte mittlerweile hoch verschuldet. Viele Frauen seien durch das Ablösen alter Kredite mithilfe neuer Kredite in einer Verschuldungsspirale gefangen. Darüber hinaus unterstützten zahlreiche Nichtregierungsorganisationen die Ausweitung des Schuldnerturns durch sogenanntes „capacity building“, indem sie mit Frauen ein marktkonformes Verhalten einübten. Statt *Empowerment* (Ermächtigung) finde in den Dorfgemeinschaften eine Wertverschiebung statt: „Eine gute Frau ist diejenige, die möglichst viele Kredite beschafft.“

Philip Mader und *Daniel Mertens*, vom MPIfG, fragten in einem weiteren Workshop, ob „Schulden als Kompensationsmechanismus im Norden und Süden“ systematisch zum Einsatz gekommen seien, seit ab den 1980er-Jahren Sozialprogramme zurückgerollt wurden und sich das Wirtschaftswachstum verlangsamt hat. In der Diskussion wurde erörtert, inwieweit die im Bild des Unternehmers und des aufgeklärten Finanzkonsumenten enthaltenen Versprechen von Freiheit und Selbstverwirklichung in vielen Fällen eher in eine Form der dauerhaft verschuldeten Existenz führten.

Andrea Rahaman widerlegte in ihrem Workshop „Die ‚Wiege‘ der Mikrofinanz: Dichtung und Wahrheit in Bangladesch“ Mythen, die sich um die Grameen Bank und Muhammad Yunus ranken. Sie beschrieb den Teufelskreis der Überschuldung, in den viele Frauen getrieben worden seien. Mit ihrer Nichtregierungsorganisation Mati, die nur zinslose Darlehen vergibt, habe sie zahlreiche Umfragen und Untersuchungen zur Mikrofinanz gemacht: Den Armen schadeten Mikrokredite, weil sie die hohen Zinsen nicht stemmen könnten und so in der Verschuldung endeten. Anstelle der Befreiung aus der Armut, die Yunus verspricht, müssten Kinder oft auf den Feldern arbeiten und würden nicht zur Schule gehen.

Im Workshop zu „Mikroversicherungen“ bot *Philipp Degens* von der Universität zu Köln einen Überblick dieses Marktes, der auf Policen mit kleinen Prämien und geringen Leistungen basiere. Zentrale Säule seien bis heute Kreditausfallversicherungen, die hauptsächlich den Gläubigern Schutz böten. Degens plädierte für den Ausbau von Modellen der gegenseitigen Absicherung mit Schwerpunkt auf sozialer Sicherung anstelle von Rentabilität. Es wurde diskutiert, ob mit Versicherungen nicht eher die Symptome der Armut als deren Ursachen bekämpft würden. Viele Teilnehmerinnen und Teilnehmer wünschten sich daher eine Gewichtsverlagerung auf umverteilende soziale Sicherungssysteme mit einer klaren Abgrenzung von der Schaffung neuer Märkte für private Versicherungsprodukte.

Der Workshop „Gute Mikrofinanz – schlechte Mikrofinanz?“ kam dem Wunsch vieler Teilnehmerinnen und Teilnehmer nach, verschiedene Formen der Kreditvergabe und die Struktur der Industrie genauer zu durchleuchten. Zentral sei in der Mikrofinanz, so Journalist und Buchautor *Gerhard Klas*, dass Geld von außen in Gemeinschaften des globalen Südens gepumpt würde, um es danach wieder mit Gewinn herauszuziehen. Das gelte selbst für sogenannte „nichtkommerzielle“ Investoren wie *Oikocredit*, die auch große, mischfinanzierte Mikrofinanzinstitute mit ihrem Geld bedienen

und wie alle anderen Investoren auf „finanzielle Nachhaltigkeit“ insistierten. Damit, so Klas, „sollen ausgerechnet die Armen bewerkstelligen, was selbst westliche Banken nicht leisten“. Kommerzielle Investoren gebe es im Sudan bisher kaum, berichtete *Ulrike Schulz*, die dort längere Zeit Feldforschung betrieben hat, denn das islamische Zinsverbot halte sie ab. Dennoch biete sich auch hier für Geldgeber die Möglichkeit, Gewinne abzuschöpfen und dem Geldempfänger das Risiko allein zu überantworten. Im Rahmen der Mikrofinanz werde dies vor allem in Form von Sachkrediten praktiziert. Die Bilanz sei negativ, so Schulz über die Untersuchungen einer Doktorandin im Dorf Al Dagag: Zwanzig Prozent gelänge ein Aufstieg aus der Armut, vierzig Prozent verharren auf dem gleichen Level, vierzig Prozent stürzten noch tiefer in die Armut.

Roy Karadag von der Universität Bremen reflektierte in seinem Workshop „Neoliberalismus versus Demokratie“ über die theoretischen Grundlagen des aktuellen Wirtschaftssystems. Trotz der Versprechungen des freien Marktes seien „Profitabilität und Freiheit nicht miteinander vereinbar“, da die Zwänge des Marktes sowohl individuelles als auch staatliches Handeln einengten. Die anschließende Diskussion ergab, dass Veränderung heute vor allem vielleicht von sozialen Bewegungen ausgehen könne, doch die Mikrofinanz blende strukturelle Ursachen der Armut aus und verbreite die Illusion, jeder könne sich mit marktwirtschaftlicher Eigeninitiative selbst aus der Armut befreien. So förderten Mikrofinanzen marktkonformes Verhalten, setzten Einzelne in Konkurrenz zueinander und verhinderten so soziale Mobilisierung auf kollektiver, solidarischer Grundlage.

Provokativ fragte zuletzt *Aram Ziai* vom Zentrum für Entwicklungsforschung in seinem Workshop: „Wer braucht überhaupt ‚Entwicklung‘?“. Er enthüllte „Entwicklung“ als schwammigen Begriff, der kein Verständnis von Armut und Ungleichheit liefern könne und bis dato eine Reihe katastrophaler Interventionen hervorgebracht habe. So habe die technokratische und projektorientierte staatliche Entwicklungszusammenarbeit ungleiche Machtverhältnisse zwar noch nie anprangern können, gleichzeitig habe aber die neoliberale Wendung zu einem grundlegenden Abschied von der Vision globaler Gleichheit geführt. In der anschließenden Diskussion ging es vor allem um die Frage, wie in Zeiten fortschreitender Privatisierung von Governance die Regeln der Weltwirtschaft zum Besseren gewendet werden könnten.

Abschlusspodium

Das Abschlusspodium stellte die Scheinlösungen der Mikrofinanz und des neoliberalen Entwicklungsparadigmas möglichen Alternativen gegenüber. Zuerst schilderte *Andrea Rahaman* die gravierende Überschuldung durch Mikrokredite in Bangladesch. Meist benötigten Frauen dort nicht einen Kredit, weshalb Mati lieber gemeinschaftliche Projekte zur Lösung lokaler Probleme organisiere und nur in Ausnahmefällen (zinsfreie) Darlehen vergebe. Rahaman sprach sich vehement gegen das Dogma der „finanziellen Nachhaltigkeit“ im Entwicklungssektor aus und erklärte, der Ansatz der Mikrofinanz habe in Bangladesch zur Vereinzelung großer Teile der Bevölkerung geführt und mache politische Mobilisierung schwierig.

Ute Hedrich vom Amt für Mission, Ökumene und kirchliche Weltverantwortung der Evangelischen Kirche von Westfalen berichtete vom Modellversuch, ein bedingungsloses Grundeinkommen in Namibia einzuführen: Im Dorf Otjivero habe dies unter anderem zum Anstieg des Schulbesuchs auf

fast einhundert Prozent sowie zu einer hohen Zahl neuer Arbeitsplätze und neuer schuldenfreier Kleinunternehmen geführt. Die anstehenden Wahlen in Namibia müssten aber zeigen, ob das Modell ausgeweitet werde, das gerade einmal ein Zwanzigstel des namibischen Staatshaushalts kostete. „Die Bezieher von Grundeinkommen lehnen Mikrokredite ab“, berichtete Hedrich aus Namibia.

Heino Güllemann von terre des hommes schilderte die Probleme neoliberaler Methoden im Sanitär- und Gesundheitsbereich aus seiner langjährigen Erfahrung in Kambodscha. Anstatt erfolgreiche Modelle der Regulierung und öffentlichen Intervention aus reicheren Ländern zu übernehmen, seien für arme Kommunen erfolglose Rezepte der Eigenverantwortung entworfen worden. Diese verursachten unter anderem soziale Stigmatisierung und Exklusion von Menschen, die sich keine Toilette leisten könnten. Güllemann plädierte dafür, Wasser-, Sanitär- und Gesundheitsdienste wieder als öffentliche Güter zu begreifen und dementsprechend anstelle von Mikrokrediten zu fördern. Ebenso könne die landwirtschaftliche Subsistenzproduktion, die vielerorts vorherrsche, nicht in ein betriebswirtschaftliches Paradigma gefasst werden.

Thomas Gebauer von Medico International resümierte die Mikrofinanz als Versuch, die Hoffnung, der Armut zu entkommen, zu kapitalisieren: Sie ersetze das Prinzip der Solidarität durch Konkurrenz und wirke als Türöffner für eine „Kolonisierung von Lebenswelten“. Wer künftig Verschuldung als die vorherrschende Lebensform einer Mehrheit von Menschen verhindern wolle, müsse das Prinzip der Eigenverantwortung für Armut und Armutsreduktion infrage stellen und Staaten mit Bezug auf Prinzipien wie Solidarität, Umverteilung und Selbstverwaltung zur Erfüllung ihrer Pflichten herausfordern. Das könne zum Beispiel mithilfe eines „globalen Länderfinanzausgleichs“ geschehen, für den sich seine Organisation einsetze.

Bilanz

Die auf der Fachtagung gezogene Bilanz von drei Jahrzehnten Mikrofinanz und neoliberaler Entwicklungspolitik fiel mehrheitlich entschieden negativ aus und übte grundsätzliche Kritik an dieser Form der Armutsbekämpfung.

Viele Teilnehmerinnen und Teilnehmer betrachteten die Mikrofinanz als einen grundlegend gescheiterten Versuch, durch die Ausweitung des Finanzmarkts wirtschaftliche und soziale Entwicklung zu schaffen. Auch äußerten sie Erleichterung darüber, mit ihren Zweifeln und Kritiken nicht länger alleine zu stehen. Einige forderten aber auch mit Verweis auf die Erfolgsberichte der Mikrofinanz und deren Versuche, Selbstregulierung zu betreiben, eine „differenziertere Darstellung“. Andere aber sahen keinen Mehrwert darin, sich mit der „hypothetischen Evidenz“ der Mikrofinanzindustrie für ihren eigenen Nutzen vertieft auseinanderzusetzen. Mit den Themen Versicherungen, Frauenemanzipation, Regulierung, Nachhaltigkeit, Grundrechte, Genossenschaften, Überschuldung, Individualisierung, Unternehmertum, Konsumkredite, Vermarktlichung, Sparpotenziale und „sozialen Unternehmen“ war das diskutierte Spektrum sicherlich ausreichend reichhaltig, sodass eine Beschränkung auf technische Aspekte der Mikrofinanz nicht wünschenswert gewesen wäre.

Besonders erfreulich war nach der fundierten Kritik die konstruktive Diskussion von Alternativen und entsprechenden Strategien ihrer Umsetzung. Viele Teilnehmerinnen und Teilnehmer forderten

unmittelbar eine strikte Trennung von armutsreduzierenden Maßnahmen und profitorientierten Projekten. Als Maßnahmen zur Abwendung von Schäden durch die Mikrofinanz wurden die Unterstützung lokaler Schuldnervereinigungen und eine Refokussierung von Hilfsbemühungen auf lokal verankerte Partnerorganisationen (statt Expertenversendung) identifiziert. Programmatisch schlugen einige vor, Systeme öffentlicher Daseinsvorsorge und Gemeingüter auf Basis von Solidarität und Umverteilung zu verteidigen und auszubauen, anrechtsbasierte Hilfssysteme (wie Grundeinkommen) zu schaffen und auf eine Umsetzung des Rechts auf menschenwürdige Arbeit hinzuwirken. Dies könne an derzeit vielfach stattfindende Prozesse des Wandels und der Kritik angeknüpft werden, so die Ansicht vieler Teilnehmerinnen und Teilnehmer.

Die Vereinten Nationen haben als eines ihrer Millenniums-Entwicklungsziele (MDG) festgelegt, die Armut global bis 2015 zu halbieren. Da dieses Ziel nicht erreicht werden wird, soll ausgerechnet der „finanziellen Inklusion“ der Armen und der Mikrofinanz eine bedeutendere Rolle in der nächsten MDG-Runde zukommen. Dies kann als Beleg für die nach wie vor starke Mythenbildung über die Mikrofinanz gewertet werden oder als eine mehr oder weniger bewusste Entscheidung, im Rahmen der globalen Krisenintervention auf eine Strategie zu setzen, die die Vereinzelung und das markt-konforme Verhalten potentiell widerständiger Bevölkerungen bezweckt.

Aufgrund der gewonnenen Erkenntnisse und angesichts des drohenden Szenarios einer noch stärkeren Verankerung der Mikrofinanz in der Entwicklungspolitik werden die Organisatoren der Fachtagung weiter über die Mikrofinanz forschen und versuchen aufzuklären.

Gerhard Klas, Philip Mader
August 2013