



Großer Plan ums kleine Geld

Wolfgang Köhler, Text | GTZ-Archiv, Fotos

Uganda stärkt den Mikrofinanzsektor. Kleine Banken dürfen Kredite jetzt aus Spareinlagen decken. Das Gesetz dazu ist Teil eines landesweiten Programms zur Entwicklung des Finanzsystems. Strenge Regeln stellen sicher, dass Arme ihm vertrauen können.

Mit Geldinstituten für arme Leute kennt Gabriela Braun sich aus. Über Kleinstkredite und kleine Spareinlagen hat sie promoviert. Und seit 1991 lebt sie von ihrem Thema: Mikrofinanzen. Die GTZ-Mitarbeiterin begleitete für internationale Organisationen den Aufbau von Mikrobanken in mehreren Entwicklungsländern.

Seit 2002 berät sie die Zentralbank von Uganda. Und jetzt räumt Gabriela Braun erst einmal mit einem Vorurteil auf: „Mikrofinanzen, das ist kein Sozialprogramm. Das ist ein Geschäft, das beherrscht sein will, wenn es nachhaltig funktionieren soll.“ Denn für Mikrofinanzen gibt es gegenwärtig jede Menge Geld. Rasch bildet sich da eine Kreditgenos-

senschaft oder eine NGO, schreibt das Wort Mikrofinanzen auf ihren Briefbogen und lenkt einen Teil der angebotenen Mittel durch die eigenen Kassen. Allein in Uganda hat Finanzsystemberater Stefan Staschen mehr als 2000 nicht von der Zentralbank regulierte und überwachte Mikrofinanz-Institutionen (MFI) gezählt, darunter 1300 Spar- und



Darlehensgenossenschaften und eine hohe Zahl weiterer Credit-only-NGOs. Eigentlich sollen alle MFI, die Spareinlagen entgegennehmen, von der Zentralbank überwacht werden. Doch ein großer Teil existiert nur auf dem Papier oder „ist schon länger tot“, hat Staschen festgestellt. Die größten Probleme seien „unzureichende Führung und schlechtes Management, Betrug, Kreditgewährung unter Insidern, schlechte finanzielle Entwicklung und unkorrekte Buchführung“. Politische Einflussnahme dürfte ebenfalls zu den Risikofaktoren gehören.

Gesetzliches Fundament

Die Kreditkassen mit zweifelhaftem Ruf, die ihre Existenz eher einer Mode des Guten Willens als seriöser Entwicklungszusammenarbeit verdanken, sind ein ernstes Thema. Für Gabriela Braun und ihre Kollegen geht es jedoch um mehr: In einem breit gefächerten Gemeinschaftsprogramm der Bank of Uganda, der Swedish International Development Cooperation Agency und der GTZ berate

ten sie die Zentralbank von Uganda dabei, das ugandische Finanzsystem zu entwickeln.

Einer der Schwerpunkte dieses Financial System Development Programme (FSD) war in den vergangenen Jahren die Beratung und Verabschiedung des Micro Finance Deposit-Taking Institutions (MDI) Act. Das im vergangenen Jahr verabschiedete Gesetz soll tragfähige Fundamente schaffen. Den Mikrobanken, die bestimmte Voraussetzungen bereits erfüllen, gewährleistet die Regelung ihre Eigenständigkeit. „Allenfalls vier bis fünf Institute werden in absehbarer Zeit die Lizenz erhalten“, erwartet Gabriela Braun und fügt hinzu: „Weitere fünf besitzen ein entsprechendes Potenzial, weitere 40 werden es nicht schaffen, aber als Credit-only-MFI mittelfristig nachhaltig operieren können.“

Die gnadenlos strenge Auswahl schafft die Grundlagen für ein nachhaltig funktionierendes Finanzsystem in Uganda. Die MFI in Uganda beginnen mit der Vergabe von informellen Krediten an Menschen, die sonst keinen Zugang zu Finanzdienstleistungen

haben. Meist handelt es sich um sehr kleine Darlehen. Unter den Kreditnehmern ist das Bewusstsein für ihre Kreditschuld nicht sonderlich ausgeprägt. Bankübliche Sicherheiten gibt es nicht.



Reform im Finanzsystem

Die Lage	Das aktuelle Finanzsystem in Uganda erschwert private Kleininvestitionen.
Das Ziel	Arme Menschen in den ländlichen Gebieten erhalten Zugang zu Finanzdienstleistungen.
Das Konzept	Die GTZ fördert den Zahlungsverkehr sowie Kontrollmechanismen für Mikrofinanz-Institutionen und deren Kapazität.
Die Partner	Das ugandische Finanzministerium, die Bank of Uganda, der Mikrofinanzverband AMFIU, die Martyrs University, die Aufsichtsbehörde für den Kapitalmarkt, Börse und Postbank sowie KfW, CIM, Deutsche Sparkassenstiftung und DED.
Die Kosten	Das BMZ fördert den Ausbau des Finanzsektors in Uganda mit 11,7 Millionen Euro. Ein Drittgeschäft der GTZ unterstützt den Kapitalmarkt, die Postbank Uganda und die Bankenaufsicht.



Sicherheit für Sparer: Mikrofinanz-Institutionen in Uganda durften bisher keine Spareinlagen entgegennehmen. Ein neues Gesetz in Uganda ändert das. Die Institute können nun durch die Aufnahme von Spareinlagen eigene Geldquellen erschließen. Damit das Geld auch sicher angelegt ist, müssen die Anforderungen ans Management erhöht werden.

Das alles erfordert eine besondere Kenntnis der Zielgruppe und ein daran angepasstes Risikomanagement. Weil aber MFI bisher keine Spareinlagen entgegennehmen durften, waren viele dieser Institute immer wieder auf Zuschüsse aus Gebertöpfen angewiesen.

Die Kunst des Sparens

Das MDI-Gesetz will dies ändern. „Die Institute müssen ihre eigenen Geldquellen erschließen“, sagt Braun. Wie das geht, wissen Banken in aller Welt: durch die Aufnahme von Spareinlagen. Experten haben keinen Zweifel daran, dass es dafür auch bei den ärmsten Menschen einen Bedarf gibt. In fast jeder Familie liegt irgendwo ein Sparstrumpf für Notgroschen. Gut versteckt zwar; aber die Versuchung, es anzugreifen, ist groß. Gabriela Braun spricht vom „Sog der Familienkasse“. Wo der Geldbedarf chronisch und notorisch ist, zieht der versteckte Sparstrumpf auch entferntere Verwandte an. Auf dem Sparkonto lässt sich der kleine

Notgroschen besser verstecken und ist auch vor Diebstahl gesichert.

Die Aufnahme von Spareinlagen stellt allerdings wiederum neue und hohe Anforderungen an das Management der Institute. Auch auf der Einlagenseite müssen Kleinstbeträge möglichst kostengünstig verwaltet werden, ohne dass die Kosten die Erträge überschreiten. Vor allem aber muss garantiert sein, dass das Geld der Sparer bei den Einlagen aufnehmenden Mikrobanken sicher ist. Das ist im MDI Act von Uganda klar berücksichtigt: „Das Gesetz schützt ausschließlich die Sparer“, sagt Gabriela Braun. Das sei um so dringlicher, als die Institute mit der Aufnahme von Spareinlagen noch wesentlich ärmere Gruppen der Gesellschaft erreichen als mit der Kreditvergabe.

Um das Gesetz war in Uganda lange gerungen worden. Etliche Parlamentsabgeordnete hegten die Befürchtung, die neuen Regeln würden Mikrobanken zu sehr einengen. Schließlich enthält das Gesetz genaue Vorschriften über die Lizenzierung fürs Einlagengeschäft, über die Abgabe regelmäßiger Berichte an die Zentralbank und über deren Aufsichtsfunktionen. Doch selbst der Branchenverband Association of Microfinance Institutions of Uganda (AMFIU) sah das anders. „Der Verband hat letzten Endes die Zweifler überzeugt“, sagt Gabriela Braun. Die Berater freut das um so mehr, als Aufbau und Beratung der AMFIU ebenfalls Teil des Programms zur Finanzsystementwicklung in Uganda ist, das 1998 startete. Doch trotz des Einflusses der GTZ-Expertise auf Gesetz und Institutionen erscheint das ganze Projekt nicht wie von außen übergestülpt. Gabriela Braun: „Das Gesetz wurde in der Bank of Uganda geschrieben, nicht von uns.“

Die starke Identifizierung der einheimischen Akteure hebt auch Marguerite S. Robinson hervor. Die international anerkannte Mikrofinanzexpertin nahm im Juli die Fortschritte der Mikrofinanz-Komponente des Programms zur Entwicklung eines

Finanzsystems in Uganda unter die Lupe. „Das vielleicht wichtigste Ergebnis ist, dass das Financial System Development Programme bei den Beteiligten der Mikrofinanz in Uganda in ganz außergewöhnlich hohem Ansehen steht“, schreibt die Ex-Harvard-Mikrofinanz-Expertin in ihrem Gutachten. Obwohl sie schon eine ganze Reihe von Mikrofinanz-Programmen und -projekten geprüft hat, habe sie „noch nie ein so komplett vorbehaltloses und uneingeschränktes Lob vorgefunden“.

Natürlich sind noch nicht alle Probleme mit der Umsetzung des neuen Gesetzes gelöst. „Mikrofinanzien sind in Uganda noch zu teuer“, sagt GTZ-Beraterin Braun. Daher möchte das FSD-Programm der Branche gern noch zu mehr Wettbewerb verhelfen, indem auch die traditionellen Geschäftsbanken des Landes dieses Geschäftsfeld erschließen. Interesse dafür ist durchaus da. Einige Banken versuchten sich auf diesem Feld bereits. Manche trugen ein blaues Auge davon. Andere würden hier gern aktiv werden, erkennen aber ihr mangelndes Know-how. Entsprechende Trainings- und Qualifizierungsangebote könnten dazu beitragen, dass die Banken die Hürden des Mikrofinanz-Geschäfts überwinden. „Das muss ja nicht komplett geberfinanziert werden“, meint Braun. Eine Mischfinanzierung unter Beteiligung der teilnehmenden Banken wäre vorteilhafter, meint sie.

Stabilität hat Vorrang

Die Regierung von Präsident Yoweri Museveni sähe die Mikrofinanz-Geschäfte in Uganda gern ausgeweitet. Mit ihrem Microfinance Outreach Plan (MOP) will sie für eine starke Verbreitung des Mikrofinanz-Angebots in Uganda sorgen. GTZ-Beraterin Gabriela Braun und Marguerite Robinson sehen derlei Pläne allerdings mit einiger Zurückhaltung. Es bestehe die Gefahr, dass Mikrofinanzierung im bevorstehenden Wahlkampf um die Präsidentschaft ein ungebührliches Gewicht erhalten und die För-

derung politisieren könnte. Zum anderen gehörten die mit dem MOP angesprochenen Institute eher der großen Gruppe der nicht so stabilen MFI an, die für eine starke Geschäftsausweitung noch nicht fit sind und deshalb die notwendige Stabilität kaum aufweisen. Die Befürchtung: Eine Überforderung kleinerer MFI könnte zu Zusammenbrüchen einzelner Institutionen führen, was der Reputation der Branche schaden würde.

Die massive Förderung von MFI über Subventionen könnte außerdem dem Markt verzerren. Dies ginge letztlich zu Lasten der großen und nachhaltig arbeitenden MFI. Dies wäre um so bedauerlicher, als Ugandas Mikrofinanz-Sektor, sein Aufsichts- und Regulierungssystem sowie die Verknüpfung mit Ausbildungsinstitutionen wie der Uganda Martyrs University gegenwärtig weltweit als vorbildlich gelten.

Die GTZ plädiert deshalb dafür, in der 2005 beginnenden dritten Phase des FSD-Programms eine weitere Qualifizierung von Institutionen wie der Bank of Uganda als Aufsichtsbehörde der Mikrofinanz-Branche, des Branchenverbands und der unter dem MDI Act regulierten Mikrobanken in den Vordergrund zu rücken. Außerdem steht der Aufbau einer Einlagensicherung noch aus, der sich durch die späte Verabschiedung des MDI-Gesetzes verzögert hat. Der Regulierungsrahmen für eine private Einrichtung zur Kreditinformation ist dagegen in der Bank of Uganda schon in Arbeit.

An weiteren Ideen, mit denen die Entwicklung des Finanzsektors in Uganda sich begleiten ließe, mangelt es nicht. Die Entwicklungsfachleute der GTZ denken an eine Strategie zur Agrarfinanzierung und an eine weitere Stärkung der Bankenaufsicht. Außerdem könnten die MDI in den Zahlungsverkehr eingebunden werden. Doch Gabriela Braun kennt auch die Grenzen ihres Engagements: „Man kann nicht alle Probleme der Welt lösen.“ ◀