

Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik



Entwicklungsfinanzierung durch Mobilisierung lokaler Ressourcen



institut universitaire
graduate institute
d'études du développement
of development studies

IUED

| Band 26 Nr. 2 |

Inhaltsverzeichnis

Einführung

- Von der externen Hilfe zur Mobilisierung lokaler Ressourcen
Catherine Schümperli Younossian, Daniel Fino und Jean-Michel Servet 11

1. Finanzflüsse: Ideologie und Fakten

- Jenseits des schwarzen Lochs der Finanzialisierung
Jean-Michel Servet 25
- Verkehrte Welt: Der Süden finanziert den Norden
Bruno Gurtner 61

2. Mobilisierung lokaler Ressourcen

- Was kann gegen den Ressourcenfluch getan werden?
Gilles Carbonnier 87
- Erfahrungsbericht
Erdöl und Bergbau: Mobilisierung der afrikanischen Zivilgesellschaft
Catherine Morand 103
- Mikrofinanz: Unterschiedliche Auswirkungen auf die Armutsbekämpfung
*Isabelle Guérin, Cyril Fouillet, Isabelle Hillenkamp,
Olivier Martinez, Solène Morvant-Roux und Marc Roesch* 107
- Entry of Foreign Banks in India and China
Kavaljit Singh 125
- Mikroversicherung als Antwort auf ein Grundbedürfnis
Marc Nabeth 129
- Garantiefonds – Mobilisierung von Ressourcen für die Entwicklung
im Zeichen der Solidarität
Jean-Michel Servet 149
- Kreditmangel oder Gewinnausfall? Familienwirtschaft in Vietnam
Christophe Gironde 165

3. Rolle der internationalen Entwicklungszusammenarbeit

Public Financial Management als Beitrag zu Good Financial Governance <i>Stefan Leiderer und Peter Wolff</i>	185
Entwicklungsfinanzierung durch allgemeine Budgethilfe: Erste Bilanz und mittelfristige Perspektiven	207
<i>Blickpunkt</i> Budgethilfe und Steuerreform: Fallbeispiel Mosambik <i>Jean-Luc Bernasconi</i>	225
Budgethilfe und die Deklaration von Paris: „Eine Frage des Massstabs.“ Fallbeispiel Mali	227
<i>Blickpunkt</i> Schweizerische Entwicklungszusammenarbeit in Mali: ein origineller Ansatz <i>Jean-Luc Virchaux</i>	235
Fiskalität und Governance: Rolle und Auswirkungen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit	237
<i>Blickpunkt</i> Beispiele von Einsätzen der DEZA im Dezentralisierungsprozess <i>Pascal Raess</i>	257

4. Hintergrundinformation

Entwicklungsfinanzierung: Eintrittsportale ins Internet <i>Lucas Oesch</i>	261
---	-----

Garantiefonds – Mobilisierung von Ressourcen für die Entwicklung im Zeichen der Solidarität

Jean-Michel Servet*

Im Mikrokreditgeschäft tätige Institutionen¹ beziehen ihre laufenden Mittel aus verschiedenen Quellen: aus den Spareinlagen der Kreditnehmer selbst, die sich zu einem mutualistischen System bzw. zu einer Spar- und Leihkasse zusammengeschlossen haben, aus den Eigenmitteln eines Finanzinstituts, aus öffentlichen Geldern der multi- oder bilateralen Entwicklungszusammenarbeit, aus privaten Mitteln von Nichtregierungsorganisationen oder Stiftungen, aus Krediten an Mikrofinanzinstitutionen (MFI) oder aus Beteiligungen oder Darlehen von Investmentfonds. Zu den ausserordentlichen Ressourcen gehören ferner Nothilfefonds für die Bewältigung unerwarteter Ereignisse wie Stürme, Überschwemmungen, Erdbeben usw., die weite Teile der Produktionsmittel und der Lebensgrundlagen der Kunden bzw. Mitglieder der MFI und der Institutionen selbst zerstören können². Hierbei handelt es sich jedoch um Kredite zur Überbrückung von Verlusten, die in Ausnahmesituationen gewährt werden³, und nicht um Garantieleistungen im eigentlichen Sinne. Dennoch stellen diese Darlehen für die MFI eine gewisse Sicherheit dar, die diese gewissen Stimmen zufolge dazu verleiten, die Katastrophenwahrscheinlichkeit bei ihrer Risiko- beurteilung weniger stark zu gewichten. In einem gewissen Masse sind diese Nothilfefonds eine Voraussetzung für das langfristige Bestehen von MFI, die in Zonen mit schwierigen klimatischen oder politischen Verhältnissen tätig sind. Dabei muss in Erinnerung gerufen werden, dass die Mikrofinanz im Anschluss an Krisen- oder Konfliktsituationen eine tragende Rolle spielen kann⁴.

* Professor am Institut universitaire d'études du développement (IUED), Genf.

¹ Der vorliegende Beitrag erörtert einige Überlegungen, die der Autor im Buch *Banquiers aux pieds nus. La microfinance*, Paris, Odile Jacob, 2006, S. 252–256, in Vorträgen im Rahmen des *Réseau AUF Entrepreneuriat* in Rouen vom April 2006 und in Antananarivo vom Mai 2007 sowie anlässlich der 4^{es} *Rencontres interuniversitaires de l'économie sociale et solidaire* vom Juni 2006 in Grenoble vorgestellt hat. Der Dank des Verfassers geht an die Teilnehmenden dieser Konferenzen sowie an Daniel Fino und Cédric Lombard für ihre Anregungen im Anschluss an die Lektüre einer ersten Fassung dieses Beitrags. Leider konnten nicht alle ihre Bemerkungen integriert werden.

² Die bekanntesten Beispiele sind die Nothilfefonds des Fundusz in Polen, die nach den Überschwemmungen von 1997 gegründet wurden; ein Fonds, der in Mittelamerika im Anschluss an den Wirbelsturm Mitch von der Interamerikanischen Entwicklungsbank (IADB) errichtet wurde; zudem die Fonds für Nothilfekredite, die in Bangladesch nach den Überschwemmungen von 1998 durch das Bangladeshi Rural Advancement Committee (BRAC), Buro Tangail, CARE und die Stiftung Palli Karma-Sahayak (PKSF) eingerichtet wurden.

³ Der Garantiefonds von Etika beispielsweise, der mit dem Ziel gegründet wurde, Projekte mit einer stark ausgeprägten Nachhaltigkeitskomponente zu unterstützen, stellt auch Überbrückungskredite für MFI bis zur Auszahlung von öffentlichen Hilfgeldern bereit.

⁴ Die Begründung des Nobelkomitees für die Preisverleihung an Muhammad Yunus, Gründer der Grameen Bank, illustriert, dass die heutige Realität der Mikrofinanz im Allgemeinen und der Mikrokredite im Besonderen weitherum falsch eingeschätzt wird. Besonders überrascht jedoch, dass in der Begründung die zentrale Rolle des Mikrokredits in postkonfliktuellen Situationen mit keinem Wort erwähnt wird, obgleich diese originelle Finanzierungstechnik in Kambodscha, in Uganda, in Bosnien,

Auch Investmentfonds stellen den MFI Ressourcen zur Verfügung, sei es aufgrund einer ethisch orientierten Anlagestrategie bzw. über ein Solidaritätsdarlehen oder aber im Rahmen der Suche nach risikoreichen und hochrentablen Anlagemöglichkeiten⁵. Einer der in diesem Zusammenhang am häufigsten genannten Risikofonds ist BlueOrchard in Genf⁶. Die ethischen Anlagen, die im Rahmen einer solchen Beziehung getätigt werden, gelten als Bestandteil der sozialen und solidarischen Ökonomie.

Die wachsende Bedeutung des Mikrokreditwesens wird häufig damit erklärt, dass es den armen Bevölkerungen an finanziellen Ressourcen fehlt und dass diese von aussen bereitgestellt werden müssen. Dies mag in Situationen nach einer Krise oder einem Konflikt weitgehend zutreffen, gilt aber nicht unbedingt für die einkommensärmsten Bevölkerungen der Welt. Aus dieser Warte betrachtet fügen sich die Mikrokredite im Grossen und Ganzen in die in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts vorherrschende Entwicklungslogik ein.

Eine andere Erklärung lautet, dass die lokalen Banken – obwohl sie häufig eine Überliquidität aufweisen⁷ – sich weigern, das Risiko von Kleinstkrediten zu übernehmen, und dass die Unterstützung von aussen weniger in Form von Mittelbeschaffung als über Garantien erfolgen muss. Bei einer Garantie handelt es sich um ein Finanzinstrument, das den Kreditgeber vor der Zahlungsunfähigkeit des Kreditnehmers schützt: Zahlt dieser den Kredit nicht zurück, wird dem Kreditgeber je nach den Bestimmungen der Garantievereinbarung der Ausfall teilweise oder vollumfänglich ersetzt.

in Ruanda, aber auch in Bangladesch massgeblich zur Wiederherstellung des sozialen Gefüges beigetragen hat. Die Grameen Bank wurde unmittelbar nach der Abspaltung Bangladeschs von Pakistan gegründet, die den neu gegründeten Staat in den Krieg und in eine schwere Krise gestürzt hatte. Das Hauptaugenmerk des Nobelkomitees galt im Wesentlichen den ökonomischen Grundlagen des Mikrokredits und der Armut. Siehe auch Djimitri Edoé Agbodjan, *La microfinance dans l'après-conflit*, Mémoire DEA, Genève, IUED, 2006.

⁵ Als Beispiele sind verschiedene Investmentfonds zu nennen, die seit mehreren Jahren aktiv sind: Profund (gegründet 1995 auf Initiative von Calmeadow, ACCION International und Fundes), die Société coopérative œcuménique de développement (SCOD, gegründet 1975 in den Niederlanden durch den World Council of Churches), Dexia Micro Credit Fund (1998 in Luxemburg gegründet und von BlueOrchard verwaltet), die Internationale Micro Investitionen Aktiengesellschaft (IMI AG, ein deutscher Fonds) sowie die Société internationale pour le développement et l'investissement (SIDI), die in Frankreich vom Comité catholique contre la faim et pour le développement (CCFD) ins Leben gerufen wurde und Anteile am lateinamerikanischen Profund hält. Sie alle beteiligen sich an Mikrofinanzinstitutionen. Die SIDI beispielsweise ist Aktionärin der Centenary Rural Development Bank (CERUDEB) in Uganda.

⁶ So hat BlueOrchard im Februar 2006 eine Anleihe über mehr als 100 Millionen Dollar aufgelegt, um Darlehen an 22 Mikrokreditinstitutionen in Südasiens, Lateinamerika und Osteuropa zu vergeben. Siehe dazu Paul J. Davies, „Bond Gives Boost to Microfinance“, *Financial Times*, 2. März 2006.

⁷ Siehe dazu die folgende Studie des Internationalen Währungsfonds (IWF): Magnus Saxegaard, *Excess Liquidity and Effectiveness of Monetary Policy: Evidence from Sub-Saharan Africa*, IMF Working Paper, WP/06/115, Washington, IMF, 2006, zitiert in Fatima Hmimid und Anselme Imbert, „Les banques centrales face aux défis du développement“, *Techniques financières et développement*, n° 83, Juni 2006, S. 30. Diese Feststellung gilt unter anderem für 40 von insgesamt 44 afrikanischen Ländern, in denen aus makroökonomischer Sicht die Spareinlagen höher sind als die Investitionen. Um die daraus resultierende Überliquidität der Banken zu absorbieren, erhöhen die Zentralbanken den Mindestreservesatz. Darüber hinaus fliesst Kapital in den Norden, wo man sich höhere Kapitalerträge bei gleichzeitig niedrigeren Anlagerisiken verspricht. Das Phänomen der Überliquidität afrikanischer Banken ist für Marokko wahrscheinlich am besten dokumentiert. Siehe dazu Jérôme Sgard, *Rapport sur le risque-pays du Maroc*, Document de travail n° 18, Paris, Agence française de développement, Juni 2006, 33 S.

Ein Garantiefonds – ob lokal, national oder international – soll die möglichen Verluste aus dem Kreditgeschäft ausgleichen, die durch die Zahlungsunfähigkeit der Kreditnehmer entstehen. Mehr als 60 solche Fonds sind international tätig. Das Besondere an den Garantiefonds ist, dass sie Ressourcen mobilisieren, ohne direkt Mittel für die Kreditvergabe bereitzustellen. Aus diesem Grund werden sie in den Statistiken der öffentlichen Entwicklungshilfe nicht erfasst⁸. Die Originalität dieser Fonds beruht darin, dass die MFI Gelder bereitstellen, weil eine aussenstehende, in die Kreditvergabe nicht involvierte Instanz die nötige Vertrauensgrundlage schafft. Für gewinnorientierte Institutionen bewirkt die Verlustbegrenzung durch diesen versicherungsähnlichen Mechanismus, dessen Kosten letztlich durch höhere Zinsen auf den Kreditnehmer abgewälzt werden, eine Erhöhung der Kreditrendite oder aber – im Falle eines subventionierten Kredits – eine Senkung der Kosten. Damit tragen die Garantiefonds auch dazu bei, Solidaritätsbeziehungen mit einer Vielzahl von Beteiligten zu schaffen.

Nach dieser Definition der Garantiefonds werden im Folgenden verschiedene Funktionsweisen dieser Fonds dargelegt und das Beispiel des Internationalen Garantiefonds Genf (FIG) erörtert.

Definition der Garantie

Das Finanzinstrument der Garantie schützt den Kreditgeber vor einer allfälligen Zahlungsunfähigkeit des Kreditnehmers. Ein Garantiefonds soll mögliche Verluste eines Kreditinstituts aus dem Kreditgeschäft ausgleichen: Zahlt der Kreditnehmer den Kredit nicht zurück, muss der Fonds, der den Kredit garantiert hat, die Verpflichtungen des Kreditnehmers je nach Art der Garantievereinbarung vollumfänglich oder teilweise übernehmen. Die Garantie ist also ein Versprechen eines Garanten gegenüber einem Geldgeber.

Solche Garantien werden von sehr unterschiedlich konstituierten Stellen gewährt. In Europa sind dies neben Behörden (z.B. in Belgien, in den Niederlanden und in Grossbritannien) auch mutualistisch organisierte Branchenvereinigungen (z.B. die *Confidi* in Spanien, in Frankreich und in Italien). In diesem Fall gründet die Garantie auf einer wechselseitigen Risikoverteilung zwischen Kreditnehmern, wobei innerhalb einer bestimmten Branche jene, die Kredite in Anspruch nehmen, gemeinsam die Zahlungsunfähigkeitsrisiken tragen. Die kreditgebenden Finanzinstitute können selbst einen Garantiefonds errichten, an dem sich die Kreditnehmer beteiligen.

In den Entwicklungsländern können solche Modelle nur in Ausnahmefällen existieren, und zwar im Wesentlichen aus drei Gründen: Erstens vergeben Banken in Entwicklungsländern in der Regel nur selten Kredite an Kleinstunternehmen. Dass eine Bank selbst eine Risikoverteilung organisiert, ist demnach schwer vorstellbar. Zweitens lässt sich das Modell des Mutualismus innerhalb von Branchen kurzfristig kaum auf die Entwicklungsländer übertragen, da diese die Tradition der Berufsverbände in der Regel nicht kennen⁹. Zudem nimmt das

⁸ Eine Ausnahme bilden die Beträge, die gegebenenfalls im Falle der Zahlungsunfähigkeit eines Kreditnehmers ausbezahlt werden.

⁹ Zur Erinnerung: Dieser Mutualismus bzw. das Verbandswesen haben in zahlreichen europäischen Ländern Gewerkschaften hervorgebracht.

Kreditrisiko durch die Beschränkung der Kreditvergabe auf einen bestimmten Sektor tendenziell zu, da die Risiken innerhalb derselben Branche wenig gestreut sind und sich deshalb gesamthaft betrachtet weniger stark ausgleichen. Unabhängig von dem je nach Sektor unterschiedlichen Risikoniveau äussert sich diese Abneigung gegen konzentrierte Risiken in der Mikrofinanz dadurch, dass bei der Kreditvergabe Handels- und Transportbetriebe gegenüber dem produzierenden Gewerbe (insbesondere der Landwirtschaft) deutlich bevorzugt werden, vor allem wenn es um mittel- oder langfristige Investitionen geht. Das Streben nach Risikoausgleich führt ferner dazu, dass Produzentenvereinigungen eher Kredite gewährt werden als einzelnen Produzenten. Und drittens sind die Garantien der öffentlichen Hand häufig durch Korruption oder übermässige Bürokratie gekennzeichnet. Dies zeigte sich in zahlreichen Ländern bei der Gewährung von Garantien zur Absicherung von Agrarkrediten.

In der Vergangenheit wurden im Rahmen der öffentlichen Finanzierungspolitik¹⁰ Garantiefonds (hauptsächlich zur Absicherung von Agrarkrediten) errichtet, die in der Regel dem Staatshaushalt unterstellt waren. Das Versagen dieser öffentlichen Garantiefonds trat in Indien besonders deutlich zutage¹¹. Dort wurden in den 1980er-Jahren zwei Garantiefonds errichtet, über die sich die Banken für die Kreditvergabe an Kleinstunternehmen absichern konnten. Die Beteiligung an diesen Fonds war für alle indischen Grossbanken verpflichtend: Für sämtliche Kredite von umgerechnet weniger als 580 Euro war die Garantie kostenlos und deckte 90% des Kreditbetrages ab. Die Deckung wurde später auf 60% reduziert. Die Kosten beliefen sich auf 0,5% des Kreditbetrags. Die meisten Banken füllten die Garantieanträge zwar unmittelbar nach der Gewährung des Kredits aus, schickten sie aber erst ein, nachdem der Kreditnehmer säumig geworden war.

Das Beispiel aus Indien macht die Gründe für die Misserfolge der Vergangenheit deutlich: Kredite, bei denen die Chancen für eine Rückzahlung gering oder sogar kaum vorhanden waren, wurden gewährt, weil sie in jedem Fall durch die Garantie gedeckt waren. Aus demselben Grund wurde auch die Verwendung des Kredits nur mangelhaft überprüft. Noch krasser zeigte sich dies dort, wo die Garantie durch das Kreditinstitut selbst (oder durch eine ihm nahestehende Stelle) geleistet wurde. Dies war in den 1970er- und 1980er-Jahren bei den Entwicklungsbanken (die Agrarkredite bereitstellten) und bei den staatlich kontrollierten Garantiefonds häufig der Fall, denn gemäss ihrer Logik stand nicht die Herstellung solider Finanzbeziehungen im Vordergrund, sondern die Erzielung von Hebelwirkungen und die Verbreitung neuer Produktionsmethoden und Kulturen. Diese finanziellen Misserfolge haben zu einer weitverbreiteten und häufig stark ausgeprägten Abneigung gegenüber den Garantiefonds geführt. Dies erklärt, warum das Potenzial, das die Garantiefonds für die Finanzierung von Kleinstunternehmen und für die Refinanzierung lokaler Mikrokreditorganisationen und Spar- und Leihkassen bieten, bis vor kurzem vernachlässigt worden ist.

MFI können selbst für ihre Kunden oder Mitglieder wechselseitige Garantiefonds einrichten, wobei die Kosten der Risikoverteilung auf die Zinsen geschlagen werden. Diese Beteiligung am Garantiefonds lässt sich in zahlrei-

¹⁰ Vgl. Jean-Michel Servet, *Banquiers aux pieds nus*, op. cit., S. 83 ff.

¹¹ Kurt Moors und Geert Peetermans, *Fonds de garantie: facteur de succès du microfinancement*, Louvain, Cera Foundation, 2002, S. 19.

chen Fällen mit Einlagen auf ein gesperrtes Konto vergleichen und verhindert, dass Kredite zu Wucherbedingungen gewährt werden.

Partner und Ziele einer Garantiebeziehung

An einer Garantiebeziehung sind mindestens drei Parteien beteiligt:

- der Garantiegeber,
- das kreditgebende Institut, das gleichzeitig Garantiennehmer ist, und
- der Kreditnehmer.

Darüber hinaus ist eine vierte Partei denkbar, etwa eine als Vermittlerin tätige MFI, wodurch sich die Transaktionskosten sowohl für die Bank als auch für den Garantiefonds selbst verringern. Ferner kann der Garantiefonds über Rückgarantien verfügen, wodurch sich sein verfügbares Kapital erhöht¹².

MFI haben ebenso wie Kleinstunternehmen grosse Schwierigkeiten, bei lokalen Finanzinstituten – insbesondere Geschäftsbanken – Kredit zu erhalten, da diese das Kreditrisiko als zu hoch erachten. Die Gründe für das geringe Vertrauen in Kleinstunternehmen sind die grosse Informalität der Geschäftsführung, ihre fehlende Kreditgeschichte sowie die Tatsache, dass dort, wo keine institutionalisierte soziale Sicherung besteht, zahlreiche Unternehmen gemeinhin als Aufgang- und Solidaritätsnetz für die Familie des Unternehmers und seine Angehörigen dienen. Sie verfügen über keine normierte Buchführung und nur selten über Eigentumswerte, die als Sicherheit oder Pfand dienen können¹³. Die relativ hohen Zinssätze, die in manchen sogenannten informellen Finanzbeziehungen üblich sind und vor allem dann zur Anwendung kommen, wenn die sofortige und kurzfristige Verfügbarkeit von liquiden Mitteln für den Kreditnehmer im Vordergrund steht, sind aus der Sicht der Banken ein weiterer Beweis für ein äusserst hohes Risiko, aber auch für eine potenziell sehr hohe Rendite.

MFI, die Kredite für Kleinstunternehmen bereitstellen, bekommen die Folgen dieser Vorurteile, die die Risikobeurteilung negativ beeinflussen, indirekt zu

¹² Das Arbeitskapital des FIG beispielsweise (4,5 Millionen Franken) setzt sich zu zwei Dritteln aus Eigenmitteln und zu einem Drittel aus Rückgarantien zusammen. Der FIG hat sich zum Ziel gesetzt, sein Arbeitskapital bis 2009 auf 10 Millionen Franken zu erhöhen. Damit wäre er in der Lage, seine Betriebskosten durch Zinserträge aus Anlagen zu decken und auf ein grösseres Operationsvolumen umzulegen.

¹³ Ausgehend von solchen Beispielen zu behaupten, Kredite beruhen im Wesentlichen auf der Belehnung von Eigentum, scheint uns jedoch falsch. Otto Steiger beispielsweise versucht in seinem Artikel „Property Economics versus New Institutional Economics“ (*Journal of Economic Issues*, Bd 40, Nr. 1, März 2006, S. 183–207) die Unterscheidung zwischen Eigentum und Besitz auf die populäre Thematik des Mikrokredits anzuwenden. Dies zeugt von einer oberflächlichen Kenntnis des Mikrofinanzwesens. Dieser neoinstitutionalistische Ansatz, der unter gewissen Voraussetzungen zutreffen mag, aber nicht für alle Verwendungszwecke von Geld allgemeine Gültigkeit beanspruchen kann, entspricht einer vor-keynesianischen und quasi Locke'schen Betrachtungsweise der Wirtschaftsbeziehungen. In der kapitalistischen Entwicklungsdynamik ist die Fähigkeit, künftige Erträge abzuschätzen, die wichtigste Basis der Kreditvergabe. Sie ist eine unverzichtbare Voraussetzung für die Abschätzung des Kreditrisikos durch die Bank. Das vorab ermittelte Unternehmensrisiko wird durch Sicherheiten und Garantien in Form von Eigentum gedeckt. Schliesslich wird auch der Entscheid zum Erwerb einer Immobilie nicht ausschliesslich aufgrund des Wertes der Liegenschaft oder der künftigen Mieteinnahmen getroffen. So neigen Kreditgeber sehr stark dazu, Familien einen Kredit zu gewähren, die regelmässig Geld von Angehörigen im Ausland erhalten.

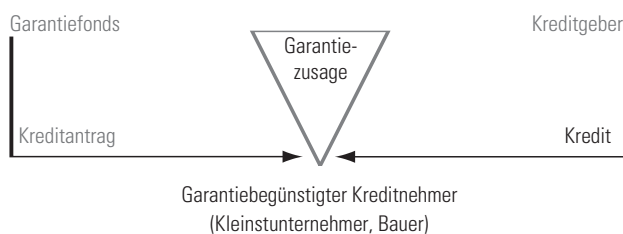
spüren. Dies erklärt, weshalb die Mittel der MFI häufiger von öffentlichen und privaten Geldgebern¹⁴ stammen und seltener aus Anlagen oder aus dem Kapitalmarkt. Dennoch verzeichnet die unternehmensorientierte Mikrofinanz einen bemerkenswerten Aufschwung. Dieser kann sich aber nur fortsetzen, wenn Bevölkerungsschichten einbezogen werden, deren Einkommen zwar deutlich über der Armutsgrenze liegt, die aber dennoch keinen Zugang zu Bankkrediten haben. Hinzu kommt, dass nur eine verschwindende Minderheit der MFI eine gesicherte Rentabilität aufweist¹⁵. Ein Garantiefonds richtet sich nicht nur an die wenigen rentablen MFI. Ob deren Finanzen ausgeglichen sind, weil sie in einem Kundensektor tätig sind, der eine vollständige Deckung der Transaktionskosten erlaubt (beispielsweise wegen des Einkommens der Kunden oder der hohen Bevölkerungsdichte), oder ob das finanzielle Gleichgewicht durch Subventionen sichergestellt wird, die aufgrund der positiven Wirkung ihrer Tätigkeiten von der multilateralen und bilateralen Entwicklungszusammenarbeit, von lokalen Behörden oder von anderen Geldgebern gewährt werden, spielt keine Rolle. Für einen Garantiefonds zählt nur, dass die MFI, die ein Bankdarlehen aufnimmt, in der Lage ist, dieses zurückzuzahlen, bzw. dass die Kreditnehmer der Organisation ihre Kredite samt Zinsen fristgerecht tilgen können.

Verschiedene Garantiemodelle

Abhängig von den Beziehungen zwischen den Partnern, die am Prozess der Kreditabsicherung und -vergabe beteiligt sind – Garantiefonds, Kreditgeber, Kreditnehmer und in gewissen Fällen eine Institution, die Kredite und Garantien vermittelt –, lassen sich drei Garantiemodelle unterscheiden :

Individuelle Garantie

Schema 1: Individuelle Garantie



¹⁴ Daniel Fino, *Le rôle des subventions dans la microfinance*, document de travail, projet du Réseau universitaire international de Genève (RUIG) „Effizienz, performance financière et rôle des politiques publiques: une enquête sur les conditions de l’autosuffisance financière des institutions de microfinance“, Genève, IUED, August 2005, 11 S.

¹⁵ Die Kampagnen des Mikrokredit-Gipfels und der Konsultativgruppe zur Unterstützung der Ärmsten (Consultative Group to Assist the Poorest, CGAP) zielen tendenziell auf gewisse Typen von MFI ab, die aus Nichtregierungsorganisationen oder aus Initiativen von Geschäftsbanken hervorgegangen sind. Indessen dürfte das Panorama der Mikrofinanz viel breiter gefächert sein, man denke dabei nur an die lokalen genossenschaftlichen Strukturen und die äusserst kleinen Privatbanken, deren Solidität nicht auf internationaler Unterstützung, sondern auf gefestigten Beziehungen mit Sparkunden beruht. Solche Strukturen finden sich insbesondere in Süd- und Ostasien.

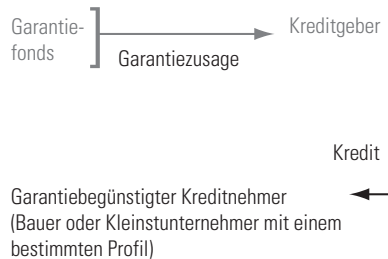
Im Modell der individuellen Garantie (siehe Schema 1) stehen der Garant (bzw. der Garantiefonds), der Kreditnehmer und die kreditgebende Bank in einer direkten Beziehung zueinander. Der Garantiefonds gewährt einem potenziellen Kreditnehmer (Bauer, Kleinunternehmer) abhängig von seinen eigenen Kriterien sowie von der finanziellen Vergangenheit oder den persönlichen Eigenschaften des Kreditnehmers eine Garantie. Mit einer schriftlichen Garantiezusage (die in der Regel entsprechend einer Vereinbarung zwischen Garantiefonds und Kreditgeber nur einen Bruchteil des Kreditbetrages deckt) wendet sich der potenzielle Kreditnehmer an ein Kreditinstitut, das seinerseits den Kreditantrag anhand eigener Kriterien prüft.

In der Regel leistet der Garantiebegünstigte eine Kommissionszahlung an den Garantiefonds, deren Höhe von der Kredit- und der Garantiesumme abhängig ist. In gewissen Fällen wird diese Kommission vom kreditgebenden Finanzinstitut erhoben und dem Garantiefonds überwiesen.

Das Modell der individuellen Garantie kommt bei Garantiefonds zur Anwendung, die innerhalb einer MFI organisiert und selbst als Akteure an der Finanzbeziehung beteiligt sind.

Portfolio-Garantie

Schema 2: Portfolio-Garantie



Beim sogenannten Portfolio-Modell (siehe Schema 2) vereinbart der Garantiefonds mit der Bank, für Kredite über einen definierten Globalbetrag und an einen bestimmten Typ von potenziellen Kreditnehmern zu bürgen. Dabei gelten vorab definierte Kriterien, etwa ein Höchstbetrag pro Kredit, bestimmte Merkmale, die die Kreditnehmer erfüllen müssen, bestimmte Verwendungszwecke für die Kredite usw. Mögliche Zielgruppen sind beispielsweise Kleinunternehmer einer bestimmten geografischen Region oder aus einer genau umschriebenen Branche.

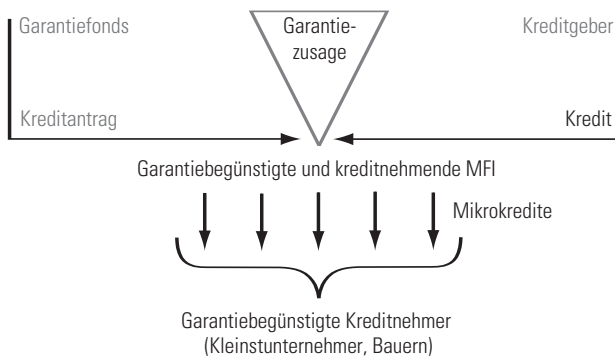
In diesem Fall ist die Beziehung zwischen Garantiefonds und Kreditnehmer in der Regel indirekt, da das kreditgebende Institut als Vermittler zwischen den beiden Parteien auftritt. Alle Kredite, die der Kreditgeber über den Garantiefonds gewährt und die den vom Fonds festgelegten Kriterien entsprechen, werden vom Garantiefonds zu einem vorgängig festgelegten Prozentsatz und bis zu einem definierten Globalbetrag gedeckt.

Ein Beispiel dafür ist das gesperrte und verzinst Depot, das 1995 von USAID in Niger bei einer örtlichen Bank zugunsten des genossenschaftlichen Vermitt-

lungsinstituts für Agrarkredite KOKARI eingerichtet wurde mit dem Ziel, Bauernorganisationen Kredit zu gewähren¹⁶. Gemäss Vertrag konnte die Bank die Garantie im Umfang von 90 % der unbeglichenen Forderungen in Anspruch nehmen, sofern die Kredite nicht innerhalb von drei Monaten nach Fälligkeit getilgt wurden. Allerdings gewährte die Bank trotz dieser Garantie nicht mehr Kredite als sonst, sodass diese Vereinbarung letztlich eher dazu führte, dass sich die MFI und die Bank ihrer Verantwortung in Bezug auf das Inkasso entzogen und das eigentliche Ziel – nämlich den Zugang zu Krediten zu erleichtern – verfehlt wurde.

Über eine MFI vermittelte Garantie

Schema 3: Vermittelte Garantie



In dieser dritten Konstellation (siehe Schema 3) erhält eine MFI eine Garantie-zusage vom Garantiefonds und nimmt bei einer Bank ein Darlehen auf, mit dessen Hilfe sie anschliessend Mikrokredite an Kleinstunternehmer (Ladenbesitzer, Strassenverkäufer, Handwerker, Transporteure usw.) oder an Bauern vergibt. Dabei entwickelt die MFI eigene Kriterien und Methoden für die Kreditvergabe.

Die International Finance Corporation (IFC) hat beispielsweise Kreditlinien garantiert, um den MFI den Zugang zu Krediten bei lokalen Banken zu erleichtern. In Mali leistete die IFC 1999 gegenüber der Banque Nationale de Développement Agricole (BNDA) eine Garantie über 40% der Bankkredite an das Netzwerk Kafo Jiginew. Eine ähnliche Vereinbarung wurde mit dem Spar- und Leihkassennetzwerk Nyesigiso und mit den Caisses Villageoises d'Épargne et de Crédit Autogérées (CVECA) der Dogon im Osten des Landes getroffen. Allerdings gewähren die lokalen Banken nur sehr restriktiv Zugang zu diesen Garantien, und nur wenige MFI erfüllen die anspruchsvollen Performancekriterien.

Andere internationale Mikrofinanznetzwerke wie z.B. ACCION, Finca oder Women's World Banking verfügen über eigene Garantiefonds.

Jedes dieser drei Garantiemodelle bietet eine Antwort auf die fehlenden Sicherheiten für Bürgschafts-, Pfand- oder Hypothekarkredite und erleichtert den Zugang zu einem Bankkredit. Allerdings weist das dritte Modell gegenüber den

¹⁶ Geneviève Nguyen, „Fonds de garantie: intérêts et limites“, *BIM*, Nr. 65, 11. April 2000, S. 3.

beiden anderen einen Vorteil auf: Während bei der individuellen und bei der Portfolio-Garantie der Kreditgeber die hohen Transaktionskosten für einen Mikrokredit übernimmt, werden bei der vermittelten Garantie die (bezogen auf die geliehene Summe) hohen Transaktionskosten für Kleinstkredite von der MFI selbst und nicht vom Garantiefonds oder der Bank getragen.

Eine Bank, die selbst über kein solides Know-how im Umgang mit Kleinstunternehmen verfügt, kann vermittelt über eine MFI diesen Markt indirekt erschliessen. Die daraus hervorgehende Konstellation ist mit einem Bankenverbund¹⁷ vergleichbar.

Voraussetzung für ein reibungsloses Funktionieren des Garantiesystems ist, dass die Hürden für die Gewährung einer Garantie nicht zu hoch sind und Kreditanträge zügig bearbeitet werden. Umgekehrt muss das kreditgebende Institut sich darauf verlassen können, dass bei Zahlungsunfähigkeit eines Kreditnehmers die vereinbarte Garantiesumme rasch ausbezahlt wird. Dies erfordert gute Geschäftsbeziehungen zwischen den beteiligten Parteien.

Das Beispiel des Internationalen Garantiefonds Genf

Der Internationale Garantiefonds Genf (Fonds international de garantie de Genève, FIG) illustriert auf treffende Weise, wie auf die Bereitstellung von Geldern von aussen verzichtet werden kann und über Partnerschaften auf verschiedenen Ebenen lokal vorhandene Ressourcen mobilisiert werden. Der FIG wurde im Dezember 1996 von verschiedenen Partnern des Nordens und des Südens als gemeinnützige Genossenschaft gegründet. Die Gründung geht auf eine Initiative der in der Schweiz ansässigen Stiftung RAFAD (Recherches et Applications de Financements Alternatifs au Développement)¹⁸ zurück, der sich nach und nach Gemeinden, die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit, die Soros Foundation, Privatpersonen usw. angeschlossen haben¹⁹. Genf verfügt über eine der weltweit grössten Dichten an Nichtregierungsorganisationen, die auf dem Gebiet der internationalen Solidarität tätig sind²⁰. Dies ist zweifellos auf die

¹⁷ Engl. *bank linkage*.

¹⁸ Die Stiftung RAFAD wurde 1985 von Entwicklungshelfern gegründet mit dem Ziel, die lokale wirtschaftliche Entwicklung in den Ländern des Südens voranzutreiben und dabei die Abhängigkeiten der traditionellen Entwicklungshilfe zu vermeiden. Der FIG ist am Sitz der Stiftung RAFAD angesiedelt. Die Stiftung ist Mitglied der 1966 gegründeten Fédération genevoise de coopération (FGC), in der rund 50 im Kanton Genf ansässige Organisationen zusammengeschlossen sind, die sich auf dem Gebiet der internationalen Entwicklungszusammenarbeit und der Informationsarbeit über Nord-Süd-Beziehungen und Entwicklung engagieren. Die FGC ist nicht direkt als Finanzierungsorgan tätig, sondern als Plattform für den Dialog und den Austausch. Sie ist eine privilegierte Ansprechpartnerin des Kantons Genf, der Genfer Gemeinden und des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA). Rund 20 Genfer Gemeinden beteiligen sich über die FGC an der Finanzierung von Projekten.

¹⁹ Die Investoren des FIG sind 38 Private aus dem Norden, 33 Institutionen aus dem Süden und neun Institutionen aus dem Norden. Ein besonderer Dank des Autors gilt Daniel Fino und Fernand Vincent vom Verwaltungsrat des FIG für ihre wertvollen Informationen. Vgl. Philippe Berberat, Daniel Fino, François Mercier, „Die Entwicklung des Instruments der internationalen Bankgarantie im Dienste der Ärmsten“, *Jahrbuch Schweiz–Dritte Welt 2001*, Genf, IUED, April 2002, S. 88–103, sowie die jährlichen Tätigkeitsberichte des FIG.

²⁰ Siehe die Aufstellung unter <<http://www.mandint.org>>. Zur sozialen und solidarischen Ökonomie in Genf siehe die Website der Association pour la promotion de l'économie sociale et solidaire (APRÈS): <<http://www.apres-ge.ch>>.

besonderen Merkmale der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit und Solidarität sowie auf das Gewicht der in Genf ansässigen UNO-Organisationen zurückzuführen²¹. Über einen längeren Zeitraum betrachtet zeigt sich, dass von der Schweiz ausgehende alternative Initiativen auf dem Gebiet der sozialen und solidarischen Ökonomie langfristig Bestand haben, weil sie sich anpassen und den Dialog pflegen, anstatt mit dem gesellschaftlichen und kulturellen Umfeld zu brechen. Nicht zuletzt bürgt die Rolle Genfs als weltweit wichtiger Standort für das Private Banking für einen gewissen Pragmatismus und für ein innovatives Finanzmanagement²².

Hauptziel des FIG ist es, MFI und Bauerngenossenschaften in Entwicklungsländern dabei zu unterstützen, bei lokalen Geschäftsbanken Darlehen in Landeswährung zu erhalten, und so Kleinstunternehmern und Genossenschaftlern in den Entwicklungsländern den Zugang zu Fremdkapital zu erleichtern. Im Laufe seiner zehnjährigen Tätigkeit hat der Fonds so zur Schaffung von mehr als 250 000 Arbeitsplätzen beigetragen. Seit seiner Gründung im Jahr 1996 arbeitet der FIG eng mit 53 MFI und Bauerngenossenschaften in 17 Ländern zusammen. Er ist heute in fünf afrikanischen und in sechs lateinamerikanischen Ländern aktiv²³. Anstatt direkt unilateral Gelder bereitzustellen, die anschliessend als Mikrokredite weiterverliehen werden, erleichtert der FIG den Zugang zu örtlichen Finanzinstituten, indem er eine Garantie für die von ihnen gewährten Kredite stellt. Es geht hier also nicht um einen Ressourcentransfer von Industrieländern in weniger entwickelte, an Mittelknappheit leidende Länder, sondern darum, über eine externe Garantie das Kreditrisiko für lokale Banken zu verringern, den Kontakt zwischen Geldgebern und Kreditnehmern zu erleichtern und inaktive Ressourcen in den Ländern des Südens selbst zu mobilisieren. Einer der Hauptgründe für dieses Vorgehen wurde eingangs bereits genannt: Gewisse Finanzinstitute weigern sich, Kredite zu gewähren – nicht weil es an den nötigen liquiden Mitteln mangelt, sondern weil ihnen das Risiko zu hoch ist und sie nicht in der Lage sind, die an sie herantretenden Unternehmen und Institutionen zu beurteilen (nicht vorhandene oder mangelhafte Buchführung; keine Kreditgeschichte; keine Möglichkeit, gerichtlich vorzugehen; kein Markt, um Sicherheiten zu veräussern usw.). Über den FIG wird das Risiko zwischen allen beteiligten Parteien sowie zwischen Institutionen aus Nord und Süd geteilt.

Ein Beispiel: Eine lokale Spar- und Leihkasse will ihre verfügbaren Mittel erhöhen, um ihren Mitgliedern Kredite zu gewähren. Eine örtliche Geschäftsbank ist bereit, ihr ein Darlehen über umgerechnet 100 000 euro zu gewähren, unter der Voraussetzung allerdings, dass die Spar- und Leihkasse eine Garantie über die Hälfte dieser Summe beschaffen kann. Um eine Garantie des FIG zu erhalten, muss die Spar- und Leihkasse dem FIG beitreten (sofern sie nicht bereits Mitglied ist) und Fondsanteile in Höhe von mindestens 10 % des Garantiebetrags erwerben. Wird der Antrag vom Garantieausschuss des Fonds bewil-

²¹ In Genf sind beispielsweise 170 NRO ansässig, die bei der UNO einen Beraterstatus geniessen.

²² Als Beispiel ausserhalb Genfs ist die in den 1930er-Jahren gegründete Wirtschaftsring-Genossenschaft zu nennen, die als WIR-Bank noch heute, 70 Jahre später, in der Deutschschweiz solide verankert ist und kürzlich eine Niederlassung in Lausanne eröffnet hat. Vergleichbare Initiativen in Deutschland, Österreich oder Frankreich waren bald gescheitert, tauchten indessen einige Jahre später in anderer Form wieder auf (vgl. J.-M. Servet [dir.], *Une économie sans argent*, Paris, Seuil, 1999).

²³ Benin, Burkina Faso, Ruanda, Senegal, Togo sowie Chile, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Peru und El Salvador.

ligt, muss sie jährlich eine Kommission im Umfang von 3 bis 5% der Garantiesumme (inklusive Bankspeesen) an den Fonds überweisen. Die von den Partnern des Nordens und des Südens in den FIG einbezahlten Anteile werden nicht verzinst. Überdies wird der örtlichen Bank die Garantie für die kreditnehmende Spar- und Leihkasse nicht direkt vom FIG, sondern über die Schweizer Grossbank UBS zur Verfügung gestellt. Deren internationaler Ruf verleiht der Garantie grösseres Gewicht und stärkt die Vertrauensbasis für die neue Geschäftsbeziehung²⁴. Zu erwähnen ist ferner, dass die Garantie von der kreditgebenden örtlichen Institution und dem FIG gemeinsam gewährt wird. Der Multiplikatoreffekt wird derzeit auf den Faktor fünf geschätzt, d.h., die Garantie des Fonds erlaubt die Aufnahme eines Kredits, der dem Fünffachen der in der Garantie gebundenen Mittel entspricht. In dieser Konstellation wird kein Kredit durch ein Finanzinstitut des Nordens gewährt. Folglich werden unvorteilhafte Wechselkurse gegenüber starken Währungen sowie in gewissen Ländern geltende Devisenkontrollen umgangen, die beispielsweise in Ecuador und in Ruanda die direkte Tilgung eines Kredits verunmöglichen. Der Kredit wird in Landeswährung aufgenommen, während die Garantie seitens des FIG in Schweizer Franken, in Euro oder in Dollar und durch die kreditgebende Institution in Landeswährung bereitgestellt wird.

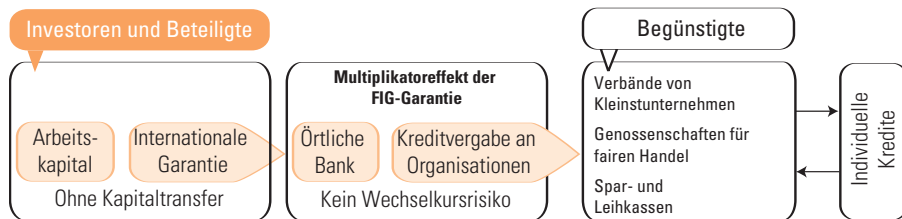
Eine solche Garantie kann ferner dazu beitragen, dass das lokale Kreditinstitut einen vorteilhafteren Zinssatz gewährt. Allerdings können für Kredite, die dank dieser Garantie gewährt werden, auch höhere Sätze gelten als für solche, die über einen gewinnorientierten internationalen Anlagefonds aufgenommen werden. Der Grund dafür ist, dass bei einem garantierten Kredit – selbst wenn dieser zu denselben Zinskonditionen gewährt wird wie ein internationaler Kredit – zu den eigentlichen Transaktionskosten jene Kosten hinzugerechnet werden müssen, die durch den Erwerb von Fondsanteilen und die jährlichen Kommissionszahlungen entstehen, denn während Zinsen nur auf die ausstehende Kreditsumme erhoben werden, ist das Kapital für die Fondsanteile während der gesamten Kreditlaufzeit gebunden. Eine lokale MFI wendet sich häufig an den Garantiefonds, weil sie aus eigener Kraft keinen Kredit aufnehmen kann. Hinzu kommt, dass das in Fondsanteilen gebundene Kapital häufig aus einer Zuwendung stammt, die die MFI eigens zu diesem Zweck erhalten hat. Dieses Kapital kann nach Ablauf der Garantie zurückgefordert werden, ein getilgter Kredit dagegen ist endgültig verloren. In Anbetracht dessen wäre es falsch, den in Fondsanteilen gebundenen Betrag systematisch als teures zusätzliches Kapital zu betrachten und die Kosten zweier verschiedener Finanzierungsquellen – die sich möglicherweise ergänzen – auf kurze Sicht miteinander zu vergleichen. Wäre dies der Fall, müsste man sich tatsächlich fragen, weshalb eine MFI einen teureren garantierten Kredit einem kostengünstigeren, nicht verbürgten Darlehen vorzieht.

Die Garantie erlischt, sobald der Kredit vollumfänglich getilgt wurde. Allerdings wird die so entstandene Beziehung im Rahmen weiterer Kredite fortgesetzt, und es entsteht eine langfristige Partnerschaft zwischen dem FIG und seinen Partnerinstitutionen, die auf gegenseitiger Kenntnis beruht. Der Fonds

²⁴ Für eine Erörterung des Vertrauensbegriffs aus konzeptueller Sicht und dessen Umsetzung im Finanzwesen siehe Philippe Bernoux, Jean-Michel Servet (dir.), *La construction sociale de la confiance*, Paris, Montchrestien, Association d'économie financière (AEF), 1997.

investiert die entgegengenommenen Mittel nach ethischen oder sozialverantwortlichen Grundsätzen. Die Erträge aus diesen Anlagen tragen dazu bei, die Kosten des Sitzes in Genf, der beiden regionalen Vertretungen in Nicaragua und Benin und der ihnen unterstellten zehn örtlichen Berater zu decken. Um seine Betriebskosten vollumfänglich durch die Anlageerträge decken zu können, müsste der FIG das Volumen seines Engagements mehr als verdoppeln. Der dauerhafte Bestand eines solchen Fonds hängt davon ab, dass die Zahlungsdisziplin aller beteiligten Partner rigoros überwacht wird. Die Verteilung des Risikos auf verschiedene Ebenen vermindert die Verantwortung der Beteiligten nicht. Vielmehr soll damit verhindert werden, dass einem Garantiefonds das gleiche Schicksal widerfährt wie etwa den Agrarkrediten, die in den 1960er- und 1970er-Jahren im Rahmen der öffentlichen Finanzierungspolitik gewährt worden waren.

Schema 4: Multiplikatoreffekt der Garantie des FIG



Fazit: Garantien schaffen Solidarität zwischen Institutionen und Kreditnehmern

Durch die Garantie entsteht eine Solidaritätsbeziehung²⁵ zwischen allen beteiligten Parteien. Am deutlichsten zeigt sich diese Solidarität in der Aufteilung und gemeinsamen Übernahme von Risiken.

Über eine MFI kann ein Garantiefonds einen Kontakt zwischen dem Finanzsektor und Kleinstkreditnehmern herstellen. Damit beginnt für die Kreditnehmer ein Lernprozess, in dessen Rahmen sie verschiedene Finanzierungsmechanismen kennen lernen, Verhandlungskapazitäten entwickeln und die Fähigkeit erwerben, finanzielle Verbindlichkeiten zu honorieren. Durch die Bereitstellung von Garantien, die es den Banken ermöglichen, in Kleinunternehmen zu investieren, bietet sich dem traditionellen Finanzsektor die Chance, sein Know-how über Kleinunternehmen zu vertiefen.

Damit eine Garantie zufriedenstellend funktionieren kann, muss das Risiko ausgewogen auf die drei beteiligten Parteien – Garantiefonds, kreditgebendes Institut und Garantiebegünstigter – aufgeteilt sein. Die lokale Bank muss einen Teil des Risikos selbst tragen, denn andernfalls könnte sie sich verleitet sehen, nur besonders risikobehaftete Kreditanträge an den Garantiefonds weiterzuvermitteln und die weniger riskanten Geschäfte auf eigene Rechnung abzuwickeln.

²⁵ Für eine Definition der Solidarität ausgehend vom Polanyi'schen Ansatz der Gegenseitigkeit siehe den Beitrag des Autors „Le principe de réciprocité chez Karl Polanyi“, *Revue Tiers Monde*, Nr. 190, August 2007, S. 255-274.

Zudem bestünde die Gefahr, dass sie bei der Überwachung der Kreditrückzahlungen eine gewisse Nachlässigkeit walten lässt²⁶.

Ein weiteres wichtiges Element sind die Hebel- und die Multiplikatorwirkung, die die aus der Garantie entstandene Solidarität entfaltet. Das Garantiesystem erhöht die für die Kreditvergabe verfügbaren Mittel. Durch eine Garantie, die von einer Institution aus einem Industrieland bereitgestellt wird, werden Ressourcen aus dem Norden verfügbar gemacht, die ihrerseits Mittel im betroffenen Entwicklungsland selbst mobilisieren, ohne dass ein internationaler Kapitaltransfer stattfindet. Diese Hebelwirkung wird durch einen Multiplikatoreffekt verstärkt²⁷: Wenn Gelder in einen Fonds investiert werden, können damit Kredite in einem grösseren Umfang gewährt werden, als wenn derselbe Kapitalbetrag in den Süden transferiert und dort direkt in Form von Krediten verteilt wird, insbesondere wenn diese nicht zurückgezahlt werden. Der Multiplikatoreffekt wird noch verstärkt, wenn der Fonds seine Garantie bei einem Finanzinstitut des Nordens hinterlegt, wodurch dieses über zusätzliche Mittel für Kreditvergaben verfügt (wie hoch das gebundene Fondskapital ist, hängt von der Höhe des geschätzten und garantierten Risikos ab). Solche Garantieeinlagen können beispielsweise für ethische Anlagen genutzt werden, und die so erzielten Erträge tragen zur Deckung der Betriebskosten des Fonds bei. Die Solidarität zwischen Nord und Süd und die Aufteilung von Risiken und Reichtümern zwischen verschiedenen Gesellschaftsgruppen – ein zentrales Merkmal der Solidarität im Rahmen eines Garantiefonds – werden über solche ethische Anlagen um weitere Solidaritätsaspekte ergänzt (innerhalb eines Landes, zwischen Generationen, zwischen Männern und Frauen und zwischen heutigen und künftigen Generationen), die zur Verwirklichung einer gesellschaftlich nachhaltigen und physisch tragbaren Entwicklung beitragen.

Nicht zuletzt vermag der Garantiefonds die Auswirkungen sich verschlechternder Wechselkursverhältnisse im Vergleich zu einem Kredit in ausländischer Währung zu mildern. Da der Kredit (ausgehend von einer Garantie seitens eines ausländischen Akteurs) in der Landeswährung bereitgestellt wird, muss er vom Kreditnehmer auch nicht in einer starken Fremdwährung verzinst und getilgt werden, und Wechselkursverluste entfallen. Wird hingegen ein Kredit in Landeswährung aufgrund von Mitteln in einer „starken“ Währung gewährt, muss er zwangsläufig höher verzinst werden, um das Wechselkursrisiko und eine wahrscheinliche Abwertung der Landeswährung auszugleichen. Ein höherer Zinssatz bedeutet aber höhere Kreditkosten. Diese verringern die Tilgungsfähigkeit des Kreditnehmers und vergrössern das Risiko, dass er zahlungsunfähig wird. Die Gewährung von Krediten in der Landeswährung soll es zudem ermöglichen, das Kreditvolumen und die Kreditlaufzeiten schrittweise zu erhöhen und gleichzeitig das Risiko zu senken. Der Grund dafür ist allerdings nicht, dass Kleinstunternehmen jederzeit und in immer grösserem Umfang auf Fremdkapital angewiesen wären. Vielmehr erhöht sich das Volumen der für die Kreditvergabe bereitstehenden Mittel in der Landeswährung in dem Umfang, in dem die Landeswährung gegenüber der Devisen, in der die Garantie im Ausland bereitgestellt wurde, an Wert

²⁶ Siehe weiter oben das Beispiel der von USAID in Niger garantierten Kreditlinie.

²⁷ Was in der Dokumentation des FIG als Hebelwirkung bezeichnet wird, wird im vorliegenden Beitrag Multiplikatoreffekt genannt, denn dieser ist von der ursprünglichen Wirkung der Ressourcenmobilisierung im Norden (hier als Hebelwirkung bezeichnet) abzugrenzen.

verliert. Ein internationaler Garantiefonds ist demnach von der Abwertung der Landeswährung nur indirekt betroffen. Allerdings ist auch ein Garantiefonds nicht gegen die Folgen einer Abwertung der Fremdwährungen gefeit, in denen seine Partnerinstitutionen ihre Einlagen getätigt haben²⁸. Selbstverständlich handelt es sich dabei nicht um einen Betriebsverlust. Umgekehrt kann die Aufwertung einer Währung zu einem Buchgewinn führen, der keineswegs auf eine verbesserte Verwaltung des Fondsvermögens zurückzuführen ist. Diese Gefahr ist untrennbar mit der Risikovermittlung verbunden.

Ist die Beziehung langfristig ausgelegt, so besteht Anlass zur Hoffnung, dass zwischen der kreditgebenden MFI und dem örtlichen Bankensektor bald eine dauerhafte Vertrauensbasis entsteht. Auf dieser Grundlage könnten Kredite in Zukunft rascher und für eine längere Laufzeit gewährt und die Garantieforderungen gesenkt werden (wodurch die Bearbeitung der Kreditanträge und die Auszahlung beschleunigt werden), sodass auf lange Sicht auf eine Garantie von aussen verzichtet werden kann und die kreditgebende Bank bereit ist, das Kreditrisiko selbst zu tragen. Je geringer der Anteil des Kredits, der durch den Fonds garantiert ist, und je grösser die Bereitschaft der örtlichen Bank, selbst einen höheren Anteil zu übernehmen, desto stärker ist die Hebelwirkung, mit der lokale Ressourcen mobilisiert werden, und desto höher auch der Multiplikatoreffekt, denn wenn die Garantie einen geringeren Anteil des Kredits abdecken muss, kann das Kreditvolumen entsprechend erhöht werden. Der Fonds ist damit in der Lage, das Doppelte und Dreifache an Krediten zu gewähren, wenn nicht mehr. In gewisser Weise lässt sich der Erfolg eines Garantiefonds zwischen Nord und Süd daran messen, wie befristet seine Tätigkeit ist, wie stark er sein Engagement verringert und wie rasch das Bedürfnis danach verschwindet. Ein Garantiefonds ist naturgemäss eine Übergangslösung, die den Aufbau neuer Finanzbeziehungen in den Ländern des Südens erlauben soll²⁹.

Internationale Kapitaltransfers im Rahmen von Hilfeleistungen (ungeachtet dessen, ob es sich um Darlehen oder Schenkungen handelt) folgen letztlich stets einem Schutzgedanken. Internationale Garantiefonds dagegen können Gegenseitigkeits- und Solidaritätsmechanismen in unterschiedlicher Intensität aktivieren. Diese zeichnen sich im Wesentlichen dadurch aus, dass die beteiligten Partner in einer gleichberechtigten Beziehung stehen und im Bewusstsein handeln, dass sie sich aus freien Stücken für ihre gegenseitige Abhängigkeit entschieden haben.

²⁸ Nachdem der US-Dollar innerhalb von zwei Jahren 30 % seines Werts eingebüsst hatte, musste der FIG 2004 einen Buchverlust von etwas mehr als 50 000 Schweizer Franken hinnehmen. Im Folgejahr kehrte sich die Situation wieder um.

²⁹ 2004 richtete der Internationale Garantiefonds Genf in Nicaragua den Fonds International de Garantie Amérique Latine (FIGAL) ein. Damit leitete der FIG einen Dezentralisierungsprozess ein, der zusammen mit der American Foundation realisiert wurde und der in weiteren mittelamerikanischen Ländern fortgesetzt werden soll. Ein ähnliches Vorhaben in Benin befindet sich derzeit in Planung.

Bibliografie

- Agbodjan, Djimitri Edoé, *La microfinance dans l'après-conflit*, mémoire de DEA, Genève, IUED, 2006.
- Bastiaenen, Michiel, und Peter van Rooij, *Guarantee Funds and NGOs: Promise and Pitfalls*, Poverty-oriented Banking Working Paper, n° 18, Geneva, International Labour Office (ILO), 1997, 19 S.
- Berberat, Philippe, Daniel Fino et François Mercier, „Die Entwicklung des Instruments der internationalen Bankgarantie im Dienste der Ärmsten“, *Jahrbuch Schweiz-Dritte Welt 2001*, IUED, Genf, S. 88–103.
- Bernoux, Philippe, und Jean-Michel Servet (dir.), *La construction sociale de la confiance*, Paris, Montchrestien ; Association d'économie financière (AEF), 1997, 385 S.
- Fino, Daniel, *Le rôle des subventions dans la microfinance*, document de travail, projet du Réseau universitaire international de Genève (RUIG) „Efficiencie, performance financière et rôle des politiques publiques, une enquête sur les conditions de l'autosuffisance financière des institutions de microfinance“, Genève, IUED, August 2005, 11 S.
- King, Bradley, *MFI Guarantees: Economic and Marketing Research Findings*, Working Paper, ES Entreprising Solutions Global Consulting, 31. März 2005, 19 S.
- Lopez, Cesar, and Jorge de Angulo, „Bridging the Finance Gap: ACCION's Experience with Guarantee Funds for Microfinance Institutions“, *InSight*, Nr. 15, Boston, ACCION, September 2005, 18 S.
- Moors, Kurt, und Geert Peetermans, *Fonds de garantie: facteur de succès du microfinancement*, Louvain, Cera Foundation, 2002, 56 S.
- Nguyen, Geneviève, „Fonds de garantie: intérêts et limites“, *BIM*, Nr. 65, 11. April 2000, 8 S.
- Servet, Jean-Michel, *Banquiers aux pieds nus. La microfinance*, Paris, Odile Jacob, 2006.
- Sgard, Jérôme, *Rapport sur le risque-pays du Maroc*, Document de travail, n° 18, Paris, Agence française de développement, Juni 2006, 33 S.
- Steiger, Otto, „Property Economics versus New Institutional Economics“, *Journal of Economic Issues*, Bd. 40, Nr. 1, März 2006, S. 183–207.
- Techniques financières et développement* (revue d'Épargne sans frontière, Paris), Nr. 36, September–Oktober 1994.

IUED

Zum Zeitpunkt, da die internationale Gemeinschaft sich anschickt, den auf der Konferenz von Monterrey 2002 zur Entwicklungsfinanzierung erreichten Konsens zu evaluieren, befasst sich das Dossier 2007 des *Schweizerischen Jahrbuchs für Entwicklungspolitik* mit zwei Aspekten der Problematik: Mobilisierung lokaler Ressourcen einerseits, Rolle der internationalen Entwicklungszusammenarbeit bei der Verwaltung der öffentlichen Finanzen der Entwicklungsländer andererseits.

Im Jahr 2002 hat die Konferenz über Entwicklungsfinanzierung einen Aktionsplan erstellt, der auf sechs komplementären Themenbereichen beruhte: Mobilisierung interner Finanzmittel, Direktinvestitionen und sonstige ausländische Privatkapitalbeiträge, Welthandel, öffentliche Entwicklungshilfe, Entschuldung, Überprüfung der internationalen Währungs-, Finanz- und Handelssysteme. Fünf Jahre danach bleibt der "Konsens von Monterrey" eine Referenz. Ihm verdankt man die Erkenntnis, dass eine Unterstützung von aussen, so massiv sie auch sein mag, niemals die für die Volkswirtschaften notwendigen grundlegenden Reformen ersetzen kann.

Das vorliegende Dossier trägt durch die Pluralität seiner Blickpunkte zur Debatte bei. Im Zusammenhang mit der Aufbringung nationaler Mittel werden die Auswirkungen (bzw. das Ausbleiben) des bei der Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen anfallenden Nutzens, die Erweiterung der Mikrofinanznetze (Mikrokredit und Mikroversicherung) und der Kreditzugang insbesondere im Kontext der Wirtschaftsliberalisierung untersucht. Betreffend die Rolle der internationalen Entwicklungszusammenarbeit beim Management der öffentlichen Finanzen der Entwicklungsländer hebt das Jahrbuch die Bedeutung dieser Rolle hervor, stellt aber auch deren Ambiguität namentlich beim Einsatz von Budgethilfe fest.

Das Dossier warnt vor den Risiken einer übermässigen Finanzialisierung und schlägt Lösungen zur Abhilfe vor: zum einen die Rückkehr zur lokalen Ebene, die vor allem über eine Reform der Fiskalität (Einkommens- und Vermögenssteuer) erfolgen sollte, zum anderen die Ausdehnung der Garantiefonds, die zur Finanzierung produktiver Investitionen durch örtliche Institutionen beitragen. Beide Massnahmen würden eine Aneignung des Entwicklungsprozesses durch die betroffenen Akteure im Rahmen bürgerschaftlicher Initiativen begünstigen.

Hauptsächliche Autorinnen und Autoren: Jean-Luc Bernasconi, Gilles Carbonnier, Christophe Gironde, Isabelle Guérin, Bruno Gurtner, Stefan Leiderer, Catherine Morand, Marc Nabeth, Lucas Oesch, Pascal Raess, Jean-Michel Servet, Kavaljit Singh, Jean-Luc Virchaux, Peter Wolff.