

AUS DER BANKEN- UND FINANZGESCHICHTE

Microfinance braucht echte Finanzintermediäre

Was im 19. Jahrhundert schon für Sparkassen und Genossenschaftsbanken galt, zählt auch für moderne Mikrofinanzierung

Von Reinhard H. Schmidt

Börsen-Zeitung, 11.1.2018 Seit einiger Zeit versucht die Regierung der Volksrepublik China, die Landflucht zu bremsen. Das erfordert, die Lebensverhältnisse außerhalb der Metropolen zu verbessern, und dies setzt seinerseits voraus, die Versorgung der ländlichen Regionen mit Finanzdienstleistungen auszubauen. Dafür will man „Microfinance“ gezielt fördern und plant angeblich, in doppeltem Sinne spezialisierte Mikrofinanzinstitutionen zu schaffen: Sie sollen ihre Leistungen ausschließlich armen Leuten und ganz kleinen Betrieben anbieten und nur Kredite vergeben und keine Einlagen annehmen. Dies entspreche, so die Annahme, der erfolgreichen Tradition der Mikrofinanzierung in anderen Ländern.

So gut die Idee ist, Mikrofinanzierung zu fördern, so problematisch wäre die doppelte Spezialisierung. Alle erfolgreichen Mikrofinanzinstitutionen gingen einen anderen Weg: Zwar begannen fast alle als doppelt spezialisierte Institutionen, sie orientierten sich jedoch bald um und wurden zu echten Finanzintermediären, die Kredite vergaben und selbst Einlagen sammelten und sich an einen breiteren lokalen Kundenkreis wandten – und genau darauf beruhten ihre Erfolge.

Erstaunliche Parallelen

Dies lehrt die Geschichte der deutschen Sparkassen und Genossenschaftsbanken im 19. Jahrhundert ebenso wie die der modernen Mikrofinanzierung. Beide Geschichten und besonders deren Parallelen sind das Thema dieses Beitrags. Im frühen 19. Jahrhundert glich die Situation in Deutschland der Situation der meisten Entwicklungsländer zu der Zeit, als die moderne Mikrofinanzierung entstand. Es gab zwar Banken, aber sie waren weder interessiert noch fähig, ihre Leistungen armen Leuten und kleinen oder kleinsten Betrieben anzubieten.

Der durch die Industrialisierung ausgelöste wirtschaftliche Strukturwandel bedeutete für viele Menschen zunächst vor allem Not und Unsicherheit. Nicht zuletzt gab es politische Umbrüche und damit verbundene Unruhen. Weitsichtige Menschen erkannten, dass – nicht zuletzt um den wirtschaftlichen Strukturwandel abzusichern – der drohenden Verelendung der breiten Massen begegnet werden müsse, und plädierten unter anderem dafür, Finanzinstitutionen für diejenigen zu schaffen, die bisher keinen Zugang zu Bankleistungen hatten.

So entstanden die ersten deutschen Sparkassen um die Wende vom 18. Jahrhundert zum 19. Jahrhundert, als ganz Europa unter dem Eindruck der Französischen Revolution und der napoleonischen Ära durcheinandergewirbelt wurde. Auch in Deutschland war das Ende der agrarisch-feudalistischen Gesellschaft und – so schien es wenigstens – auch der alten politischen Ordnung absehbar.

Not- und Brautgroschen

Gegründet würden sie von politisch aufgeklärten Bürgern als Stiftungen oder Vereine – man würde sie heute „non-governmental organizations“ (NGOs) nennen. Ihr Ziel war es, denen, die am Rande der Gesellschaft standen, den Hausmägden und Handwerksgehilfen, Möglichkeiten und Anreize zu geben, einen „Not- und Brautgroschen“ anzusparen und ihren „Sparsinn“ zu entwickeln.

Im Geschäftsmodell der frühen deutschen Sparkassen, die bald nicht mehr als NGOs, sondern als kommunale Sparkassen gegründet wurden, erkennt man bereits in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts einen fundamentalen Wandel. Waren anfangs die Sparkassen im doppelten Sinne spezialisiert – nämlich auf das Sparen und auf wirklich arme Leute als Kunden – begannen sie bald, auch Kredite zu vergeben und sich im Einlagen- und Kreditgeschäft an einen weiteren Kreis lokaler Kunden zu wenden. Beide Umstellungen zusammen waren entscheidend für das rapide Wachstum und den Erfolg der Sparkassen. Am Ende des

Jahrhunderts waren sie gemessen an der Anzahl der Kunden und Bankstellen und am Geschäftsvolumen die größte deutsche Bankengruppe.

Die ersten genossenschaftlichen Finanzinstitutionen entstanden etwa 50 Jahre später, wieder in einer Zeit großer Not und politischer Unruhe. 1847 hatte es die letzte Hungersnot in Deutschland gegeben und 1848 die letztlich gescheiterten Demokratisierungsbemühungen.

Ursprünglich bestanden drei große Netze genossenschaftlicher Finanzinstitutionen: das der von Hermann Schulze-Delitzsch ins Leben gerufenen städtischen Volksbanken, das der ländlichen, später nach ihrem Gründer benannten Raiffeisenbanken sowie ein auf Wilhelm Haas zurückgehendes, zunächst im ländlichen Hessen verbreitetes, bald jedoch auch reichsweit erfolgreiches System.

Die genossenschaftliche Rechtsform kombiniert Merkmale einer Kapitalgesellschaft mit denen eines Ver-

trauensvereins. Die deutschen Sparkassen und Genossenschaftsbanken des 19. Jahrhunderts waren Vorläufer der modernen Mikrofinanzierung. Sie eröffneten ja Bevölkerungsgruppen, die ihn vorher nicht hatten, den Zugang zu Bankleistungen – und zwar mit geringen Kosten und zu vertretbaren Preisen. Zudem schufen sie flächendeckende Netze stabiler Finanzinstitutionen und förderten so die Entwicklung der finanziellen Infrastruktur. Sie trugen damit wesentlich dazu bei, die harten Folgen des wirtschaftlichen Strukturwandels abzufedern und diesen damit zugleich zu erleichtern.

Erfolg durch Flexibilität

Ein wesentlicher Erfolgsfaktor der beiden volkshnahen Bankengruppen war neben der Orientierung am jeweiligen lokalen Markt und dem lokal ausgerichteten Förderauftrag ihre institutionelle und geschäftspolitische Flexibilität. Sie lernten schnell, dass es nicht zielführend ist, sich nur auf eine Art von Bankleistungen und nur auf eine eng definierte Kundengruppe zu beschränken. Dadurch verbesserten sich auch die Ertragslage und die Stabilität der Institute, was seinerseits dazu beitrug, Kreditrisiken zu verringern.

Daneben gibt es weitere bis heute gültige Erfolgsfaktoren: Die Sparkassen und Genossenschaftsbanken waren fest verankert in der lokalen Wirtschaft und Gesellschaft und rechtlich so strukturiert, dass die Balance zwischen dem Ziel, als Institution erfolgreich zu sein, und ihrem Förderauftrag möglich war. Sie waren schon früh eingebunden in „Verbünde“, was es erlaubt, Kundennähe und Größenvorteile zu kombinieren. Und sie waren schon früh, namentlich in Preußen, von einem stabilen und liberalen Rechts-, Regulierungs- und Aufsichtssystem begünstigt, das Missstände weitgehend verhinderte und den kleinen örtlichen Banken trotzdem den Spielraum ließ, den sie brauchten, um zu experimentieren und zu wachsen.

Seit den Siebzigern

Die heutige Mikrofinanzierung entstand in den 1970er-Jahren, ebenfalls einer Zeit des Umbruchs. Der Vietnamkrieg ging gerade zu Ende und der Prozess der Globalisierung begann Fahrt aufzunehmen. Die Zweifel nahmen zu, ob eine auf Privatinitiative und Privateigentum gegründete Marktwirtschaft überall und für alle das beste wirtschaftliche System darstellen würde. Es galt also wieder, etwas gegen Ausgrenzung, Verarmung und politische Ablehnung zu tun.

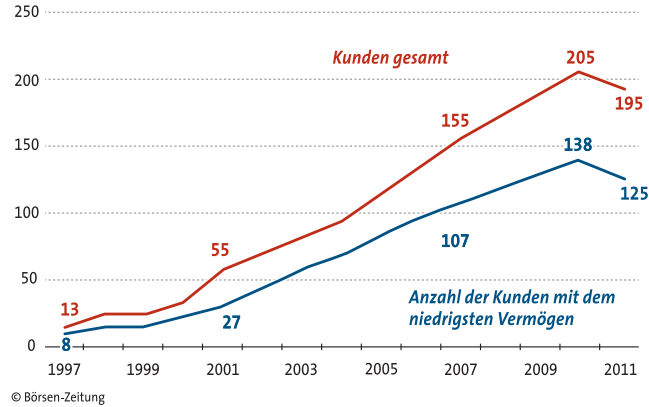
Die Entwicklungsfinanzierung als Teil der westlichen Entwicklungshilfe seit den 1950er-Jahren hatte darin bestanden, große Kapitalbeträge an staatliche Entwicklungsbanken in den Entwicklungsländern zu transferieren, die mit diesen Mitteln industrielle oder infrastrukturelle Großprojekte fördern sollten. Diese Politik sollte aber auch das allgemeine Wachstum anregen und so „nach unten durchtropfen“. In den meisten Ländern trat dieser „Trickle Down Effect“ allerdings nicht ein, vielmehr verstärkte sich die dualistische Entwicklung, bei der die Reichen reicher und die Armen ärmer wurden. Politisch war dies gerade in jener Zeit nicht mehr akzeptabel.

Der damalige Präsident der Weltbank, Robert McNamara, verkündete im September 1973 in einer programmatischen Rede „the end of trickle down“ und leitete damit eine Umkehr in der Entwicklungspolitik ein. Von der Entwicklungshilfe profitieren sollten nun nicht mehr große Projekte und die wenigen dadurch Begünstigten beziehungsweise große staatliche Institutionen, sondern die armen Leute selbst und Institutionen, die diese tatsächlich erreichen und Kleinstkredite an sie vergeben könnten.

Als Träger der Kleinstkreditfinanzierung schuf man deshalb in den Entwicklungsländern zahllose neue Institutionen. Sie waren keine Banken, sondern mit Kirchen oder international operierenden Stiftungen verbundene NGOs. Die Menschen,

Mikrofinanzierung weltweit

Anzahl der Kunden jeweils am Ende eines Jahres in Millionen



© Börsen-Zeitung

die dort arbeiteten, waren sozial engagiert, wussten aber meist nicht, wie man Kredite so vergibt, dass man das Geld auch zurückbekommt, und welche Förderung die armen Leute und die lokalen Klein- und Kleinstbetriebe wirklich brauchen.

Trotz aller guten Absichten war die Mikrokreditpolitik der 70er- und 80er-Jahre kein Erfolg. Sie war extrem ineffizient und damit viel zu teuer. Fachleute sahen, dass die Lösung des Problems darin bestehen könnte, bankähnliche Institutionen zu schaffen, die auf Dauer kostendeckend arbeiten, ja sogar ein bisschen profitabel sind, so dass sie von Subventionen unabhängig werden. Dann könnten sie sich auch, so hofften die Vertreter des in den 90er-Jahren entstehenden „kommerziellen Ansatzes“, in größerem Umfang bei internationalen Organisationen verschulden und Einlagen von ihrer lokalen Kundschaft einsammeln. Beides würde ihr Potenzial zur Kreditvergabe enorm stärken.

Tatsächlich gelang in einigen Fällen die Umstellung: Gute, dem kommerziellen Ansatz folgende Institutionen wuchsen dramatisch und allein dadurch sanken die „Stückkosten“ ihrer Kreditvergabe. Zudem konzentrierten sie sich auf Finanzprodukte und rationalisierten ihre Arbeitsprozesse. Durch die Hereinnahme von Spareinlagen wurden sie zu wirklichen Finanzintermediären für die „kleinen Leute“ – wie ein Jahrhundert zuvor die deutschen Sparkassen und Genossenschaftsbanken.

Da die Annahme von Einlagen eine Banklizenz voraussetzt, schien es nötig, Mikrofinanzinstitutionen statt als NGOs in der Rechtsform einer Kapitalgesellschaft zu betreiben. Es entsprach zwar dem Geist der Zeit zu glauben, dass die private Rechtsform für die Erlangung einer Banklizenz unverzichtbar und auch sonst eindeutig besser wäre, aber wirklich bewiesen wurde diese Annahme nicht.

Welle der Begeisterung

Die Entwicklung der anfangs kleinen Gruppe erfolgreicher Mikrofinanzierungsinstitutionen überzeugte die Experten aus Praxis und Wissenschaft. Damit war der lange währende Streit um die Ausrichtung der Mikrofinanzierung entschieden: Der „commercial approach“ hatte über die älteren Ansätze, der die Förderung der Mikrofinanzierung als weltweite Sozialpolitik betrachtet, klar gesiegt. Die Zahl der Mikrofinanzinstitutionen und deren Kreditvolumina wuchsen rasant und Mikrofinance wurde damit auch zu einem wichtigen Teil des Finanzsystems vieler Entwicklungsländer.

Es entstand geradezu eine Welle der Begeisterung. Sie erreichte ihren Höhepunkt, als die Vereinten Nationen 2005 zum Jahr der Mikrofinanzierung erklärten und 2006 Muhammad Yunus als dem Erfinder der Mikrofinanzierung und der von ihm gegründeten und geleiteten Grameen Bank der Friedensnobelpreis verliehen wurde.

Ernüchterung und Krise

Im Erfolg war allerdings bereits der Keim des Misserfolgs angelegt. Es sprach sich herum, dass Mikrofinanzierung in großem Stil ohne dauerhafte Subventionierung möglich ist und sogar moderat profitabel sein kann. Das lockte einige neue „player“ auf das Mikrofinanz-Spielfeld.

Sie hatten aber den Zusatz „moderat“ nicht wahrgenommen und sahen nur noch das Profitpotenzial, verhielten sich entsprechend und fügten damit dem Ansehen der Mikrofinanzierung großen Schaden zu.

Einen wesentlichen Beitrag zur Ernüchterung leisteten zwei Problem- und Skandalfälle, der der mexikanischen Mikrofinanzinstitution Compartamos und der der indischen SKS-Microfinance und ihrer Börsengänge. Beide hatten einmal als sozial engagierte Mikrofinanzinstitutionen begonnen, wurden dann in Aktiengesellschaften umgewandelt, wuchsen unglaublich schnell und waren bald sehr profitabel. In den Jahren 2006 (Compartamos) sowie 2010 (SKS) wurden sie an die Börse gebracht. Finanziell waren beide Börsengänge sensationell erfolgreich. Zum Emissionspreis der Aktien gerechnet waren beide Unternehmen jeweils etwa 1,5 Mrd. Dollar wert. Bei Compartamos war der Ausgabekurs der Aktien mehr als zwölffach so hoch wie ihr Buchwert, und bei SKS hatte das Kurs-Gewinn-Verhältnis den ungläublichen Wert von 48.

Wahre Wucherzinsen

Das weckte legitime Bedenken. Problematisch waren aber weder die Börsengänge an sich noch deren finanzielle Erfolge, sondern die Gründe der extrem hohen Börsenbewertungen. Compartamos verlangte von seinen meist weiblichen Kreditnehmern wahre Wucherzinsen von fast 100 % pro Jahr, und bei SKS war in den Jahren vor dem Börsengang das Kreditportefeuille pro Jahr um 70 % gewachsen. Vermutlich erwarteten die Käufer der Aktien, dass sich dies auch so fortsetzen würde. Ein gro-

Das IBF

Auftrag des IBF Institut für Bank- und Finanzgeschichte e.V., das die in loser Reihe erscheinenden Beiträge „Aus der Banken- und Finanzgeschichte“ initiiert, ist die wissenschaftliche Aufarbeitung und Vermittlung der historischen Entwicklung unseres Geld- und Finanzwesens.

Weitere Informationen unter www.ibf-frankfurt.de

dest in kürzeren Zeiträumen, nicht aus der Armut befreien. Als problematisch erwies sich schließlich, dass die Anzahl der Anbieter von Mikrokrediten in den Jahren vor 2000 überall rasant gewachsen war, so dass sich Kreditnehmer gleichzeitig bei mehreren Institutionen verschulden konnten. Damit wurde das Geschäftsmodell der Mikrofinanzinstitutionen untergraben und es kam zur Überschuldung und hohen Kreditausfällen.

Die Folge war kurz nach dem Beginn der allgemeinen Finanzkrise von 2008 eine eigenständige Mikrofinanzkrise. Die jahrelange Begeisterung für die Mikrofinanzierung schlug in Ablehnung um.

Dem Ansehensverlust begegnete man nicht zuletzt, indem der nun belastete Begriff „microfinance“ durch „inclusive finance“ ersetzt wurde. Dahinter steckt aber nicht nur Wortakrobatik, sondern auch die Einsicht, dass sich sozial engagierte Finanzinstitutionen nicht nur an arme Leute und ganz kleine Unternehmen wenden, sondern auf die gesamte lokale Wirtschaft und Gesellschaft ausrichten, also „inklusive“ sein sollten.

Ansonsten zog man aus der Entwicklung die Lehre, dass die – nach wie vor unumgängliche – kommerzielle Ausrichtung nicht übertrieben werden dürfe. Der Börsengang einer Mikrofinanzinstitution birgt insbesondere dann Gefahren, wenn dadurch eine Aktienmehrheit in die Hände von Investoren gelangt, die nur am Gewinn und nicht mehr an der entwicklungs- oder sozialpolitische Wirksamkeit der Institution interessiert sind, und wenn diese Aktionäre die Geschäftspolitik in ihrem Sinne prägen können.

Lehren aus der Geschichte

Abschließend seien einige gemeinsame Lehren aus der Geschichte der deutschen Sparkassen und Genossenschaftsbanken im 19. Jahrhundert und der modernen Mikrofinanzierung zusammengefasst. Die erste und wichtigste ist: „Local Banking Works“. Wenn man auf längere Zeiträume schaut, erkennt man auch, dass Mikrofinanzierung starke positive Wirkungen entfaltet.

Zweitens gilt, dass der Erfolg der betreffenden Institutionen davon abhängt, dass sie nicht im doppelten Sinne spezialisiert, sondern „richtige Finanzintermediäre“ sind, die Kredite vergeben und Einlagen sammeln und keine Kundengruppe ausgrenzen, und dass sie kostendeckend, wenn nicht sogar profitabel arbeiten.

Die deutschen Sparkassen und Genossenschaftsbanken konnten über eine sehr lange Zeit hinweg eine Balance zwischen ihren beiden Zielen wahren, als Institutionen erfolgreich zu sein und zugleich eine sozial- und entwicklungspolitisch wichtige Rolle zu spielen. Das dürfte nicht zuletzt an ihren rechtlich-institutionellen Formen liegen, die dazu führen, dass sich das Gewinninteresse von Eigentümern nicht uneingeschränkt durchsetzen kann.

Das bedeutet freilich nicht, dass diese beiden Rechtsformen für „inclusive development banking“ generell empfehlenswert sind. Aber die Mikrofinanzkrise hat die lange vorherrschende Überzeugung in Frage gestellt, die private Gesellschaft sei die einzig geeignete institutionelle Form. Diese birgt vor allem die Gefahr, dass nur noch der Gewinn zählt und alle sozial- oder entwicklungspolitischen Ansprüche in den Hintergrund rücken. Die dritte Lehre lautet daher, dass vor der Entscheidung für die jeweilige rechtlich-institutionelle Form einer Entwicklungsfinanzierungsinstitution geprüft werden muss, bei welcher Rechtsform, Eigentümerstruktur und Unternehmensverfassung im konkreten Fall die jeweiligen Hauptgefahren am virulentesten sind. Bei öffentlichen Banken drohen insbesondere Ineffizienz und Korruption, bei Genossenschaften die Machtergreifung lokaler Eliten und bei privaten Gesellschaften die Umwandlung in eine reine Profitmaschine. Das Ausmaß der Gefährdung hängt von den rechtlichen, wirtschaftlichen und politischen Verhältnissen eines Landes und einer Gesellschaft ab, von der Governance der Einrichtung selbst und schließlich davon, wer letztlich „das Sagen hat“.

ZUR PERSON

Gefragter Berater



Reinhard H. Schmidt

BZ – Reinhard H. Schmidt ist Seniorprofessor für International Banking an der Goethe-Universität in Frankfurt. Sein Arbeitsschwerpunkt in Forschung und Lehre sind die Finanzsysteme in Industrie- und Entwicklungsländern. Auf diesem Gebiet war Herr Schmidt auch als Berater für zahlreiche Organisationen tätig. Er hat ausführlich über Microfinance publiziert, zuletzt, zusammen mit Hans-Dieter Seibel und Paul Thomes, das Buch „From Microfinance to Inclusive Banking: Why Local Banking Works“ (Wiley, 2016), auf dem er auf dieser Seite abgedruckte Beitrag für die Börsen-Zeitung basiert. Eine Ausgabe für den chinesischen Buchmarkt ist in Vorbereitung. (Börsen-Zeitung, 11.1.2018)

eins. Formell sind die als Mitglieder bezeichneten Kunden auch die Eigentümer. Doch deren Rechte waren und sind bis heute eher schwach ausgebildet, denn jedes Mitglied hat nur eine Stimme. Die Unmöglichkeit, Stimmrechte zu kumulieren, macht die Kontrolle der Leitung einer Genossenschaftsbank durch die Mitglieder fast unmöglich. Doch dieses Defizit wird durch die Tätigkeit der verbandseigenen Prüfungsorgane kompensiert.

Nach Gesetz und Satzung haben genossenschaftliche Banken die doppelte Aufgabe, als Institutionen erfolgreich zu sein und die Wirtschaft ihrer Kunden zu fördern, und – genau wie die Sparkassen – nicht möglichst viel Gewinn zu erzielen.

Doppelt spezialisiert

In ihren Anfangsjahren waren auch die Genossenschaften im doppelten Sinne spezialisiert: auf Kredit als Produkt und auf arme Bauern beziehungsweise Handwerker und Kaufleute als Kunden. Aber schon bald begannen sie auch, Einlagen einzusammeln, um sich so Mittel für die Deckung des Kreditbedarfs ihrer Mitglieder zu beschaffen, und die gesamte lokale Bevölkerung als Kunden zu betrachten.

Auch das genossenschaftliche Finanzsystem erlebte im 19. Jahrhundert einen rasanten Aufschwung. Am Ende des Jahrhunderts war es nach Kunden, Bankstellen und Geschäftsvolumen gerechnet fast so