

Korruption und Finanzkriminalität – ein Problem in Mikrofinanz?

responsAbility Discussion Papers

responsAbility veröffentlicht Discussion Papers in regelmässigen Abständen. Die Publikationen bieten Einblicke in Themen, die für Mikrofinanz und Social Investment relevant sind. Ihr Ziel ist, die fortlaufende Diskussion mit unseren Partnern, Kunden und Interessenten zu stärken, damit schliesslich ein gemeinsames Verständnis der Schlüsselfragen in diesem Feld gewonnen werden kann.

Viele Mikrofinanzinstitutionen (MFI) arbeiten in „schwierigen“ Ländern mit schwachen Rechtsgrundsätzen, offenen und schwelenden Konflikten und Korruption im alltäglichen Leben. Social Investors und Private Investors, die MFI finanzieren, könnten daher Grund haben, sich bezüglich des finanziellen Nutzens ihres Engagements und der Nachhaltigkeit und Rentabilität ihrer Investitionen Sorgen zu machen. Dieses Paper soll zur Klärung einiger Fragen von Investoren und anderen Stakeholders beitragen. Wie zieht Korruption (und Geldwäscherei) MFI in Mitleidenschaft? Wie gehen sie mit dieser Situation um? Und was sind die Richtwerte zu Bewertung des Resultats?

Korruption und Geldwäscherei - Definitionen

Korruption wird im Allgemeinen als Missbrauch einer offiziellen Machtposition für privaten Gewinn definiert oder, allgemeiner, als Missbrauch einer Vertrauensposition (innerhalb von Verwaltungen, privaten und öffentlichen Firmen oder in der Politik) für einen betrügerischen persönlichen Vorteil. Die Hauptformen der Korruption umfassen Bestechung, Unterschlagung, Betrug und Erpressung. Je nach Einschätzung kann Korruption auch sehr subtile Formen annehmen, wie zum Beispiel die Teilnahme an unnötigen Seminaren oder Konferenzen, die grössere betriebliche Ineffizienz nach sich zieht. Einer sehr breiten Definition zufolge wird Korruption manchmal sogar als „etwas Gesetzwidriges“ betrachtet. Geldwäscherei bezieht sich auf das Verbergen des Ursprungs (der Quelle und der Identität) von Geldsummen; entweder, weil diese illegal generiert wurden, oder weil sie Meldepflichten unterliegen, die die Zahlung von Steuern und anderen Abgaben beinhalten. Geldwäscher können mit Hilfe von Finanzsystemen oder fiktiven Firmen und Transaktionen operieren. Sie haben insbesondere durch die Sorge der Terrorismusfinanzierung seit den Anschlägen des

11. Septembers an Aufmerksamkeit gewonnen.

Korruption kann MFI auf mehreren Ebenen, sowohl direkt als auch indirekt, betreffen.

Die wahrscheinlichste Art von Korruption und Finanzkriminalität, die in einer MFI vorkommen kann, ist Betrug. Obwohl Betrug in allen Wirtschaftsbereichen vorkommt, sind Institutionen, die mit Geld und Finanzen zu tun haben, ihm häufiger ausgesetzt. Kreditspezialisten und Manager können fiktive Kredite aufnehmen, Geldbeträge auf ihr persönliches Konto überweisen, Bestechungsgelder erhalten oder einfach nur Geld stehlen (siehe Tafel 2).

Tafel 2: Bereiche von Mikrofinanzbetrug, Geldwäscherei und Finanzkriminalität

- Fiktive Kredite gewähren oder fiktiven Kreditnehmern Kredite gewähren (Gelder auf persönliche Konten überweisen)
- Der Familie, Freunden oder engen Geschäftspartnern Kredite gewähren (diese werden später nicht zurückgezahlt)
- Schmiergelder von Kunden erhalten (Kunden zahlen Bestechungsgelder, um ein Darlehen zu erhalten, betrügerische Abspra-

chen mit Kunden, um Scheinkredite zu bewilligen und die Gewinne später zu teilen)

- Finanzdaten manipulieren: falsche Angaben machen, Angaben falsch darstellen (Einzahlungen nicht registrieren oder nicht existierende Zinszahlungen und Kapital von Scheindarlehen erfassen)
- Geld stehlen
- Mikrokredite beschaffen, um illegale Aktivitäten zu finanzieren
- Die Gewinne von Firmen, die von MFI finanziell unterstützt werden benutzen, um illegale Aktivitäten zu finanzieren

Bedenken im Hinblick auf Korruption können auch mit der Eigentümerstruktur einer MFI zusammenhängen. Nichtregierungsorganisationen (NGOs), konzentrieren sich zum Beispiel eher auf sozialen Nutzen als auf finanzielle Ergebnisse und Rentabilität. Als Hauptaktionäre in MFI könnten sie im Durchschnitt weniger strenge interne Kontrollen fordern als private Eigentümer, deren Hauptziel die Gewinnmaximierung ist, und dabei unwillentlich die Türen für betrügerische Verhaltensmuster öffnen. Im Gegensatz dazu argumentieren andere, dass NGOs häufig einen sozialen und kirchlichen Hintergrund haben, der höhere ethische Wertvorstellungen und damit eine geringere Korruptionswahrscheinlichkeit mit sich bringt. Nicht zuletzt kann Korruption auch von MFI-Eigentümern selbst ausgehen, die MFI-Kredite für ihre eigenen

Zielsetzungen oder ihre politische Agenda verwenden, zum Beispiel die Bewilligung von Krediten, die dem Kauf von Wählerstimmen dient. Diese Art politischer Korruption hat bislang kein grösseres Problem dargestellt. Sie ist aber in einigen Fällen vorgekommen, in denen Regierungen direkte oder indirekte Inhaber von MFI waren.

Korruption kann auch indirekt mit MFI zu tun haben, das heisst MFI könnten Einzahlungen von Kunden annehmen, die korrupte Geschäfts- oder Geldwäschereiaktivitäten verfolgen, oder sie könnten diesen Kunden Kredite bewilligen. Es gibt dennoch gute Gründe anzunehmen, dass dies kein bedeutendes Problem darstellt. Einerseits wenden viele MFI, insbesondere diejenigen, die mit internationalen Spendern und NGOs verbunden sind, Ausschlusskriterien bezüglich der Art von Unternehmenszwecken an, die sie finanziell unterstützen. Sie kennen die Identität ihrer Kunden sehr gut. Auf der anderen Seite sind Geldwäscher, die über Scheinfirmen wie Casinos, Juwelier- oder Import-Export-Geschäfte, operieren können, normalerweise nicht geneigt, ihre Aktivitäten mit Hilfe von MFI abzuwickeln, wo eine Einzahlung von 50.000 US-Dollar sofort Aufmerksamkeit erwecken würde. Sie ziehen grössere Finanzinstitutionen vor, die über internationale Beziehungen verfügen. Innerhalb dieser Institutionen müssen Banker auf grössere oder

unvorhergesehene Transaktionen achten. Im Gegensatz dazu arbeiten MFI üblicherweise mit Segmenten armer Leute, innerhalb derer die geschäftliche Tätigkeit der Mikrounternehmer nicht viel Spielraum für Korruption bietet. Wenn Korruption stattfindet, dann meist in Form von geringfügigen Korruptionsdelikten, die häufig mit einer Art von Erpressung zu tun haben. Ein Beispiel dafür sind Mikrounternehmer, die Beamte bestechen, um notwendige (und gesetzmässige) Dienstleistungen zu erhalten.

Neben Korruption, die mit den geschäftlichen Hauptaktivitäten der MFI zu tun hat (Kunden Geld leihen und Einzahlungen annehmen), sind MFI auch in ihren Interaktionen mit der staatlichen Bürokratie Korruptionsproblematiken ausgesetzt. Mit dem Aufbau einer MFI oder der Eröffnung einer neuen Filiale können unüberwindliche verfahrensmässige und administrative Hürden verbunden sein. Bürokratische Untiefen und Verspätungen können besondere Schwierigkeiten beim Erhalt von Genehmigungen und Lizenzen oder bei der Standortentwicklung (Bau und Betriebsmittel) bereiten. Das Führungs-personal könnte dann geneigt sein, Bestechung auszuüben, um Prozesse zu beschleunigen oder um notwendige Dienstleistungen zu erhalten, die ihnen berechtigterweise zustehen. Diese Art von Korruption ist eine echte Gefahr in Ländern mit einer räuberischen und ineffizienten

Bürokratie. Und doch ist das Problem in Fällen, in denen internationale Spender, NGOs und MFI-Netzwerke von Anfang an mit strikter Führung und strengen Verifikationen und Bilanzen gearbeitet haben nicht so gross. In diesen Fällen beweisen viele ein längeres Durchhaltevermögen bei dem Versuch, Prozesse und Aktivitäten mit einem Null-Korruptions-Ansatz aufzubauen. ProCredit Congo ist ein typisches Beispiel. Die Institution begann ihre Arbeit in Kongo in den neunziger Jahren und schaffte es, ihr MFI im Markt zu etablieren, ohne Bestechungsgelder irgendeiner Art zu zahlen, und das obwohl das Land Kongo nach Schätzungen als einer der schwierigsten Standorte für Geschäftsaktivitäten gilt.

Vor allem MFI mit internationalen Beziehungen überzeugen in der Kontrolle und Prävention von Korruption. Es geht allerdings immer auch darum, ein Gleichgewicht zwischen sich widersprechenden Zielen zu finden.

MFI sind sehr heterogen und rangieren von ad hoc und völlig unabhängig arbeitenden NGOs bis zu hochentwickelten und streng überwachten Finanzinstitutionen. Das mögliche Risiko für betrügerisches Verhalten, Geldwäscherei oder andere korrupte Praktiken ist dementsprechend sehr unterschiedlich. Betrugsprävention beginnt beim Produktangebot einer MFI und der Einfachheit ihrer betrieblichen Vorgänge.

Grundsätzlich gilt, dass je einheitlicher die Bestimmungen und je unkomplizierter die Organisation ist, desto geringer sind auch die Chancen für betrügerisches Verhalten. Im Gegensatz dazu erhöhen uneinheitliche und leicht verhandelbare Bestimmungen den potenziellen Nutzen korrupter Transaktionen. Kredite sollten von mindestens zwei Personen bewilligt werden und Kreditspezialisten sollten angehalten werden, keine weiteren Kredite auszugeben, sobald der Risikoanteil ihres Portfolios einen bestimmten Prozentsatz übersteigt. Man kann durch ein detailliertes, dezentralisiertes Buchhaltungssystem (jede Krediteinheit wird als ein separates Profitcenter betrachtet), und durch kleinere Einheiten im Hinblick auf Personal und Produkte ein höheres Niveau der Haftung und Transparenz erreichen. Adäquate und einfach durchzuführende Kontrollen von Bargeld, neuen Krediten und Zahlungsausfällen, sowie häufige interne Prüfungen (die Kundenbesuche einschliessen) machen es schwieriger, Korruption zu organisieren und zu verstecken. Letztendlich ist eine klare Botschaft der Geschäftsführung der MFI, dass Betrugsfälle ernst genommen werden, genauso wichtig.

Kosten- und Nutzenpotenziale korruptiver Aktivitäten innerhalb einer MFI werden auch von den rechtlichen Rahmenbedingungen beeinflusst, denen die Institution unterliegt.

Besonders problematisch ist es, wenn die maximalen Zinsbeschränkungen sich deutlich unter Marktniveau befinden, was im Allgemeinen zu einer weiteren Kontingentierung formeller Kredite führt. Kredite sind also günstig, aber sie sind nicht erhältlich. Sehr niedrige Maximalzinssätze machen es für MFI nicht nur unmöglich, winzige Kredite kosteneffizient auszugeben, sondern sie erhöhen auch den Nutzen korrupter Transaktionen. Kreditsachbearbeiter können Bestechungsgelder verlangen, während Kreditnehmer immer noch zusätzlichen Gewinn machen (im Vergleich zu den teureren Krediten, die sie von den nicht regulierten, informellen Quellen erhalten). Wenn die Zinssätze sehr niedrig gehalten werden, können manche Kunden in betrügerischer Absprache mit Kreditsachbearbeitern sogar billige, kontingentierte Kredite erhalten und sie zu höheren Zinssätzen im Parallelmarkt weiterverleihen.

In Abhängigkeit von Land und Art der MFI unterliegen MFI auch mehr oder minder komplexen finanziellen Vorschriften. Wenn sie effizient angewandt werden, beschränken finanzielle Reglements Risiken innerhalb der MFI, und in einem gewissen Masse auch Betrug und andere korrupte Aktivitäten. Nahezu alle regulierten MFI müssen zum Beispiel bestimmten Prozeduren folgen, um Geldwäscherei zu verhindern. Sie müssen unter anderem die Identität von Kunden mit

einer schwarzen Liste abzugleichen. Wenn die Bestimmungen festlegen, dass MFI Sicherheitsbeamte und Tresore haben müssen, wird einfacher Gelddiebstahl viel schwieriger. Und Beschränkungen im Hinblick auf die Eigentümer (minimale Anzahl der Aktionäre, Art der zugelassenen Aktionäre, etc.) können eine engere interne Supervision durchsetzen, und damit der Korruption Einhalt gebieten.

Und dennoch ist die Eliminierung von Korruption offensichtlich kein absoluter Wert, der alle anderen Erwägungen aufhebt. Einige Regelungen und Bestimmungen, die Risiken mindern, können gleichzeitig den Zugang armer Leute zu Finanzdienstleistungen erschweren, das heisst unter bestimmten Bedingungen sind kleine MFI eventuell nicht lebensfähig, wenn sie komplexen und kostenintensiven gesetzlichen Reglements unterliegen. Arme Leute würden es vorziehen, ihre Ersparnisse in schwach regulierten MFI anzulegen, als gezwungen zu sein, auf weniger effiziente und risikoreichere Mittel zurückgreifen zu müssen (Bargeld unter der Matratze aufbewahren oder es in Viehbestand und Baumaterialien anlegen). Dasselbe Argument der Gewichtung von Zielen gilt auch für interne Reglements. Um hundertprozentig sicher zu sein, dass Korruption in einer MFI nicht möglich ist, müsste man stark restriktive Prozeduren mit hohen Kontroll- und Supervisionskos-

ten einrichten, was der Rentabilität und der langfristigen Überlebensfähigkeit der MFI tatsächlich entgegenstehen würde. Das Ziel sollte deshalb vielmehr in dem Versuch bestehen, dem Betrug vorzubeugen und Kontrollen durchzuführen, Betrug also unter Beachtung von Kostenaufwand, Kapitalrisiken und Image innerhalb erträglicher Grenzen zu halten.

Schlussfolgerung

Es gibt keine korruptionsfreie Welt. Korruption kann in einer MFI wie auch in jeder anderen Firma, Organisation oder Regierungsinstitution auftreten. Empirische Erfahrungswerte, gekoppelt mit theoretischen Ansätzen, geben uns Grund zur Annahme, dass Korruption in MFI kein grosses Problem darstellt. Neben der Tatsache, dass die Kreditportfolios der meisten MFI qualitativ hochwertig sind, ist auch von relativ wenigen Korruptionsfällen berichtet worden. Dieses Ergebnis hat zu einem grossen Teil mit der Art von Geschäftsaktivitäten der MFI zu tun – also mit der Annahme von Einzahlungen und dem Angebot von Mikrokrediten für arme Menschen. Dieses Geschäftsmodell lässt korrupten Tätigkeiten nicht viel Platz. Selbst die hohen Zinssätze sind nicht tauglich um Korruption anzuziehen, da sie nur die hohen Bearbeitungskosten von Mikrokrediten widerspiegeln. Im Bereich der Mikrofinanzierung ist kein schnelles Geld zu verdienen.

Unter Einbeziehung all dieser Argumente kann geschlussfolgert werden, dass MFI überdurchschnittlich gegen korrupte Praktiken geschützt sind, und dass einige von ihnen in Zusammenarbeit mit internationalen Partnern sogar eine treibende Kraft bei der Verbreitung nicht-korrupter Normen und Geschäftsethiken innerhalb ihrer Regionen werden können.

Dennoch, selbst wenn Korruption nicht als grösseres Problem in Erscheinung tritt, heisst das nicht, dass es ignoriert werden sollte. Besonders Betrug kann in MFI vorkommen und MFI müssen sich dagegen schützen. responsAbility ist sich der Risiken bewusst und reagiert entsprechend mit einer ausführlichen Investitionsanalyse. Sie enthält eine Due-Diligence-Prüfung der Investitionspartner und eine detaillierte betriebliche Risikoprüfung der MFI, die wichtige Punkte, wie Geschäftsführung, Informationssysteme, Risikomanagement und Controlling enthält. Ausserdem verwendet responsAbility auch ein Verfahren zur Prüfung der Integrität des Geschäftsverhaltens einer MFI, in die investiert wird (responsAbility Exclusion Policy).

Hohe Unternehmensstandards erhöhen nicht nur die Rechenschaftspflicht gegenüber Investoren, sondern sie ermutigen MFI auch, Vorbeugung und Kontrolle von Korruption weiterhin als Prioritäten in ihrem Programm anzusehen — genau

betrachtet können es sich diejenigen,
die von internationalen Finanzmitteln
abhängig sind, auch nicht leisten,
gegenteilig zu handeln.

Quellenangaben und

Literaturhinweise

Robert Peck Christen, Timothy R.
Lyman und Richard Rosenberg.
Microfinance Consensus Guidelines.
Guiding Principles On Regulation And
Supervision Of Microfinance.
[www.cgap.org/docs/Guideline_RegSu
p.pdf](http://www.cgap.org/docs/Guideline_RegSu
p.pdf)

Richard Hook. Controlling Fraud in:
Microfinance Programs.
[www.microlinks.org/ev_en.php?ID=3
239_201&ID2=DO_TOPIC](http://www.microlinks.org/ev_en.php?ID=3
239_201&ID2=DO_TOPIC)

Die responsAbility Guiding Principles
und Exclusion Policy sind unter
www.responsAbility.com zu finden.

Interview mit Rochus Mommartz,
Consultant für Financial Sector
Development