

MIKROKREDITE UND ÜBERSCHULDUNGSKRISE IN KAMBODSCHA

**LANDVERKÄUFE, HUNGER UND KINDER-
ARBEIT IN FOLGE VON ÜBERSCHULDUNG**



www.fian.de

IMPRESSUM

Herausgeber: FIAN Deutschland e.V.
Gottesweg 104 • 50939 Köln
Tel.: 0221 – 474491-10 • Fax 0221 – 474491-11
www.fian.de • Info@fian.de

Erscheinungsdatum: Februar 2022

ISBN: 978-3-943662-20-7

Autor: Mathias Pfeifer

Vi.S.d.P.: Philipp Mimkes

Layout: Silvia Bodemer (Grafiken S. 8, 12,13, 17, 18,
21/22, 23/24); LICADHO/EC (Grafiken S. 7, 25/26),
Mathias Pfeifer (Bericht-Layout)

Lektorat: Philipp Mimkes, Lea-Sophie Müller-Praefcke

Bilder: © LICADHO: Screenshots/Fotos S. 3, 4, 9, 10,
15, 26, Drohnenbild Impressum/Inhaltsverzeichnis;

© ACLEDA: S. 11; © Brett Matthews: S. 20 (CC BY-SA
3.0); © Mathias Pfeifer: übrige Fotos

Spendenkonto FIAN Deutschland:

Konto Nr. 4000 4444 00 • BLZ 430 609 67 • GLS-
Bank

IBAN: DE84 | 4306 | 0967 | 4000 | 444400

BIC: GENODEM1GLS

Haftungshinweis:

Trotz sorgfältiger inhaltlicher Kontrolle übernehmen wir keine Haftung für die Inhalte externer Links. Für den Inhalt der verlinkten Seiten sind ausschließlich deren Betreiber verantwortlich.

Mit finanzieller Unterstützung durch:

grassroots
foundation

INHALT

EINFÜHRUNG UND ZUSAMMENFASSUNG	1
I. MENSCHENRECHTSVERLETZUNGEN IN FOLGE VON ÜBERSCHULDUNG	3
1 Erzwungene Landverkäufe	3
2 Ernährungsunsicherheit	6
3 Unsichere Migration	7
4 Schulabbrüche und Kinderarbeit	8
5 Schuldknechtschaft	8
II. URSACHEN	10
1 Kommerzialisierung, Finanzialisierung und exponentielles Wachstum des Mikrokreditsektors	10
2 Land als Sicherheit für Mikrokredite	12
3 Mangelnde Regulierung und fehlender Kundenschutz	15
4 Überschuldungskrise	17
5 Covid-19-Pandemie	18
III. INVOLVIERUNG DEUTSCHER ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT UND INVESTOREN	20
1 Finanzierung durch deutsche staatliche Entwicklungszusammenarbeit	20
2 Finanzierung des kambodschanischen Mikrofinanzsektors durch deutsche Anleger*innen über Mikrofinanzinvestoren und Fonds	23
IV. FAZIT UND EMPFEHLUNGEN	27
1 Verantwortung der kambodschanischen Regierung	27
2 Verantwortung der deutschen Bundesregierung	27
3 Verantwortung der privaten Mikrofinanzinvestoren	28

EINFÜHRUNG UND ZUSAMMENFASSUNG

In den vergangenen 15 Jahren hat Kambodscha traurige Berühmtheit als einer der globalen Hot Spots für Landgrabbing (Landraub) erlangt. Menschenrechtsorganisationen in dem südostasiatischen Land dokumentierten Tausende Landkonflikte, die insgesamt mehr als 700.000 Kambodschaner*innen betreffen. Hunderte Gemeinden wurden von Polizei und Militär gewaltsam von ihrem Land vertrieben, um Platz für agro-industrielle Plantagen oder Infrastrukturprojekte zu machen.

Solche Landkonflikte und Vertreibungen sind auch weiterhin ein großes Problem in Kambodscha, doch seit 2019 beobachten Menschenrechtsorganisationen noch ein anderes Phänomen mit großer Sorge: eine eher „versteckte Welle von Landenteignungen“¹, verursacht durch eine weitverbreitete und massive Mikrokredit-Überschuldung. Überall im Land werden hochverschuldete Familien zum Verkauf ihrer Felder und z.T. auch Häuser gedrängt oder gezwungen, um Mikrokredite bei lizenzierten Mikrofinanzinstituten (MFI) und Banken zurückzuzahlen. Bis 2019 war über diese schuldengetriebenen und erzwungenen Landverkäufe in Kambodscha kaum etwas bekannt, da diese Form der Landenteignung zumeist im Stillen und verstreut im ganzen Land stattfindet. Einige betroffene Kreditnehmer*innen schweigen aus Scham; viele werden von den einflussreichen Mikrofinanzinstituten und Banken, die eng mit lokalen Behörden zusammenarbeiten, eingeschüchtert und zum Schweigen gebracht. Sie haben kaum eine Möglichkeit, sich gegen diesen Missbrauch zu wehren. Es mangelt zudem an Zugang zu Rechtsberatung – und ohnehin ist die Justiz in Kambodscha hochgradig korrupt, und es gibt kaum Gesetze oder Verordnungen, welche Mikrokreditnehmer*innen schützen könnten.

Mikrokredite werden seit vielen Jahren als effizientes Instrument der Armutsbekämpfung propagiert und mit tatkräftiger Unterstützung westlicher Geber in vielen Ländern des globalen Südens verbreitet, obwohl wissenschaftliche Auswertungen zeigen, dass Mikrokredite – wenn überhaupt – nur sehr geringe positive Wirkungen

erzielen.² In Kambodscha wuchs der Mikrofinanzsektor im vergangenen Jahrzehnt mit rasanter Geschwindigkeit – jährlich um rund 40 Prozent – und ist heute einer der größten weltweit. Ende 2020 umfassten die 2,8 Millionen ausstehenden Mikrokredite in dem Land mit insgesamt vier Millionen Haushalten satte 11,8 Milliarden US-Dollar. Dazu gehören Mikrokredite von lizenzierten Mikrofinanzinstituten (MFI) sowie das Kleinkredit-Portfolio einiger kambodschanischer Banken. Die durchschnittliche Höhe dieser „Mikro“- und Kleinkredite liegt bei 4.280 US-Dollar – eine gewaltige Summe für die große Mehrheit der Kambodschaner*innen, angesichts weitverbreiteter Armut und einem durchschnittlich verfügbaren Pro-Kopf-Jahreseinkommen (Median) von lediglich rund 1.150 US-Dollar.

Das ungezügelt gewachsene Wachstum des kambodschanischen Mikrofinanzsektors ist das Resultat einer weitreichenden Kommerzialisierung und Finanzialisierung, gefördert und vorangetrieben durch westliche Geber, allen voran die Weltbank, die Asiatische Entwicklungsbank (ADB) und diverse europäische Entwicklungsbanken, darunter die deutsche Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) und die Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft (DEG). Sogenannte nachhaltige Mikrofinanzinvestoren, wie Oikocredit und die Triodos Bank, gehören zu den ersten privaten Investoren, die sich an der Finanzierung kambodschanischer Mikrokreditanbieter beteiligten – und dies auch weiterhin tun. Das boomende Geschäft mit den Mikrokrediten hat schließlich das Interesse des globalen Finanzmarkts geweckt; heute sind fast alle marktführenden Mikrokreditanbieter Kambodschas in der Hand ausländischer Großbanken und internationaler Finanzunternehmen. Und während die kambodschanischen MFI und die ausländischen Investoren satte Gewinne einstreichen, leiden viele Kreditnehmer*innen an den aggressiven Inkassopraktiken der Mikrokreditanbieter und den hohen Zinsen. Über viele Jahre waren Jahreszinssätze von 20-30 Prozent in Kambodscha die Norm.

2 Duvendack, M. & Mader, P. (2019): Impact of financial inclusion in low- and middle-income countries: a systematic review of reviews. Verfügbar unter: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.4073/csr.2019.2>.

1 Siehe: <https://asia.nikkei.com/Opinion/The-microfinance-debt-crisis-that-is-crushing-Cambodia>, Übers. M.P.

Aufgrund des öffentlichen Drucks kappte die Regierung 2017 den Jahreszinssatz schließlich auf 18 Prozent, doch die kambodschanischen MFI und Banken erhöhten daraufhin einfach die Gebühren und umgehen somit die offizielle Zinsobergrenze.

Laut einer vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und der KfW unterstützten Studie von 2017³ sind zwischen 28 Prozent und 50 Prozent der Kreditnehmer*innen in Kambodscha überschuldet oder von Überschuldung bedroht. Die Studie belegt darüber hinaus, dass über die Hälfte der vergebenen Mikrokredite durch Landtitel besichert ist, was in dem Bericht als eine „ernsthafte Bedrohung“ für arme Haushalte bezeichnet wird. Der tiefgreifende wirtschaftliche Einbruch in Folge der Covid-19-Pandemie hat die Mikrofinanz-Überschuldungskrise in Kambodscha nochmals deutlich verschärft – die kambodschanischen MFI und Banken haben hingegen auch im Krisenjahr 2020 Rekordgewinne eingefahren.

Die konkreten sozialen Folgen dieser Überschuldungskrise haben mehrere kambodschanische Menschenrechtsorganisationen seit 2019 aufgedeckt. Im Rahmen von bisher vier Studien wurden Belege für systematische Menschenrechtsverletzungen in Folge der Verschuldung bei lizenzierten MFI und Banken gesammelt. Im Februar 2020 besuchte FIAN zwei Gemeinden in Kambodscha und sprach mit Mikrokreditnehmer*innen und Gemeindevertretern, welche diese Probleme bestätigten. Die Menschenrechtsuntersuchungen zeigen, wie überschuldete Haushalte von Kreditsachbearbeiter*innen und lokalen Behörden bedroht und eingeschüchtert werden, um die fristgerechte Rückzahlung der Mikrokredite sicherzustellen. Durch die weitverbreitete Praxis der Einziehung von Landtiteln als Sicherheit verfügen die Mikrokreditanbieter über ein enormes Druckmittel: In den hochverschuldeten Haushalten wird an den ohnehin knappen Nahrungsmitteln gespart; Familienmitglieder müssen in die Städte oder ins Ausland migrieren; und Kinder und Jugendliche werden aus der Schule genommen, um bei der Rückzahlung der Kredite zu helfen. Schließlich kommt es auch zu schuldengetriebenen und *außergerichtlich* erzwungenen Landverkäufen. Einigen Familien gelingt es

3 MFC/Good Return (2017): Over-Indebtedness Study Cambodia II, Final Report. (unveröffentlicht)

nicht mehr, der Schuldenfalle zu entkommen. Sie werden in die Schuldknechtschaft getrieben, eine moderne Form der Sklaverei.

Die Menschenrechtsgruppen forderten demnach die kambodschanische Regierung und internationale Investoren des Mikrofinanzsektors auf, die menschenrechtlichen Auswirkungen von Mikrokrediten umfassend zu untersuchen und umgehend Maßnahmen zum Schutz von Kreditnehmer*innen zu ergreifen. Die Regierung und Mikrofinanzanbieter reagierten auf diese Studien und Kritik mit Einschüchterung und Drohungen. Auch die internationalen Investoren ignorierten lange die Kritik oder wiesen jegliche Verantwortung von sich.

Die deutschen Entwicklungsbanken KfW und DEG sind weiterhin an der Finanzierung marktführender Mikrofinanzanbieter in Kambodscha beteiligt, welche auch von den Vorwürfen systematischer Menschenrechtsverletzungen betroffen sind. Zwischen 2015 und 2020 vergaben die KfW und die DEG über 100 Millionen Euro direkt an kambodschanische Mikrokreditanbieter. An einem führenden Mikrofinanzinstitut ist die KfW als Anteilseigner beteiligt. Das BMZ und die KfW sind darüber hinaus an den Mikrofinanzfonds MEF und MIFA beteiligt, über die mehrere kambodschanische MFI mit über 70 Millionen Euro finanziert werden. Nachdem die Bundesregierung die Vorwürfe von Menschenrechtsverletzungen anfänglich abgetan hatte, verkündete sie schließlich Anfang 2021, dass sie die Kritik ernst nehmen und genauer untersuchen wolle. Ergebnisse und Umsetzung konkreter Schritte stehen aber noch aus.

Nicht zuletzt sind auch deutsche Anleger*innen über Investitionen nachhaltiger Banken und Mikrofinanzinvestoren aus Europa und Deutschland an der Finanzierung führender MFI und Banken in Kambodscha beteiligt. Ende 2020 umfasste die laufende Finanzierung kambodschanischer MFI über deutsche bzw. in Deutschland ansässige Investoren bzw. angebotene Fonds mindestens 170 Millionen Euro. Zu den größten identifizierbaren Investoren, die Kapital deutscher Anleger*innen in Kambodschas Mikrofinanzsektor investieren, gehören laut FIAN-Recherchen Oikocredit, die Triodos Bank und Invest in Visions. Auch die privaten Investoren stehen in der Verantwortung sicherzustellen, dass im Rahmen ihrer Investitionen Menschenrechte geschützt werden.



I. MENSCHENRECHTSVERLETZUNGEN IN FOLGE VON ÜBERSCHULDUNG

Seit August 2019 haben mehrere anerkannte Menschenrechtsgruppen in Kambodscha – die *Cambodian League for the Promotion and Defense of Human Rights* (LICADHO), *Sahmakum Teang Tnaut* (STT), das *Center for Alliance of Labor and Human Rights* (CENTRAL) und *Equitable Cambodia* (EC) sowie der unabhängige Gewerkschaftsverband *Cambodian Alliance of Trade Unions* (CATU) – Menschenrechtsverletzungen durch Überschuldung bei lizenzierten Mikrofinanzanbietern dokumentiert, die zugrundeliegenden Ursachen analysiert und versucht, die verantwortlichen Akteure auf nationaler und internationaler Ebene zur Rechenschaft zu ziehen.¹ Als grundlegende Probleme und wichtigste Ursachen für die Menschenrechtsverletzungen wurden die weiterverbreitete Praxis der Besicherung von Mikro- und Kleinkrediten mit Land sowie die aggressiven Kreditvergabe- und Inkassopraktiken der Kreditinstitute identifiziert. Bei der Mehrzahl der Mikro- und Kleinkredite werden in Kambodscha die Landtitel der Kreditnehmer*innen als Sicherheiten von den Mikrofinanzanbietern eingezogen. Dies widerspricht eigentlich der Grundidee der Mikrokredite, welche armen Bevölkerungsgruppen, die nicht über Sicherheiten verfügen, Zugang zu Krediten ermöglichen soll.

Im Februar 2020 besuchte FIAN zwei Gemeinden in Kambodscha und sprach mit Kreditnehmer*innen und Gemeindevertretern, welche von solchen negativen Folgen berichteten und die Befunde der kambodschanischen Menschenrechtsorganisationen bestätigten. Diverse wissenschaftliche Studien liefern zusätzliche Belege für erzwungene Landverkäufe, schuldengetriebene Migration, Kinderarbeit und negative Auswirkungen auf die Ernährungssituation durch die weitverbreitete Überschuldung.

1 | ERZWUNGENE LANDVERKÄUFE

Zugang zu ausreichend Land ist eine der zentralen Voraussetzungen für Ernährungssicherung und die Realisierung des Rechts auf Nahrung für kleinbäuerliche Haushalte. Die in Kambodscha weitverbreitete Praxis der Besicherung von Mikro- und Kleinkrediten mit Land birgt somit enormes Risiko für die Kreditnehmer*innen. Auf Fälle von schuldengetriebenen Landverkäufen in Kambodscha wiesen mehrere Studien und Medien seit 2011 hin.² Die Untersuchungen der kambodschanischen Nichtregierungsorganisationen (NROs) seit 2019 lieferten dann detaillierte und umfassende Analysen des Problems und zeigten auf, dass diese Landverkäufe mitunter durch Druck und Einschüchterungen seitens der Kreditsachbearbeiter*innen der Kreditinstitute erzwungen werden. Mikrofinanznehmer*innen berichteten den NROs, dass sie von den Kreditinstituten bedrängt, eingeschüchtert, bedroht oder anderweitig unter Druck gesetzt

werden, damit sie ihr Land verkaufen und die Darlehen tilgen. In vielen Fällen arbeiten die Mikrokreditinstitute und Banken dabei mit lokalen Behörden zusammen. Viele Kund*innen haben große Angst, dass die Mikrokreditinstitute und Banken ihr Land unter Marktpreis verkaufen, oder dass sie von lokalen Behörden vorgeladen und eingeschüchtert werden, wenn sie das Land nicht verkaufen. Im Rahmen der 2019 erschienen Studie „Collateral Damage“ der kambodschanischen Menschenrechts-NROs LICADHO und STT wurden 22 solcher Fälle von erzwungenen Landverkäufen im Detail untersucht.³ In einigen Fällen vermittelten die Kreditsachbearbeiter*innen sogar aktiv bei den Landverkäufen und suchten nach Käufer*innen für das Land, mit denen die Kredite besichert waren.⁴



„Verschuldung ist in meiner Gemeinde das größte Problem. Die Schulden wachsen und wachsen, bis einige ihr Land verkaufen müssen. [...] Meiner Ansicht nach reduzieren sie [die Banken/MFI] nicht Armut, sondern durch sie nimmt Armut weiter zu.“⁵

Aom Sam Ol, Landrechtsaktivistin der Gemeinde Pailin

Zwar gibt es in Kambodscha ein gesetzliches Zwangsvollstreckungsverfahren, welches eigentlich von Gerichten angeordnet und vollzogen werden muss, doch in der Praxis vermeiden die Banken dieses zeitaufwendige, kostspielige und imageschädigende Verfahren. Sie umgehen die Gerichte, indem sie den Verkauf des

³ LICADHO/STT (2019): Collateral Damage. Verfügbar unter: <https://www.licadho-cambodia.org/reports.php?perm=228>.

⁴ Siehe auch: Green, N.W. (2020): Regulating Over-indebtedness: Local State Power in Cambodia's Microfinance Market, S.15. In: Development and Change 51(6). Verfügbar unter: https://www.researchgate.net/publication/344800303_Regulating_Over-indebtedness_Local_State_Power_in_Cambodia%27s_Micro-finance_Market.

⁵ LICADHO/EC interview: <https://mficambodia.com/index.php?lang=en&community=4>.

¹ Siehe https://www.licadho-cambodia.org/tag/mfi_loans_indebtedness.

² Für einen Überblick siehe: Bateman, M. (2019), Cambodia – the next domino to fall?, S.181-182. In Bateman, M.: The Rise and Fall of Global Microfinance. Hrsg. Bateman, M. et al.



SCREENSHOT AUS DEM VIDEO „UNDERSTANDING THE RIGHTS OF BORROWERS“: MFI-MITARBEITER DROHEN MIT DEM VERKAUF VON HAUS UND LAND DER KREDITNEHMER*INNEN (LICADHO/EC 2021: <https://www.licadho-cambodia.org/video.php?perm=98>)

Grundbesitzes durch die Mikrofinanzkund*innen außergerichtlich erzwingen. Den Mikrofinanzkund*innen fehlt der Zugang zu rechtlicher Beratung. Ohnehin hat die kambodschanische Bevölkerung keinerlei Vertrauen in die kambodschanische Justiz, die hochgradig korrupt und von den politischen und wirtschaftlichen Eliten des Landes routinemäßig für ihre Zwecke manipuliert wird. Bei den erzwungenen Landverkäufen versuchen die Kreditbearbeiter*innen gezielt, eine*n Kreditnehmer*in zum Verkauf ihres/seines Grundstücks zu zwingen, ohne das bestehende gerichtliche Zwangsvollstreckungsverfahren anzuwenden. Gerichtlich angeordnete Zwangsvollstreckungsverfahren finden hingegen kaum statt.⁶

Auch in den drei folgenden Studien zur Überschuldung der kambodschanischen Menschenrechtsorganisationen wurden Fälle von erzwungenen Landverkäufen dokumentiert.⁷ Durch die Covid-19-Pandemie hat sich die Verschuldungssituation vieler Kreditnehmer*innen in Kambodscha in Folge von Jobverlusten und Einkommenseinbußen nochmals deutlich verschärft. Für die im Juni 2020 erschienene Studie „Worked to Debt“ wurden 162 Textilarbeiter*innen aus drei Fabriken bezüglich ihrer Verschuldungslage befragt. Fast zwei Drittel der befragten Arbeiter*innen waren bei Mikrokreditanbietern verschuldet; 16 Arbeiter*innen gaben an, dass sie bereits Land verkaufen mussten, um Mikrokredite zurückzuzahlen. Weitere 32 Arbeiter*innen befürchteten ebenfalls, bald Land verkaufen zu müssen.⁸

Die Ergebnisse der Untersuchung „Right to Relief“ vom Juni 2021 lassen erahnen, wie weitverbreitet die Praxis der erzwungenen Landverkäufe tatsächlich ist: die NROs LICADHO und Equitable Cambodia untersuchten die

⁶ LICADHO/STT (2019), S.6f.

⁷ LICADHO (2020): Driven Out; LICADHO/CENTRAL/CATU (2020): Worked to Debt; und LICADHO/Equitable Cambodia (2021): Right to Relief. Verfügbar unter: https://www.licadho-cambodia.org/tag/mfi_loans_indebtedness.

⁸ LICADHO/CENTRAL/CATU (2020), S.6.

Überschuldungssituation und Auswirkungen von Mikrokrediten in 14 Gemeinden in acht Provinzen des Landes. Die Gemeinden sind allesamt von Landgrabbing betroffen, zumeist durch die Vergabe von agro-industriellen Landkonzessionen. Nach Jahren des Kampfes gegen die Agrarkonzerne und des Eintretens für ihre Landrechte sind die Gemeindemitglieder heute von Landverlust durch die Mikrokredit-Überschuldungskrise bedroht. In 12 der 14 Gemeinden kam es laut Aussagen der befragten Dorfbewohner*innen zu schuldengetriebenen Landverkäufen; in neun Gemeinden berichteten Gemeindemitglieder von erzwungenen Landverkäufen.⁹

Betroffen sind dabei auch indigene Gemeinden in der Provinz Ratanakiri im Nordosten des Landes, die in Landkonflikte mit Kautschukplantagen verwickelt sind: In Kam und Kres im Bezirk Ou Chom in Ratanakiri beklagen sich die Dorfbewohner*innen über die äußerst aggressiven Inkassopraktiken der Credit Officers, einschließlich der Androhung die Polizei zu rufen, um die Kreditnehmer*innen verhaften zu lassen. Mindestens sechs Familien in der Gemeinde haben Land verkaufen müssen, um ihre Schulden zurückzuzahlen und die Gemeindemitglieder vermuten, dass es noch mehr Fälle gab. Viele Dorfbewohner*innen haben Angst vor dem Verlust ihres gesamten Landes und davor, nichts an ihre Kinder weitergeben zu können. In den indigenen Gemeinde Talao und Inn in der Talao-Kommune verkauften schätzungsweise neun Familien bereits ihr Land aufgrund von Überschuldung. Kreditsachbearbeiter (*Credit Officers*) drohten laut Gemeindemitgliedern damit, „Zu verkaufen“-Schilder vor die Häuser der Kreditnehmer*innen zu stellen, die mit Rückzahlungen in Verzug gerieten.¹⁰

⁹ LICADHO/Equitable Cambodia (2021), S.4. Verfügbar unter: <https://mficambodia.com/?lang=de> und <https://mficambodia.com/reports/Report-RightToRelief-2021-en.pdf>.

¹⁰ Ebd. S. 30-33.

Box1: Fallstudie eines erzwungenen Landverkaufs*

Chamroeun** nahm 2010 erstmals einen Kredit beim Mikrofinanzinstitut Hattha Kaksekar Limited (HKL) auf, um ein Haus zu bauen. Er zahlte den Kredit zurück. Einige Jahre später nahm er einen neuen Kredit von dem Mikrofinanzinstitut Thaneakea Phum – welches seit 2015 LOLC (Cambodia) heißt – in Höhe von 3.000 Dollar auf, um Pfeffer- und Kautschukbäume zu pflanzen.

Ein Jahr nach Aufnahme des Darlehens war eine Tilgungszahlung fällig - doch Chamroeuns Ernten waren ausgefallen. Die LOLC Kreditsachbearbeiter*innen sagten Chamroueun, er solle sich an einen privaten Kreditgeber wenden und stellten ihm eine Frau vor, die er noch nie zuvor gesehen hatte. Zunächst lehnte er es ab, von der Frau einen Kredit zu nehmen, da sie sehr hohe Zinsen forderte. Daraufhin drohten die LOLC-Mitarbeiter*innen Chamroueun, ihn vor Gericht zu bringen, wenn er sein Darlehen nicht zurückzahle. Daher stimmte er schließlich zu, den Kredit von der Frau aufzunehmen. Mehr als zwei Monate lang kämpfte Chamroeun damit, die Schulden bei der privaten Kreditgeberin abzubezahlen, schickte seine Kinder zu einem Verwandten und aß weniger, um Geld zu sparen.

Schließlich verkaufte Chamroueun etwas Land und nahm ein weiteres Darlehen bei HKL auf, um seine Schulden bei der privaten Kreditgeberin zu tilgen. Bei der Beantragung des neuen Kredits informierte er HKL, dass er das Geld zur Tilgung eines laufenden Darlehens verwenden würde, aber die HKL-Mitarbeiter*innen wollten nur einen Landtitel von ihm haben. Einige Monate später, als er schließlich auch mit den Zahlungen bei HKL in Verzug geriet, suchte HKL nach einem privaten Käufer für das Land, mit dem Chamroueun seinen Kredit besichert hatte. Zunächst weigerte Chamroeun sich, sein Land zu verkaufen, aber HKL schickte elf Personen zu seinem Haus, die ihm drohten, rechtliche Schritte einzuleiten, falls er nicht zahlen würde. Da er keine andere Wahl sah, verkaufte Chamroeun sein Land schließlich an den von HKL vorgeschlagenen Käufer. „Es gibt keine Vorteile von MFIs“, sagt Chamroeun, „[f]rüher hatte ich genug zu essen, aber heute ist mein Leben viel schwieriger“.

In einigen Gemeinden berichteten die Dorf-bewohner*innen sogar von dutzenden Fällen von schuldengetriebenen und erzwungenen Landverkäufen. In der Gemeinde Chikor Leu in der Provinz Koh Kong mussten rund 50 Haushalte – ein Viertel der Gemeinde – ihr Land bereits aufgrund der weitverbreiteten Mikrokredit-Überschuldung verkaufen. In der Gemeinde Chi Khor Kraom, ebenfalls in der Koh Kong Provinz, betrifft dies mindestens die Hälfte der verschuldeten Haushalte und in der Gemeinde Pailin sind es laut Aussagen der Gemeindemitglieder sogar mindestens 60 Prozent. Wie in vielen anderen Gemeinden auch, berichteten die Bewohner*innen in Pailin, dass Credit Officers regelmäßig auf Drohungen, Betrug und Einschüchterung setzen, um die Rückzahlungen zu erzwingen.¹¹

...im Jahr 2016 mussten rund 70.000 Haushalte Land aufgrund von Verschuldung verkaufen...

Das ganze Ausmaß der schuldengetriebenen und erzwungenen Landverkäufe in Kambodscha ist indessen nicht bekannt. Bei aktuell rund 2,8 Millionen Mikrofinanz-Kund*innen wäre es bereits verheerend, wenn auch nur eine geringe Prozentzahl der Kreditnehmer*innen zu Landverkäufen durch Überschuldung getrieben wird. Eine neuere Analyse statistischer Daten des *Cambodia Socio-Economic Surveys* (CSES) deutet darauf hin, dass tatsächlich Zehntausende Kambodschaner*innen jährlich aufgrund von Mikrokreditschulden ihr Land verkaufen. Die Wissenschaftler Green und Bylander extrapolieren die umfassenden Daten des kambodschanischen Nationalen Instituts für Statistik, welche preisgeben, dass im Jahr



EINE FILIALE DER MFI HKL (HEUTE HATTHA BANK)

2016 rund 70.000 Haushalte Land aufgrund von Verschuldung verkaufen mussten (in diesem Jahr waren 85 Prozent der Haushalte bei lizenzierten Kreditgebern, Mikrofinanzinstituten und Banken verschuldet).¹²

Die Daten des CSES belegen zudem, dass Landlosigkeit zwischen 2009 und 2016 massiv angestiegen ist: 2009 waren 31 Prozent

11 Ebd. S. 14-17.

12 Green, N.W., Bylander, M. (2021): The Exclusionary Power of Microfinance, Over-Indebtedness and Land Dispossession in Cambodia, S.214. In: *Sociology of Development*, Vol. 7, Number 2.



der kambodschanischen Haushalte von Landlosigkeit betroffen; 2016 waren es bereits 51 Prozent. Ethnographische Beobachtungen der beiden Wissenschaftler*innen in Kambodscha bestätigten zudem die Befunde der kambodschanischen Menschenrechtsorganisationen, dass schuldengetriebene Landverkäufe oft informell ablaufen – unter Umgehung der gesetzlichen Zwangsvollstreckungsverfahren – und durch die Mikrokreditinstitute und lokale Behörden außergerichtlich erzwungen werden.¹³

2 | ERNÄHRUNGSUNSICHERHEIT

Der Zugang zu ausreichend und nahrhaften Lebensmitteln ist allerdings nicht nur durch schuldengetriebene und erzwungene Landverkäufe gefährdet. Zahlreiche Studien und Surveys haben nachgewiesen, dass überschuldete Mikrokreditnehmer*innen zumeist zuallererst bei Nahrungsmitteln sparen, um die Rückzahlung ihrer Mikrokredite sicherzustellen. Laut einer unveröffentlichten Studie zur Mikrokredit-Überschuldung von 2017 ist die Reduzierung von Nahrung die wichtigste Rückzahlungsstrategie der Kreditnehmer*innen: 35 Prozent der befragten Kund*innen gaben an, bei der Qualität der Nahrungsmittel einzusparen. 29 Prozent gaben an, weniger zu essen, um die Kredite abzubezahlen. Unter kleinbäuerlichen Kreditnehmer*innen, die Mikrokredite für landwirtschaftliche Zwecke aufgenommen hatten, betraf dies sogar rund die Hälfte der Schuldner*innen.¹⁴

Auch die Untersuchungen der kambodschanischen NROs belegen, dass Einsparungen bei der Qualität oder Quantität von Nahrungsmitteln bei Mikrokreditnehmer*innen weitverbreitet sind. In allen der 14 untersuchten Gemeinden im Rahmen der Untersuchung „Right to Relief“ wurde die Reduzierung von Nahrung als negative Folge von den Gemeindemitgliedern identifiziert. In der Gemeinde Phum 17 in Phnom Penh gaben beispielsweise viele Gemeindemitglieder an, dass sie ihr Lebensmittelbudget um etwa 50 Prozent kürzen mussten, um ihre Schulden

zurückzahlen.¹⁵

Von den 106 verschuldeten Fabrikarbeiter*innen aus drei Textilfabriken, die für die Studie „Worked to Debt“ befragt wurden, gaben ganze 72 Prozent an, weniger zu essen, um die Mikrokreditschulden abzubezahlen.¹⁶ Dies ist ein weiterer besorgniserregender Befund, angesichts der Tatsache, dass Textilarbeiter*innen in Kambodscha ohnehin häufig an Mangelernährung leiden, was zu massenhaften Ohnmachtsanfällen in den Textilfabriken beiträgt.¹⁷

„Wenn das Geld, das wir verdienen nicht ausreicht, um die MFI zu bezahlen, dann müssen wir Reis verkaufen, um die Rückzahlung an sie machen zu können. Uns selbst geht dann der Reis zum Essen aus...“¹⁸

Gemeindemitglied aus Chork Chey, Preah Vihear

Ein kürzlich erschienener Survey zu Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf die Verschuldungslage von Kreditnehmer*innen zeigt, dass Reduzierung von Nahrungsmitteln auch während der Pandemie eine der wichtigsten Rückzahlungsstrategien von Mikrofinanz-Kund*innen ist.¹⁹ Bereits vor der Covid-19-Pandemie, welche Armut und Hunger in Kambodscha deutlich erhöht hat, waren laut der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) 44 Prozent der kambodschanischen Bevölkerung von moderater oder schwerer Ernährungsunsicherheit betroffen.²⁰ In diesem Kontext ist es höchst problematisch, dass Mikrokredite, die eigentlich als Mittel zur Armutsbekämpfung propagiert werden, die Ernährungslage von hunderttausenden Kambodschaner*innen weiter verschlechtern.

15 LICADHO/EC (2021), S. 5 und 36-37.

16 LICADHO/CENTRAL/CATU (2020), S.6.

17 Siehe CLEC/ Labour Behind the Label (2013): Shop 'til they drop – Fainting and Malnutrition in Garment Workers in Cambodia.

18 <https://mficambodia.com/?lang=de&community=5>

19 Res, P. (2021): Microfinance in Times Of Covid-19, Consumer Protection and the Loan Restructuring Process in Cambodia, S.59 ff.

20 FAO (2020): The State of Food Security and Nutrition in the World 2020.

*Entnommen aus: LICADHO/STT (2019), S.6; Übersetzung M.P.

** Name geändert

13 Ebd. S.218 ff.

14 MFC/Good Return (2017), S.48 f. (unveröffentlicht)

3 | UNSICHERE MIGRATION

Auf den engen Zusammenhang von Mikrokredit-Verschuldung und Arbeitsmigration in Kambodscha haben bereits mehrere wissenschaftliche Studien hingewiesen. Aufgrund mangelnder Einkommensquellen in Kambodscha leben und arbeiten über eine Million Kambodschaner*innen im Ausland, vor allem im Nachbarland Thailand, wo sie in Fabriken, auf Baustellen, im Service-, Agrar- und im Fischereisektor tätig sind. Der florierende transnationale Menschenhandel und mangelnder Schutz in den Zielländern führt dazu, dass Arbeitsmigrant*innen von systematischem Missbrauch und Ausbeutung betroffen sind.²¹ Mikrokredite und Überschuldung spielen bei dieser Arbeitsmigration eine wichtige Rolle.



Box 2: FIAN Recherche vor-Ort

Im Februar 2020 besuchte FIAN Gemeinden in der Provinz Kampong Speu, die vor 10 Jahren Opfer von illegalem Landraub im Zuge der Schaffung einer großen Zuckerrohrplantage wurden. FIAN begleitet den Fall seit 2010 und wollte sich ein Bild über die Verschuldungssituation der Vertriebenen machen. Laut Schätzungen eines Gemeindevertreters sind heute 80-90 % der über 1.000 Familien, die damals ihr Land verloren haben, verschuldet. Die Darlehen belaufen sich in der Regel auf 1.500 – 2.000 US \$, aber zahlreiche Familien haben auch erhebliche höhere Kredite bei den MFI aufgenommen. FIAN sprach mit 16 verschuldeten Dorfbewohner*innen aus drei Dörfern, die bei marktführenden Mikro- und Kleinkreditanbietern verschuldet sind. Sie berichteten vom z. T. aggressiven Vorgehen der Mikrofinanzangestellten bei der Eintreibung der Rückzahlungen. In einigen Fällen drohten die Angestellten damit, das Land, mit dem die Kredite besichert worden, zu verkaufen. Viele Dorfbewohner*innen greifen zudem regelmäßig auf „Übergangskredite“ (siehe Box 5 unten) von informellen Kreditgebern zurück, um die Rückzahlung der MFI-Kredite zu gewährleisten.

15 der 16 Verschuldeten mit denen FIAN sprach, hinterlegten ihre Landtitel (von dem wenigen Land, das ihnen nach der Vertreibung geblieben war) als Sicherheit für die Darlehen bei den Mikrokreditanbietern. Eine der befragten Frauen musste das letzte Stück Ackerland verkaufen, das ihrer Familie geblieben war, nachdem ihr Mann erkrankte und sie die Schulden bei einer MFI und informellen Geldverleihern nicht zurückzahlen konnten. Der Gemeindevertreter, der über 10 Dörfer vertritt, die Kompensation für die illegale Vertreibung durch die Zuckerrohrplantage einfordern, berichtete FIAN, dass im Schnitt 2-3 Familien pro Dorf ihr Land aufgrund von Überschuldung verkaufen mussten. Unter den übrigen Familien sei die Angst vor dem Verlust ihres letzten Reisfelds oder Wohngrundstücks sehr groß. Sie nehmen große Opfer auf sich, um dem Landverlust zu entgehen. Eine Frau erzählte FIAN, dass sie ihre 15-jährige Tochter aus der Schule nehmen und zur Arbeit in eine Textilfabrik schicken musste, während ihr 16-jähriger Sohn auf einer Baustelle in der Hauptstadt schuftet. Mehrere Frauen berichteten, dass ihre z. T. minderjährigen Töchter nach Thailand oder Malaysia migrieren mussten, um Geld für die Tilgung der Kredite zu verdienen. Dort laufen sie Gefahr, Opfer von Ausbeutung und Menschenhandel zu werden. Viele Befragte gaben zudem an, dass sie durch die übermäßige Zins- und Rückzahlungslast den Gürtel so eng schnallen müssen, dass sie oft kaum genug zu essen auf den Tisch bekommen. Eine Frau berichtete FIAN, dass sie sich weniger Nahrungsmittel und kaum Fisch oder Fleisch leisten kann, da sie Geld für die Rückzahlung der Kredite sparen muss: „Früher war Nahrungsmittelmangel kein Problem für uns, aber heute haben wir Schwierigkeiten, zwei Mahlzeiten am Tag auf den Tisch zu bekommen“.

docs/IOM-AssessmentReportReturnedMigrants2016.pdf

Die Menschenrechtsorganisation LICADHO untersuchte 2020 den Zusammenhang von Verschuldung und Migration am Beispiel eines Dorfes nahe der thailändischen Grenze.²⁴ Auch hier bestätigten die befragten Haushalte, dass die hohe Verschuldung durch Mikrokredite der Hauptgrund für die Arbeitsmigration von Familienangehörigen, darunter auch Minderjährigen, sei. Zudem zeigte die Studie, dass Mitarbeiter*innen der Mikrofinanzinstitute die Kreditnehmer*innen mitunter aktiv zur Migration ins Ausland drängten oder dies als Voraussetzung für die Vergabe der Kredite forderten. Viele der befragten Haushalte in dem Dorf gaben zudem an, dass sie von Kreditsachbearbeiter*innen unter Druck gesetzt werden – manchmal mit der ausdrücklichen Drohung, das mit dem Kredit besicherte Land zu verkaufen, um die Rückzahlung sicherzustellen. Zwei Familien gaben an, dass sie wegen der Verschuldung bereits Land verkaufen mussten.

4 | SCHULABBRÜCHE UND KINDERARBEIT

Weitere gravierende Folgen der weitverbreiteten Mikrokredit-Überschuldung in Kambodscha sind Schulabbrüche und Kinderarbeit. Zahlreiche verschuldete Haushalte berichteten den kambodschanischen NROs von schuldengetriebenen Schulabbrüchen und Kinderarbeit. Im Rahmen der Untersuchung „Collateral Damage“ von 2019 wurden 13 Fälle von Kinderarbeit dokumentiert.²⁵ Auch gegenüber FIAN bestätigten Kreditnehmer*innen in Kampong Speu im Februar 2020, dass die hohe Verschuldung in den Gemeinden dazu beiträgt, dass viele Kinder die Schule abbrechen und arbeiten gehen müssen.

Die Studie „Right to Relief“ von Juni 2021²⁶ zeigt, dass dieses Problem weitverbreitet ist. Gemeindemitglieder in elf der 14 untersuchten Gemeinden gaben an, dass Mikrokredit-Überschuldung in ihrer Gemeinde Kinderarbeit befördert. In der Gemeinde Chikor Kroam beispielsweise mussten Kinder im Alter von 12 Jahren aus der Schule genommen werden und arbeiten, um die Rückzahlungen zu gewährleisten. In der von Zuckerkonzessionen betroffenen Gemeinde Dok Por in der Provinz Kampong Speu sind laut Schätzungen der Gemeindemitglieder Kinder in über 20 Prozent der Familien im Dorf von schuldengetriebenen Schulabbrüchen betroffen.

„Ich hatte so viele Schulden, dass ich zwei meiner Kinder aus der Schule nehmen musste. Mein erstes Kind hörte mit 13 Jahren mit der Schule auf, das zweite mit 14 Jahren.“²⁷

Dorfbewohnerin in Krang Tbaeng, Kampong Speu Provinz

Eine neuere Analyse der umfassenden statistischen Daten des Cambodia Socio-Economic Surveys (CSES) liefert zusätzliche Hinweise dafür, dass Mikrokredit-Verschuldung im Schnitt tatsächlich zu Schulabbrüchen und Kinderarbeit beiträgt. Die statistische Auswertung der Daten

²⁴ LICADHO (2020).

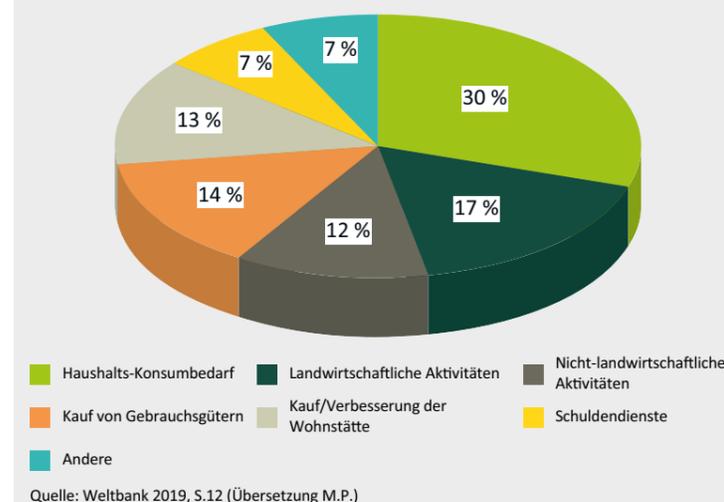
²⁵ LICADHO/STT (2019), S.9.

²⁶ LICADHO/Equitable Cambodia (2021).

²⁷ <https://mficambodia.com/?lang=de&community=10>.

des CSES von 2014 und 2017 legt demnach nahe, dass die Aufnahme von Mikrokrediten die Wahrscheinlichkeit von Schulabbrüchen und Kinderarbeit erhöht.²⁸ Die Analyse deutet zwar darauf hin, dass Mikrokreditaufnahmen für einkommensschaffende Maßnahmen durchaus positive Effekte auf die Schulbildung der Kinder im Haushalt haben können, doch in Kambodscha wird die große Mehrheit der Mikrokredite eben nicht für solche Zwecke aufgenommen. Laut des Cambodia Socio-Economic Survey von 2020 wurden lediglich 28 Prozent der ausstehenden Darlehen für Maßnahmen zur Förderung einkommensschaffender agrarischer oder nicht-agrarischer Aktivitäten aufgenommen; die große Mehrheit wurde für Haushaltskonsum, Deckung von Krankheitskosten und Rückzahlung bestehender Kredite aufgenommen.²⁹ Auch die Daten der Weltbank zeigen, dass Mikrokredite mehrheitlich nicht für landwirtschaftliche oder einkommensschaffende Maßnahmen verwendet werden (siehe Abbildung 1).

Abb. 1: Verwendungszwecke von Mikrokrediten in Kambodscha (2017)



5 | SCHULDKNECHTSCHAFT

Schuldknechtschaft ist eine moderne Form der Sklaverei und eine schwere Menschenrechtsverletzung. In Kambodscha tritt Schuldknechtschaft häufig in den mehr als 450 Ziegeleien im Land auf, in denen mehr als 10.000 Menschen schufteten, darunter viele Kinder.³⁰ Die Betreiber von Ziegeleien begleichen zunächst die Schulden von Haushalten, die häufig bei Mikrokreditinstituten und Banken überschuldet sind. Die Familien müssen dann in den Ziegeleien die äußerst gefährliche Arbeit verrichten, um ihre immer weiter anwachsenden Schulden (jetzt bei den Ziegelei-Betreibern) zu begleichen. Die Arbeit ist so schlecht bezahlt, dass ein Entkommen aus

²⁸ Seng, K. (2020): Child Education: Rethinking Microcredit in Cambodia, ERIA Discussion Paper Series No. 357, Center for Strategy and Innovation Policy, Cambodia, S.4 und S.22.

²⁹ Cambodia Socio-Economic Survey 2020, S.122.

³⁰ Rosa Luxemburg Stiftung (2021): Atlas der Versklavung, S.40. Verfügbar unter: https://www.rosalux.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/sonst_publicationen/atlasdersklavung2021.pdf.

7 Wissenschaftliche Studien in einer Kommune in der Siem Reap Provinz von 2014 bzw. 2015 belegen, dass von Überschuldung betroffene Haushalte in der Kommune häufig Familienmitglieder zum Arbeiten ins Ausland schicken, um die Mikrokredite zurückzahlen zu können.²² Im Rahmen eines Surveys der Internationalen Organisation für Migration (IOM) von 2016 wurden kambodschanische Arbeitsmigrant*innen gefragt, warum sie ins Ausland ausgewandert waren – 40 Prozent gaben Verschuldung als Grund für die Migration an.²³

²¹ Siehe z.B. United Nations Thematic Working Group on Migration in Thailand (2019), Thailand Migration Report 2019.

²² Bylander, M. (2014): Borrowing Across Borders: Migration and Microcredit in Rural Cambodia, in: Development and Change 45(2); Bylander, M. (2015): Credit as Coping: Rethinking Microcredit in the Cambodian Context, Oxford Development Studies, 43:4.

²³ IOM (2016): Assessment Report: Profile of Returned Cambodian Migrant Workers, S.14. Link: <https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/country/>

der Schuldenspirale kaum möglich ist. Im Rahmen eines größeren Forschungsprojekts haben die Forscher*innen die Mikrokredit-Überschuldung (insbesondere auch bei markt führenden Mikrokreditanbietern) als einen der zentralen Faktoren identifiziert, die zu Schuldnechtschaft in den Ziegelbrennereien in Kambodscha führen.³¹ Auch

31 Natarajan, N. et al (2021): Challenging the financial inclusion-decent work nexus: evidence from Cambodia's over-indebted internal migrants. In: Global

die kambodschanischen Menschenrechtsorganisationen haben Fälle von Schuldnechtschaft in Folge von Überschuldung mit Mikrokrediten dokumentiert und auf das Problem aufmerksam gemacht.³²

Public Policy and Governance (2021), S.372ff. Verfügbar unter: <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s43508-021-00026-7.pdf>.
32 LICADHO/STT (2019), S.11.



Box 3: Doppelter Landraub - Profil einer Gemeinde*

Die Gemeinde Kh'tum in der Provinz Oddar Meanchey ist landwirtschaftlich geprägt. Um ihren Lebensunterhalt zu verdienen, betreiben die Dorfbewohner*innen Ackerbau und Viehzucht. Zunehmend müssen sie aber auch migrieren, um Arbeit zu finden. Etwa 80 Prozent der Haushalte haben mindestens ein Mitglied, das als Wanderarbeiter*in tätig ist, meist im benachbarten Thailand.

Landgrabbing durch Zuckerunternehmen

2009 begann die Vertreibung der Gemeinde durch drei Zuckerunternehmen – Tochtergesellschaften des thailändischen Zuckerriesen Mittr Phol. Viele Familien wurden von den Behörden gezwungen, unangemessene Entschädigungen zu akzeptieren. Den Gemeindemitgliedern wurde angedroht, dass ihr Land beschlagnahmt würde, wenn sie nicht die unangemessene Entschädigung annehmen und ihre Grundstücke aufgeben würden. Einige akzeptierten diese Kompensation, andere nicht. Viele Familien kämpften weiter für eine umfassende und faire Entschädigung. Die Zuckerfirmen verließen das Gebiet schließlich 2014, und einige der vertriebenen Gemeindemitglieder kehrten 2015 auf ihr Land zurück. Andere, denen alternative Grundstücke als Entschädigung aufgedrängt wurden, fanden ihr neues Land bewaldet und mit Blindgängern aus dem Bürgerkrieg kontaminiert vor.

Landverlust, Kinderarbeit und unsichere Migration durch Überschuldung

Etwa 95 Prozent der 162 Familien der Gemeinde sind bei Mikrofinanzanbietern verschuldet. Die durchschnittliche Kredithöhe beträgt 5.000 US-Dollar. Viele Haushalte nehmen Kredite auf, um Landwirtschaft zu betreiben, zu migrieren oder um ihre Grundstücke von Blindgängern zu befreien. Die Verschuldung führt zu Landverkäufen, unsicherer Arbeitsmigration, Kinderarbeit und Hunger. Mehr als 20 Familien haben bereits Land verkaufen müssen, um ihre Schulden zu begleichen. Viele andere berichten von Drohungen und Einschüchterung durch die Kreditsachbearbeiter*innen. Arbeitsmigration, insbesondere unsichere Migration über informelle Wege, ist ein weiteres großes Problem, das durch Verschuldung mitverursacht wird. In mehreren Fällen sind minderjährige Kinder, manche erst 13 Jahre alt, nach Thailand migriert, um Geld für die Rückzahlung der Mikrokredite zu verdienen. Kinder, manche im Alter von 10 Jahren, wanderten gemeinsam mit ihren Eltern aus, die in Thailand Arbeit suchen mussten. Die Überschuldung in der Kh'tum-Gemeinde hat laut Gemeindemitgliedern ein „alarmierendes Niveau“ erreicht und zur Verschlechterung der dortigen Lebenssituation beigetragen.

*entnommen aus: LICADHO/EC (2021): Right to relief. Verfügbar unter: <https://mficambodia.com/?lang=de&community=1>.

II. URSACHEN

Die dargestellten Menschenrechtsverletzungen und Missstände sind auf das ungezügelt und exponentielle Wachstum des Mikrofinanzsektors im letzten Jahrzehnt – gefördert und finanziert durch internationale Entwicklungsbanken und private Investoren – zurückzuführen, was mit einem massiven Anstieg der Kredithöhen einherging und weitverbreitete Überschuldung der Kreditnehmer*innen zur Folge hat. Angesichts der völlig ungenügenden Überwachung und Durchsetzung von Kund*innenschutzbestimmungen sind die Kreditnehmer*innen in Kambodscha den aggressiven Kreditvergabe- und Inkassopraktiken der Mikrofinanzinstitute und Banken schutzlos ausgeliefert.

1 | KOMMERZIALISIERUNG, FINANZIALISIERUNG UND EXPONENTIELLES WACHSTUM DES MIKROKREDITSEKTORS

Die Entstehung des Mikrokreditwesens in Kambodscha begann in den 1990er Jahren mit dem Ende des jahrzehntelangen Bürgerkriegs. Im Anschluss an die Übergangsverwaltung der Vereinten Nationen von 1991 bis 1993 und die (bisher einzig wahrlich freien und fairen) demokratischen Wahlen von 1993 bewilligten westliche

Geber erhebliche Summen an Hilfsgeldern für das bis dato isolierte Land. Institutionen der Vereinten Nationen und NROs begannen mit der Durchführung von Projekten zur Unterstützung der verarmten ländlichen Bevölkerung. In den 1990er Jahren waren es NROs, welche gemäß dem non-profit-Ansatz Kleinkredite an ländliche Haushalte vergaben. Damals dominierte noch das Prinzip der Kleingruppen-Kredite, bei denen keine Sicherheiten für die Kredite verlangt wurden.



Die heute markt führenden Mikro- und Kleinkreditanbieter in Kambodscha – neun kommerzielle Mikrofinanzinstitute und Banken – haben ihren Ursprung bei Mikrokreditprojekten von NROs und anderen Entwicklungshilfeprojekten. 1993 gründete etwa das Entwicklungsprogramm der

Vereinten Nationen (UNDP) und die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) die *Association of Cambodian Local Economic Development Agencies* (ACLEDA), welche sich zunächst auf einkommensschaffende Maßnahmen für demobilisierte Soldaten konzentrierte und sich schließlich ganz dem Kreditgeschäft widmete. Heute ist ACLEDA eine der größten kommerziellen Banken Kambodschas, welche Ende 2020 über ein Kleinkredit-Portfolio im Um-

fang von zwei Milliarden US-Dollar verfügte. PRASAC, das größte Mikrofinanzinstitut Kambodschas, wurde 1995 als ein Entwicklungsprojekt zur Rehabilitierung des Agrarsektors von der EU ins Leben gerufen. Weitere marktführende Mikrofinanzanbieter wie AMK, Amret, LOLC (Cambodia), WB Finance sowie Hattha Bank und Phillips Bank haben ihren Ursprung in den Mikrokreditprogrammen westlicher NROs.³³



ACLEDA HAUPTSITZ IN PHNOM PENH 1993/1994

Die Transformation von nicht-profitorientierten Mikrokredit-NROs und Entwicklungsprogrammen zu kommerziellen Kreditinstituten wurde im Zuge einer Änderung im globalen Diskurs zur Mikrofinanzierung vorangetrieben. Mikrofinanzierung wurde zu einem zentralen Ansatz der Armutsbekämpfung erkoren, wobei die Anbieter finanziell „nachhaltig“, sprich gewinnorientiert und gewinnmaximierend, operieren sollten. Der Staat solle gemäß dem neoliberalen Credo nur den Rahmen für optimale Marktbedingungen schaffen und für Stabilität des Sektors sorgen, sich aber sonst nicht weiter mit vermeintlich marktverzerrender Regulierung einmischen.

Entsprechend dieser Ideologie wurde der Mikrokreditsektor in Kambodscha schließlich geformt. Bereits Mitte der 1990er übten der Internationale Währungsfonds, die Asian Development Bank (ADB) und andere Geber Druck auf die kambodschanische Nationalbank aus, den institutionellen Rahmen für den Mikrofinanzsektor zu schaffen und die Transformation von NROs in Mikrofinanzinstitute voranzutreiben.³⁴ Im Jahr 2000 wurde schließlich eine erste Ministerialverordnung („prakas“) verkündet, welche die Transformation zu kommerziellen Mikrokreditanbietern ermöglichte. Die ADB erarbeitete zudem den Financial Sector Blueprint for 2001-2010, welchen die kambodschanische Regierung 2001 als offizielles Planungsdokument für den Finanzsektor verabschiedete. Der Blueprint schreibt die Kommerzialisierung von Mikrofinanzanbietern und die marktbasiertere Ausrichtung des Sektors fest.³⁵

33 Siehe Webseiten der Kreditinstitute.

34 Vgl. Norman, D. J., (2011): Neoliberal Strategies of Poverty Reduction in Cambodia: The Case of Microfinance, S.168ff. In: Cambodia's Economic Transition, Hrsg. Hughes, C. & Un, K.

35 ADB (2001): Financial Sector Blueprint for 2001-2010. Verfügbar unter: <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/27921/cam-blueprint-2001.pdf>

ACLEDA war die erste Mikrokredit-NRO, die sich in ein kommerzielles Finanzinstitut verwandelte. Die Transformation ACLEDAs von einer NRO zu einer Mikrofinanzbank wurde in den 1990ern auch durch die Unterstützung der KfW und weiteren westlichen Entwicklungsagenturen ermöglicht. Als Gründungsaktionäre der ACLEDA Bank im Jahr 2000 sprangen neben der Weltbank/IFC unter anderem auch die KfW-Tochter DEG und die ethische Triodos



ACLEDA HAUPTSITZ IN PHNOM PENH SEIT 2015

(FOTOS: [HTTPS://WWW.ACLEDABANK.COM.KH/KH/ENG/FF_HISTORY](https://www.acledabank.com.kh/kh/eng/ff_history))

Bank ein.³⁶ KfW, DEG und IFC finanzieren ACLEDA noch heute mit Hunderten Millionen Euros; Triodos ist Minderheitsanteilseigner von ACLEDA.

ACLEDA's Beispiel folgten zahlreiche andere Mikrofinanz-NROs, die dabei kräftige Unterstützung von westlichen Entwicklungsagenturen erhielten, eingeschlossen KfW, DEG und GTZ (Vorgängerin der GIZ), sowie einige „ethische“ Mikrofinanzinvestoren aus Europa. Der heute drittgrößte Mikrofinanzanbieter Kambodschas, die Sathapana Bank, wurde beispielsweise 2002 bei der Transformation von einer NRO zu einem kommerziellen Finanzinstitut u. a. durch die GTZ unterstützt. Als einer der ersten internationalen Kreditgeber Sathapanas trat wiederum die Triodos Bank auf.³⁷ Durch weitere technische Unterstützung aus Deutschland sowie einem 15 Millionen US-Dollar Kredit der DEG im Jahr 2013 konnte Sathapana laut dessen CEO weitere internationale Investoren anlocken und das Kreditportfolio innerhalb eines Jahres um 60 Prozent steigern.³⁸ Bei der MFI Amret stiegen 2006 die KfW, die Europäische Investment Bank, die IFC und weitere westliche Entwicklungsbanken als Anteilseigner ein (bis heute). 2008 folgte der Mikrofinanzinvestor Oikocredit als weiterer Shareholder von Amret (bis 2012).³⁹

In den Anfangsjahren des Mikrofinanzsektors spielten westliche Entwicklungsbanken und einige „ethische“ Investoren also eine zentrale Rolle. Diese Unterstützung

36 Vgl. Clark, H. (2004): Capacity Leads, Capital Follows: Donors and Investors Match Instruments to ACLEDA's Stage of Development, CGAP. Verfügbar unter: https://www.findevgateway.org/sites/default/files/publications/files/mfg-en-case-study-capacity-leads-capital-follows-donors-and-investors-match-instruments-to-acleda-s-stage-of-development-jun-2004_0.pdf.

37 Siehe <https://www.kbcambodia.com/businesses/sathapana-bank-plc/>.

38 Siehe <https://www.phnompenhpost.com/german-support-helps-micro-finance-institution-thrive> und <https://www.kbcambodia.com/businesses/sathapana-bank-plc/>.

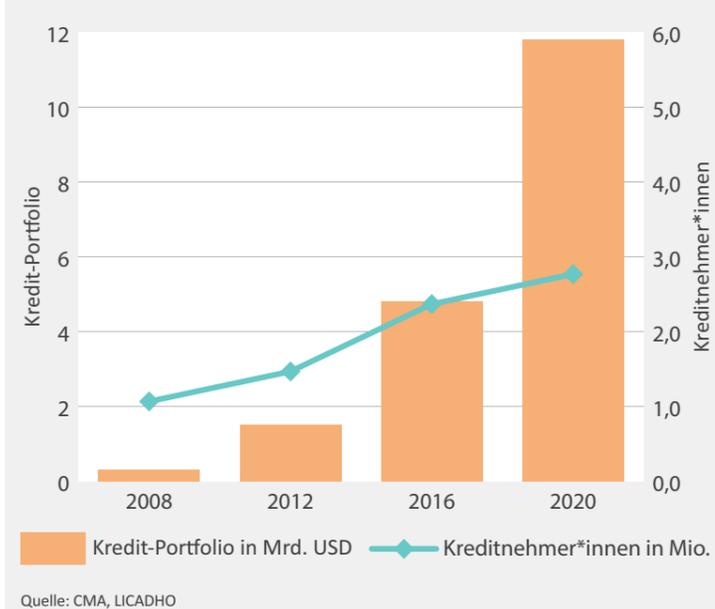
39 Siehe: <https://www.amret.com.kh/en/about-amret>.

ermöglichte es den kommerzialisierten Mikrokreditanbietern schließlich, immer mehr Kapital aus internationalen Finanzmärkten anzulocken. Seit Mitte der 2000er Jahren wuchs der kambodschanische Mikrofinanzsektor dann rasant – jährlich um mehr als 40 Prozent.⁴⁰ Laut eines Surveys internationaler Investoren, die sich hauptsächlich auf Mikrofinanzierungen konzentrieren, flossen 2015 fast zehn Prozent der globalen Mikrofinanzinvestitionen nach Kambodscha. Lediglich der riesige Mikrofinanzmarkt Indiens – ein Land, das 85-mal mehr Einwohner*innen hat als Kambodscha – erhält laut des Surveys mehr Investitionen.⁴¹

...2015 flossen fast zehn Prozent der globalen Mikrofinanzinvestitionen nach Kambodscha...

2008 zählte der formale Mikrokreditsektor Kambodschas dann bereits rund eine Million Kreditnehmer*innen, bei einem Gesamt-Portfolio von rund 400 Millionen US-Dollar.⁴² Bis zum Jahr 2016 wuchs das Portfolio dann auf fast fünf Milliarden US-Dollar an; Ende 2020 lag es bei 11,8 Milliarden US-Dollar bei rund 2,8 Millionen Kund*innen⁴³ (Siehe Abbildung 2).

Abb. 2: Wachstum Kredit-Portfolio und Anzahl Kreditnehmer*innen in Kambodscha (2008-2020)



40 Weltbank (2019): Microfinance and Household Welfare, Cambodia Policy Note, S.7. Verfügbar unter: https://www.researchgate.net/publication/331929256_Microfinance_and_Household_Welfare_Cambodia_Policy_Note.

41 Siehe Symbiotics 2016 MIV Survey und Symbiotics 2019 MIV Survey. Verfügbar unter: <https://symbioticsgroup.com/publications/>.

42 World Bank (2009): Microfinance in Cambodia: Taking the Sector to the Next Level, Business Issues Bulletin Nr. 17. Verfügbar unter: https://documents1.worldbank.org/curated/en/161321468222892683/pdf/543690BRI0ENG_L1BOX0349405B01PUBLIC1.pdf.

43 Umfasst Kleinkredit-Portfolio der Banken ACLEDA und Sathapana.

Die kambodschanischen Mikrofinanzinstitute erwiesen sich als so profitabel, dass sie nach und nach das Interesse von ausländischen Großbanken – zumeist aus Ostasien – auf sich zogen. Heute sind von den neun führenden Mikrofinanzanbietern Kambodschas, die rund 90 Prozent des Marktes beherrschen, alle bis auf zwei mehrheitlich in der Hand von ausländischen Finanzunternehmen. Bereits 2016 kaufte die thailändische Bank Kungsri die kambodschanische MFI Hattha Kaksekar Ltd (HKL) auf.⁴⁴ Kungsri gehört der Mitsubishi UFJ Financial Group aus Japan an, einem der weltweit größten Finanzdienstleister. 2018 wurde die taiwanische Shanghai Commercial & Savings Bank (SCSB) Mehrheitsaktionär bei der MFI AMK.⁴⁵ 2019 beziehungsweise 2020 wurde PRASAC für 925 Millionen US-Dollar von der südkoreanischen KB Financial Group übernommen.⁴⁶ Weitere führende Mikrofinanzanbieter (Sathapana, MFI Kredit/Phillip Bank, LOLC Cambodia und WB Finance) sind im Besitz von Großbanken aus Singapur, Japan und Südkorea.⁴⁷ Lediglich ACLEDA verbleibt mehrheitlich mit 51 Prozent in kambodschanischen Händen. Die MFI Amret ist noch immer in den Händen verschiedener westlicher Entwicklungsbanken, darunter der KfW, Weltbank/IFC, und der Europäischen Investitionsbank. Die Entwicklungsbanken sowie private „ethische“ Mikrofinanzinvestoren aus Europa verbleiben darüber hinaus auch weiterhin wichtige Geldgeber der anderen führenden Mikrokreditanbieter Kambodschas.

2 | LAND ALS SICHERHEIT FÜR MIKROKREDITE

Im Zuge der Kommerzialisierung von Mikrokreditanbietern wendeten sich viele der kambodschanischen Institutionen von den ursprünglich üblichen Gruppenkrediten ab, bei denen normalerweise keine Sicherheiten eingebracht werden. Der Fokus lag zunehmend auf der Vergabe von Mikro- und Kleinkrediten an Einzelpersonen („Individualkredite“). Die Landtitel der Kreditnehmer*innen dienen dabei als Absicherung, um die Risiken bei der raschen Ausweitung des Kreditportfolios zu mindern. Dabei werden sowohl Landtitel von Agrarland als auch von Grundbesitz mit Wohnhäusern und Gehöften – oder die Häuser selbst – als Sicherheiten genutzt.⁴⁸

ACLEDA war einer der ersten Mikrokreditanbieter Kambodschas, die damit begannen, Sicherheiten für „Individualkredite“ zu verlangen. Bereits 2003 heißt es etwa im Jahresbericht von ACLEDA, dass Individualkredite mit Land oder Häusern besichert sein müssen.⁴⁹ 2008 wa-

44 <https://www.phnompenhpost.com/business/hkl-graduates-mfi-commercial-bank-plans-expansion>.

45 <https://www.phnompenhpost.com/business/amk-sells-80-cent-stake-bank-shanghai>.

46 <https://www.phnompenhpost.com/business/south-koreas-kb-completes-acquisition-prasac-mfi-plc>.

47 Siehe LICADHO/STT (2019), S. 8; Natarajan, N. et al (2020): Diffuse Drivers of Modern Slavery: From Microfinance to Unfree Labour in Cambodia, in: Development and Change, Volume52, Issue2, März 2021. S. 241-264. Verfügbar unter: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/dech.12623>.

48 Siehe LICADHO/STT (2019), S. 8; Natarajan, N. et al (2020): Diffuse Drivers of Modern Slavery: From Microfinance to Unfree Labour in Cambodia, in: Development and Change, Volume52, Issue2, März 2021. S. 241-264. Verfügbar unter: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/dech.12623>.

49 ACLEDA Annual Report 2003, S. 34. Verfügbar unter: https://www.acleda-bank.com.kh/kh/eng/bp_annualreport.



ren dann 97 Prozent des Kreditportfolios ACLEDAs besichert.⁵⁰ Bis Mitte der 2000er Jahre verlangten fast alle großen Mikrokreditgeber in Kambodscha Landtitel als Sicherheiten für Individualkredite.⁵¹

Laut einer unveröffentlichten Studie von 2017, unterstützt unter anderem von BMZ, KfW und Oikocredit, waren 53 Prozent der vergebenen Mikrokredite mit Landtiteln besichert.⁵² Dabei werden sowohl die noch immer weitverbreiteten informellen Landtitel (sogenannte „soft titles“), als auch die neueren offiziellen Landtitel (sogenannte „hard titles“) akzeptiert. Die informellen „soft titles“ wurden seit den 1980er Jahren von lokalen Behörden vergeben, während die offiziellen „hard titles“ seit Promulgation des Landgesetzes von 2001 vor allem im Rahmen von Landtitulierungsprogrammen ausgestellt werden. Bei weiteren 28 Prozent der vergebenen Mikrokredite bürgt ein Dritter für den Kredit (siehe Abb. Sicherheiten). Laut Aussagen des kambodschanischen Mikrofinanzverbandes sind sogar 70 Prozent der Kredite besichert.⁵³

„Als erstes fragen sie [die MFI und Banken] nach unseren Landtiteln.“⁵⁴

Mitglied der Gemeinde Tanoun, Koh Kong Provinz

Ethnographische Studien zum Mikrokreditgeschäft in Kambodscha haben aufgezeigt, wie Mitarbeiter*innen bei dem Kreditvergabeprozess selbst eine Grundstücksbewertung vornehmen müssen, da im

50 ACLEDA Annual Report 2008, S. 97.

51 Green, N.W. (2019): From rice fields to financial assets: Valuing land for microfinance in Cambodia, S. 6. In: Transactions of the Institute of British Geographers, Dez 2019, 44(4). Verfügbar unter: https://www.researchgate.net/publication/332673259_From_rice_fields_to_financial_assets_Valuing_land_for_microfinance_in_Cambodia.

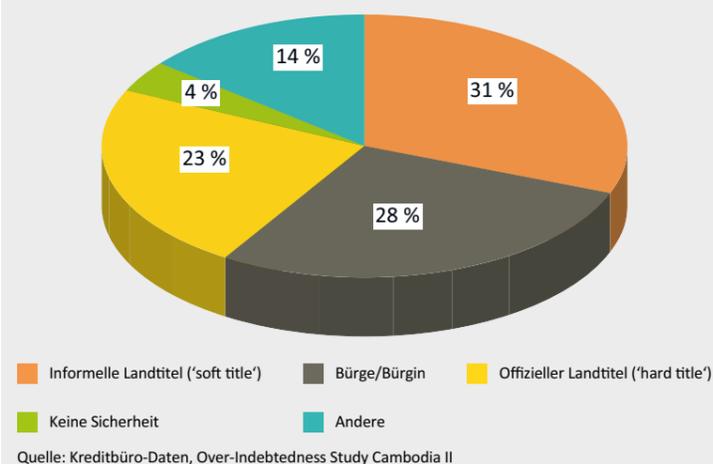
52 MFC & Good Return (2017): Over-indebtedness Study Cambodia II: Final Report, S.80. (unveröffentlicht)

53 Bundesregierung (2021): Antwort auf Bundesregierung auf die Kleine Anfrage zu Mikrokredite und die Überschuldungskrise in Kambodscha im Kontext von COVID-19., Antwort auf Frage 17. Drucksache 19/26121. Verfügbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/19/261/1926121.pdf>.

54 <https://www.mficambodia.com/?lang=de&community=13>

ländlichen Kambodscha kein formaler Land- und Immobilienmarkt existiert.⁵⁵ Dabei greifen die MFI auf die Unterstützung der lokalen Behörden zurück, die über die Landpreise Auskunft geben können, wobei

Abb. 3: Sicherheiten für laufende Mikrokredite in Kambodscha (2017)



den Mikrokreditgebern letztlich große Diskretion bei der Festlegung des Grundstückswerts zukommt. Im Fall der ethnographischen Beobachtungen von ACLEDA-Mitarbeiter*innen wurde etwa deutlich, dass die ACLEDA Bank von ihren Kreditsachbearbeiter*innen verlangt, die Grundstückswerte der Kund*innen 50 bis 75 Prozent unter dem Marktpreis festzulegen, um möglichen Schwankungen auf dem Grundstücksmarkt Rechnung tragen zu können.⁵⁶

Die lokalen Behörden spielen bei der Auf- und Durchsetzung der Kreditverträge ebenfalls eine wichtige Rolle. Unter anderem müssen sie die Landtitel, welche die Kreditinstitute als Sicherheiten einziehen wollen, validieren und den Kreditvertrag mitunterzeichnen. Für

55 Green, N.W. (2019).

56 Ebd., S. 9.

die Validierung der Landtitel verlangen die Behörden mitunter informelle „Gebühren“ von den MFI und Banken. Gerade bei den „soft titles“ kommt es häufig vor, dass derselbe Landtitel für mehrere Mikrokredite als Sicherheit hinterlegt wird.⁵⁷

Wichtig ist dabei festzuhalten, dass die lokalen Behörden auch für die Durchsetzung der Mikrokreditverträge herangezogen werden. Obwohl gemäß kambodschanischem Recht die Veräußerung von Land (Sicherheit) eigentlich über die Gerichte laufen müsste, findet dies in der Praxis kaum oder gar nicht statt, da dies zu teuer, aufwendig und (für die Kreditinstitute) imageschädlich ist. Die Kreditsachbearbeiter*innen wenden sich vielmehr an die lokalen Behörden, um die Durchsetzung der Kreditverträge sicherzustellen. Die Behörden setzen dabei entweder auf Mediation oder auf Zwang und Drohungen, etwa um außergerichtliche Landverkäufe zur Schuldenbegleichung zu erzwingen.⁵⁸

Landregistrierungsprogramme schaffen Grundlage

Dass es in Kambodscha heute überhaupt möglich ist, Landtitel für die Besicherung von Mikro- und Kleinkrediten in großem Ausmaß zu nutzen, ist auch ein Resultat der Grundbesitzformalisierung. Diese wurde durch westliche Geber – darunter auch Deutschland – im Kontext von Landregistrierungsprogrammen seit Anfang der 2000er gefördert. Mit technischer Unterstützung der ADB wurde 2001 ein neues Landgesetz entworfen, welches die Möglichkeit der Nutzung von Land als Sicherheit für Kredite festschrieb. Ein Jahr darauf begann das Landministerium mit Unterstützung von Weltbank, BMZ und GTZ sowie weiteren Gebern ein umfassendes Landtitulierungsprojekt. Bis 2009 wurden mehr als eine Million Landtitel vergeben. Ziel war dabei neben der Verbesserung der Besitzsicherheit auch explizit, dass die Landtitel als Sicherheiten für Kredite genutzt werden sollen.⁵⁹ Im

57 Green, N.W. (2020), S.13ff.

58 Ebd. S.17ff. und LICADHO/STT 2019, S.6f.

59 Weltbank (2002): Project Appraisal Document, Land Management and Administration Project, S.49. Verfügbar unter: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/643811468770346842/cambodia-land-management-and-administration-project>.

Abschlussbericht des Projekts wird angedeutet, dass der stetige Anstieg der durchschnittlichen Mikrokredithöhen bis 2009 zum Teil auch durch das Projekt befördert wurde.⁶⁰

Auch im Anschluss an das Weltbank-Projekt führte die kambodschanische Regierung (bis 2016 mit deutscher Unterstützung)⁶¹ die Landregistrierung fort. Im „National Strategic Development Plan 2009-2013“ der Regierung hieß es explizit, dass die Landtitel den Bürger*innen den „Zugang zu Finanzmärkten [ermöglichen], indem sie ihre Landtitel als Sicherheiten verwenden“.⁶² In einer Rede aus dem Jahr 2012 ermunterte der Premierminister Hun Sen die Kambodschaner*innen persönlich, ihre neuen Landtitel als Sicherheiten für Kredite zu nutzen.⁶³



SCREENSHOT AUS „UNDERSTANDING THE RIGHTS OF BORROWERS“:
EIN LANDTITEL WIRD ALS SICHERHEIT AN DIE MFI ÜBERGEBEN

60 Weltbank (2011): Implementation Completion and Results Report, Land Management and Administration Project, S.51. Verfügbar unter: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/570351468225287039/cambodia-land-management-and-administration-project>.

61 Siehe <https://www.farmlandgrab.org/post/view/25767-cambodia-in-frustration-germany-ends-land-rights-work>.

62 Zitiert in: Grimsditch, M. et al. (2012): Access to Land Title in Cambodia, S.15. Übersetzung M.P.

63 Green, N.W. (2019), S.6.

3 | MANGELNDE REGULIERUNG UND FEHLENDER KUND*INNENSCHUTZ

Das rasante Wachstum des Mikrofinanzsektors wurde durch einen (neo-)liberalen, marktbasierenden Ansatz begünstigt, der kaum Raum für staatliche Intervention und Kontrolle des Sektors zuließ. In ihrer Strategie zur Entwicklung des Finanzsektors 2006 bis 2015 betonte die kambodschanische Regierung, dass der „beträchtliche Erfolg [der Mikrofinanzierung] größtenteils das Ergebnis eines marktorientierten Entwicklungsansatzes und geringer staatlicher Eingriffe“ sei.⁶⁴

Der gigantische Mikrofinanzsektor Kambodschas ist heute von ungenügender Regulierung gekennzeichnet, insbesondere mit Blick auf Kund*innenschutz. Es gibt keine Kund*innenschutzgesetze für Mikrofinanzdienstleistungen, kaum verbindliche Regularien und keine funktionierende und unabhängige Überwachung, um den Schutz von Kreditnehmer*innen zu gewährleisten. Im internationalen Vergleich von Mikrofinanzmärkten schneidet Kambodscha mit Blick auf Kund*innenschutz seit Jahren miserabel ab. Im 2020 Global Microscope-Bericht der Economist Intelligence Unit, welche Mikrofinanzbranchen in 55 Ländern weltweit vergleicht, erzielt Kambodscha für den Bereich „Kund*innenschutz“ lediglich 15 von maximal 100 Punkten – und landet damit auf dem letzten Rang in Asien; im globalen Vergleich schneiden nur die DR Kongo und Sierra Leone schlechter ab.⁶⁵

...es gibt „keine klaren [verbindlichen Regularien] bezüglich aggressiver Kreditvergabe- und Inkassopraktiken. [...] die Selbstregulierung [des kambodschanischen Mikrokreditsektors] ist unzureichend“.⁶⁶

Aus 2020 Bericht von Mikrofinanz-Think Tank MIMOSA

Die kambodschanische Regierung und der Mikrofinanzsektor, unterstützt durch internationale Geber, setzen fast ausschließlich auf freiwillige Selbstregulierung zur Einhaltung von Kund*innenschutz und Vermeidung von Überschuldung. 2004 gründeten die sieben größten MFI im Land den kambodschanischen Mikrofinanzverband CMA, welcher sich für freiwillige Regulierung einsetzt. Heute zählt die CMA mehr als 100 Mitglieder und tritt als enorm einflussreiche Lobbygruppe für die Interessen der Mikrofinanzindustrie in Kambodscha auf. Eine Vertretung von Mikrofinanzkund*innen existiert bei der CMA hingegen nicht. Über die Jahre hat sich die CMA überaus erfolgreich dafür eingesetzt, dass die Regierung und die internationalen Geber nicht vom Selbstregulierungsansatz abkehren.

Als 2017 die kambodschanischen Behörden zum ersten Mal eine weitgreifende Maßnahme zum Kund*innenschutz einführten – die Kappung der jährlichen Zinsraten bei

Mikrokrediten auf 18 Prozent (die zuvor bei 20 bis 30 Prozent lagen) – reagierten die MFI mit der systematischen Erhöhung von Gebühren und Strafzahlungen für Kreditnehmer*innen, wodurch dieser Regulierungsversuch de facto untergraben wurde. Die MFI wurden aktiv vom Mikrofinanzverband CMA dazu ermuntert, mit der Erhöhung von Gebühren die Verluste durch die Zinskappung auszugleichen.⁶⁷



JUGENDAKTIVIST*INNEN PROTESTIEREN VOR MFI-FILIALIEN, MAI 2020

Freiwillige Zertifizierung: die Smart Campaign

Unterstützt wurde die CMA über die Jahre von internationalen Gebern und Mikrofinanz-Think Tanks, die ebenfalls den Ansatz der freiwilligen Selbstregulierung befürworteten und beförderten. 2009 entwickelte der Think Tank Center for Financial Inclusion (CFI) die sogenannte Smart Campaign, die wohl international wichtigste Kampagne zur Förderung (freiwilliger) Kund*innenschutzstandards unter Mikrofinanzanbietern. 2013 startete CFI dann ein Kund*innenschutz-Zertifizierungsprogramm für MFIs im Rahmen der Smart Campaign, welches zugleich von der CMA mit Unterstützung der französischen Entwicklungsagentur AFD in Kambodscha umgesetzt werden sollte. Heute sind fast alle großen MFI in Kambodscha durch die Smart Campaign zertifiziert. 2020 hat CFI die Smart Campaign an die Mikrofinanz-Organisationen SPTF und CE-RISE übergeben, welche die Initiative in ähnlicher Form unter dem Namen Client Protection Pathway fortführen.⁶⁸

Durch diese Zertifizierung kann aber nicht sichergestellt werden, dass sich die MFI in der Praxis auch tatsächlich an die Kund*innenschutzbestimmungen halten, wie die zahlreichen dokumentierten Fälle von aggressiven Kreditvergabe- und Inkassopraktiken durch zertifizierte MFI aufzeigen. Es gibt keine effektive und unabhängige Überwachung der Einhaltung der Bestimmungen, die letztlich auch nicht gesetzlich vorgeschrieben sind. Die Smart Campaign Zertifizierung ist vom Ansatz für einen Kontext wie Kambodscha ungenügend: Consultancy-Firmen aus Indien oder den Philippinen überprüfen einige Tage

67 Green, N.W. (2020), S.10.

68 Siehe: <https://www.centerforfinancialinclusion.org/about/what-we-do/the-smart-campaign>.

die formalen Organisationsprozesse und Strukturen und sprechen mit Mitarbeiter*innen der MFI. Ein Gruppengespräch mit Kund*innen ist dabei zwar vorgesehen, doch wo die Gespräche stattfinden und wie die Kund*innen ausgesucht werden, bleibt offen. Die Smart Campaign-Zertifizierung setzt auch voraus, dass die MFI interne Beschwerdestellen einrichten; doch was mit den Beschwerden letztlich geschieht oder an wen und in welcher Form diese weitergeleitet werden, ist ebenfalls unklar.⁶⁹ Die MFI sind letztlich selbst für das Beschwerdemanagement zuständig – ohne unabhängige, effektive Überwachung oder Kontrolle.

Dass diese internen Beschwerdesysteme nicht funktionieren, zeigen diverse Umfragen unter Kreditnehmer*innen. Gemäß einer solchen Umfrage aus dem Jahr 2017 etwa wussten nur 36 Prozent der befragten MFI-Kund*innen überhaupt von dem Beschwerdesystem der MFI. Die große Mehrheit der Kreditnehmer*innen, die Probleme mit der MFI hatten, legte dennoch keine Beschwerde ein.⁷⁰ Laut einer neueren Umfrage von 2020 wussten lediglich 47 Prozent der befragten MFI-Kund*innen, wie man eine Beschwerde einreicht.⁷¹ Auch die im Jahr 2017 von der Nationalbank eingerichteten Beschwerde-Hotlines sind kaum bekannt und werden nur von einem winzigen Bruchteil der 2,8 Millionen Mikrokreditnehmer*innen in Anspruch genommen.⁷²

Kreditbüro und die Lending Guidelines-Initiative

Neben der Zertifizierung durch die Smart Campaign bzw. den Client Protection Pathway existieren noch weitere, zaghafte und insgesamt mangelhafte Versuche in Kambodscha, Kund*innenschutz zu gewährleisten. 2011 wurde ein privates Kreditbüro gegründet, um die Bonitätsgeschichte der Mikrokreditkund*innen nachzuverfolgen und das Problem der Mehrfachverschuldung anzugehen. Doch auch mit dem Kreditbüro ließ sich die wachsende Mikrokredit-Überschuldung nicht in den Griff bekommen.⁷³ 2016 startete die CMA, gemeinsam mit dem Kreditbüro, dann eine weitere freiwillige Selbstregulierungsinitiative, die Lending Guidelines (Kreditvergabe-Richtlinien).⁷⁴ Im Rahmen dieser Initiative, welche heute von allen CMA-Mitgliedern getragen wird, verpflichten sich die MFI, Informationen über die Vergabe von Krediten an das Kreditbüro weiterzugeben, wodurch man sich erhoffte, die Über- und Mehrfachverschuldung von Kund*innen zu verhindern.

69 Mader, P. (2017): How Much Voice for Borrowers? Restricted Feedback and Recursivity in Microfinance, S. 18. In: Global Policy, 8(2017)4. Verfügbar unter: https://www.researchgate.net/publication/318827769_How_Much_Voice_for_Borrowers_Restricted_Feedback_and_Recursivity_in_Microfinance.

70 Mix (2017): Voice of Clients, S.5. Verfügbar unter: https://responsiblefinanceforum.org/wp-content/uploads/2017/09/Voc_cambodia_global_final_0.pdf.

71 CFI (2020): Client Perspectives on Consumer Protection: Analysis of a Client Survey in Cambodia, S.8. Verfügbar unter: https://content.centerforfinancialinclusion.org/wp-content/uploads/sites/2/2020/08/CFI60-Survey_Cambodia_FINAL2.pdf.

72 Ebd. S.8.

73 Green, N.W. (2020), S.16.

74 CMA Lending Guidelines Interim Report May 2021. Verfügbar unter: <https://cma-network.org/c/uploads/2021/07/Lending-Guideline-Interim-Report-2021.pdf>.

Box 4: Einschüchterung der Kritik*innen

Die Vorwürfe von Menschenrechtsverletzungen und Aufforderungen, konkrete Maßnahmen gegen die Überschuldungskrise einzuleiten, wurden von den kambodschanischen Behörden und Mikrofinanzanbietern weitestgehend ignoriert. Als die kambodschanischen NROs mit ihrem ersten kritischen Bericht im August 2019 an die Öffentlichkeit gingen, wurden sie prompt von der kambodschanischen Regierung zu Gesprächen vorgeladen und aufgefordert, den Bericht zurückzuziehen.⁷⁵ Menschenrechtsaktivist*innen in Kambodscha werden regelmäßig aufgrund ihrer kritischen Arbeit von der Regierung massiv unter Druck gesetzt und eingeschüchtert. Im Mai 2020 verhafteten Behörden sieben Jugendaktivist*innen vorübergehend, die friedlich vor MFI gegen die Überschuldungskrise demonstrierten.⁷⁶

Als die kambodschanischen Menschenrechtsgruppen trotz allem weitere Untersuchungen durchführten und kritische Berichte zur Überschuldungskrise veröffentlichten, gingen die MFI und Banken in die Offensive. Die einflussreiche ACLEDA Bank – der enge Finanzierungspartner der KfW und DEG sowie anderer Investoren wie der Triodos Bank – bezichtigte die Menschenrechtsorganisationen im Juli 2020 der Verleumdung und Aufwiegelung.

„Der Bericht ist haltlos [...]. Er hat den Ruf von ACLEDA geschädigt und kann als Aufwiegelung mit der Absicht, den Banken- und Finanzsektor zu diffamieren, betrachtet werden. [...] Wir fordern die Behörden auf, gegen jede Aufwiegelung vorzugehen [...]“⁷⁷

Statement der ACLEDA Bank nach Veröffentlichung eines kritischen Berichts von NROs zur Überschuldungskrise

Diesem Einschüchterungsversuch schlossen sich dann der kambodschanische Mikrofinanzverband CMA sowie der kambodschanische Bankenverband (bei dem ACLEDA den Vorsitz hat) an. Im Juli 2020 beschuldigten diese beiden Verbände vier Menschenrechtsgruppen, dass ihre kritischen Berichte „falsch“ seien und „soziales Chaos provozieren“ würden. Sie forderten die Menschenrechtsgruppen auf, ihre Berichte zu ändern.⁷⁸ Regierungstreue Medien griffen die Einschüchterungsversuche auf und nutzten sie für eine Schmierkampagne gegen die NROs, denen sie vorwarfen, politische Motive zu verfolgen und insgeheim für die seit 2017 verbotene Opposition zu arbeiten.⁷⁹ Im *de facto* Ein-Parteienstaat Kambodscha sind solche Vorwürfe überaus gefährlich. Oppositionelle und Dissident*innen werden seither gnadenlos verfolgt, (häufig der Aufwiegelung) angeklagt und ins Gefängnis geworfen.

75 Siehe: <https://www.voanews.com/a/east-asia-pacific-cambodian-governments-request-meetings-seen-intimidation/6175935.html>.

76 <https://www.licadho-cambodia.org/articles/20200510/167/index.html>.

77 <https://www.rfa.org/english/news/cambodia/bank-07022020141015.html>.

78 Siehe: <https://www.voacambodia.com/a/financial-institutions-civil-society-spar-over-indebtedness-reports/5505235.html>.

79 Siehe: <https://www.khmertimeskh.com/50745458/licadho-at-it-again-biased-reports-misleading-donations-and-political-agenda-questioned/>.

64 Zitiert in Green, N.W. (2020), S.9. Übersetzung M.P.

65 EIU (2020): Global Microscope 2020, S.22. Verfügbar unter: https://pages.eiu.com/rs/753-RIQ-438/images/EIU_Microscope_2020_proof_10.pdf.

66 zitiert von Human Rights Watch: <https://www.hrw.org/news/2020/12/14/world-bank-investigate-cambodias-micro-loans>, Übersetzung M.P.

Die CMA behauptet, dass im Rahmen der Lending Guidelines effektive „Sanktionsmechanismen“ existieren, um eine verantwortungsvolle Kreditvergabe durch die MFI sicherzustellen. Dazu gehören „schriftliche Verwarnungen“ sowie eine potenzielle De-Zertifizierung von der Smart Campaign.⁸⁰ Bis heute ist allerdings kein Fall einer solchen De-Zertifizierung bekannt geworden.

Für eine Überwachung von Überschuldung bei Mikrokreditnehmer*innen greift der Ansatz der Lending Guidelines ohnehin zu kurz, da Mikrokreditnehmer*innen, die in Rückzahlungsschwierigkeiten gelangen, häufig auf Überbrückungskredite von informellen Kreditgebern zurückgreifen, was vom Kreditbüro jedoch nicht erfasst wird. Das übergeordnete Ziel der Lending Guidelines-Initiative war im Übrigen, das rasante Wachstum des Mikrofinanzsektors zu verlangsamen und den Überschuldungstendenzen im Land entgegenzuwirken.⁸¹ Wie steht es um die Erreichung dieser Ziele? Seit Beginn der Initiative 2016 haben sich die durchschnittlichen Mikro-/Kleinkredithöhen wie auch die Gesamtverschuldung mit Mikrokrediten im Land mehr als verdoppelt. Sogar im Corona-Krisenjahr 2020 haben fast alle der marktführenden Mikrofinanzanbieter Kambodschas Rekordgewinne eingefahren und konnten weiter expandieren.

In einem Land wie Kambodscha, das von massiver Korruption geplagt ist – laut Transparency International gehört Kambodscha 2020 zu den 20 korruptesten Staaten weltweit⁸² – und in dem politische und wirtschaftliche Eliten ungestraft an systematischen Menschenrechtsverletzungen und der Ausbeutung marginalisierter Bevölkerungsgruppen beteiligt sind, ist es letztlich wenig überraschend, dass ein Ansatz freiwilliger Selbstregulierung ohne unabhängige Überwachung oder Sanktionen nicht funktioniert.

3 | ÜBERSCHULDUNGSKRISE

Die aktuelle Überschuldungskrise, an der Hunderttausende Kambodschaner*innen leiden, ist eine Folge des exponentiellen Wachstums und der ungenügenden Regulierung des Mikrofinanzmarkts. Nicht nur die kambodschanischen Menschenrechtsorganisationen und diverse kritische Forscher*innen, sondern auch einige Mikrofinanz-„Expert*innen“ sprechen heute von einer Überschuldungskrise. So kommt beispielsweise die *Economist Intelligence Unit* in ihrem Bericht von 2020 zu Mikrofinanzmärkten mit Blick auf Kambodscha zu dem Schluss, dass sich das Land in einer „anhaltenden Überschuldungskrise“ befindet.⁸³ Bereits 2015 zeigte eine Studie von Mikrofinanz-Expert*innen, dass der kambodschanische Mikrofinanzmarkt hochgradig übersättigt ist und warnte vor dem extrem hohen Wettbewerb im Sektor sowie der schwachen Regulierung zur Begrenzung von Überschuldung.⁸⁴

80 CMA (2021), S.12.

81 Ebd., S.10.

82 Siehe Transparency International: Corruption Perceptions Index 2020. Verfügbar unter: <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/khm>.

83 EIU (2020), S.35. Übersetzung M.P.

84 MIMOSA (2015): Cambodia. Verfügbar unter: <http://mimosaindex.org/wp->



Die durchschnittliche Mikrokredithöhe lag in Kambodscha Ende 2020 bei 4.280 US-Dollar – die höchste weltweit. Im Vergleich dazu lag das durchschnittlich verfügbare Pro-Kopf-Jahreseinkommen (Median) in Kambodscha Ende 2020 bei nur 1.150 US-Dollar.⁸⁵ Zwischen 2003 und 2014 wuchsen die Kredithöhen viermal schneller als die durchschnittlichen Einkommen.⁸⁶

Zwischen 2003 und 2014 wuchsen die Kredithöhen viermal schneller als die durchschnittlichen Einkommen...

Die Verschuldung bei Mikrofinanzanbietern betrifft dabei weite Teile der Gesellschaft. Ende 2020 zählten die MFI und die (auf das Mikrokreditgeschäft spezialisierten) Banken rund 2,8 Millionen Kreditnehmer*innen, was etwa einem Viertel der Bevölkerung Kambodschas entspricht. Da allerdings viele Kredite durch „Co-Kreditnehmer*innen“ – zumeist der/die Ehepartner*in – mitunterzeichnet werden und diese Co-Kreditnehmer*innen dann auch mitverantwortlich für die Rückzahlung der Kredite sind,⁸⁷ ist die tatsächliche Zahl der bei Mikrokreditanbietern verschuldeten Kambodschaner*innen wohl noch deutlich höher anzusetzen. Laut der von der KfW, BMZ und Oikocredit finanzierten Studie zur Überschuldung in Kambodscha von 2017 sind schätzungsweise 59 Prozent der 3,3 Millionen kambodschanischen Haushalte bei MFI verschuldet.⁸⁸

Geber-finanzierte Studien warnen vor Überschuldung

Den internationalen Mikrofinanz-Investoren ist schon länger bewusst, dass Kambodscha mit einem massiven

[content/uploads/2015/11/MIMOSA-Report-Cambodia-1.pdf](https://www.mimosaindex.org/wp-content/uploads/2015/11/MIMOSA-Report-Cambodia-1.pdf).

85 CSES 2020, S.113. Verfügbar unter: https://www.nis.gov.kh/nis/CSES/Final%20Report%20of%20Cambodia%20Socio-Economic%20Survey%202019-20_EN.pdf.

86 Green, N.W. & Bylander, M. (2021), S.210.

87 Ebd., S.212 und 218.

88 MFC & Good Return (2017), S.31.

Überschuldungsproblem zu kämpfen hat. Bereits 2012 gaben die Mikrofinanz-Investmentfirmen BlueOrchard und Incofin sowie der (ethische) Investor Oikocredit eine Studie zur Überschuldung in Auftrag.⁸⁹ Im Rahmen dieser Studie wurde die Schuldenlage von über 1.300

Kreditnehmer*innen in 44 ausgewählten Dörfern untersucht, in denen eine besonders hohe Sättigung mit Mikrokrediten vorherrschte. Die Studie zeigt: Über die Hälfte der befragten Kreditnehmer*innen in diesen Dörfern waren insolvent, wobei Mehrfachverschuldung als grundlegendes Problem identifiziert wurde.⁹⁰

Eine Folgestudie zur Überschuldung aus dem Jahr 2017, finanziert durch KfW, BMZ, Oikocredit und BlueOrchard, zeigte dann auf, dass Mehrfachverschuldung in Kambodscha zwar kein so gravierendes Problem wie in anderen Ländern sei. Dennoch deuteten die Ergebnisse der Studie auf ein alarmierendes Überschuldungsniveau in Kambodscha hin.⁹¹ Ein Survey von Hunderten Kreditnehmer*innen im ganzen Land zeigte: 28 Prozent der Befragten waren nach objektiven Kriterien insolvent; weitere 22 Prozent kritisch überschuldet oder von Überschuldung gefährdet. Die Analyse der Daten des Kreditbüros deutete zwar auf ein etwas geringeres Überschuldungsniveau hin. Aber auch gemäß diesen Daten waren noch über ein Drittel der Kreditnehmer*innen von Überschuldung betroffen (siehe Abbildung 4).

Diese erschütternden Ergebnisse sollten jedoch nie an die Öffentlichkeit gelangen. Die Studie wurde als streng vertraulich gekennzeichnet und war nur für den internen Gebrauch gedacht. Durch ein Leak gelangte die Studie schließlich in die Hände von Medien und NROs.⁹²

4 | COVID-19-PANDEMIE

Kambodschas Wirtschaft leidet enorm an den Folgen der Covid-19-Pandemie. Wichtige Wirtschaftssektoren wie die Bekleidungsindustrie, Tourismus und das Baugewerbe sind schwer getroffen; Millionen Kambodschaner*innen sind von Arbeitsplatzverlust oder Einkommenseinbußen betroffen. Laut Weltbank schrumpfte die kambodschanische Wirtschaft 2020 um drei Prozent.⁹³ Die Vereinten Nationen befürchten eine Verdoppelung der Armut im Land. Im April und Mai 2021 verordnete die Regierung einen äußerst harten Lockdown in Phnom Penh und anderen Regionen. Hunderttausende Kambodschaner*innen mussten wochenlang in ihren Häusern verharren, die sie nicht mal verlassen durften, um Essen zu kaufen, was zu unnötigem Leid führte.⁹⁴

Die Verschuldungslage vieler Kambodschaner*innen hat sich während der Pandemie weiter dramatisch verschärft. Im April 2020 warnten 135 zivilgesellschaftliche Gruppen aus Kambodscha, darunter Gewerkschaften, Bauernverbände, Basisgemeinden und Menschenrechts-

Borrowers in Cambodia: An In-depth, Investigation of Saturated Areas. Verfügbar unter: <https://www.blueorchard.com/wp-content/uploads/2015/06/OID-Final-Report.pdf>.

90 Ebd., S.13.

91 MRC & Good Return (2017).

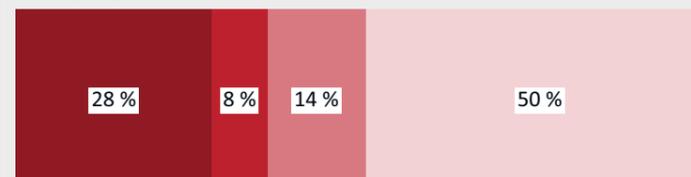
92 Siehe z.B. <https://www.spiegel.de/politik/ausland/mikrokredite-in-kambodscha-lukratives-geschaef-mit-der-armut-a-1280064.html>.

93 Siehe: <https://www.worldbank.org/en/country/cambodia/publication/cambodia-country-economic-update-june-2021-cambodia-s-economy-recovering-but-uncertainties-remain>.

94 Siehe: <https://www.amnesty.org/en/latest/press-release/2021/04/cambodia-humanitarian-crisis-covid/>.

Abb. 4: Mikrokredit-Überschuldungsniveau in Kambodscha (2017)

Survey-Ergebnis, Over-Indebtedness Study Cambodia II



Kreditbüro/MIS-Daten, Over-Indebtedness Study Cambodia II



Überschuldungs-Index

Insolvent	Kund*in verwendet mehr als das gesamte monatliche Netto-Einkommen des Haushalts für Schuldendienst.
Kritisch	Kund*in verwendet 76 % - 100 % des gesamten monatlichen Netto-Einkommens des Haushalts für Schuldendienst.
Gefährdet	Kund*in verwendet 51 % - 75 % des gesamten monatlichen Netto-Einkommens des Haushalts für Schuldendienst.
Nicht überschuldet	Kund*in verwendet weniger als 50 % des gesamten monatlichen Netto-Einkommens des Haushalts für Schuldendienst.

Quelle: MFC & Good Return (2017): Over-indebtedness Study Cambodia II

89 Liv, D. (2013): Study on the Drivers of Over-Indebtedness of Microfinance

organisationen, in einer gemeinsamen Erklärung vor der Verschärfung der Überschuldungskrise und einer sich anbahnenden „Enteignungskrise“. Sie forderten die kambodschanische Regierung und Mikrokreditanbieter auf, ein zeitweises Moratorium der Tilgungs- und Zinsrückzahlungen sowie die Rückgabe der durch die MFI eingezogenen Landtitel zu verordnen, um die Schuldner*innen zu entlasten.⁹⁵

Surveys in den ersten Monaten der Pandemie zeigten, dass viele Haushalte neue Darlehen aufnehmen mussten, um bestehende Kredite zurückzuzahlen und Haushaltsausgaben zu finanzieren.⁹⁶ Zwischen Januar und Oktober 2020 wuchs der Anteil der verschuldeten Haushalte um 11 Prozent an. Immer mehr Haushalte geraten zudem in Rückzahlungsschwierigkeiten: Vor der Pandemie im Januar 2020 konnten laut des Surveys sieben Prozent der Haushalte ihre Schulden nicht fristgemäß zurückzahlen; im Oktober 2020 betraf dies bereits 23 Prozent der befragten Haushalte.⁹⁷

Die Behörden und MFI reagierten jedoch nur sehr zögerlich auf diese Krise und konzentrierten sich lediglich in Einzelfällen auf die Restrukturierung von Krediten ausgewählter Kreditnehmer*innen. Zwischen März 2020 und April 2021 wurden nach Angaben der Mikrofinanzinstitute nur rund zehn Prozent der Mikrokredite umstrukturiert und Kreditnehmer*innen zeitweise entlastet. Zinsen wurden aber auch bei diesen umstrukturierten Krediten weiter berechnet, wodurch sich der Schuldenberg der Kreditnehmer*innen letztlich weiter vergrößerte. Über 100 zivilgesellschaftliche Gruppen kritisierten diese Maßnahmen als völlig ungenügend.⁹⁸ Auch eine umfassende Untersuchung und Analyse der Restrukturierungsmaßnahmen durch ein kambodschanisches Forschungsinstitut kommt zu dem Schluss, dass diese Maßnahmen nicht ausreichen, um eine zunehmende Verschuldung von gefährdeten Haushalten zu verhindern.⁹⁹ Die Maßnahmen haben allenfalls dazu beigetragen, den Mikrofinanzsektor zu stabilisieren. So konnten auch im Krisenjahr 2020, in dem die Wirtschaft schrumpfte und die Armut massiv anstieg, acht der neun führenden Mikrokreditanbieter Rekordprofite verzeichnen.

95 Siehe: <https://www.licadho-cambodia.org/pressrelease.php?perm=449>.

96 Angkor Research Cambodia & Future Forum (2020): Covid-19 Economic Impact Study. Headline Results Brief, March 2020. Verfügbar unter: <https://www.futureforum.asia/covid-economic-impact-study>.

97 Nith, K. & Summer-Solstice, T. (2021): Policy Brief: The Effect of Covid-19 on Household Saving and Debt in Cambodia. Verfügbar unter: https://www.researchgate.net/publication/352902055_Policy_Brief_The_Effect_of_Covid-19_on_Household_Saving_and_Debt_in_Cambodia.

98 Siehe <https://www.licadho-cambodia.org/pressrelease.php?perm=473>.

99 Res, P. (2021): Microfinance in Times of Covid-19. Consumer Protection and the Loan Restructuring Process in Cambodia, S.22-23 und S. 65ff. Verfügbar unter: <https://khemerstudies.org/covid-19-impacts-on-microfinance-and-vulnerable-households/>.

Box 5: „Kredithaie“ und Kreditzirkulation

Mikrofinanz-Advokat*innen und Investoren argumentieren häufig, dass der Aufbau eines formellen Mikrofinanzsektors zu einer Verdrängung informeller Kreditgeber und sogenannter Kredithaie führe, welche häufig deutlich höhere Zinsen verlangen und Schuldner*innen ausbeuten. In Kambodscha hat sich jedoch gezeigt, dass die Kredithaie keineswegs verschwinden. Formelle und informelle Mikrokreditmärkte haben vielmehr eine Art „Symbiose“ geformt und profitieren voneinander.¹⁰⁰

Ethnographische Surveys¹⁰¹ sowie die Untersuchungen der kambodschanischen Menschenrechtsorganisationen¹⁰² zeigen auf, wie Mikrofinanzinstitute und informelle Mikrokreditgeber („Kredithaie“) kooperieren und voneinander profitieren. Die privaten Kreditgeber beziehen ihr Kapital zum Teil von den MFI und Banken und verleihen das Geld dann mit deutlich höheren Zinsen an arme Haushalte weiter. Viele Kund*innen bei den MFI, die in Rückzahlungsschwierigkeiten geraten, greifen wiederum häufig auf „Überbrückungskredite“ von informellen Kreditgebern und Kredithaien zurück, welche sie nutzen, um die Schulden bei den MFI zu begleichen. Sobald die Kreditnehmer*innen dann vermeintlich erfolgreich das Darlehen beim Kreditinstitut zurückgezahlt haben, sind sie berechtigt, einen neuen, größeren Kredit aufzunehmen. Diesen neuen Mikrokredit brauchen sie schließlich auch, um ihre Schulden bei den informellen Kreditgebern zu begleichen, die höhere Zinsen verlangen. Auch gegenüber FIAN bestätigten Kreditnehmer*innen in Kampong Speu, dass diese Praxis der Kreditzirkulation zwischen formellen und informellen Kreditgebern üblich und weitverbreitet ist.

„Der Credit Officer hat mir zwei oder drei Mal gesagt, ich solle einen Darlehen von einem privaten Kreditgeber aufnehmen, um den Mikrokredit zurückzuzahlen...“¹⁰³

Mitglied der Gemeinde Talao and Inn, Ratanakari Provinz

Durch die Gründung des Kreditbüros und Initiativen wie den Lending Guidelines soll verhindert werden, dass Kredite an Kund*innen vergeben, die bereits bei einem anderen Kreditinstitut verschuldet sind und den neuen Kredit dann nutzen, um ihre ausstehenden Schulden zu begleichen. Durch den Rückgriff auf die informellen Geber und die Kreditzirkulation werden diese Regulierungsansätze allerdings untergraben. In den Büchern der MFI und des Kreditbüros haben die Kreditnehmer*innen, welche solche Überbrückungskredite nutzen, ihr Darlehen scheinbar erfolgreich zurückgezahlt. Tatsächlich sind viele Kreditnehmer*innen aber in einer Schuldenfalle gefangen.

100 Ovesen, J. & Trankell, I.-B. (2014): Symbiosis of Microcredit and Private Moneylending in Cambodia. In: The Asia Pacific Journal of Anthropology, 2014, Vol. 15, No. 2, 178–196. Siehe auch Res, P. (2021), S.63f.

101 Ovesen, J. & Trankell, I.-B. (2014), S. 191.

102 LICADHO/STT (2019) und LICADHO/ Equitable Cambodia (2021).

103 <https://www.mficambodia.com/?lang=de&community=6>.



III. INVOLVIERUNG DEUTSCHER ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT UND INVESTOREN

Wie in Kapitel 2 dargestellt, haben internationale und deutsche Entwicklungsbanken sowie private Mikrofinanzinvestoren, darunter Oikocredit und die Triodos Bank, einen wichtigen Beitrag beim Aufbau des kambodschanischen Mikrofinanzsektors seit den frühen 2000er Jahren geleistet. Bis heute sind die Entwicklungsbanken und privaten Investoren an der Finanzierung vieler marktführender Mikrofinanzanbieter in Kambodscha beteiligt und tragen somit auch eine Mitverantwortung für die Menschenrechtsverletzungen im Zuge von Überschuldung. Die kambodschanischen Menschenrechtsorganisationen, die diese Menschenrechtsverletzungen aufgedeckt und dokumentiert haben, wiesen von Beginn an auch auf die Involvierung der internationalen und deutschen Entwicklungsbanken sowie der privaten Mikrofinanzinvestoren hin und stellten konkrete Forderungen an diese.¹⁰⁴ Bisher sind die Banken und Investoren jedoch nicht auf diese Forderungen eingegangen.

Im Folgenden sollen die Finanzflüsse von Deutschland in den kambodschanischen Mikrofinanzsektor genauer beleuchtet und die Reaktion der verschiedenen Akteure auf die Überschuldungskrise und Vorwürfe von Menschenrechtsverletzungen dargestellt werden.

1 | FINANZIERUNG DURCH DEUTSCHE STAATLICHE ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

Die KfW Entwicklungsbank gehört nach eigenen Angaben zu den „weltweit größten Gebern im Bereich der Mikrofinanzierung“. Ende 2018 lag das laufende Portfolio

für Mikrofinanzierungen bei 2,2 Milliarden Euro; weitere 2,9 Milliarden wurden für die Finanzierung von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) bereitgestellt.¹⁰⁵ Zwischen Mikrofinanzierung und KMU-Förderung verlaufen die Grenzen recht fließend. Viele Finanzierungsvorhaben der KfW, unter anderem auch in Kambodscha, zielen auf eine Förderung sogenannter „kleinster, kleiner und mittlerer Unternehmen“ (KKMUs) ab, wobei sich die Kategorien der Kredite für Kleinunternehmen und Mikrokredite überschneiden. In Kambodscha gibt es keine offizielle Definition oder Abgrenzung von Mikrokrediten.¹⁰⁶ Viele Mikrofinanzinstitute vergeben auch größere „KMU-Kredite“ (zumeist über 10.000 US-Dollar), und einige große Banken in Kambodscha konzentrieren sich auch auf das Geschäft mit „Kleinkrediten“ von bis zu 10.000 US-Dollar. Selbst die Bundesregierung kann mit Blick auf den Mikrofinanzsektor in Kambodscha nicht „trennscharf“ zwischen Mikro- und KKMU-Krediten unterscheiden.¹⁰⁷

Seit 2009 läuft ein großer Teil der KfW-Finanzierungen von Mikrokrediten und KKMUs über Mikrofinanzfonds mit Sitz in Luxemburg. Für Kambodscha sind vor allem die Fonds *Microfinance Enhancement Facility* (MEF)¹⁰⁸ sowie die *Microfinance Initiative for Asia* (MIFA)¹⁰⁹ bedeutsam. Beide

105 <https://www.kfw-entwicklungsbank.de/Internationale-Finanzierung/KfW-Entwicklungsbank/Themen/Finanzsystementwicklung/>.

106 <https://cambodianess.com/article/cambodias-poorest-struggle-with-debt-as-microfinance-sector-profits-in-pandemic>.

107 Bundesregierung (2021), Antwort auf Frage 5.

108 <https://www.mef-fund.com/>.

109 <https://www.blueorchard.com/investment-solutions/blended-finance-mandates/mifa/>.

104 Siehe z.B. LICADHO/STT (2019), S.15-16.

Fonds wurden von der KfW und der Weltbank-Tochter IFC als Reaktion auf die globale Finanzkrise 2008 gegründet. Das BMZ beteiligt sich am MEF mit rund 100 Millionen Euro und am MIFA mit 37 Millionen Euro.¹¹⁰ Bei diesen sogenannten strukturierten Fonds soll durch eine Risikoübernahme durch öffentliche Gelder zusätzliches privates Kapital angelockt werden. Tatsächlich hält sich diese propagierte „Hebelwirkung“ jedoch stark in Grenzen.¹¹¹ Zu den privaten Investoren des MEF-Mikrofinanzfonds zählen die Deutsche Bank und der britische Vermögensverwalter M&G Investments, wobei keine Zahlen über den Umfang der Finanzierung veröffentlicht werden.¹¹²

Von 2009 bis Mitte 2016 finanzierten KfW und DEG mehrere kambodschanische Mikrofinanzanbieter mit insgesamt 370 Millionen US-Dollar, davon 150 Millionen US-Dollar über Mikrofinanzfonds und 200 Millionen durch die DEG.¹¹³ Seit 2015 gingen die Finanzierungen kambodschanischer Mikrokreditanbieter zwar etwas zurück, sind aber immer noch bedeutsam (siehe Infografik 1).

110 DEval (2020): Strukturierte Fonds. Ein Finanzierungsansatz im Spannungsfeld zwischen finanzieller Nachhaltigkeit und entwicklungspolitischer Wirkung, S.11. Verfügbar unter: https://www.deval.org/fileadmin/Redaktion/PDF/05-Publikationen/Berichte/2020_StrukturierteFonds/DEval_StrukturierteFonds_2020_DE.pdf.

111 Ebd., S.63.

112 <https://www.mef-fund.com/investors.php>.

113 <https://giz-cambodia.com/wordpress/wp-content/uploads/KfW-Factsheet-Microfinance-2014-10.pdf>.

Von 2015 bis 2020 finanzierte die DEG kambodschanische Mikrokreditanbieter mit Eigenmitteln in Höhe von 76 Millionen Euro; die KfW vergab 31,6 Millionen Euro an die kambodschanische MFI Amret und die ACLEDA Bank (letzteres im Rahmen eines Regionalvorhabens, u.a. mit Fokus auf Kambodscha).¹¹⁴ Amret ist eine Tochtergesellschaft des luxemburgischen Mikrofinanzinvestors Advans Group, an dem die KfW mit 13 Prozent beteiligt ist.¹¹⁵ Beim größten Shareholder der ACLEDA Bank, dem ACLEDA Financial Trust, war der deutsche Landesdirektor der KfW bisher auch im *Board of Trustees* vertreten.¹¹⁶ Über strukturierte Fonds wie MEF und MIFA wurden in diesem Zeitraum weitere zahlreiche kambodschanische MFI finanziert, wobei die Bundesregierung keine genauen Zahlen über den Finanzierungsanteil an kambodschanischen MFI durch BMZ und KfW geben konnte.¹¹⁷ Ende 2020 finanzierte MEF kambodschanische MFI und Banken im Umfang von insgesamt 53,9 Millionen US-Dollar und MIFA (Stand Juni 2021) im Umfang von 24,4 Millionen US-Dollar.¹¹⁸

114 Bundesregierung (2021), Antwort auf Frage 7.

115 Siehe: <https://www.advansgroup.com/about-us/our-governance/>.

116 Siehe: <https://acledaft.com/ft/eng/#board>, Harald Huettnerach war bis Anfang 2021 Landesdirektor der KfW in Kambodscha. Siehe dazu: <https://cambodianess.com/article/cambodias-poorest-struggle-with-debt-as-microfinance-sector-profits-in-pandemic>.

117 Bundesregierung (2021).

118 Siehe MEF Factsheet Dec. 2020. Verfügbar unter: <https://www.mef-fund.com>.



Reaktion der deutschen Bundesregierung und Entwicklungsbanken

Nachdem die kambodschanischen Menschenrechtsorganisationen eine erste Studie zu den menschenrechtlichen Folgen der Überschuldungskrise veröffentlicht hatten, wies die deutsche Bundesregierung im August 2019 Vorwürfe zurück, dass es im Rahmen von Investitionen durch KfW und DEG an kambodschanische Mikrokreditanbieter zu Überschuldung, Landverlust und Menschenrechtsverletzungen gekommen sei.¹¹⁹ ...die Finanzierung der in der Kritik stehenden kambodschanischen Kreditinstitute wurde fortgeführt. Seither [Aug. 2019] vergab die DEG drei neue Direktkredite [...] im Umfang von 45 Millionen US-Dollar.

würfe zurück, dass es im Rahmen von Investitionen durch KfW und DEG an kambodschanische Mikrokreditanbieter zu Überschuldung, Landverlust und Menschenrechtsverletzungen gekommen sei.¹¹⁹

...die Finanzierung der in der Kritik stehenden kambodschanischen Kreditinstitute wurde fortgeführt. Seither [Aug. 2019] vergab die DEG drei neue Direktkredite [...] im Umfang von 45 Millionen US-Dollar.

Auf Anfrage von FIAN teilte die KfW im Februar 2020 mit, dass es nach Prüfung eines durch die Menschenrechtsorganisationen dokumentierten Falls und der Zusicherungen der Partnerinstitutionen in Kambodscha laut ihrer Kenntnis „zu keinen Unregelmäßigkeiten/unfairen Praktiken durch von der KfW unterstützte Mikrofinanzorganisationen gekommen“ sei. Eine systematische menschenrechtliche Folgenabschätzung (Human Rights Impact Assessment), wie von den Menschenrechtsorganisationen in Kambodscha und FIAN gefordert, wurde abgelehnt. Auch die Finanzierung der in der Kritik stehenden kambodschanischen Kreditinstitute wurde fortgeführt. Seither vergab die DEG drei neue Direktkredite an kambodschanische Mikrokreditanbieter im Umfang von 45 Millionen US-Dollar.¹²⁰

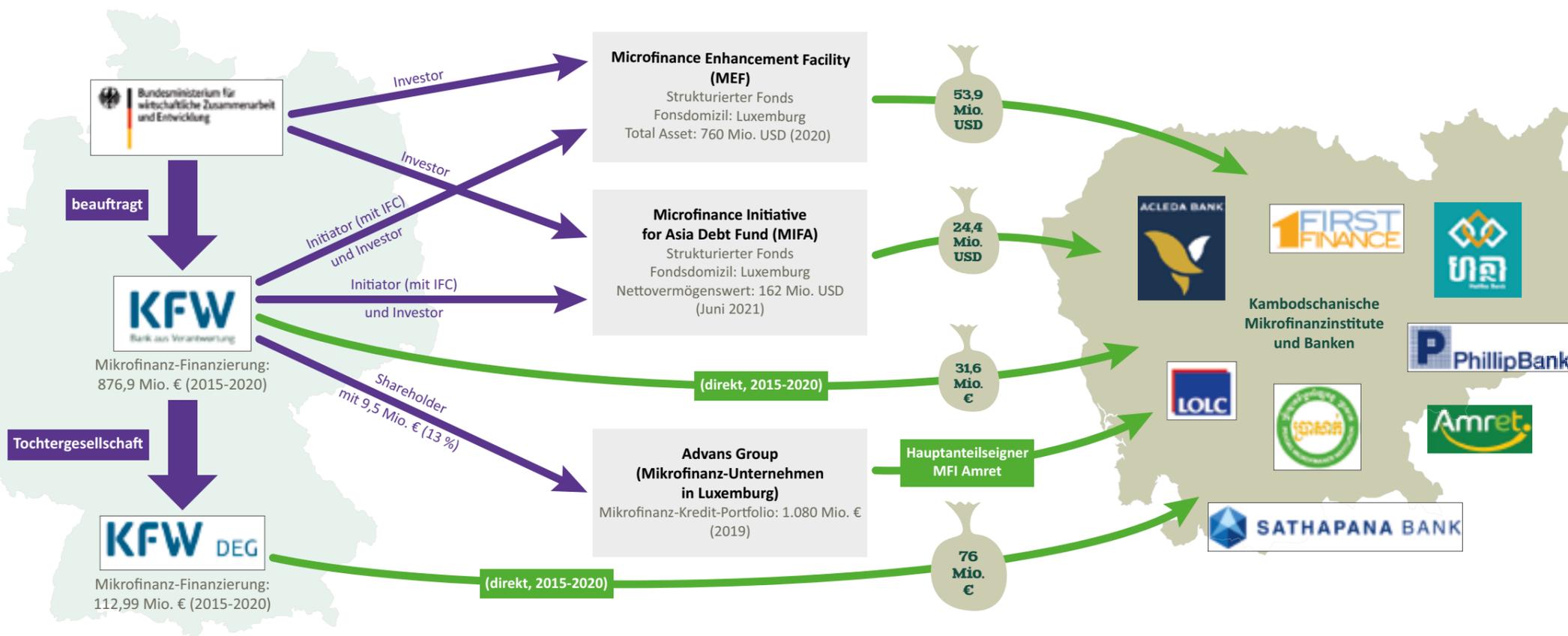
Nachdem die kambodschanischen Menschenrechtsorganisationen weitere Berichte zu Menschenrechtsverletzungen und der Überschuldungskrise veröffentlichten, verkündete die Bundesregierung in einer Pressenachricht im Februar 2021, dass sie die Berichte der NROs ernst nehme.¹²¹ Man benötige aber „statistische Evidenz zu Verschuldungsfragen“, bevor weitere Schritte gemacht würden. Diese statistische Evidenz soll im Rahmen ei-

119 Siehe Antwort vom 15.08.2019 auf schriftliche Frage 138 im Bundestag, Drucksache 19/12437, S.96. Verfügbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/19/124/1912437.pdf>.

120 Siehe <https://deginvest-investments.de/portfolio/hattha-kaksekar-limited>, <https://deginvest-investments.de/portfolio/acleda-bank-plc-1> und <https://deginvest-investments.de/portfolio/hattha-bank-plc>.

121 <https://www.bundestag.de/presse/hib/820772-820772>.

Infografik 1: Finanzierung von kambodschanischen Mikrofinanzanbietern durch deutsche staatliche Entwicklungszusammenarbeit



Quelle: Antwort der Bundesregierung auf Kleine Anfrage (2021), MEF Factsheet 12/2020 (Dez. 2020); MIFA Investor Update (Juni 2021), Advans Group Webseite und Jahresbericht 2019

ner von der KfW-beauftragten Studie gewonnen werden, welche eigentlich im dritten Quartal 2021 vorliegen sollte. Nach weiteren Nachfragen bei der Bundesregierung und der KfW stellte sich heraus, dass es sich bei der besagten Studie allerdings nur um eine Telefonumfrage handelt, die durch eine internationale Consultancy-Firma durchgeführt wird, welche keine Erfahrung mit Menschenrechtsuntersuchungen hat. Kambodschanische Menschenrechtsorganisationen wurden nicht in die Studie involviert, eine Veröffentlichung scheint nicht vorgesehen.

Neben der Telefonumfrage soll die Besicherung von Krediten mit Land und dessen Auswirkungen auf die Ländersicherheit im Rahmen eines vom BMZ geförderten Forschungsvorhabens untersucht werden.¹²² Die geplanten Haushaltsbefragungen und Feldbesuche dafür mussten jedoch zunächst aufgrund der bestehenden Reisebeschränkungen verschoben werden. Eine systematische Untersuchung der Vorwürfe von Menschenrechtsverletzungen durch Mikrokredit-Überschuldung im Rahmen einer menschenrechtlichen Folgenabschätzung ist von der Bundesregierung auch weiterhin nicht vorgesehen. Über den MIFA-Mikrofinanzfonds, an dem das BMZ und die KfW beteiligt sind, wurden im zweiten Quartal 2021 scheinbar auch neue Kredite an kambodschanische MFI vergeben,¹²³ ohne die Ergebnisse der in Auftrag gegebenen Studie bzw. des Forschungsvorhabens abzuwarten.

2 | FINANZIERUNG DES KAMBODSCHANISCHEN MIKROFINANZSEKTORS DURCH DEUTSCHE ANLEGER*INNEN ÜBER MIKROFINANZINVESTOREN UND FONDS

Mit dem Versprechen, durch Mikrokredite Gutes zu tun, werden auch viele private Anleger*innen in Deutschland von „Nachhaltigkeitsbanken“ und Mikrokreditinvestoren angezogen. Kambodscha ist eines der Hauptzielländer von solchen „nachhaltigen“ oder „ethischen“ Mikrofinanzinvestoren. Der Großteil des durch die privaten Investoren mobilisierten Kapitals fließt zu den neun marktführenden Mikrofinanzanbietern Kambodschas, die 90 Prozent des 12 Milliarden schweren Mikrofinanzmarkts Kambodschas abdecken.

FIAN hat versucht, die in Deutschland aktiven Banken und angebotenen Mikrofinanzfonds zu identifizieren, über die Gelder privater deutscher Anleger*innen an kambodschanische Mikrofinanzinstitute und Banken fließen. Die in Infografik 2 zusammengetragenen Informationen bieten sicher kein vollständiges Bild der Finanzierungsströme von privaten Anleger*innen aus Deutschland in den kambodschanischen Mikrofinanzsektor, da nicht alle Akteure transparent bezüglich ihrer Investitionen sind. „Ethische“ Banken und Investor*innen zeichnen sich diesbezüglich zumeist durch eine recht hohe Transparenz aus, weswegen man bei diesen Akteuren Finanzierungsströme nach Kambodscha leichter nachverfolgen kann. Die ethischen

122 Siehe: https://www.uni-due.de/inef/projekt_ave.php.

123 MIFA Investor Update as of 30 June 2021: unter den "five largest outstanding positions" tauchen hier LOLC Cambodia und Amret auf.

Banken und Mikrofinanzinvestoren werben allerdings auch explizit mit hohen ethischen Standards und hoher sozialer Wirksamkeit ihrer Investitionen. Dementsprechend wäre es gerade bei diesen Akteuren zu erwarten, dass sie Vorwürfe von Überschuldung und Menschenrechtsverletzungen im Rahmen ihrer Investitionen umgehend und gründlich untersuchen würden. FIAN hat daher alle identifizierten Mikrofinanzinvestoren angeschrieben und nachgefragt, welche Maßnahmen sie angesichts der diversen Berichte von kambodschanischen Menschenrechtsorganisationen, welche zumeist auch ihre Investitionen betreffen, ergriffen haben.

Zu den wichtigsten privaten Investoren, die in Deutschland operieren, gehören die Triodos „Nachhaltigkeitsbank“ und die Genossenschaft Oikocredit, die Ende 2020 kambodschanische Mikrokreditanbieter mit einem laufenden Portfolio von 49 Millionen Euro beziehungsweise 40 Millionen Euro bedienten. 2021 hat Oikocredit das Kambodscha-Portfolio weiter erhöht.¹²⁴ Die Triodos Bank und Oikocredit sind seit vielen Jahrzehnten im Mikrokreditsektor aktiv und gehören zu den ersten privaten Investoren und Partnern kambodschanischer Mikrokreditanbieter. Beide haben ihren Hauptsitz in den Niederlanden,

124 Siehe <https://www.oikocredit.de/ueber-uns/oikocredit-in-zahlen>.

verfügen aber über Niederlassungen in Deutschland und beziehen den größten Teil ihres Kapitals von deutschen Anleger*innen. Ende 2020 verfügte Oikocredit über Mitgliederkapital in Höhe von insgesamt 1,1 Milliarden Euro; davon stammten 586 Millionen Euro aus Deutschland.¹²⁵ Die Triodos Bank in Deutschland bietet im Rahmen ihres Vermögensverwaltungsgeschäfts u. a. Mikrofinanzfonds als „nachhaltige Geldanlage“ an.¹²⁶ Die Mikrofinanzfonds unterstehen der 100-prozentigen Tochtergesellschaft Triodos Investment Management, welche die Investitionen an die MFI und Banken tätigt.

Die Triodos Bank finanzierte Ende 2020 (mindestens) vier der neun marktführenden Mikrokreditanbieter Kambodschas. Diese vier Finanzinstitute decken mehr als die Hälfte des 12 Milliarden US-Dollar Markts ab. Die Triodos Bank ist als Shareholder an der ACLEDA Bank beteiligt. Bis Mai 2021 war die Triodos Bank auch im ACLEDA-Vorstand vertreten.¹²⁷ Anfang 2022 finanzierte die Triodos Investment Management nur noch zwei Kreditinstitute in Kambodscha: ACLEDA und Amret. Oikocredit finanziert

125 Oikocredit Annual Report 2020, S.14f.

126 Siehe: <https://www.triodos.de/investieren/impact-portfolio>

127 Siehe: [https://www.acledabank.com/kh/kh/assets/pdf_zip/Notification%20on%20Amendment%20to%20the%20Memorandum%20and%20Articles%20of%20Association%20\(MAOA\).pdf](https://www.acledabank.com/kh/kh/assets/pdf_zip/Notification%20on%20Amendment%20to%20the%20Memorandum%20and%20Articles%20of%20Association%20(MAOA).pdf).

ebenfalls weiterhin marktführende MFI, darunter PRA-SAC, LOLC Cambodia und Amret sowie einige kleinere Anbieter (die Zusammenarbeit mit Hattha Bank/HKL wurde mittlerweile beendet).¹²⁸

Weitere wichtige Mikrofinanzfonds, die in Kambodscha Mikrofinanzsektor investieren und Kapital u. a. von privaten Anleger*innen aus Deutschland beziehen, sind der österreichische/luxemburgische *Dual Return Fund* (u.a. von der Bank im Bistum Essen¹²⁹ angeboten; die KD Bank teilte FIAN Mitte 2021 mit, dass sie den Fonds aus dem aktiven Verkauf herausgenommen haben), der deutsche *IIV Mikrofinanzfonds* von Invest in Visions (u.a. von Pax Bank¹³⁰, Umweltbank¹³¹ und DKM-Partner für Kirche und Caritas¹³² angeboten), in geringerem Umfang der *KCD Mikrofinanzfonds*, der *BIB S.F.(SICAV)-KCD Mikrofinanzfonds III* (beide von der Bank im Bistum Essen gegründet¹³³) sowie

128 Siehe: <https://www.oikocredit.de/ueber-uns/was-wir-tun/unsere-partnerorganisationen/map>

129 Siehe: https://www.bibessen.de/mikrofinanzierung/mikrofinanzierung.html#tab=reiter_-1596325140.

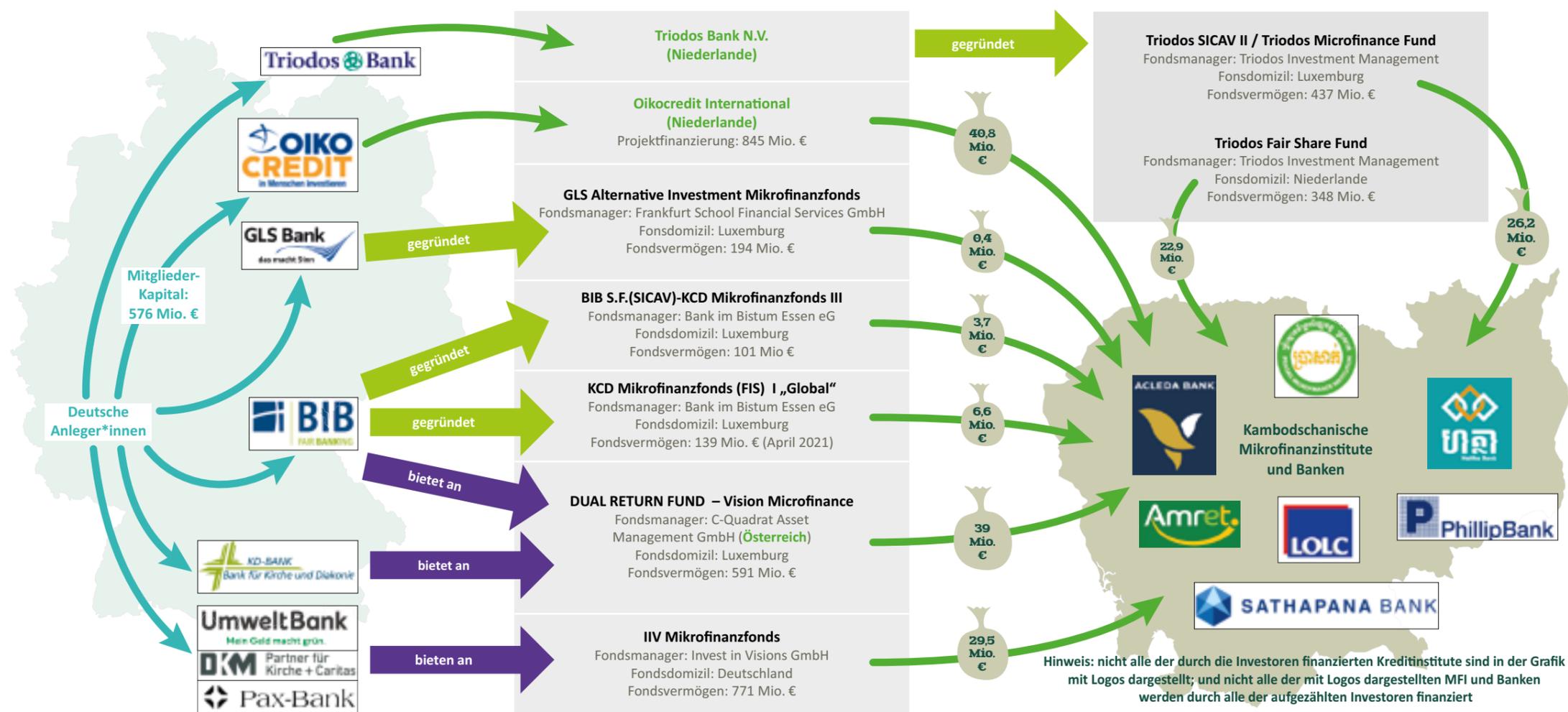
130 Siehe: <https://www.pax-bank.de/institutionen/geldanlage/unsere-fonds/mikrofinanzfonds.html>.

131 Siehe: <https://www.umweltbank.de/anlegen/umweltfonds/iiv-mikrofinanzfonds>.

132 Siehe: <https://www.dkm.de/mikrofinanz.html>.

133 Siehe <https://www.bibessen.de/mikrofinanzierung/kcd-mikrofinanzfond>.

Infografik 2: Finanzflüsse von deutschen Anleger*innen in den kambodschanischen Mikrofinanzsektor (Stand Ende 2020)



Quelle: Jahresberichte 2020 der Fonds (insofern nicht anders angegeben)

Hinweis: nicht alle der durch die Investoren finanzierten Kreditinstitute sind in der Grafik mit Logos dargestellt; und nicht alle der mit Logos dargestellten MFI und Banken werden durch alle der aufgezählten Investoren finanziert

der GLS Alternative Investment Mikrofinanzfonds der GLS Bank¹³⁴ (siehe Infografik 2). Alle diese Mikrofinanzinvestoren haben große, marktführende Mikrofinanzanbieter Kambodschas als Finanzpartner, denen systematische Menschenrechtsverletzungen im Mikrofinanzsektor vorgeworfen werden. Der GLS Alternative Investment Mikrofinanzfonds finanzierte Ende 2020 zwar nur eine kleinere kambodschanische MFI¹³⁵, doch im Juni 2021 vergab der GLS Mikrofinanzfonds dann größeren Kredit an eine marktführende MFI.¹³⁶

Reaktion der privaten Investoren

FIAN steht mit den beiden wichtigsten „ethischen“ Mikrofinanzinvestoren in Kambodscha, Triodos Bank und Oikocredit (Geschäftsstelle Deutschland), seit Mitte 2020 im Austausch. Beide Investoren haben bereitwillig und ausgiebig auf die Fragen von FIAN geantwortet. Die GLS Bank hat sich ebenfalls frühzeitig mit den Vorwürfen recht intensiv auseinandergesetzt und sich direkt mit kambodschanischen Menschenrechtsorganisationen ausgetauscht. Bis Mitte 2021 hat FIAN dann auch alle weiteren identifizierten Mikrofinanzinvestoren angeschrieben.

In ihren Antworten weisen die Investoren die Vorwürfe zumeist zurück und verweisen unter anderem auf die *Client Protection Principles (Smart Zertifizierung)* sowie die *Lending Guidelines*-Initiative als Beleg dafür, dass ihre Partnerorganisationen Kundenschutzbestimmungen respektieren (lediglich die KD Bank teilte FIAN mit, dass sie den von der Kritik betroffenen Fonds aus dem Verkauf herausgenommen haben). Wie oben im Bericht dargestellt, sind diese freiwilligen Selbstregulierungsinitiativen nicht ausreichend, um sicherzustellen, dass Kundenschutz in der Praxis auch tatsächlich gewährleistet wird. Des Weiteren heben Investoren wie Oikocredit ihr allgemeines Engagement im Sektor hervor, etwa Schulungen von Partnerorganisationen oder Maßnahmen zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit. Oikocredit hat zudem zwei Studien zur Überschuldung in Kambodscha (2013 und 2017) kofinanziert, wobei die hier mehrfach erwähnte und wichtige Studie aus dem Jahr 2017 nie veröffentlicht wurde.

Die kontaktierten Investoren verlassen sich zumeist auf die Zusicherung ihrer Partner-MFI und Banken in Kambodscha bzw. des kambodschanischen Mikrofinanzverbands CMA (der Interessensvertretung der Mikrofinanzindustrie), denen zufolge die Vorwürfe der Menschenrechtsorganisationen nicht zutreffend sind. Die CMA, gegen

134 Siehe: https://www.gls-fonds.de/fileadmin/Redakteure/mikrofinanzfonds/files/Investitionsbericht_2020_GLS_AI_-_Mikrofinanzfonds.pdf

135 Die GLS finanziert zwar ebenfalls die Advans-Gruppe mit 16 Millionen US-Dollar, zu dessen Tochtergesellschaften die große kambodschanische MFI Amret gehört, aber der GLS Kredit wird ausschließlich für die afrikanischen Tochtergesellschaften der Advans-Gruppe verwendet: https://www.gls-fonds.de/fileadmin/Redakteure/mikrofinanzfonds/files/2021_06_GLS_AI-MFF_Monatsbericht.pdf.

136 Siehe GLS Mikrofinanzfonds Monatsbericht zum 31.07.2021: https://www.gls-fonds.de/fileadmin/Redakteure/mikrofinanzfonds/files/2021_07_GLS_AI-MFF_Monatsbericht.pdf.

deren Mitglieder sich die Vorwürfe richten, hat den Menschenrechtsgruppen öffentlich vorgeworfen, die Befunde in den publizierten Berichten fabriziert zu haben.

Die Triodos Bank gab an, dass sie ein Assessment von einigen publizierten Fällen, in denen die Triodos-Partnerbank ACLEDA explizit genannt wurde, durchgeführt hat. In den Unterlagen ACLEDAs konnte die Triodos Bank jedoch keine entsprechenden Aufzeichnungen zu Kund*innen oder Fällen finden, die den im Bericht dargestellten Fallbeispielen entsprechen. Die Menschenrechtsorganisationen, welche die Fälle dokumentiert hatten, wurden im Rahmen des Assessments allerdings nicht eingebunden oder kontaktiert (erst später wurde auch der direkte Kontakt zu einigen NROs gesucht). FIAN fragte die Triodos Bank auch explizit zu den Einschüchterungen von Menschenrechtsgruppen durch ACLEDA, bei der die Triodos Bank zu diesem Zeitpunkt Minderheitsaktionär und auch im Vorstand vertreten war. Die Triodos Bank distanzierte sich von dem Vorgehen ACLEDAs ausdrücklich. Im Mai 2021 verließ die Triodos-Vertreterin den Vorstand von ACLEDA, und Ende November 2021 trat die Triodos Bank einen Teil ihrer Anteile (3,5 von 6 Prozent) an ACLEDA an einen Investor aus Hongkong/Morgan Stanley ab.¹³⁷ Auch die Zusammenarbeit mit zwei weiteren marktführenden MFI wurde laut Triodos Bank mittlerweile beendet. Die Gründe dafür teilte die Triodos Bank FIAN nicht mit.

Einige kontaktierte Investoren deuteten zumindest an, dass sie sich der Überschuldungsproblematik bewusst sind. Der Bank im Bistum Essen etwa teilte FIAN mit, dass die „Überschuldungsproblematik in Kambodscha und das hohe Kreditwachstum bekannt“ sei und man teile „die Sorge steigender Überschuldungstendenzen in Kambodscha“. Das Engagement in Kambodscha habe man daher in den letzten Jahren „deutlich reduziert“. Ein kompletter Rückzug aus dem Land sei aber nicht vorgesehen. Zugleich heißt es von der Bank im Bistum Essen,

137 Siehe <https://www.khmertimeskh.com/50944428/acleda-shareholders-to-vote-on-share-sale-to-morgan-stanley-unit/> und <https://www.khmertimeskh.com/50944428/acleda-shareholders-to-vote-on-share-sale-to-morgan-stanley-unit/>.

dass sich der kambodschanische Mikrofinanzsektor gemäß ihrer Einschätzung „durch eine, im internationalen Vergleich mit anderen Mikrofinanzmärkten, gute Regulierung, hohe Transparenz und Maßnahmen zum Kundenschutz auszeichne“. Auch Invest in Visions legte in einer Stellungnahme¹³⁸ dar, dass sie aufgrund der „sich abzeichnende[n] Marktübersättigung“ ihr Kambodscha-Portfolio seit 2017 schrittweise reduziert und die Zusammenarbeit mit einigen MFI nicht verlängert haben. Zugleich gibt Invest in Visions an, dass es bei ihren Partnern keine „gerichtlich erzwungenen Landveräußerungen“ gegeben hat (bzw. bei einem Partner nur ein Fall bekannt sei), obwohl das Problem ja ausdrücklich die außergerichtlich erzwungenen Landverkäufe sind.

Trotz aller Kritik...und Vorwürfen von Menschenrechtsverletzungen, die bisher nicht umfassend aufgeklärt wurden, hat Oikocredit im Jahr 2021 das Kambodscha-Portfolio um mehr als 10 Millionen Euro erhöht...

Oikocredit teilt in einer Stellungnahme von Ende 2020¹³⁹ mit, dass sie „die Gesamtleistung und Kapazität des kambodschanischen Mikrofinanzsektors insgesamt als gut auf die sozialen und finanziellen Ziele von Oikocredit abgestimmt“ sehe, wenngleich man sich gewisser „Herausforderungen“ bewusst sei. In der Stellungnahme bestätigt Oikocredit zudem, dass einige ihrer Partner-MFI in Kambodscha Land als Sicherheit einbeziehen, behauptet aber zugleich, dies geschehe „ausschließlich für großvolumige Kredite an Firmenkunden, also KMU (kleinere und mittlere Unternehmen)“. Es ist unklar, wie Oikocredit „großvolumige Kredite“ oder „KMU“ genau definiert. Doch ist es heute in Kambodscha gängige Praxis, dass MFI und Banken für Kredite über 1.000-1.500 US-Dollar Landtitel als Sicherheit verlangen (mit

138 Stellungnahme vom 26.05.2021.

139 Oikocredit: Stellungnahme der Oikocredit Geschäftsstelle Deutschland zu Nachfragen zum FIAN-Artikel: Kambodscha: Prekäre Arbeitsmigration im Zuge von Verschuldung durch Mikrokredite.

Ausnahme von Gruppenkrediten). Beispielsweise bietet PRASAC, die größte MFI Kambodschas und Oikocredit-Partner, laut eigenen Angaben Mikrokredite bis 1.500 US-Dollar, ohne dass Sicherheiten verlangt werden. Bei Krediten über 1.500 US-Dollar hingegen werden bei PRASAC (wie bei den meisten anderen MFI) Sicherheiten – zumeist Land – verlangt.¹⁴⁰

Trotz aller Kritik an der wuchernden Mikrokredit-Überschuldung in Kambodscha und Vorwürfen von Menschenrechtsverletzungen, die bisher nicht umfassend aufgeklärt wurden, hat Oikocredit im Jahr 2021 das Kambodscha-Portfolio um mehr als zehn Millionen Euro erhöht. Ende 2020 wurden kambodschanische MFI und Banken mit laufenden Krediten im Umfang von 40 Millionen Euro durch Oikocredit finanziert; zum 30. September 2021 waren es 51,8 Millionen Euro.¹⁴¹ Auch der GLS Mikrokreditfonds hat im Juni 2021 einen neuen Kredit über fünf Millionen US-Dollar an eine große kambodschanische MFI, LOLC Cambodia, vergeben.



„Manche [in meiner Gemeinde] verkaufen ihr Land und nehmen alles Geld, um die Banken zu bezahlen. Wenn das Geld nicht reicht, verkaufen sie auch ihr Haus. Manche sind gezwungen, ihre Kinder aus der Schule zu nehmen und arbeiten zu lassen, um die Schulden zu tilgen. Um unsere Situation zu verbessern, sollten sie uns keine Strafbühnen für späte Zahlungen auferlegen oder unser Eigentum konfiszieren.“¹⁴²

Phav Nherng, Landrechtsaktivistin, Chi Khor Kraom Gemeinde

140 <https://www.prasac.com.kh/en/news-and-event/prasac-provides-loan-with-no-collateral-to-boost-people-living-condition>.

141 Siehe <https://www.oikocredit.de/ueber-uns/oikocredit-in-zahlen>.

142 <http://mficambodia.com/?lang=en&community=12>.



IV. FAZIT UND EMPFEHLUNGEN

1 | Verantwortung der kambodschanischen Regierung

Die Untersuchungen der kambodschanischen Menschenrechtsorganisationen belegen, dass die Rechte vieler Mikrokreditnehmer*innen in Kambodscha grundlegend verletzt werden. Die europäischen und deutschen Entwicklungsbanken sowie private Investor*innen sind dabei nicht allein für die Überschuldungskrise und Menschenrechtsverletzungen in Kambodschas Mikrofinanzsektor verantwortlich. Die kambodschanische Regierung ist verpflichtet, den Sektor adäquat zu regulieren und Menschenrechte zu schützen. Kambodschanische Menschenrechtsorganisationen haben die Regierung in Phnom Penh wiederholt aufgefordert, sofort weitreichende Maßnahmen und Reformen durchzuführen.

Empfehlungen an die kambodschanische Regierung:

- Anordnung der sofortigen Rückgabe aller Landtitel, die als Sicherheit für Mikrokredite von den MFI und Banken eingezogen wurden und Abkehr von der Anforderung, bei neuen Klein(st)krediten Landtitel als Sicherheiten hinterlegen zu müssen;
- Schuldenerlass und angemessene Entschädigung für Mikrokreditnehmer*innen, die aufgrund von Überschuldung Menschenrechtsverletzungen erlitten haben;
- flexiblere Umschuldungsmöglichkeiten für Mikrokreditnehmer*innen während der Covid-19-Pandemie, einschließlich der vorübergehenden Aussetzung von Kapital- und Zinszahlungen;
- weitere Senkung des gesetzlichen Höchstzinsatzes für Mikrokredite und Verbot der Erhöhung bzw. Erhebung zusätzlicher Gebühren, welche zu effektiven Zinssätzen führen, die über dem gesetzlichen Höchstsatz liegen;
- Schaffung und Durchsetzung von Kund*innenschutzgesetzen und unabhängigen Überwachungsmechanismen, mit dem Ziel, Kreditnehmer*innen vor aggressiven Kreditvergabe- und Inkassopraktiken zu schützen.

Bisher hat die kambodschanische Regierung die Empfehlungen ignoriert und sich unwillig gezeigt, ihren menschenrechtlichen Pflichten nachzukommen. Auch die freiwilligen Zertifizierungsprogramme (Smart Campaign, Client Protection Principles) und weitere Selbstregulierungsinitiativen des Mikrofinanzsektors wie die Lending Guidelines reichen nicht aus, um Kund*innenschutz von Mikrokreditnehmer*innen in der Praxis zu gewährleisten. Die ausländischen Investoren stehen somit ebenfalls in der Verantwortung, aktiv Maßnahmen zu ergreifen, um die Mikrokreditnehmer*innen vor Menschenrechtsverletzungen zu schützen und Wiedergutmachung zu ermöglichen.

2 | Verantwortung der deutschen Bundesregierung

Die deutsche Bundesregierung hat die Pflicht, Menschenrechte im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit zu schützen. Das BMZ wie auch die KfW Entwicklungsbank sind über ihre Beteiligung am Mikrofinanzfonds MEF und MIFA an der Finanzierung mehrerer marktführender Mikrokreditanbieter beteiligt. Die KfW Entwicklungsbank ist zudem Anteilseigner einer marktführenden kambodschanischen MFI, Amret, und hat eine laufende Direktfinanzierung an den größten Mikrokreditanbieter Kambodschas, der ACLEDA Bank. Die KfW-Tochter DEG finanziert vier kambodschanische Mikro- und Kleinkreditanbieter direkt.

Die KfW handelt im Auftrag des Bundes und ist als Anstalt des öffentlichen Rechts ohnehin zur Einhaltung geltender Menschenrechte verpflichtet. Sie muss auch dafür sorgen, dass ihr Tochterunternehmen, die privatwirtschaftlich organisierte DEG, diesbezüglich in die Pflicht genommen wird. Die KfW Bankengruppe hat sich auch ausdrücklich zur Einhaltung von menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten bekannt. In einer Erklärung aus dem Jahr 2008 heißt es: „Die KfW Bankengruppe achtet und schützt die internationalen Menschenrechte in ihrem Einflussbereich und schließt eine Beteiligung an Menschenrechtsverletzungen aus.“¹⁴³

Die Bundesregierung muss darüber hinaus sicherstellen, dass auch privatwirtschaftliche deutsche Akteure, die an der Finanzierung des Mikrokreditsektors in Kambodscha beteiligt sind, in die Pflicht genommen werden, um sicherzustellen, dass sie Menschenrechte im Rahmen ihrer Investitionen schützen.

Empfehlungen an die deutsche Bundesregierung:

- Durchführung einer umfassenden menschenrechtlichen Folgenabschätzung (Human Rights Impact Assessment) zu den Auswirkungen von Mikrokrediten in Kambodscha;
- angemessene Entschädigung für Mikrokreditnehmer*innen, die aufgrund von Überschuldung Menschenrechtsverletzungen erlitten haben und Kündigung von Verträgen mit den kambodschanischen MFI und Banken, die Menschenrechtsverletzungen verursacht haben;
- Mikrofinanzinstitute und Banken, die direkt oder indirekt (über Fonds) durch BMZ, KfW und DEG finanziert werden, auffordern, eingezogene Landtitel sofort an die Kreditnehmer*innen zurückzugeben und für neue Klein(st)kredite keine Landtitel als Sicherheiten mehr zu verlangen;
- keine weiteren Neuzusagen für Mikrofinanzinsti-

¹⁴³ Siehe: <https://www.kfw.de/nachhaltigkeit/migration/Menschenrechtserkl%C3%A4rung.pdf>.

tute und Banken in Kambodscha im Bereich Mikro- und Kleinkreditfinanzierung (auch im Rahmen von Mikrofinanzfonds), stattdessen Förderung alternativer Ansätze wie gemeindebasierte Spar- und Kreditgruppen und Kooperativen, bei denen keine Sicherheiten wie Landtitel verlangt werden;

- Einführung effektiver Überwachungsmechanismen zur Situation von Kreditnehmer*innen sowie Einrichtung eines Entschuldungsfonds für von Überschuldung betroffene Haushalte;
- Druck auf die kambodschanische Regierung ausüben, weitreichende Reformen im Mikrofinanzsektor durchzuführen;
- Einsetzen für ein starkes EU-Lieferkettengesetz und Abänderung des deutschen Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes: u.a. Einführung zivilrechtlicher Haftungsregeln und Ausweitung des Geltungsbereiches, so dass auch Mikrofinanzinvestoren erfasst werden.

3 | Verantwortung der privaten Mikrofinanzinvestoren

Ein Handeln von staatlicher Seite in Kambodscha und Deutschland ist also dringend notwendig. Doch auch die privaten Mikrokreditinvestoren tragen eine Teilverantwortung, da sie von den ausbeuterischen Praktiken der Mikrokreditanbieter in Kambodscha profitieren und die Expansion der Mikrokreditinstitute und des aufgeblähten Mikrofinanzsektors vorantreiben. Gemäß den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte haben Unternehmen die Verantwortung, Menschenrechte im Rahmen ihrer Geschäftstätigkeit zu achten. Die privatwirtschaftlichen Akteure sollten daher sofort Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass im Rahmen ihrer Investitionen in den kambodschanischen Mikrofinanzsektor Menschenrechtsverletzungen aufgeklärt und beendet werden und Wiedergutmachung für die Opfer ermöglicht wird. Investoren, die für sich beanspruchen, hohe ethische Maßstäbe zu vertreten und besonders

nachhaltig zu investieren, sind zudem auch gegenüber ihren Anleger*innen verpflichtet, sicherzustellen, dass ihre Investitionen keine negativen Auswirkungen auf die Kreditnehmer*innen haben.

Empfehlungen an private Mikrofinanzinvestoren:

- Unabhängige Untersuchungen zu den menschenrechtlichen Auswirkungen von Mikrokrediten und zur Verschuldungssituation von Kreditnehmer*innen durchführen und die Studien der Öffentlichkeit zugänglich machen;
- Mikrofinanzinstitute und Banken auffordern, eingezogene Landtitel an die Kreditnehmer*innen zurückzugeben und für neue Klein(st)kredite keine Landtitel als Sicherheiten zu verlangen;
- Entschädigung an Opfer von Menschenrechtsverletzungen durch Mikrokreditüberschuldung bereitstellen und Kündigung von Verträgen mit den kambodschanischen MFI und Banken, die Menschenrechtsverletzungen verursacht haben;
- in direkten und aktiven Dialog mit relevanten zivilgesellschaftlichen Akteuren treten, die sich für die Interessen von Mikrofinanzkund*innen einsetzen (Menschenrechtsorganisationen, Gewerkschaften, Bauernverbände) und Aufbau einer organisierten Interessensvertretung von Mikrofinanzkund*innen unterstützen;
- Mitbeteiligung an Entschuldungsfonds und Unterstützung bei der Einführung unabhängiger, effektiver Überwachungsmechanismen;
- keine weiteren Neuzusagen für Mikrofinanzinstitute und Banken in Kambodscha, solange Menschenrechtsverletzungen im Sektor nicht umfassend aufgeklärt und weitreichende Reformen im Mikrofinanzsektor implementiert sind.



[WWW.FIAN.DE](http://www.fian.de)
[WWW.FACEBOOK.COM/FIANDEUTSCHLAND](https://www.facebook.com/fiandeutschland)
TWITTER: @FIANDEUTSCHLAND

SPENDENKONTO FIAN DEUTSCHLAND
IBAN: DE84 4306 0967 4000 4444 00
BIC: GENODEM1GLS