

**JOHANN WOLFGANG GOETHE-UNIVERSITÄT
FRANKFURT AM MAIN**

FACHBEREICH WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFTEN

Reinhard H. Schmidt / Ingo Tschach

Microfinance als ein Geflecht von Anreizproblemen

**No. 87
December 2001**



WORKING PAPER SERIES: FINANCE & ACCOUNTING

Reinhard H. Schmidt/Ingo Tschach *

**Microfinance als ein Geflecht
von Anreizproblemen**

**No.87
Dezember 2001**

ISSN 1434-3401

**Frankfurt/Main
Mai 2001**

- Reinhard H. Schmidt ist Professor für Internationales Bank- und Finanzwesen an der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt/Main. Ingo Tschach ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an seinem Lehrstuhl und Freelance-Consultant im Bereich Entwicklungsfinanzierung.
- Mertonstr. 15, 60325 Frankfurt/Main, Tel.: 0049-69-79828269, Fax: 0049-69-79828272, email: rschmidt@wiwi.uni-frankfurt.de

Abstract

Access to loans and other financial services is extremely valuable for micro-, small- and medium-sized enterprises in developing and transition countries as it enables their owners as well as their employees to exploit their economic potential and to increase their income. Although this insight has lead development aid institutions to undertake many attempts to create sustainable microfinance institutions, only a small fraction of these has been successful so far.

This article analyses what determines the success of attempts to provide financial services in general, and credit in particular, to low income target groups in these countries. We argue that it is crucial to understand, and to mitigate or even eliminate in practice, the serious and numerous incentive problems at the level of the lending operations as well as those at the levels of the human resource management and the governance of microfinance institutions. We attempt to show moreover, that unsolved incentive problems at only one level will ultimately undermine any potential success at the other levels.

In our paper, we first analyse information and incentive problems from a theoretical perspective, using and extending the well-known Stiglitz-Weiss model of credit rationing, and derive theoretical requirements for solutions of these problems. In the light of these considerations, we then discuss how problems are solved in practice. Section 3 deals with the credit relationship. Section 4 extends the argument by showing how incentive problems within the institution can be handled, and section 5 analyses corporate governance-related problems of development finance institutions as incentive problems. In section 6 it is demonstrated why, and how, the incentive problems at the different levels, as well as their solutions, are interrelated. From this we derive the proposition that, as the institutional devices for dealing with these problems constitute a complementary system, any sustainable solution requires consistent arrangements of all elements and at all levels of the system. In the last section we will show the potential of strategic networks to set up institutions which we consider to be consistent systems for successfully solving the problems at all three levels simultaneously.

Keywords: Development finance; institution building, credit rationing; corporate governance, networks

JEL classification: O 16, 17

1. Einleitung und Problemstellung

Während sich die Entwicklungsfinanzierung in Theorie und Praxis generell mit dem Finanzwesen in Entwicklungs- und Transformationsländern befasst, steht im Teilgebiet der *Microfinance* die Frage im Vordergrund, wie in diesen Ländern der Zugang ärmerer Bevölkerungsgruppen und speziell von Klein- und Kleinstunternehmer(innen), Kleinbauern und sonstigen wirtschaftlich Selbständigen aus eher niedrigen sozialen Schichten zu Kredit und anderen Finanzdienstleistungen verbessert werden kann.

Obwohl es einige Vorläufer gibt, die schon früh die allgemeine Politik der Entwicklungsländer bezüglich ihrer Finanzsektoren und ebenso die dazu passende Entwicklungshilfe-Politik der Industrieländer der 60er und 70er Jahre mit ökonomisch-theoretischen Argumenten scharf kritisiert haben,¹ waren in der Vergangenheit weder Entwicklungsfinanzierung im allgemeinen noch *Microfinance* im besonderen ein wirklich ernst genommener Gegenstand der ökonomischen Literatur, die man zum *mainstream* rechnen kann. Dem entspricht es, dass sich auch die Praxis der Entwicklungsfinanzierung sehr lange weitgehend unabhängig von ökonomisch-theoretischen Überlegungen vollzogen hat.

Diese Situation hat sich seit mehr als einem Jahrzehnt grundlegend verändert. Dies hat einen wesentlichen Grund darin, dass sich in der entwicklungspolitischen Praxis auf dem Gebiet der Finanzierung von Klein- und Kleinstbetrieben, eben *Microfinance*, Erfolge erzielen ließen, die vorher unvorstellbar waren. Mit einer deutlichen *commercial orientation* und einer Ausrichtung auf die genuinen Probleme des *financial institution building* konnte erreicht werden, dass es inzwischen einige Dutzend Finanzinstitutionen in Entwicklungs- und Transformationsländern gibt, die ökonomisch stabil und sogar profitabel sind und mit ihrem Leistungsangebot eine große Anzahl von "armen" Kunden erreichen, die bei den Kreditabteilungen der herkömmlichen Banken kaum über die Schwelle gelassen würden.²

Dies hat die Aufmerksamkeit von Forschern aus dem *mainstream* erweckt. Mindestens ebenso wichtig sind aber die immanenten Entwicklungen innerhalb der ökonomischen Theorie. Mit ihrer Hinwendung zum institutionalistischen Denkansatz hat die Wirtschaftstheorie auf einmal eine neue Aufmerksamkeit für die Phänomene entwickelt, die für die Praktiker der Entwicklungsfinanzierung seit langem von zentraler Bedeutung sind: Inzwischen kann man theoretisch nachweisen, dass es in der Tat Zugangsprobleme zu Kredit für "kleine Leute" gibt, dass das Angebot von Kredit für sie beschränkt ist und dass es nicht genügt, einfach nur staatlich auferlegte Restriktionen – die so genannte *financial repression* – zu beseitigen, um

¹ Eine gute Übersicht geben die zwei Sammelbände Von Pischke et al., 1983 und Adams et al., 1984.

² Eine aktuelle Liste dieser vergleichsweise erfolgreichen MFI enthält das *MicroBanking Bulletin*.

die Probleme zu lösen, die Anlass für entsprechende entwicklungspolitische Aktivitäten geben.³

Die neue Institutionenökonomik einschließlich dessen, was Joseph Stiglitz "*The New Development Economics*" genannt hat, stellt Informations- und Anreizprobleme in den Mittelpunkt der Überlegungen, und dies auf zwei Ebenen. Zum einen identifiziert sie solche Probleme als Ursache der Schwierigkeiten, die "kleine Leute" bei der Finanzierung ihrer Aktivitäten mit Bankkrediten haben, und zum anderen erkennt sie an, dass Institutionen – oder, als Synonym, komplexe und dauerhafte Anreizsysteme – geeignet sein könnten, diese Probleme zu mildern.

Unser Beitrag entwickelt und illustriert die These, dass es bei der Entwicklungsfinanzierung im Allgemeinen und bei *Microfinance* im Speziellen vor allem darum geht, Anreizprobleme zu mildern, die eine Zusammenarbeit behindern würden, und Anreize zu schaffen, die eine Zusammenarbeit ökonomisch rational machen. Zudem versucht er für die methodische Einsicht zu werben, dass dies die sinnvolle Art ist, solche Probleme – in Theorie und Praxis – anzugehen.⁴ Dabei ist zwischen drei Ebenen von Anreizproblemen bzw. Institutionengestaltung zu unterscheiden (vgl. Abbildung 1).



Abb. 1: Die verschiedenen Ebenen von Anreizbeziehungen von MFI

Die erste Ebene betrifft die Kreditvergabe und damit das Verhältnis von Kreditgebern und Kreditnehmern und den Markt für kleine und kleinste Kredite. Ein Kreditnehmer, der dem Menschenbild der Ökonomie entspricht, will einen Kredit "natürlich" nicht zurückzahlen, den er bereits ausgezahlt bekommen hat. In vielen Entwicklungs- und Transformationsländern ist

³ Vgl. dazu insb. McKinnon, 1973, Shaw, 1973 und Diaz-Aljandro, 1985 sowie Tschach, 2000.

⁴ Vgl. in diesem Sinne schon Krahen/Schmidt, 1994.

es zudem sehr schwer, vertragliche Verpflichtungen auf Verzinsung und Rückzahlung erfolgreich einzuklagen. Das ist der Grund, warum *Microfinance*-Institutionen (im folgenden im Singular wie im Plural als MFI abgekürzt) darauf angewiesen sind, effektive und kostengünstige und zudem sozial akzeptable Methoden zu finden, wie sie ihre Kreditnehmer zu einer fristgerechten und vollständigen Verzinsung und Tilgung ihrer Kredite anhalten können.

Die zweite Ebene betrifft die interne Struktur und Arbeitsweise von MFI. Es geht darum, starke Anreize für Mitarbeiter, insbesondere Kreditsachbearbeiter, zu entwickeln, die diese dazu bringen, viele kleine Kredite zu vergeben und sicherzustellen, dass sie auch zurückgezahlt werden. Auch für Mitarbeiter in Führungspositionen sind Anreize nötig, damit sie sich trotz der zu vermutenden höheren Kosten von Kleinkrediten nicht von der entwicklungspolitisch besonders wichtigen Zielgruppe der Klein- und Kleinstunternehmer abwenden und trotzdem auf die finanzielle Solidität ihrer Institutionen achten.

Die dritte Ebene der Anreizprobleme betrifft das Zusammenwirken zwischen drei Gruppen: (1) denen, die eine MFI leiten, (2) denen, die ihr Eigenkapital zur Verfügung stellen, (3) denen, die finanzielle Mittel für die sogenannte *technical assistance* bieten. Hiermit ist das Problem der Eigentümerstruktur und der *Corporate Governance* einer MFI angesprochen – ein Problem, das sich besonders dann als sehr heikel erweist, wenn die betreffende Institution finanziell erfolgreich ist, und dessen Lösung mehr als alles andere darüber entscheidet, ob eine solche Institution dauerhaft lebensfähig und dauerhaft entwicklungspolitisch relevant bleibt.

Wir beginnen unseren Beitrag im Abschnitt 2 mit einer Darstellung des bekannten Modells von Stiglitz/Weiss (1981) zur Kreditrationierung. Die Darstellung und Erweiterung dieses Modells dient einem doppelten Zweck. Das Modell lässt nicht nur erkennen, dass – und auch warum – es ein Finanzierungsproblem für Klein- und Kleinstbetriebe gibt, sondern es weist auch auf Lösungsansätze für dieses Problem hin, die praktisch im Rahmen einer angepassten Methodik der Kreditvergabe umzusetzen sind. Wie dies geschehen kann, diskutieren wir im Abschnitt 3, und damit greifen wir das Anreizproblem der ersten Ebene auf. Darüber hinaus stellt das Stiglitz-Weiss-Modell einen theoretischen Rahmen dar, innerhalb dessen sich auch – in den Abschnitten 4 und 5 – die innerbetrieblichen Anreizprobleme und die Anreizprobleme auf der Ebene der Unternehmensleiter, der Investoren und der *donors* behandeln lassen. Im Abschnitt 6 diskutieren wir in allgemeiner Form die Interdependenz der Anreizprobleme und ihrer möglichen Lösungen auf den drei Ebenen, und im Abschnitt 7 zeigen wir einen möglichen Weg, das Geflecht von Anreizproblemen zu lösen.

2. Theoretische Analyse von Prinzipal-Agenten-Anreizproblemen

In diesem Abschnitt werden Anreizprobleme in Prinzipal-Agenten-Beziehungen untersucht. In den ersten beiden Unterabschnitten diskutieren wir die Auswirkungen asymmetrischer Informationsverteilung auf das Kreditangebot der Banken. Dazu wird zunächst anhand des Modells von Stiglitz/Weiss⁵ gezeigt, dass asymmetrische Informationsverteilung dazu führen kann, dass Banken ihre Zinssätze nicht über ein bestimmtes Maß hinaus erhöhen können, ohne sich selber zu schaden. Dadurch ist der Preismechanismus, der für die Räumung der Märkte sorgen könnte, außer Kraft gesetzt. Im zweiten Unterabschnitt werden einige sehr restriktive Annahmen des Stiglitz-Weiss-Modells aufgehoben, um die Auswirkungen der Informationsverteilung auf potenzielle Kleinkreditnehmer zu analysieren. Thema des dritten Unterabschnitts ist die Übertragbarkeit der Analyse auf andere Principal-Agent-Beziehungen, d.h. auf Arbeitsverhältnisse und Geschäftsbeziehungen. Im vierten Unterabschnitt werden dann Lösungsansätze aus der theoretischen Analyse hergeleitet.

a) Das Modell von Stiglitz/Weiss

In diesem Unterabschnitt sollen kurz einige zentrale Aussagen des bekannten und einflussreichen Aufsatzes von Stiglitz/Weiss (1981) wiedergegeben werden. Auf eine ausführliche Herleitung der Ergebnisse wird an dieser Stelle verzichtet.

Abbildung 2 faßt die Kernaussagen des Modells von Stiglitz/Weiss zusammen. Im dritten Quadranten (links unten) ist eine Sparfunktion dargestellt, in der ein positiver Zusammenhang zwischen Sparvolumen (S) und Spar- oder Einlagenzins (r) angenommen ist. Die Ergebnisse würden sich allerdings auch dann nicht grundsätzlich ändern, wenn das Sparvolumen völlig zinsunelastisch wäre. Die Rendite, die die Banken bei der Kreditvergabe erzielen (r), muss mindestens dem Sparzins entsprechen. Aus Vereinfachungsgründen werden Rendite der Banken und der Sparzinssatz im folgenden gleichgesetzt. Durch die 45-Gradlinie im zweiten Quadranten wird lediglich das Sparvolumen in den ersten Quadranten gespiegelt, wodurch es zum Kreditangebot wird.⁶

Zentrale Bedeutung haben der erste und der vierte Quadrant. Im vierten Quadranten ist die Abhängigkeit der Rendite der Banken (r) vom Kreditzinssatz (i) dargestellt. Ausgehend von einer asymmetrischen Informationsverteilung zwischen Gläubiger und Schuldner konnten

⁵ Vgl. außer Stiglitz/Weiss, 1981, auch die Darstellung in Tschach, 2000, der wir hier folgen.

⁶ Die Banken können aufgrund des Multiplikatoreffekts ein mehrfaches der Spareinlagen als Kredite vergeben. Allerdings ist der Multiplikator exogen vorgegeben und damit konstant, so dass sich lediglich eine Aufblähung ergibt, die in der dargestellten Sparfunktion bereits enthalten sein soll.

Stiglitz/Weiss zeigen, dass bei steigenden Kreditzinssätzen zum einen Schuldner mit geringen Risiken zuerst auf die Durchführung ihrer Projekte verzichten (müssen), zum anderen die Schuldner, die weiterhin Projekte durchführen, durch die steigenden Zinssätze dazu angereizt werden, in immer riskantere Projekte zu investieren. Am Risiko sind die Banken natürlicherweise beteiligt, was sich auch auf die von ihnen erwirtschaftete Rendite niederschlägt: Während die Gerade im vierten Quadranten den Zusammenhang zwischen r und i wiedergibt, der gelten würde, wenn kein Kreditrisiko für die Bank bestünde ($r = i$), stellt $r(i)$ den tatsächlich für die Bank relevanten Zusammenhang dar: Stiglitz/Weiss konnten damit zeigen, dass eine Zinssatzerhöhung über einen Zinssatz i^{\max} zu einer Senkung der Rendite der Banken führen muss.

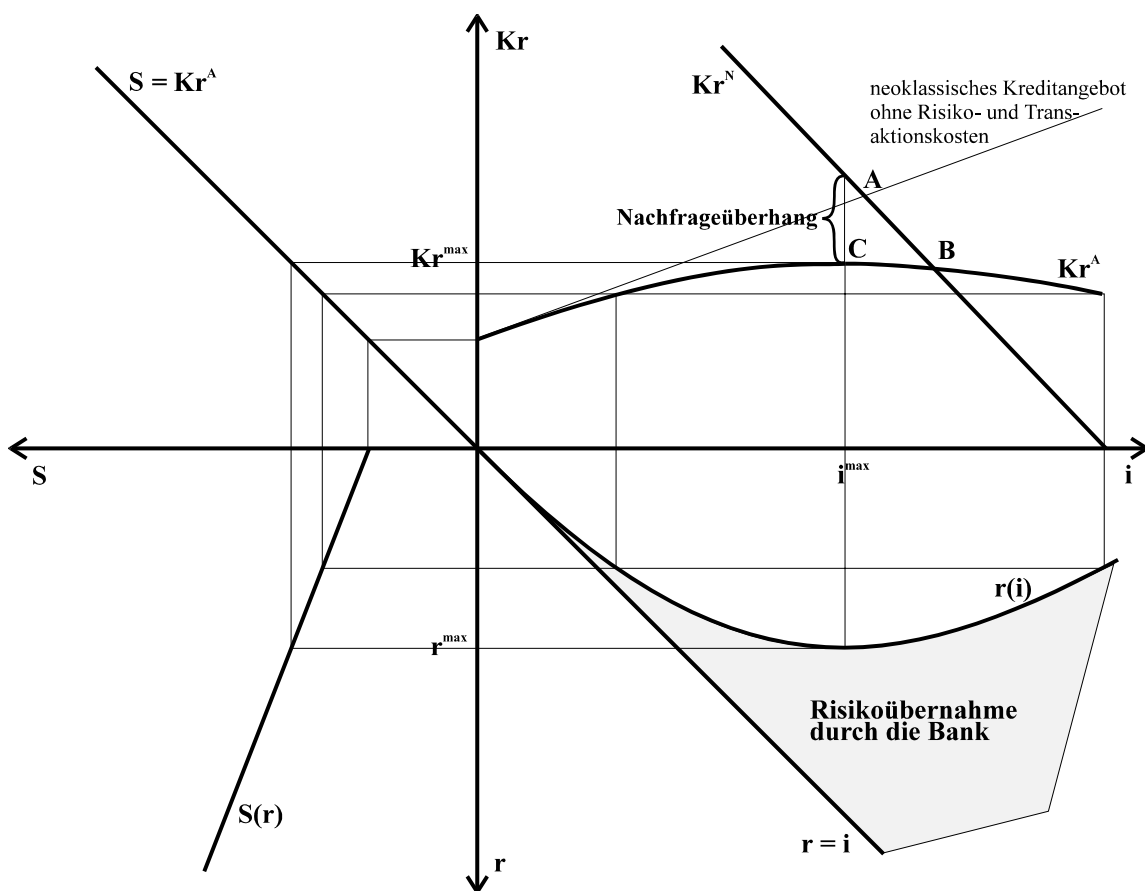


Abb. 2: Die zentralen Aussagen des Modells von Stiglitz/Weiss (1981)

Im ersten Quadranten ist das Kreditangebot der Banken (Kr^A) abgetragen, das man durch einfache Spiegelung im 4-Quadranten-Schema erhält (im Gegensatz zu den sonst üblichen Darstellungen von Angebot und Nachfrage sind hier die Achsen vertauscht). Es gibt zwar einen Schnittpunkt zwischen Kreditangebot und -nachfrage (Punkt B), dieser liegt jedoch bei einem Zinssatz oberhalb von i^{\max} (Punkt C). Die Banken werden deshalb nicht gewillt sein, so hohe Zinsen zu fordern, wie es dem Punkt B entsprechen würde, da sie dadurch ihre eigene

Rendite mindern würden. Daher werden sie nur Kredite im Umfang von Kr^{\max} zu einem Zinssatz von genau i^{\max} auslegen. Durch die "Weigerung", höhere Zinsen (=Preise) zu fordern und damit die bei i^{\max} bestehende Nachfrage zu reduzieren, ist der Marktmechanismus außer Kraft gesetzt: Der bestehende Nachfrageüberhang kann nicht durch Preiserhöhungen beseitigt werden, sondern bleibt in der eingezeichneten Größenordnung bestehen.

Diese Überlegungen zeigen, dass es auch ohne gesetzliche Zinsobergrenzen "implizite" Höchstzinssätze geben kann, die sich aufgrund asymmetrischer Informationsverteilung einstellen. Durch sie wird eine Markträumung verhindert und es kommt zur Kreditrationierung.⁷

b) Einige Erweiterungen

In diesem Unterabschnitt sollen dem Modell von Stiglitz/Weiss einige Erweiterungen hinzugefügt werden, um die Auswirkungen auf das Kreditangebot an kleine Unternehmen ableiten zu können. Problematisch sind in diesem Zusammenhang die Annahmen von Stiglitz/Weiss, dass

- a) alle Kreditnehmer gleich große Kredite nachfragen,
- b) der Erwartungswert der Rendite bei allen Kreditnehmern gleich hoch ist und
- c) Transaktionskosten nicht berücksichtigt werden müssen.

Diese drei Annahmen sollen nun aufgehoben werden: Unternehmen weisen abhängig von ihrer Größe verschiedene Kapitalrenditen auf,⁸ fragen verschieden große Kredite nach und verursachen unterschiedlich hohe prozentuale Transaktionskosten. Wie wirken sich diese Änderungen im oben dargestellten Modell aus?

Eine höhere Kapitalrendite führt aufgrund der höheren Gewinnerwartungen generell zu zwei Effekten: Zum einen nimmt bei gegebenem Zinssatz auch die Risikobeteiligung der Banken ab (Abstand zur 45°-Geraden), zum anderen erhöht sich der für die Banken renditemaximierende Zinssatz i^{\max} . Durch diese beiden Effekte wird die Renditefunktion der Banken $r(i)$ nach rechts unten gestreckt. Die den Banken entstehenden Transaktionskosten fallen zinssatzunabhängig an und verschieben daher die Renditefunktion parallel nach oben.

⁷ Kreditrationierung als Folge externer, etwa durch Zentralbankvorschriften auferlegter, Zinsobergrenzen, zeigt González-Vega, 1983 und Tschach, 1995.

⁸ Empirische Untersuchungen der Kreditnehmer von *Caja de los Andes* in Bolivien haben gezeigt, dass die Grenzproduktivität des eingesetzten Kapitals von über 1000% p.a. bei den kleinsten Unternehmen stetig abnimmt bis hin zu ca. 40% bei den größten Kreditkunden dieser Institution, d.h. bei Unternehmen mit einer Bilanzsumme von US\$ 10.000 – US\$ 30.000.

Abbildung 3 stellt diese Zusammenhänge getrennt für kleine und große Kredite dar: Kleinkredite werden an kleine Unternehmen mit hohen Kapitalrenditen vergeben, daher ist die sie betreffende Renditefunktion der Banken $r(i)_{brutto}^{klein}$ relativ gestreckt. In dieser Funktion sind die Transaktionskosten der Banken allerdings noch nicht enthalten. Diese sind für Kleinkredite relativ hoch, die Renditefunktion wird also relativ stark nach oben verschoben, so dass sie in den Bereich negativer Werte des vierten Quadranten hineinreicht. Die um die Transaktionskosten reduzierte Nettorendite der Banken ist durch die Funktion $r(i)_{netto}^{klein}$ wiedergegeben.

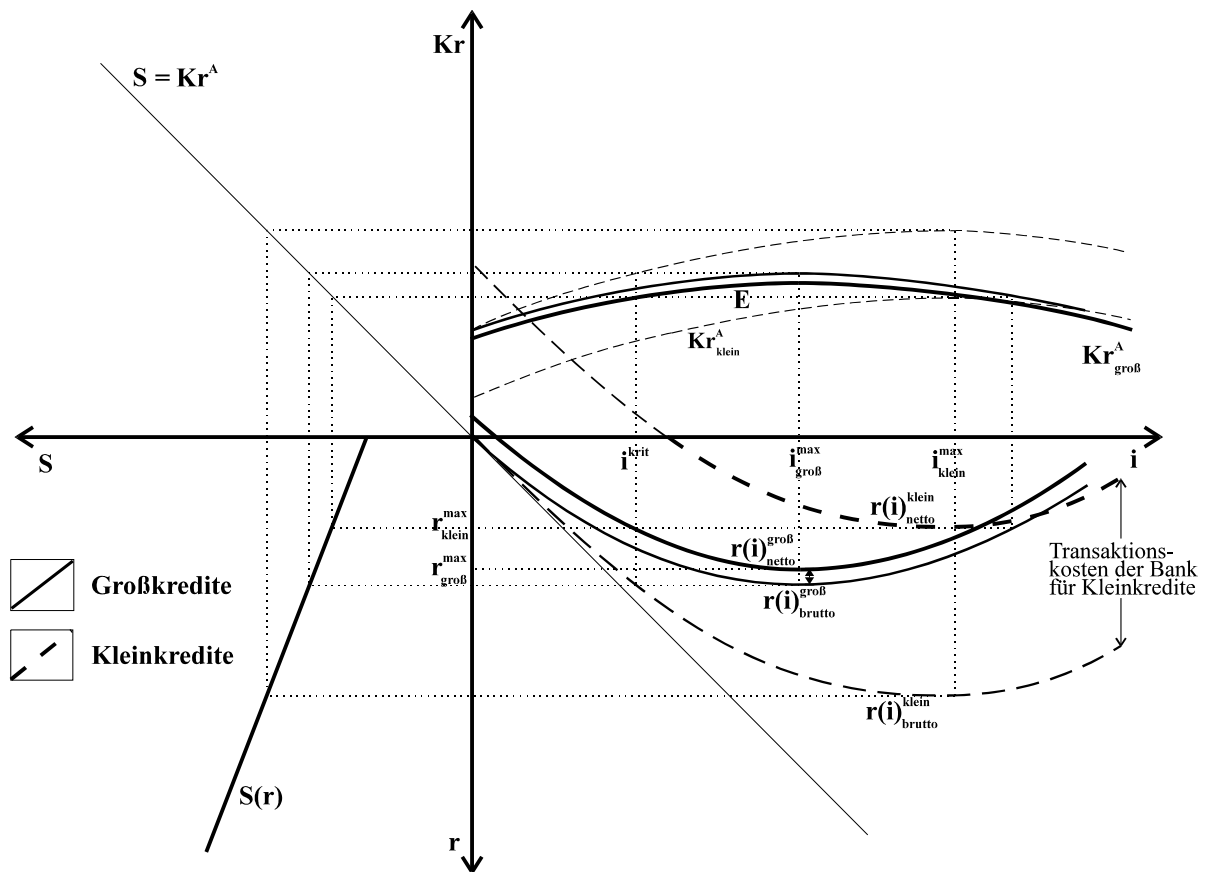


Abb. 3: Das erweiterte Stiglitz/Weiss Modell

Für große Kredite ergibt sich analog eine relativ gestauchte Kurve mit einem bei jedem Zinssatz größeren Abstand zur 45° Geraden. Allerdings fallen bei großen Krediten wesentlich geringere prozentuale Transaktionskosten für die Banken an, so dass sich die Kurve weniger stark nach oben verschiebt; $r(i)_{netto}^{groß}$ stellt die Nettorenditefunktion der Banken bei der Vergabe großer Kredite dar.

Man erkennt an dieser Gegenüberstellung im vierten Quadranten der Abbildung 3, dass der renditemaximale Höchstzinssatz bei kleinen Krediten mit i_{klein}^{max} zwar wesentlich über dem der großen Kredite liegt ($i_{groß}^{max}$), die Rendite der Banken $r(i)$ jedoch in weiten Bereichen bei

großen Krediten höher ist: Nur wenn sich auf dem Großkreditmarkt ein Zinssatz kleiner als i^{krit} einstellt, lässt sich auf dem Kleinkreditmarkt eine vergleichbare Rendite wie auf dem Markt für große Kredite erzielen. In diesem Fall würden große Kredite zu einem Zinssatz von i^{krit} vergeben, während Kleinkunden den wesentlich höheren Zinssatz $i^{\text{max}}_{\text{klein}}$ zahlen müssten.⁹ Man beachte, dass trotz der erheblichen Zinssatzdifferenz die Nettorendite für die Banken mit $r^{\text{max}}_{\text{klein}}$ für beide Kreditnehmergruppen gleich hoch wäre.

Die in den ersten Quadranten gespiegelten Kreditangebotskurven und mit ihnen die sich ergebenden Gleichgewichte auf den Märkten für kleinen und große Kredite sind stark interpretationsbedürftig, da sie nur dann gelten würden, wenn das Sparaufkommen jeweils ausschließlich an die jeweilige Kreditnehmergruppe weitergeleitet werden würde. Die notwendige Analyse soll anhand der Abbildung 4 durchgeführt werden.

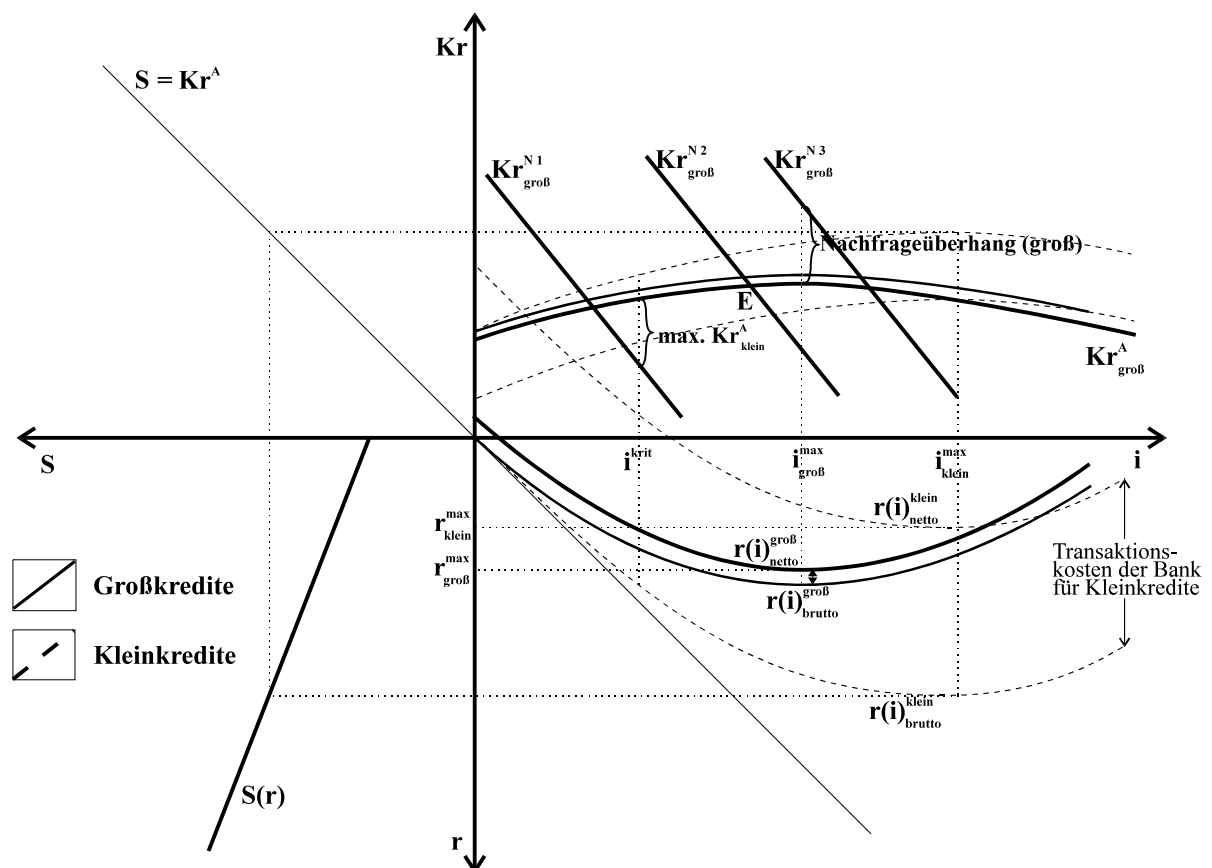


Abb. 4: Das Kreditangebot der Banken im erweiterten Stiglitz/Weiss Modell

In dieser Abbildung werden den oben angenommenen Bedingungen für das Kreditangebot drei mögliche Kreditnachfragefunktionen der Großkunden gegenübergestellt. Entspricht die

⁹ i^{krit} ist der Zinssatz für große Kredite, bei dem die Bank die Nettorendite erwirtschaftet, die sie auf dem

Nachfrage der Großkreditnehmer $Kr_{gro\beta}^{N2}$, so wird sich auf diesem Teilmarkt ein Zinssatz größer als i^{krit} einstellen, bei dem die Nettoendite der Banken höher ist, als diejenige, die diese auf dem Kleinkreditmarkt erzielen können. Daher werden sie ausschließlich große Kredite vergeben und Kleinkreditnehmer vollständig rationieren. Entspricht die Großkreditnachfrage $Kr_{gro\beta}^{N3}$, werden auch Großkreditnehmer rationiert, da auch bei einem Zinssatz von $i_{gro\beta}^{max}$ die Nachfrage das maximale Angebot übertrifft.

Lediglich wenn die Nachfrage nach großen Krediten die Angebotsfunktion bei einem Zinssatz unterhalb von i^{krit} schneidet, bekommen Kleinkreditnachfrager überhaupt Kredite angeboten. Im Falle der hier eingezeichneten Nachfragekurve $Kr_{gro\beta}^{N1}$ würden Kleinkreditnehmern Kredite mit einem Volumen angeboten, das der Differenz von Angebot und Nachfrage auf dem Großkreditmarkt beim Zinssatz von i^{krit} entspräche ($\max Kr_{klein}^A$), und zwar zu einem Zinssatz von i_{klein}^{max} . Ist die Nachfrage nach Kleinkrediten größer, wird Kredit in diesem Marktsegment auch bei der Nachfragesituation $Kr_{gro\beta}^{N1}$ rationiert. Nur wenn die Nachfrage kleiner als das eingezeichnete maximale Kleinkreditangebot ist, fallen auf beiden Märkten, also für Klein- und Großkredite, die Zinssätze, und zwar derart, dass die Nettoendite für die Banken $r(i)$ stets auf beiden Teilmärkten gleich hoch ist.

c) Die Übertragbarkeit des Modells auf andere Prinzipal-Agenten-Beziehungen

In den ersten beiden Unterabschnitten wurden die Principal-Agent-Probleme von Kreditbeziehungen und ihre Auswirkungen auf das Kreditangebot analysiert. In diesem Unterabschnitt soll kurz gezeigt werden, dass auch Arbeitsverhältnisse oder Geschäftsbeziehungen mit Hilfe des Stiglitz/Weiss Modells untersucht werden können.

Ähnlich einer Kreditbeziehung bestehen auch bei Arbeits- und Geschäftsbeziehungen Informationsasymmetrien. Der Prinzipal kann die Leistung des Agenten nicht genau einschätzen, ex ante noch weniger als ex post. Die Bezahlung des Prinzipals an den Agenten entspricht der Kreditsumme bei der Kreditbeziehung, sie ist ex ante bekannt und bestimmt. Die Höhe der „Kreditrückzahlung“ ist hingegen im Gegensatz zum Kreditvertrag nicht im voraus festgelegt, sondern ergibt sich aus dem Wert der für den Prinzipal geleisteten Arbeit. Dieser ist abhängig zum einen von der Qualifikation des Agenten und zum anderen von dessen Arbeitseinsatz und der Qualität der von ihm getroffenen Entscheidungen. Während die Qualifikation und der

Arbeitseinsatz des Agenten maßgeblich den Erwartungswert der für den Prinzipal erbrachten Leistungen bestimmen, kann der Agent mittels der von ihm zu treffenden Entscheidungen die Streuung der Erträge (Risiko), die dem Prinzipal aus seiner Leistung entstehen, beeinflussen.

Problematisch an diesen Prinzipal-Agenten-Beziehungen ist insbesondere, dass der Agent üblicherweise keinerlei „Kreditsicherheit“, d.h. Haftung für schlechte Ergebnisse übernimmt. Stattdessen wird er stets versuchen, schlechte Ergebnisse als das Resultat unglücklicher Umstände zu tarnen, auch wenn sie durch geringen Arbeitseinsatz, fehlende Qualifikationen oder sogar bewusst getroffenen „Fehlentscheidungen“ entstanden sind. Letzteres sind zum Beispiel vom Kreditsachbearbeiter vergebene Kredite an nicht kreditwürdige Freunde und Verwandte.

d) Lösungsansätze aus theoretischer Sicht

In diesem Unterabschnitt sollen allgemeine Lösungsansätze vorgestellt werden, die sich aus der theoretischen Analyse ergeben. Mögliche spezifische Ausgestaltungen werden für die jeweiligen Prinzipal-Agenten-Beziehungen in den folgenden Abschnitten vorgestellt.

Die theoretisch hergeleiteten Probleme basieren naturgemäß auf den im Modell unterstellten Annahmen. Theoretische wie praktische Lösungsansätze müssen daher an diesen Annahmen ansetzen, wenn die Ergebnisse sensitiv auf die Annahmen reagieren, und Wege aufzeigen, wie welche der durch die Annahmen beschriebenen Umstände durch gezielte Maßnahmen geändert werden können.

Im oben vorgestellten Modell wird angenommen, dass der Erwartungswert der Erträge dem Prinzipal bekannt ist und bei allen Agenten (bzw. Gruppen von Agenten, d.h. Klein- und Großkreditnehmern) gleich ist. Dies ist eine sehr vereinfachende und ziemlich optimistische Annahme. Auf der anderen Seite wird angenommen, dass der Prinzipal die Streuung der Erträge überhaupt nicht einschätzen kann, eine sehr pessimistische Annahme, da er durchaus durch unterschiedliche Maßnahmen versuchen kann, Informationen über die Ertragsstreuung zu erhalten. Auf der theoretischen Ebene lassen sich die hergeleiteten Prinzipal/Agent-Probleme somit dann lösen oder reduzieren, wenn der Prinzipal Erwartungswert und Streuung der Erträge des Agenten hinreichend genau einschätzen kann.

Das vorgestellte Modell ist ein Ein-Perioden-Modell, bei dem eine Entscheidung am Anfang der Periode getroffen wird, und die Ergebnisse erst am Ende festgestellt werden und dann "hingenommen" werden müssen. In der Praxis kann jedoch durch *monitoring* der Kredit-, Arbeits- oder Geschäftsbeziehung bereits während der Periode Fehlverhalten festgestellt werden. Üblich sind im voraus festgelegte Reaktionen wie Strafzinsen oder reduzierte Ent-

lohnung des Mitarbeiters (z.B. bei Leistungslöhnen). Dabei wird nicht die annahmegemäß nur dem Agenten ex ante bekannte Verteilung der Erträge berücksichtigt, sondern ausschließlich das eingetretene Ist-Ergebnis bis zu dem jeweils relevanten Zeitpunkt.

Ein Ein-Perioden-Modell kann insbesondere nicht langfristig wirksame Anreize berücksichtigen. Ist die Fortsetzung des Prinzipal-Agenten-Verhältnisses von der erbrachten Leistung des Agenten abhängig und hat diese Beziehung für den Agenten einen hohen (Bar)Wert, so sind die Anreize zu unkooperativem Verhalten reduziert und die oben abgeleiteten Probleme relativiert. Auf theoretischer Ebene muss der Prinzipal daher versuchen, den Wert der künftigen Prinzipal-Agenten-Beziehung für den Agenten zu steigern. Der Barwert dieser Beziehung entspricht einer (zusätzlichen) Kreditsicherheit oder Haftungsmasse des Agenten im Falle schlechter Ergebnisse.

Insgesamt empfiehlt es sich somit, die kurzfristig wirksamen Anreize für ein Fehlverhalten des Agenten zu minimieren und die langfristigen Anreize für ein kooperatives Verhalten des Agenten zu maximieren. Wenn die langfristigen Anreize die kurzfristigen überwiegen, ist es für den Agenten ökonomisch rational, sich kooperativ, d.h. im Sinne des Prinzipals, zu verhalten.

Eine notwendige Voraussetzung für diesen Lösungsansatz ist, dass die Ist-Leistung des Agenten hinreichend genau bestimmt werden kann. Dies ist bei einem Kreditvertrag nicht weiter schwierig, da die Leistung aus den genau messbaren Rückzahlungen besteht. Bei einem Kreditsachbearbeiter ist es schon etwas schwieriger, da die Qualität seiner Entscheidungen, d.h. die Ausfallrate "seiner" Kredite, erst zeitversetzt erfasst werden kann und kurzfristige Anreize (Bonuszahlungen) aufgrund seiner üblicherweise recht hohen Zeitpräferenzrate nicht erst nach vollständiger Rückzahlung aller von ihm betreuten Kredite erfolgen können. Bankmanager müssen Leistungen in so vielen Bereichen erbringen, dass eine objektive, insbesondere kurzfristige Messung, kaum noch möglich ist. Ähnliches gilt auch für *Consultants*, die während dem Aufbau einer Finanzinstitution auf Schwierigkeiten stoßen werden, deren Ausmaß im voraus kaum abgeschätzt werden kann. Insgesamt gilt, dass die Leistung des Agenten umso schwieriger zu messen ist, je unterschiedlicher die Aufgabenfelder sind, die er zu bearbeiten hat. Daher sind "harte", kurzfristige Anreize, d.h. Leistungslöhne, umso besser einsetzbar, je schmaler das zu bearbeitende Leistungsspektrum ist und je kurzfristiger sich ein Erfolg oder Misserfolg in messbaren Parametern zutreffend ablesen lässt.

Ein weiteres Problem besteht in der anzunehmenden höheren Risikoaversion des Agenten im Vergleich zum Prinzipal. Wird die Leistung des Agenten ausschließlich am Ist-Resultat gemessen und entsprechend im voraus genau festgelegter Parameter bewertet, trägt der Agent

nicht nur das Risiko seiner von ihm beeinflussbaren Leistung, sondern auch das Risiko von unerwartet eintretenden Verschlechterungen der Rahmenbedingungen wie z.B. makroökonomischen Krisen. Diese Risiken sind seiner Leistung nicht zuzurechnen, und die diesen Risiken zuzuordnenden Ergebnisse sollten daher aus theoretischer Sicht auch nicht von ihm getragen werden. Daraus leitet sich die Schlussfolgerung ab, dass seine Leistung nicht immer anhand festgelegter Parameter gemessen bzw. bewertet werden sollte, sondern in den entsprechenden Fällen durch den Vergleich mit den Ergebnissen seiner *peer-group*. Dies gilt sowohl für Kreditnehmer als auch für Kreditsachbearbeiter und das mittlere Management von Banken, setzt allerdings eine gewisse Mindestgröße der Institution voraus, damit sich die Mitglieder der *peer-group* nicht miteinander abstimmen können. Aus diesem Grund ist ein solches Vorgehen für Bankmanager und *Consultants* nur sehr beschränkt einsetzbar.

3. Anreizprobleme in der Kreditbeziehung und ihre Bewältigung

Die Abschätzung der Zahlungsfähigkeit und Zahlungswilligkeit potentieller Kreditnehmer stellt ein Kernproblem des Bankgeschäfts dar. Ein Kreditnachfrager hat starke Anreize, seine Information dann nicht offen zu legen oder zu beschönigen, wenn sie in den Augen der Bank gegen eine Kreditvergabe sprechen würden. Eine Bank, die Kreditnehmer nicht hinsichtlich ihrer Kreditfähigkeit und Kreditwürdigkeit unterscheiden kann, hat Anlass, Kreditanträgen generell mit Skepsis zu begegnen. Wer einen Kredit bekommen hat, unterliegt zudem dem Anreiz, das Risiko seiner ökonomischen Aktivitäten und damit das Kreditrisiko zu erhöhen, wenn seine Haftung faktisch beschränkt ist. Genau dies zeigen ja auch Stiglitz/Weiss: *Adverse selection* und *moral hazard* sind die fundamentalen Ursachen für Kreditrationierung in ihrem Modell.

Die Aufgabe der Kreditsachbearbeiter und der Kreditkomitees in einer Bank in einem entwickelten Land mit einem differenzierten und funktionsfähigen Rechtssystem wird durch mehrere institutionelle Gegebenheiten gemildert, die es Kreditnehmern schwer und wirtschaftlich-rechtlich weniger attraktiv machen (sollen), falsche Informationen zu übertragen und *moral hazard*-Verhalten zu üben. Diese institutionellen Gegebenheiten – ein funktionierendes Rechtssystem, eine öffentliche Moral, die die Irreführung und Schädigung einer Bank nicht gut heißt, die Trennung von Betrieb und Familie und dergleichen - sind in Entwicklungs- und Transformationsländern nicht in gleichem Ausmaß vorzufinden. Wer dort Kredite vergeben will, muss sich anders behelfen. Wie kann dies geschehen, und wie geschieht es?

Wir betrachten zuerst das Problem der Einschätzung der Zahlungsfähigkeit und mit ihr das mögliche Problem der adversen Selektion und dann das der Zahlungswilligkeit und mit ihr das Problem des moralischen Risikos.

a) Zahlungsfähigkeit und adverse selection

In einem Entwicklungsland sind in der Regel der Wirtschaftsbetrieb und der Familienhaushalt eines potentiellen Klein- oder Kleinstkreditnehmers nicht getrennt. Geld fließt aus verschiedenen Quellen in eine Kasse hinein und für verschiedene Zwecke aus dieser Kasse heraus. Die Einzahlungsströme sind typischerweise "objektiv" sehr unsicher und zudem schwer einschätzbar. Außerdem haben bestimmte Auszahlungen wie die für Krankenversorgung, für die Schulausbildung der Kinder und für bestimmte soziale Verpflichtungen für Kreditnehmer eine höhere Dringlichkeit als die Kreditrückzahlung, ohne dass dies in ihrem Ermessen steht. Es wäre selbst als Fiktion unangebracht, davon auszugehen, dass ein Kredit ein bestimmtes Projekt oder ein bestimmtes "Unternehmen" finanziert. Darauf ist die Methodik der Kreditvergabe abzustellen. Einige Aspekte dieser Methodik seien hier aufgeführt.

1. Die Abgrenzung des Kreises möglicher Kreditnehmer: Die Fähigkeit eines potentiellen Kunden zur Kreditrückzahlung ist eher und mit vertretbarem Aufwand einschätzbar, wenn dessen wirtschaftliche und soziale Situation relativ stabil ist. Dies spricht dafür, generell keine *start-ups*, sondern nur "Unternehmer" zu finanzieren, die schon seit einer gewissen Zeit ihrem derzeitigen Gewerbe nachgehen.

2. Informationsbeschaffung: Bei der Prüfung der Kreditfähigkeit ist die Gesamtheit der Einnahmen und Ausgaben einschließlich ihrer Dringlichkeit zu erfassen. Dazu gehören auch die Einnahmen und Ausgaben aus dem "Projekt", für das ein potentieller Kreditnehmer für eine Finanzierung nachsucht, auch wenn diese im Vergleich zu anderen Einnahmen und Ausgaben eher noch unsicherer sein dürften. Information über das gesamte "Familienbudget" sind immerhin so weitgehend erfassbar, dass die Wahrscheinlichkeit eines Kreditausfalls – bei gegebener Bemessung des Kredits hinsichtlich Höhe, Zinsen und Laufzeit – abschätzbar wird. Dafür muss sich der Kreditsachbearbeiter ein Bild von der Familien- und Lebenssituation der potenziellen Kunden verschaffen. Dies ist möglich, erfordert jedoch, dass die Bank entsprechendes Engagement und Schulung des Kreditsachbearbeiters fordert und fördert.

3. Organisation der Informationsbeschaffung: Die notwendige Art und Intensität der Informationsbeschaffung hat Auswirkungen darauf, wie Kreditsachbearbeiter ausgewählt, ausgebildet und entlohnt werden, und darüber hinaus auf die Organisation des Kreditvergabeprozesses und sogar die Gesamtstrategie der Bank: Sie alle müssen darauf ausgerichtet sein, Informatio-

nen zu sammeln und zu verwerten, die sich nicht in den in Industrieländern üblichen Kreditunterlagen finden.

Kreditsachbearbeiter müssen sozial verwurzelt sein und die örtlichen Verhältnisse kennen. Sie müssen verdeutlicht bekommen, wie wichtig *soft information* ist und woher sie zu bekommen ist. Dazu muss ein *loan officer* nur den kleineren Teil seiner Zeit an seinem Schreibtisch in der Bank verbringen und eher bei seinen Kunden zu finden sein, denn nur dort gibt es die wirklich wichtigen Informationen. Er muss auch dafür verantwortlich sein, dass von ihm generierte Kredite zurückbezahlt werden, und dies muss sich in seiner Bezahlung niederschlagen (mehr dazu unten im Abschnitt 4).

4. Organisation der Kreditentscheidung: Die Erfahrung aus erfolgreichen Kleinkreditprogrammen lehrt, dass erfahrene *loan officers* in der Lage sind, die nötigen Informationen zu beschaffen. Aber es ist auch schwierig, sie einzuschätzen. Dafür ist der Vergleich mit einer Vielzahl ähnlich gelagerter Fälle hilfreich. Ein Kreditsachbearbeiter kann diesen Vergleich aus seiner eigenen Erfahrung ableiten, und er kann seine Einschätzung mit anderen austauschen und sich an deren Erfahrung und Urteil orientieren. Dies spricht dafür, die Entscheidungen in einem Komitee zu treffen, in dem die anstehenden Fälle vor einer Gruppe von Kreditsachbearbeitern vorgestellt und vertreten werden müssen.

5. Kreditbemessung: Die Rückzahlungsfähigkeit hängt davon ab, wie Kredite bemessen werden. Bei so genannten *micro loans* empfiehlt es sich, zumindest unter dem Gesichtspunkt der Abschätzbarkeit des Kreditrisikos, Kredite so zu bemessen, dass die Rückzahlung auch dann möglich ist, wenn sich die erhofften Einkommenssteigerungen durch den Kredit nicht realisieren und zusätzlich noch weitere ungünstige Umstände einstellen.

6. Kreditkonditionen: Kurze Intervalle zwischen den vereinbarten Zahlungsterminen erlauben es, aus dem Zahlungsverhalten der Kreditnehmer Rückschlüsse auf ihre Situation und deren eventuelle Veränderung zu ziehen. Wo dies in Betracht kommt, ist es sinnvoll, Kunden dazu zu verpflichten, ihr Konto bei der kreditgebenden Institution zu führen.

7. Aktives *monitoring*: Schließlich ist bei der Beurteilung der Kreditfähigkeit auch einzubeziehen, dass ein Kreditsachbearbeiter nicht passiv abwarten muss, ob ein Kredit ausfällt oder nicht. Er sollte – und kann - Kreditnehmer, die in Zahlungsverzug geraten, mahnen, besuchen und zur Rückzahlung drängen und dadurch möglicherweise das Ausfallrisiko mindern.

8. Anreize zur Informationsaufdeckung: Adverse Selektion ist nicht nur eine Folge fehlender Information auf der Seite der Kreditgeber, sondern auch von fehlender Bereitschaft potenzieller Kreditnehmer, verlässliche Information aufzudecken. Eine MFI kann Anreize zur Offenlegung geben. Sie kann erkennen lassen, dass Fehlinformationen, sobald sie aufgedeckt werden,

"bestraft" werden, indem solche Kreditnehmer in Zukunft vom Kreditzugang ausgeschlossen werden. Die berechnete Erwartung, bei einer fairen und offenen Information auch später Kredite zu bekommen, ersetzt den – im Einperiodenmodell von Stiglitz/Weiss allein "rationalen", allein wirksamen und allein erfassbaren – kurzfristigen Anreiz zur Fehlinformation durch einen eher langfristig orientierten Anreiz, die eigene Glaubwürdigkeit zu etablieren.

Im Modell von Stiglitz/Weiss ist der Informationsstand der Bank ein Datum. Es gibt keine Kreditsachbearbeiter, die Wege suchen und finden, die unterschiedliche Kreditfähigkeit scheinbar gleichartiger Kreditnachfrager zu erfassen. Wenn dies in der Realität geschieht, bedeutet das in der Sprache des Modells: der Erwartungswert und die Streuung der Rückzahlungen sind zumindest der Größenordnung nach *doch* weitgehend abschätzbar. Gute MFI haben deshalb auch Säumigkeitsraten, die nicht über 3 % liegen.¹⁰ Die einschlägige *best practice* lässt vermuten, dass im Modell von Stiglitz/Weiss adverse Selektion als Grund für Kreditrationierung insofern überschätzt wird, als die Lösung oder Milderung des Problems zwar Anstrengungen erfordert, mit ihr jedoch möglich ist.

b) Zahlungswilligkeit und moral hazard

Gerade arme Kreditnehmer haben viele wirklich dringende Verwendungen von Geld. Damit besteht ein Anreiz, einen ausgezahlten Kredit nicht zurückzuzahlen. Wie können Rückzahlungsanreize geschaffen werden? Hier bieten sich viele Möglichkeiten an, die von erfolgreichen MFI auch genutzt werden. Wer einen Kredit nicht zurückzahlt, erzielt damit zwar zunächst einen Vorteil. Dem stehen allerdings auch Nachteile gegenüber, und diese Nachteile sind gestaltbar. Ein durchaus traditioneller, praktisch aber schwer realisierbarer Weg ist die Kreditbesicherung. In Industrieländern dient sie, zumindest nach gängigen Vorstellungen, eher dazu, den Verlust des Kreditgebers im Falle eines Ausfalls zu begrenzen. In einem Entwicklungsland steht diese Funktion von Kreditsicherheiten nicht im Vordergrund. Eher dienen Kreditsicherheiten dazu, dem Kreditnehmer einen Schaden zuzufügen, wenn er willkürlich die Rückzahlung umgeht. Kreditsicherheiten sind *hostages to support exchange and cooperation* im Sinne von O.E. Williamson,¹¹ und entsprechend ist eine rationale Besicherungspolitik anzulegen. Dem zweifellos gegebenen Anreiz, einen gewährten Kredit nicht zurückzuzahlen, kann auch dadurch entgegen gewirkt werden, dass eine MFI die jeweils gegebenen rechtlichen Möglichkeiten zur Krediteintreibung nutzt. Entscheidend ist auch hier weniger der "Ertrag" der Verwertungsaktionen als vielmehr der Verhalten steuernde Effekt.

¹⁰ Vgl. Richardson, 2000.

¹¹ Vgl. Williamson, 1985, S.163 ff

Nur wenn diese Politik der MFI den Kreditnehmern auch deutlich gemacht wird, kann deren Entscheidung beeinflusst werden. All dies stärkt die kurzfristigen Anreize zur Rückzahlung und schwächt die zum *wilful default*.

Kurzfristige Anreize zur Nicht-Rückzahlung können durch langfristige Anreize zur Rückzahlung überkompensiert werden, indem "treue" und ehrliche Kreditnehmer mit Vorteilen bei zukünftigen Kreditanträgen belohnt werden. Der wichtigste dieser Vorteile besteht darin, dass sie überhaupt mit weiteren Krediten rechnen können. Dies ist aber nur dann ein anreizwirksames "Versprechen", wenn die betreffende Institution auch in Zukunft noch besteht und sich auch noch an den Kreditnehmer "erinnert". Sie muss dazu als Finanzinstitution stabil sein, und sie braucht eine geeignete Dokumentation, und beides muss für die Kunden erkennbar sein. Die Logik der Kreditvergabe hat somit gravierende Konsequenzen für die "Unternehmensstrategie" der betreffenden MFI: Sie muss als Institution erkennbar stabil sein.

In der Literatur wird seit langem argumentiert, dass die "Bewährungs-Chance" allein ausreicht, um eine Kreditrückzahlung zu sichern. Dies ist nicht korrekt, es geht zu weit. Aber der ökonomische Wert des Kreditzugangs in der Zukunft entspricht ökonomisch einer partiellen Kreditsicherheit, und somit ist sein eventueller Verlust ein Gegengewicht gegen den kurzfristigen Anreiz zur Nicht-Rückzahlung. Bei plausiblen Datenkonstellationen für Zeitpräferenzen und Zinssätze lässt sich der Barwert des zukünftigen Kreditzugangs als etwa halb so hoch errechnen wie der ökonomische Vorteil der intendierten Nicht-Rückzahlung.¹²

Der Vorteil des späteren Kreditzugangs kann dadurch verstärkt werden, dass *repeat borrowers* bei ihrer MFI als bewährte Kunden bessere Konditionen bekommen. Sie können mit höheren Kreditsummen, längeren Laufzeiten und niedrigeren Zinsen zusätzlich belohnt werden.

Daneben gibt es weitere Mechanismen, die auf sozialen Beziehungen beruhen. Eine MFI kann sich so verhalten, dass eine Nicht-Rückzahlung an sie als sozial unproblematisch oder sogar als ein gerechtfertigter "Akt des politischen Widerstandes" erscheint. Sie kann sich aber auch so verhalten, dass sie als eine sozial wichtige Institution, als "Freund und Helfer" angesehen wird, den man nicht hintergeht. Aus diesem Grund ist es auch wichtig, dass ein Kreditnehmer "seinen" Kreditsachbearbeiter hat, den er kennt und dem er letztlich den für ihn wertvollen Kredit verdankt. Zumindest ihm wird er nicht schaden wollen. Ist dessen Einkommen von der Kreditrückzahlung abhängig, d.h. ist er ökonomisch negativ von einer Zahlungsverweigerung seines Kunden betroffen, wird er auf diesen sozialen Druck ausüben, sowohl im direkten Gespräch als auch indirekt, indem er sich bei seinen anderen Kunden über

das unkooperative Verhalten beschwert. Da und wenn diese anderen Kunden die Bank als "ihre" Bank ansehen,¹³ von deren Dienstleistungen sie so lange und in dem Ausmaß profitieren, wie die Bank besteht und ihnen günstige Konditionen anbietet, welche – das wissen auch Kleinkreditnehmer – sich durch solch unkooperatives Verhalten tendenziell verschlechtern, wird die Zahlungsweigerung sozial nicht honoriert, sondern sanktioniert. Diese Sanktionen entsprechen Kosten der Zahlungsweigerung im Kalkül des Kreditnehmers. Je höher diese Kosten sind, umso weniger wahrscheinlich ist eine Zahlungsverweigerung.

Sowohl der Wert der zukünftigen Kreditbeziehung als auch der Image-Schaden bilden zusammen eine "Quasi-Sicherheit", die der Kreditnehmer bei einer Zahlungsweigerung einbüßt. Während dingliche Kreditsicherheiten im Stiglitz-Weiss-Modell das Informationsproblem nicht lösen, solange sie nicht die volle Kredithöhe abdecken – auch höhere Sicherheiten entsprechen wie höhere Zinsen zusätzlichen Kosten, die zu steigender Risikobereitschaft des Kreditnehmers führen – ist diese Quasi-Sicherheit nicht Teil der für die Investitionsentscheidung relevanten Kreditkonditionen. Da sie verloren geht, wenn der Kredit nicht zurückgezahlt wird, wirkt eine Erhöhung der Quasi-Sicherheiten als Anreiz für den Kreditnehmer, das Risiko seiner Investition zu verringern, statt es zu erhöhen.

4. Anreizprobleme auf der Ebene der MFI

Behörden, Unternehmen und ähnliche Institutionen stellen komplexe Organisationen dar. Sie sind damit zugleich komplexe Anreizsysteme, die – mehr oder minder erfolgreich – ihre Teileinheiten und ihre einzelnen Mitarbeiter dazu bringen, sich so zu verhalten, dass die Ziele der Institution möglichst gut erreicht werden. Eine solche Institution unterscheidet sich von einem Markt dadurch, dass sie vielfältige, aber in der Regel schwächere Anreize bietet. Dies impliziert freilich nicht, dass in Unternehmen und ähnlichen Institutionen nicht auch markt-mäßige Anreize zur Verhaltenssteuerung eingesetzt werden könnten.

In der organisationstheoretischen Literatur, die sich auf die Principal-Agent-Theorie stützt, werden die Anreizprobleme innerhalb von Organisationen vor allem darin gesehen, dass die Information über die Qualifikation potentieller Mitarbeiter asymmetrisch verteilt ist, dass der Arbeitseinsatz von Mitarbeitern nicht ausreichend beobachtbar ist und dass diese Anstren-

¹² Vgl. Tschach, 2001.

¹³ Die Kunden werden die Bank allerdings nur dann als "ihre" Bank ansehen, wenn diese ihre Geschäftsfelder im wesentlichen auf die Zielgruppe konzentriert. Dies spricht für deutlich spezialisierte, zielgruppenorientierte Banken und gegen einen *downscaling approach* kommerzieller Banken.

gungen vermeiden wollen und Entscheidungsspielräume nutzen, um eigene Ziele zu verfolgen.¹⁴

Die charakteristische Sachaufgabe oder Hauptaktivität von MFI ist die Klein- und Kleinstkreditvergabe. Sie erfordert spezifische Ressourcen und Kompetenzen. Außerdem muss eine MFI geleitet werden. Sowohl bei der Kreditvergabe als auch bei der Unternehmensführung sind Informationen erforderlich, die schwer zu übertragen sind, in beiden Bereichen ist der wirkliche Arbeitseinsatz schwer zu beobachten, und die Richtigkeit der getroffenen Entscheidungen ist oft nicht einfach zu beurteilen. Schließlich arbeiten MFI fast immer in einem schwierigen Umfeld.¹⁵

Wir diskutieren im folgenden, welche Implikationen diese Faktoren für die Anreizsysteme für Sachbearbeiter im Kreditbereich und für das Führungspersonal hat. Im Vordergrund steht wie im vorigen Abschnitt die Frage, wie kurzfristige Anreize verändert und kurzfristige negative durch langfristige positive Anreize substituiert werden können.

a) *Anreizsysteme im Kleinkreditbereich*

Die Leistungsanforderungen an das Personal, das für die Kreditvergabe zuständig ist, sind relativ präzise beschreibbar. Kreditsachbearbeiter sollen Kredite vergeben, die für die MFI vorteilhaft sind. Dies bedeutet im einzelnen: Sie sollen ein großes Kreditportefeuille aufbauen, denn das Kreditvolumen ist in den meisten Fällen die wichtigste finanzielle Erfolgsquelle für eine MFI. Sie sollen viele kleine Kredite an eher schwierige Kundengruppen wie z.B. Kleinstunternehmerinnen vergeben, denn dies entspricht ihrem entwicklungspolitischen Auftrag und dem Interesse wichtiger Investoren und *donors* und erleichtert so die Refinanzierung und die finanzielle Unterstützung im Rahmen der *technical assistance*. Sie sollen Kredite vergeben, die auch zurückgezahlt werden, denn Kreditausfälle belasten das finanzielle Ergebnis, kosten Arbeit und schaden dem Ansehen der Institution. Außerdem sollen sie sich aber auch innerhalb ihres Arbeitsumfeldes kooperativ verhalten und Kollegen bei Bedarf unterstützen, aktiv in Kreditkomitees mitarbeiten und dazu beitragen, dass die MFI in einem guten Ansehen bei ihren Kunden steht.

¹⁴ Vgl. insbesondere Jensen-Meckling, 1974.

¹⁵ Typischerweise ist das Umfeld durch ein eher schwach entwickeltes Rechtssystem, eine wenig effiziente Bankenaufsicht und starke politische Einflüsse charakterisiert. Oft ist der Wettbewerb in dem relevanten Kreditmarkt durch lokale Banken zwar nicht ausgeprägt, es gibt aber häufig eine starke Konkurrenz durch nicht kommerziell ausgerichtete Kreditprogramme, die von internationalen Hilfsprogrammen strukturell subventioniert werden.

Außer in Sonderfällen werden Kreditentscheidungen nicht von einzelnen *loan officers*, sondern in einem Kreditkomitee getroffen, aber der einzelne Kreditsachbearbeiter ist bezüglich seiner eigenen Kunden wesentlich besser informiert als alle anderen Personen in der Organisation. Damit fällt ihm eine Schlüsselrolle zu. Er macht einen Vorschlag, den die Gruppe annimmt oder ablehnt. Für alle Entscheidungen, die die Anbahnung von Kreditbeziehungen und das *monitoring* und die Eintreibung betreffen, ist er weitgehend allein zuständig.¹⁶ Wie sehr sich Kreditsachbearbeiter bei der Erfüllung ihrer Aufgaben anstrengen und ob sie richtige Entscheidungen treffen, ist nur sehr bedingt beobachtbar und zeitnah kontrollierbar.

Nicht der Arbeitseinsatz, aber die Leistung der Kreditsachbearbeiter ist weitgehend quantitativ erfassbar. Die "*Performance*-Dimensionen" Kreditbestand, Kreditvergabe und Größenverteilung der gewährten Kredite und Rückzahlungsquoten eignen sich zu einer genauen und zeitnahen Erfassung, wenn die Zuordnung von Krediten bzw. Kunden zu Kreditsachbearbeitern einfach, transparent und im Zeitablauf stabil ist. Dies legt es nahe, die Entlohnung von Kreditsachbearbeitern auch erfolgsabhängig zu gestalten. In zahlreichen modernen MFIs gibt es solche *loan officer incentive schemes*. Die Kreditsachbearbeiter erhalten neben einem Grundgehalt eine Prämie, die von Parametern der *Performance*-Dimensionen abhängig gemacht werden, wobei sich die Gewichtung aus der jeweiligen Zielsetzung der betreffenden Institution ableitet. Eine kürzlich durchgeführte informelle Umfrage unter Projektleitern von *Microfinance*-Projekten bestätigt, dass finanzielle Anreize für Kreditsachbearbeiter verhaltenssteuernd wirken.¹⁷

Weil jeder Kreditsachbearbeiter eine finanzielle Mindestsicherung braucht und weil der Erfolg nicht nur von seiner eigenen Anstrengung abhängig ist, muss das Grundgehalt im Notfall für seinen Lebensunterhalt ausreichen. In der Praxis beträgt es etwa 50% des durchschnittlichen Gesamteinkommens. Das Gesamteinkommen sollte so bemessen werden, dass es für gute Kreditsachbearbeiter nicht attraktiv ist, abzuwandern, denn eine geringe Fluktuation

¹⁶ Eine andere Organisation der Zuständigkeiten im Kleinkreditbereich würde den Besonderheiten und Anforderungen dieses *business* nicht gerecht. Sie würde Entscheidungen zu sehr verzögern und zu bürokratisch machen. Es liegt beinahe auf der Hand, welche Implikationen sich daraus ergeben. Ein Kreditkunde hat "seinen" Kreditsachbearbeiter, und ein Kreditsachbearbeiter hat "seine" Kunden. Damit hat er einen beträchtlichen Entscheidungsspielraum, der nur durch eine generelle Kontrolle durch Gruppenleiter o.ä. und nur teilweise beschränkt ist. Der Kreditsachbearbeiter braucht verlässliche und zeitnahe Informationen über das Rückzahlungsverhalten seiner Kunden. Die MFI muss ihm diese Informationen zur Verfügung stellen, und sie braucht ein dafür geeignetes Informationssystem.

¹⁷ Vgl. dazu ausführlicher Holtmann (2002).

erlaubt es, in der Institution Informationen über einzelne Kunden und über die gesamte Kundschaft zu sammeln, die die Kreditentscheidungen im Zeitablauf verbessern.¹⁸

Eine erfolgsabhängige Entlohnung kann allerdings nicht das einzige Instrument der Verhaltenssteuerung sein. Mindestens drei andere müssen hinzu kommen. Direkte Kontrollen sind ebenfalls nötig, auch wenn sie nur unvollkommen wirken. Eine MFI muss sich auch um die intrinsische Motivation ihrer Mitarbeiter bemühen. Wie andere Mitarbeiter auch, müssen die Kreditsachbearbeiter sich mit ihrer Institution so sehr solidarisieren und identifizieren können, dass dies ihr Verhalten positiv beeinflusst. Dies erfordert natürlich, dass sich die Institution für die Identifikation eignet; sie muss sich gegenüber Kunden und Mitarbeitern entsprechend verhalten und dies auch erkennbar machen. Die letzte hier zu nennende Komponente des Anreizsystems sind Beschäftigungsgarantien und Aufstiegschancen. Gerade diejenigen Leistungsdimensionen, die nicht in Prämien ihren Niederschlag finden (z.B. das kooperative Verhalten unter Kollegen), können belohnt und dadurch auch hervorgerufen werden, dass Mitarbeitern glaubhaft eine langfristige Beschäftigung und Aufstiegsmöglichkeiten in Aussicht gestellt werden. Eine MFI, die nicht kostendeckend arbeitet, kann keine glaubwürdigen impliziten Versprechen einer langfristigen Beschäftigung geben, weil sie nicht langfristig existieren wird, und eine, die nicht wächst, kann kaum Aufstiegschancen bieten. Welche Implikationen dies für die Frage der *governance and ownership* und der Gesamtstrategie einer MFI hat, werden wir unten diskutieren.¹⁹

b) Anreizsysteme für Führungskräfte

MFI's verfolgen mehrere Ziele zugleich: Sie sollen sozial relevante Entwicklungseffekte auslösen, finanziellen Erfolg haben und zum Aufbau des lokalen Finanzsystems beitragen, indem sie selbst zu stabilen und leistungsfähigen Institutionen werden. Zugleich haben Personen in Führungspositionen eigene Ziele wie *shirking* und *consumption on the job*. Die Komplexität der Zielfunktion der Institutionen bietet besonders "gute" Voraussetzungen dafür, individuelle Ziele auf Kosten der Institution zu verfolgen, ohne dass dies leicht kontrolliert werden könnte.

¹⁸ Dies ist auch der Grund, warum Gruppenkredite problematisch sind und warum wir sie hier nicht weiter behandeln, siehe dazu Schmidt/Zeitinger, 1998.

¹⁹ Es sei hier nur darauf hingewiesen, dass eine MFI gerade die Qualitäten wie Verlässlichkeit, Überblick und Kreativität, die in den Prämienformeln für Kreditsachbearbeiter nicht erfasst und auch nicht erfassbar sind, für die Besetzung von anderen Positionen und speziell von Führungspositionen sehr hoch schätzen sollte.

Führungskräfte von MFI haben ein *multi-task*-Problem.²⁰ Wie stark der finanzielle Anreiz hinsichtlich einer einzelnen Zieldimension oder Aufgabe sinnvollerweise sein kann, hängt davon ab, wie eng der Zusammenhang zwischen Anstrengung und Zielerreichung in dieser Dimension ist. Je enger die Beziehung und je besser messbar die Zielerreichung ist, um so stärker können am Ergebnis orientierte finanzielle Anreize sein. Die Erreichung der Oberziele ist bei einer MFI allerdings fast immer schwer zu quantifizieren, und oft ist der Zusammenhang zwischen individueller Anstrengung der Mitarbeiter auf Führungspositionen und dem Ergebnis ihrer Bemühungen viel zu lose, als dass sich eine Formel für eine leistungsabhängige Entlohnung finden ließe und eine ergebnisabhängige Entlohnung sich als Lösung des Steuerungsproblems anbieten würde. Am ehesten "objektiv" messbar erscheint noch der kurzfristige finanzielle Erfolg.

Wenn mehrere Ziele zugleich verfolgt werden sollen, gilt das *equal compensation principle*: Für keine einzelne Zieldimension darf der Anreiz stärker gesetzt werden als für diejenige, bei der der optimale Anreiz am schwächsten ist. Daraus folgt unmittelbar, dass eine Entlohnung anhand des finanziellen Ziels –wie auch immer dieser genau definiert sein mag– kaum mehr als eine psychologische und symbolische Bedeutung haben kann, weil sonst die anderen Ziele nicht mit der nötigen Entschiedenheit verfolgt werden.

Für Führungskräfte kommt neben einer wesentlich höheren Grundentlohnung prinzipiell ein Bonus als finanzieller Anreiz in Betracht. Im Gegensatz zu einer Prämie, die weitgehend mechanisch von der Ausprägung messbarer Ergebnisse abhängig ist, wird ein Bonus diskretionär festgelegt. Er kann daher auch zeitverzögert, abhängig von schwer messbaren Leistungen, von Anstrengungen und anderen *inputs* bemessen werden. Dies setzt allerdings voraus, dass es eine Instanz gibt, die die Bonusbemessung übernimmt und die damit verbundenen Konflikte in Kauf zu nehmen bereit ist.

Ein Bonus als Entlohnung für die "Gesamtleistung" ist aber auch kein Allheilmittel. Deshalb sind auch und gerade für Führungspositionen die intrinsische Motivation über die Identifikation mit "ihrer" MFI und deren sozialer und wirtschaftlicher Rolle, Arbeitszufriedenheit, Arbeitsplatzsicherheit und Aufstiegsmöglichkeiten besonders interessant. Wenn eine MFI mit anderen Institutionen eng verbunden ist, erweitert sich der Kreis der Möglichkeiten, Verhalten durch Aufstiegsmöglichkeiten zu steuern. So könnte zum Beispiel die Perspektive, in eine regionale Entwicklungsbank oder in ein internationales *Consulting*-Unternehmen "aufzusteigen" einen leitenden Mitarbeiter in einer lokalen MFI durchaus dazu motivieren, sich weitgehend so zu verhalten, wie es der komplexen Zielsetzung seiner Institution entspricht. Nicht

²⁰ Vgl. zum folgenden Milgrom/Roberts (1991) and Milgrom/Roberts (1992), p. 228-232.

zuletzt spielen Kontrollen hier eine Rolle. Sie können von anderen wie Vorgesetzten oder einem *Board*/Aufsichtsrat ausgeübt werden oder auch als *peer monitoring* im Sinne von Fama (1980).

Die für Kreditsachbearbeiter einerseits und Führungskräfte andererseits maßgeblichen Anreize kurzfristiger Art sind aus der Sicht der Institutionen eher negativ. Sie zielen auf geringe Anstrengungen und kurzfristige Vorteile der Mitarbeiter, die für die Institution abträglich sind. Die Kunst, diese Anreize "umzupolen" und kurzfristige negative, auf nicht-kooperatives Verhalten gerichtete Anreize durch kurzfristige positive und langfristige positive Anreize zu ersetzen, stellt eine der schwierigsten Aufgaben beim Aufbau einer MFI dar. Sie fügt sich inhaltlich in den generellen *agency*-theoretischen Rahmen ein, in dem auch das Stiglitz-Weiss-Modell steht. Eine spezifischere Einbindung in das Stiglitz-Weiss-Modell wäre im Prinzip möglich, die gezahlten Löhne entsprächen hierbei der Kreditsumme, der Wert der Arbeitsleistung den Zins- und Tilgungszahlungen. Eine formale, modelltheoretische Analyse würde allerdings beträchtliche Modifikationen des Modells erfordern und soll hier nicht diskutiert werden.

5. Anreizprobleme bei den Initiatoren und Eigentümern einer MFI

Anreizprobleme gibt es nicht nur bei der Kreditvergabe und der Unternehmensführung von MFI, sondern auch im Verhältnis zwischen den Eigentümern, den Förderern und Sponsoren und der Führung einer MFI. Man kann dies auch die Ebene von *governance and ownership* nennen. Dabei geht es um die Frage, wovon es abhängt, dass eine zielgruppenorientierte und wirtschaftlich erfolgreiche Institution in einem Entwicklungs- oder Transformationsland überhaupt entsteht und dass sie, wenn sie zustande gekommen ist, auch die erwünschten Merkmale beibehält. Zu diesen Merkmalen gehören nicht nur eine umfassend definierte Zielgruppenerreichung (*outreach*) und finanzielle Überlebensfähigkeit (*sustainability*), sondern auch die Fähigkeit und Bereitschaft, sich als Institution fortzuentwickeln, um mehr Kunden mit besseren Leistungen dauerhaft zu versorgen.

Von Ausnahmen abgesehen, entstehen MFI nicht von selbst oder aufgrund lokaler Initiativen, die es allenfalls vom Ausland her zu unterstützen gilt. Sie sind typischerweise Kreationen der Entwicklungshilfe und somit Projekte. Das wirft die Frage auf, welche Akteure dabei eine Rolle spielen, welche Ziele sie jeweils für sich verfolgen, welche Anreize ihr Verhalten prägen, wie sie zusammenarbeiten und wie die Anreize beeinflusst und gestaltet und die Zusammenarbeit verbessert werden können.

Ein *financial institution building*-Projekt sollte nach bisherigen Vorstellungen und bisheriger Praxis etwa so ablaufen: Eine Entwicklungshilfeorganisation (im folgenden EHO), die in

einem bestimmten Land die Errichtung einer MFI fördern will, sucht und findet eine lokale Partnerinstitution oder zumindest lokale Partnerpersonen und beauftragt einen *technical implementor* (im folgenden TI) damit, die MFI aufzubauen. Oft, aber durchaus nicht immer, ist der TI ein auf diesem Gebiet spezialisiertes Beratungsunternehmen. Die Institution wird von dem TI in Abstimmung mit dem lokalen Partner im Auftrag der EHO aufgebaut und dann schrittweise oder in einem einmaligen Akt an den oder die lokalen Partner übergeben, die sie im Sinne des gemeinsamen Vorhabens weiterführen.

Wir beginnen die Diskussion mit der Analyse einer idealisierten Beziehung zwischen dem Auftraggeber und dem Auftragnehmer beim Aufbau einer MFI. Dann betrachten wir die Rolle lokaler Partner, um schließlich die komplexen Beziehungen zwischen den verschiedenen in ein modernes *Microfinance*-Projekt, d.h. den Aufbau einer formellen MFI, involvierten Parteien zu diskutieren.

a) Anreiz- und Kooperationsprobleme zwischen Entwicklungshilfeorganisationen und "institution builders"

Schon in der ersten Phase des Projektablaufs trifft man auf alle bekannten Informations- und Anreizprobleme: Die Information über die Eignung des TI zur Durchführung des Auftrags ist asymmetrisch verteilt. Potentielle *institution builders* haben ein Interesse daran, als TI qualifiziert zu erscheinen, auch wenn sie es nicht sind: Es kann zu *adverse selection* kommen. Außerdem ist die Aufgabe, eine finanziell tragfähige und zielgruppenorientierte MFI aufzubauen, inhärent schwierig, die geforderte Leistung ist nicht genau festlegbar, und die Chancen auf einen Erfolg erscheinen gering. Wer einen Auftrag bekommen hat, unterliegt dem Anreiz, seinen Arbeitseinsatz (oder die Personalkosten) gering zu halten; und er hat gute Möglichkeiten, sich im Falle eines Misserfolgs auf die schwierigen Bedingungen des Einzelfalls herauszureden: Es kann zu *moral hazard* kommen.

Um diese Probleme zu entschärfen, können die Anreize zu wahrheitsgemäßer Selbstdarstellung und Berichterstattung durch den Auftraggeber vor Vertragsabschluss durch die Gestaltung des Ausschreibungsverfahrens verstärkt werden, und die Informationsasymmetrie nach Vertragsabschluss lässt sich durch die Festlegung überprüfbarer Zwischenziele, die im Projekt erreicht werden sollen, in den *terms of reference* und durch Kontrollen verringern. Allerdings bedeutet dies nicht, dass die negativen Anreize vollständig durch positive Anreize ersetzt bzw. die *agency costs* völlig beseitigt werden könnten. Kontrollen sind teuer und im Ergebnis nicht immer verlässlich, und es ist selten möglich, überprüfbare Zwischenziele genau so zu vereinbaren, dass es dem Projektablauf am dienlichsten ist, wenn sich der Auftragnehmer vor allem darum bemüht, die vom Auftraggeber vorgegebenen Zwischenziele zu erreichen.

In der Praxis beobachtet man deshalb auch eine andere Grundstruktur der Beziehungen zwischen EHO und den TI: Die Beziehungen werden eher langfristig gestaltet. Die Auftragnehmer haben damit einen Anreiz, sich durch gute Leistungen zu bewähren, um bei weiteren Auftragsvergaben bessere Ausgangspositionen zu erwerben. Sie versuchen, Reputation aufzubauen – genau wie lokale Kleinkreditnehmer oder Mitarbeiter in einer MFI. Dieser Mechanismus hat den großen Vorteil, dass er auch zeitverzögert erkennbare Erfolge oder Misserfolge in die Anreizstruktur einbauen kann. Doch er hat auch Nachteile. Er schafft Abhängigkeiten, die beide Seiten auszunutzen versuchen können. Ein Auftragnehmer kann eine Situation herbeiführen, in der ein Anschlussauftrag nötig erscheint, ohne es wirklich zu sein, und in der nur er als Auftragnehmer in Betracht kommt. Umgekehrt kann ein Auftraggeber versuchen, sich den ökonomischen Wert des aufgebauten beziehungs- und projektspezifischen (Human-) Kapitals des TI anzueignen. Es kann von beiden Seiten zum *hold-up* kommen, die Kooperationsbeziehung ist "prekär".²¹ Diese Gefahr verringert sich, wenn es gelingt, aus einer wiederholten Geschäftsbeziehung eine Partnerschaft mit regem Informationsaustausch und Vertrauen und erprobten Möglichkeiten der Konfliktlösung zu machen. Dies könnte aber von Auftraggebern als Gefährdung ihrer Wahlfreiheit bei der Auftragsvergabe angesehen werden, und möglicherweise sehen die Vorgesetzten derer, die in einer EHO regelmäßige und dauerhafte Geschäftsbeziehungen mit bestimmten Auftragnehmern zu Partnerschaften weiterentwickeln, nur Kumpanei statt des ökonomisch rationalen Versuchs, die *Agency*-Kosten einer sachlich gebotenen dauerhaften Kooperation zu beschränken. Auch hier führt asymmetrische Informationsverteilung dazu, dass Kooperation nur schwer von Filz unterschieden werden kann, der letztlich zu Lasten derer geht, die man als die eigentlichen "Prinzipale" ansehen könnte: die Zielgruppe in den betroffenen Entwicklungs- oder Transformationsländern und die Steuerzahler im betroffenen Industrieland.

Will man diese Zusammenhänge auf das Stiglitz-Weiss-Modell übertragen, so führen *adverse selection* und *moral hazard* nicht, wie bei einer Kreditbeziehung, zu einer größeren Streuung, sondern zu einem geringeren bzw. negativen Erwartungswert der Erträge. Daher sind Geschäftsbeziehungen zu einem TI für die EHO solange nicht vorteilhaft, solange dieser nicht bereit ist, Reputation, d.h. *quasi-collateral* aufzubauen. Übt jedoch die EHO ihre *hold-up*-Option aus, entspricht dies im Modell einem Eintreiben der Kreditsicherheit, obwohl der Kredit zurückgezahlt wurde. Auf Grundlage dieser Befürchtung wird der TI nur geringe Investitionen für den Aufbau von Reputation verwenden, und die EHOs sind – in der Praxis durchaus beobachtbar – bei ihrer Auswahl auf wenige TI mit relativ geringer Reputation beschränkt.

²¹ Vgl. zum Konzept des "hold-up" Klein/Crawford/Alchian (1978).

b) Anreiz- und Kooperationsprobleme im Verhältnis zu lokalen Partnern

Im idealtypischen Projektablauf ist die zweite Phase die des Übergangs der Kontrolle über die aus dem Projekt hervorgegangene MFI an den oder die meist vorweg bekannten und in die erste Phase schon involvierten lokalen Partner. Ein solcher Übergang gilt allgemein als politisch erwünscht. Aus der Sicht derjenigen Personen, denen ein solches Projekt letztlich nützen soll, ist die Erfahrung mit der Übertragung der Kontrolle an lokale Partner allerdings selten positiv. Dies ist nicht verwunderlich, denn diejenigen Personen, denen im Zuge einer Projektübergabe die Macht zufällt, sind zumindest im Normalfall nicht die entwicklungspolitisch wirklich gemeinte Zielgruppe.

Der typische Projektverlauf mit seinen endogenen Anreizproblemen lässt sich am besten an den sogenannten *Upgrading*-Projekten darstellen. Im Zuge des *upgrading* wird eine existierende Institution wie z.B. eine lokale Kredit vergebende Nichtregierungsorganisation (NRO) zuerst ausgebaut und gestärkt und danach in eine formelle Finanzinstitution umgewandelt. In solchen Organisationen gibt es meist jemanden (oder eine Gruppe von Personen), dem die Institution im wirtschaftlichen und psychologischen Sinne "gehört". Sie haben Entscheidungsrechte und bewerten diese in aller Regel positiv, was sich durchaus mit der Absicht, sozial verantwortlich zu handeln und anderen zu helfen, verbinden lässt. Der Kürze zuliebe nennen wir diese Person(en) den oder die Gründer. Faktisch werden das Projekt bzw. die daraus entstandene Institution fast immer an diese Gründer übergeben.

Wenn der erste Teil eines *Upgrading*-Projekts, die Stärkung der Partnerinstitution, erfolgreich ist, hat dies in der Regel negative Auswirkungen auf die Erfolgsaussichten des zweiten Teils. Vor der ersten Phase, solange die lokale Institution klein und ökonomisch unattraktiv ist, werden die Gründer vermutlich gern zustimmen, dass ihre Institution mit ausländischer Hilfe erst ausgebaut und später rechtlich und organisatorisch umgestaltet und umgewandelt wird, auch wenn sie dadurch einen Teil des in der ersten Phase gewonnenen Einflusses, Prestiges und Einkommens wieder einbüßen, zum Beispiel weil ihnen die von der Aufsichtsbehörde geforderte fachliche Kompetenz zur Führung einer Bank fehlt. Ist der erste Schritt jedoch getan, ändert sich die Lage für die Gründer. Dann haben sie durch den zweiten Schritt plötzlich viel zu verlieren, oft viel mehr, als sie für diese Situation erwartet hatten. Daraus entstehen Anreize, sich so zu verhalten, dass es zu dem zweiten Schritt nicht kommt, und die Möglichkeiten, diesen Anreizen zu folgen, sind beträchtlich, insbesondere, da den EHO typischerweise die nötige Konfliktbereitschaft fehlt. Die Folge ist eine geradezu typische Stagnation der geförderten Institutionen – zum Glück oft eine Stagnation auf höherem Niveau.

Bei einer Übertragung auf das Stiglitz-Weiss-Modell entspräche die erste Phase, d.h. der Gewinn an Einfluss, Prestige und Einkommen des Gründers, der Kreditauszahlung. Die zweite Phase, d.h. sein Einverständnis zu kooperativem Verhalten, entspräche der Kreditrückzahlung, die jedoch aufgrund des fehlenden Sanktionspotenzials faktisch freiwillig zu erfolgen hätte, eine Situation, auf die sich eine Bank niemals einlassen würde.

c) Donors as Owners?

Wem gehören MFI, die mit ausländischer Unterstützung aufgebaut worden sind? Die Frage kann nicht formaljuristisch beantwortet werden. Angestammte Eigentumsrechte wie die von Gründern sind kein ausreichender Grund, warum sie solche Rechte auch später haben sollten, nachdem "ihre" Institution von Grund auf verändert worden und dadurch auch viel wertvoller geworden ist. Die Tatsache, dass meist die EHO den überwiegenden Teil zur Ausstattung der MFI beigetragen haben, lässt eher sie als Eigentümer in Betracht kommen. Doch auch dies ist ein zu formales Argument. Viele MFI sind faktisch oder rechtlich NRO oder *non-profit*-Organisationen, die ohnehin keine klar definierten Eigentümer haben. Faktisch liegt gerade in diesen Fällen die Herrschaft über die MFI bei denen, die sie leiten, also den Managern. Dies ist nach aller Erfahrung eine problematische Situation. Das Fehlen einer verantwortlichen obersten Führung und einer kompetenten und machtvollen Kontrolle der Manager ist der Hauptgrund, warum viele MFI ihre Potenziale nicht ausreichend nutzen und oft einfach scheitern.

Den Managern von MFI sollten Personen gegenüberstehen, die fachlich und persönlich fähig und motiviert sind, die Institution zu führen und Kontrolle auszuüben. Statt zu fragen, wer Eigentümer ist, empfiehlt es sich daher eher zu fragen, wem bestimmte mit dem Eigentümerstatus typischerweise verbundenen Entscheidungsrechte zugewiesen werden sollten. Der Entstehungsprozess von MFI lässt eine rechtliche Zuweisung und genaue inhaltliche Bestimmung von Eigentumsrechten in aller Regel zu.

Eine ökonomische Determinante, wem die Eigentümerposition zukommen sollte, ist der Status als *residual claimant*²². Bei Finanzinstitutionen, die einen sozialen Förderungsaufrag haben (sollen), sind die eigentlichen *residual claimants* die Angehörigen der sogenannten Zielgruppe. Sie profitieren am meisten davon, wenn "ihre" Institution erfolgreich ist, bzw. ihnen schadet ein Misserfolg am stärksten, wenn und weil sie in diesem Fall den Kreditzugang verlieren.

²² vgl. Fama-Jensen, 1983

Allerdings ist "die Zielgruppe" ein Abstraktum und keine Person, die handeln und Manager kontrollieren könnte. Repräsentationslösungen sind problematisch, weil die Zielgruppe auch Personen einschließt, die erst dann zu Kunden werden können, wenn die MFI ihr Expansionspotenzial ausnutzt. Außerdem fehlt "der Zielgruppe" und oft auch deren Repräsentanten die fachliche Fähigkeit, Geschäftsführer zu kontrollieren. Dies spricht zumindest dagegen, sie allein als Eigentümer zu betrachten und nur ihnen *control rights* einzuräumen.

Eine denkbare Lösung des Problems, wer die Manager kontrollieren und Grundsatzentscheidungen für eine MFI treffen soll, ist ein *board of trustees*. Dagegen spricht allerdings, dass das Interesse oder die Motivation, sich auf eine solche Rolle einzulassen und auch die damit verbundenen Konflikte durchzustehen, schwer sicher zu stellen ist.

Eine andere denkbare Lösung rekuriert auf den Beitrag von EHO, den sogenannten *donors*, zur finanziellen Ausstattung von MFIs. Die EHO, die zur Entstehung einer solchen Institution wesentlich beigetragen haben, können auch insofern als *residual claimants* gelten, als sie am finanziellen und entwicklungspolitischen Erfolg "ihrer" Projekte interessiert sein müssten. Schließlich sollten sie auch zu Leitungs- und Kontrollaufgaben kompetente Mitarbeiter haben. Der von einem der Autoren dieses Beitrags vor Jahren gemachte Vorschlag, *donors* sollten sich als auf Dauer verantwortliche *owners* betrachten und sich entsprechend verhalten, scheint aber an dem gleichen Problem zu scheitern: die dauerhafte Bereitschaft fehlt bzw. sie wird in den entsprechenden EHO nicht honoriert und gefördert. Die uns bekannten *donors* nehmen eine solche Funktion nicht an. Der Zeithorizont dieser Organisationen - und speziell der (organisatorisch determinierte) Zeithorizont der Menschen, die in ihnen Karrieren zu machen beabsichtigen - scheint nicht lang genug zu sein, als dass das kurzfristige Interesse an einem geringen Maß an aufzuwendender Mühe und hinzunehmenden Konflikten durch das langfristige Interesse an der Entwicklung "ihrer" MFI überkompensiert würde.

Dies führt zu einem bedauerlichen Fazit: So wichtig es ist, scheint es doch überaus schwer, Personen oder Institutionen als Eigentümer im funktionalen oder ökonomischen Sinne zu finden, die bereit und fähig wären,

- (1) die Geschäftsführer "ihrer" MFI nicht nur im Hinblick auf deren Routinetätigkeiten zu kontrollieren, sondern auch
- (2) dafür zu sorgen, dass beim faktisch nie endenden Prozess des Institutionenaufbaus die erforderliche Balance zwischen entwicklungspolitischen und finanziellen Zielen, gewahrt bleibt und dies die Stabilität der MFI sichert, und
- (3) die stabile, aber dynamische Entwicklung der Institution gegen die Interessen an Beherrschung und Positionssicherung durchzusetzen.

Das Modell von Stiglitz/Weiss ist auf das hier geschilderte *governance and ownership*-Problem nicht anwendbar, da unterstellt werden müsste, dass die Bank überhaupt kein Interesse an der Kreditrückzahlung hätte.

6. Wechselwirkungen der verschiedenen Anreizprobleme - oder: „Warum so viele Kleinkreditprojekte scheiterten“

Wir haben in den vorangegangenen drei Abschnitten ein allgemeines Muster herauszuarbeiten versucht. Kurzfristig sind die Anreize für diejenigen, die besser informiert sind und deren Verhalten für den Erfolg der Kooperation wesentlich ist, eher negativ, d.h. sie sind so geartet, dass der eigene Vorteil auf Kosten des Vertrags- oder Beziehungspartners maximiert wird und dabei auch ein Schaden der anderen Seite in Kauf genommen wird. Wird dies von dem Gegenüber nicht vorhergesehen, tritt der Schaden ein. Wird es vorhergesehen und kein Weg gefunden, die Anreize zu verändern, kommt es zu der "eigentlich" vorteilhaften Transaktion oder Zusammenarbeit nicht. Dies gilt in sehr ähnlicher Weise für die Beziehungen zwischen einer MFI und ihren Kreditnehmern, zwischen einer MFI und ihren Mitarbeitern und zwischen den verschiedenen Akteuren, von deren Kooperation die Entstehung und Entwicklung einer sozial relevanten und ökonomisch stabilen Finanzinstitution abhängt.

Die Anreize zu nicht-kooperativen Verhalten werden besonders dann deutlich erkennbar und sind wohl auch praktisch besonders dann wirksam, wenn die Art der jeweils betrachteten Beziehung weitgehend "markt- und tauschähnlich" ist: einmalig und ohne persönliche Bindungen.

Es gibt in allen angeführten Zusammenhängen Möglichkeiten, negativen Anreizen positive Anreize zu wahrheitsgemäßer Information und kooperativem Verhalten entgegen zu setzen. Einige Mechanismen zur Verhaltenssteuerung sind auch kurzfristig und insofern den negativen Verhaltensanreizen direkt vergleichbar. Dies gilt beispielsweise für Kreditsicherungen materieller Art und monetäre Anreize zur Steuerung des Verhaltens von Kreditsachbearbeitern. Es würde auch gelten für Erfolgsprämien an *institution builders*, um sie zu größeren Anstrengungen anzuspornen. Doch schon bei der Ausgestaltung solcher kurzfristig wirkender Anreizsysteme ist eine langfristige oder intertemporale Dimension zu bedenken: Eine MFI muss bereit sein, Kreditsicherheiten zu verwerten, um sich die Reputation von Strenge zu erwerben; und Leistungslohnsysteme müssen im Zeitablauf anpassbar und gleichzeitig fair sein. So hilfreich sie im Einzelfall sein mögen, lösen kurzfristige Anreizsysteme das grundlegende Problem nicht. In der Regel liegt dies daran, dass das erwünschte kooperative Verhalten mehrere Dimensionen hat, anhand derer es bewertet werden kann, und dass die verschiedenen Verhaltensdimensionen nicht gleich gut beobachtbar und anreizbar sind.

Wichtiger ist jedoch, dass den kurzfristigen Verhaltensanreizen zu nicht-kooperativem Verhalten auch langfristige positive Anreize entgegengesetzt werden können. Kreditnehmer werden durch die Erwartung zur Rückzahlung motiviert, bei korrekter Verzinsung und Rückzahlung auch zukünftig Kredite zu bekommen. Mitarbeiter erwarten eine Belohnung ihrer guten Leistungen in der Form von Beschäftigungssicherheit und Aufstiegschancen, und *Consultants* erbringen besondere Leistungen beim *institution building* vor allem deshalb, weil sie sonst ihre Reputation schädigen würden, was sich bei späteren Aufträgen negativ auswirken könnte.

Auf allen drei Ebenen gibt es also eine Reihe von Instrumenten, um Verhalten zu steuern. Wir haben oben für jede der drei Ebenen getrennt jeweils die kurzfristigen und die langfristigen Anreizmechanismen auch in ihrem Verhältnis zu einander betrachtet. Das generelle Muster, wie sie sich zu einander verhalten, ist eher nicht das der Substitutionalität. Aufstiegschancen von *loan officers* in einer MFI sind kein Ersatz für monetäre Leistungsprämien, sondern eher eine nötige Ergänzung: Genau weil bei Kreditsachbearbeitern starke Anreize zu kurzfristiger Leistung auf der Basis leicht messbarer Leistungsindikatoren gesetzt werden können, besteht die Gefahr, dass weniger leicht messbare Leistungsdimensionen vernachlässigt werden. Dem muss etwas entgegen gesetzt werden, und dies können insbesondere Aufstiegschancen sein.

Die Aussagefähigkeit einer isolierten Betrachtung der Anreizmechanismen auf den drei diskutierten Ebenen ist begrenzt. Wie Anreize auf einer Ebene funktionieren (können), hängt davon ab, welche Anreize es auf anderen Ebenen gibt und wie sie wirklich funktionieren. Die historische Entwicklung der verschiedenen Ebenen zeigt die Abhängigkeit von unten nach oben: Solange Kleinkredite nicht erfolgreich vergeben werden konnten, brauchte man sich über die Anreize auf der Unternehmensebene wenig Gedanken zu machen, da die Kreditausfälle ohnehin den mit Abstand größten Kostenblock ausmachten. Dann zeigte sich, dass Mitarbeiter im Kreditbereich leichter zu rekrutieren und zu engagierter Mitarbeit bereit sind, wenn die Kredittechnologie der Institution zu hohen Rückzahlungsraten führt und sie am Erfolg beteiligt werden. Und erst seit auch die Probleme auf der Unternehmensebene lösbar sind, macht man sich zurecht Gedanken über die *governance structure*.

Die Abhängigkeit der Anreizprobleme und Anreizsysteme verläuft aber nicht nur, wie es die bisherigen Ausführungen nahelegen, von unten nach oben. Sie verläuft auch von oben nach unten (siehe Abbildung 5): Die Bereitschaft eines Kreditnehmers, einen Kredit zurückzuzahlen hängt erfahrungsgemäß vor allem von zwei Faktoren ab. Der eine ist sein Verhältnis zu "seinem" Kreditsachbearbeiter. Ist der Kreditsachbearbeiter nicht zugleich extrinsisch und intrinsisch motiviert, d.h. stimmen seine Anreize nicht, erfüllt er seine Aufgabe nicht gut, und seine Kunden werden schnell zu Problemfällen für die MFI. Der zweite Faktor ist die Wahr-

scheinlichkeit, mit der ein Kreditnehmer auch in Zukunft einen Kredit bekommt, wenn er ihn braucht. Entscheidend dafür ist, ob die MFI langfristig existiert. Die Erfahrung von sehr vielen Mikrofinanzprojekten gibt Anlass, dies nicht für sehr wahrscheinlich zu halten, und dieselbe Erfahrung lehrt eindeutig, dass Krisensymptome und speziell Führungskrisen bei einer MFI sich sehr schnell an Rückzahlungsproblemen zeigen. Um so mehr kommt es darauf an, wie die betreffende Institution geführt, kontrolliert und finanziert wird. Dass dies wiederum stark abhängig ist von der Ausgestaltung der Anreize für das Führungspersonal, die Initiatoren und die Eigentümer, wurde oben schon hervorgehoben.

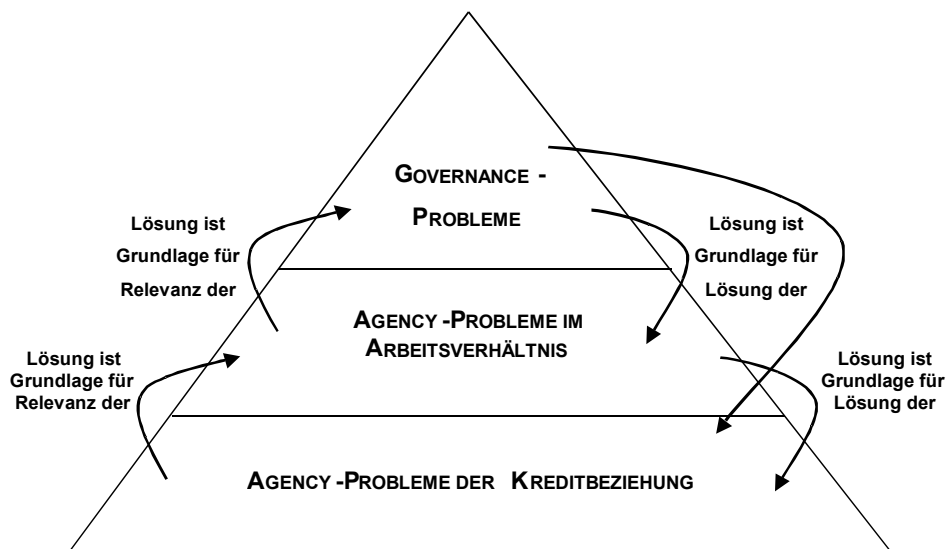


Abb. 5: *Microfinance* als Geflecht von Anreizproblemen

Analog stellt sich die Situation für die Mitarbeiter dar. Ihre Anreize, gute Leistungen zu erbringen, sind wesentlich davon abhängig, wie sie ihre Aussichten in ihrer Institution sehen und wie sie die Aussichten ihrer Institution einschätzen. Abnehmende Leistungsbereitschaft, Fluktuation und Betrugereien sind, genauso wie Rückzahlungsprobleme, oft nicht als Ursachen einer Krise einzustufen, sondern als Indikator dafür, dass sich eine Krise abzeichnet.

Schließlich gibt es auch noch kompliziertere Abhängigkeiten. Die Wirksamkeit der monetären Anreize für Kreditsachbearbeiter wird davon geprägt, wie die Kreditnehmer die Zukunftsaussichten und speziell die Stabilität ihrer MFI einschätzen und in ihrem Verhalten darauf reagieren. In einer instabilen Bank kann das ausgeklügeltste Anreizsystem für Kreditsachbearbeiter nicht funktionieren.

Man kann also von einer Interdependenz der Anreizsysteme auf den drei Ebenen sprechen. Wenn Anreizsysteme auf einer Ebene zusammenbrechen, dann hat dies Kettenreaktionen auf den anderen Ebenen zur Folge. Dies legt unmittelbar eine pragmatische Folgerung nahe: Die Aufgabe der Gestaltung der Anreizsysteme kann nicht isoliert auf einer der drei Ebenen gelöst

werden. Die Mikrofinanzierung verdeutlicht exemplarisch, dass Anreizsysteme wirklich Systeme sind, also Gesamtheiten aller auf einander bezogener und an einander angepasster Elemente.²³

7. Netzwerke als Lösung für die Anreizprobleme beim Aufbau und der "Führung" von Mikrofinanzinstitutionen

Insgesamt ist die Erfahrung der letzten etwa zehn Jahre mit dem Aufbau von MFI zwiespältig. Einerseits hat man gelernt, dass es bei Einsatz einer angepassten Kredittechnologie möglich ist, mit vertretbaren Kosten für die Institution und für die Kunden Kleinkredite zu vergeben, die auch zurückbezahlt werden, dass es mit vertretbarem Aufwand für die internationale *donor community* und in relativ kurzer Zeit möglich ist, MFI aufzubauen, die ihre Kosten decken und sogar profitabel sind und sozial erwünschte Effekte haben. Man hat auch lernen können, dass sich die Probleme der Kreditvergabe und des "Betriebs" von MFI in sehr unterschiedlichen Umgebungen nach einem weitgehend einheitlichen Muster lösen lassen.

Andererseits gab es auch schlechte Erfahrungen. Die Erfolgsquote von *institution-building*-Projekten im Kleinkreditbereich war enttäuschend niedrig. Die herkömmliche Herangehensweise des *upgrading*, wie sie im Abschnitt 5 diskutiert wurde, hat oft nicht zu den gewünschten Ergebnissen geführt. Unterschiedliche Vorstellungen darüber, was eine gute MFI und damit das angestrebte Projektziel ist, haben Konflikte in der Dreierkonstellation EHO – TI – lokale Partner ausgelöst, und die Übergabe an lokale Partner hat häufig zu einer Stagnation bei der Partnerinstitution und/oder zu einer Abkehr von den anvisierten Zielgruppen geführt. In vielen Fällen haben diese Probleme auch negative Rückwirkungen auf die Mitarbeiter der MFI und auf die "Rückzahlungsmoral" der Kreditnehmer gehabt.

Es gibt zwei weitere wichtige Lehren der letzten Jahre: Keine einzelne EHO verfügt über alle Förderinstrumente, die erforderlich sind, um eine MFI aufzubauen. Und viele der Probleme, die beim *financial institution building* zu lösen sind, stellen sich in sehr ähnlicher Form immer wieder. Gerade wenn dies strategisch genutzt werden soll, ist es empfehlenswert, dass die selben Akteure nicht nur einzelne isolierte Projekte durchführen, sondern eine Reihe solcher Projekte in relativ kurzer Zeit auf einander folgen lassen. Doch dies würde die personellen und finanziellen Mittel einer einzelnen EHO bei weitem überfordern.

²³ Anreizsysteme sind nur ein "Pfeiler" der "Organisationsarchitektur" einer Institution. Die beiden anderen sind die Verteilung der Entscheidungsrechte und die Art der Erfolgsmessung für erbrachte Leistungen. Vgl. dazu Brickley/Smith/Zimmerman, 1997, S. 172-191. Die These der Interdependenz und die pragmatische Implikation, dass das System als ganzes gestaltet werden muss, gilt für die Organisationsarchitektur analog.

All dies legt statt der herkömmlichen Strategie des isolierten Aufbaus von einzelnen MFI mit der finanziellen Unterstützung einzelner *donors* eine Kooperationsstrategie nahe. Diese Strategie müsste getragen werden von einer relativ kleinen Gruppe von EHO - bzw., was hier sehr wichtig ist, von Personen in diesen EHO – die eine gemeinsame Vorstellung darüber haben, was gute MFI und eine sinnvolle Strategie der Institutionenförderung ausmacht. In Zusammenarbeit mit einem erfahrenen *institution builder* oder *technical implementor* kann diese Gruppe ihre verschiedenen Instrumente einsetzen, um in schneller Folge eine Reihe von MFI aufzubauen und auch die wichtigen Rollen der Eigentümer und Kontrolleure übernehmen. Die dadurch entstehenden MFI bilden untereinander auch ein Netzwerk, zwischen dessen Knoten vor allem Wissen, aber auch qualifiziertes Personal und eventuell auch finanzielle Mittel hin und her fließen können.

An anderer Stelle sind die Struktur und Funktionsweise sowie die Vorteile eines solchen Netzwerks ausführlicher beschrieben worden.²⁴ Hier sollen nur die Anreizaspekte angesprochen werden. Drei Anreizprobleme lassen sich mit einem solchen Netzwerk – oder synonym mit einer strategischen Allianz – besser lösen als bei dem herkömmlichen Ansatz, und wegen der im Abschnitt 6 beschriebenen Interdependenz der Anreizprobleme hat dies auch Ausstrahlungen auf andere Elemente der Anreizsysteme. Wie sofort erkennbar wird, ist die Interdependenz der Anreizprobleme generell wichtig zum Verständnis der Funktionsweise des Netzwerks.

(1) Das Anreizproblem für Mitarbeiter und Führungskräfte auf mittlerer und hoher Ebene entschärft sich, wenn die Institution, in der sie arbeiten, sich dynamisch entwickelt, herausfordernde Aufgaben bietet, Mitarbeiter gut bezahlen kann, im gesellschaftlichen Umfeld angesehen ist und wächst und vor allem wenn sie Aufstiegschancen bietet. Wenn mehrere EHO, die sich zu dem verfolgten Konzept des *institution building* bekennen und es aktiv unterstützen, und ein TI, dessen professionelles Renommee und dessen finanzielle Position wesentlich vom Erfolg der von ihm und seinen Partnern gemeinsam initiierten MFI abhängt, eine MFI fördern und an ihrer Entwicklung auch nach der Aufbauphase aktiv beteiligt bleiben, dann sind die Erfolgsaussichten und die Aufstiegschancen gut, und dies hilft entscheidend bei der Motivation der Mitarbeiter.

Die Einbettung einer einzelnen MFI in ein Netzwerk verbundener MFI eröffnet gerade für besonders qualifizierte Mitarbeiter auch Aufstiegschancen in anderen Teilen des Netzwerks. Dies könnte problematisch sein, weil die "Versetzung" eines guten Mitarbeiters aus einer

²⁴ Vgl. Schmidt/Zeitinger, 2001. Dort wird ein bestimmtes Netzwerk beschrieben. Es gibt allerdings auch noch andere, so zumindest das von ACCION im *microfinance*-Bereich.

Institution in eine andere natürlich zu Lasten der ersteren gehen kann. Sie ist wirtschaftlich und rechtlich eine Vermögensverschiebung. Wenn die verschiedenen Institutionen aber weitgehend dieselben Eigentümer haben und wenn solch eine Vermögensverschiebung häufiger vorkommt, gibt es niemanden, der geschädigt würde, und das "Konzerninteresse", die besten Mitarbeiter dort einzusetzen, wo sie am dringendsten gebraucht werden, - und sie dadurch auch zu motivieren - kann die Oberhand über die Interessen der einzelnen Institutionen gewinnen, auch wenn es im rechtlichen Sinne überhaupt keinen Konzern gibt.

(2) Ein zentrales Anreizproblem ist, wie im Abschnitt 5 beschrieben wurde, das zwischen dem Auftraggeber und dem Auftragnehmer beim Institutionenaufbau. Auftragnehmer oder *agent* ist im hier diskutierten Zusammenhang der in das Netzwerk eingebundene TI. Unabhängig von der rechtlichen Gestaltung kann man als die Auftraggeber oder *principals* die EHO ansehen, die dem Netzwerk angehören. Aber auch andere können als Auftraggeber betrachtet werden, nämlich diejenigen, die Eigentümer der MFI im rechtlichen Sinne werden. Die beiden Kreise überdecken sich - absichtlich - teilweise, aber eben nicht vollständig. Für den TI ist es wichtig, den Zielen beider Gruppen von "Prinzipalen" - und damit dem entwicklungspolitischen und dem finanziellen Ziel - gerecht zu werden. Die doppelte Zielsetzung kann Konflikte produzieren, aber wenn diese Konflikte direkt zwischen den Netzwerkpartnern ausgetragen werden können, werden sie viel weniger auf die Projekte durchschlagen als im herkömmlichen Ansatz. Dieser positive Effekt ist insbesondere dann zu erwarten, wenn der Kreis der "Netzwerker" eher finanziell interessierte private Investoren und eher entwicklungspolitisch motivierte Institutionen umfasst. Dies führt dazu, dass sich – im positiven Fall gelungener Koordination – nicht ein Interesse ganz auf Kosten des anderen durchsetzt.

Die Grundstruktur kurzfristiger Anreize macht es unverzichtbar, den TI-Partner unter Druck setzen und zu guter Arbeit anhalten zu können. Hier eröffnet das Netzwerk Möglichkeiten, den Bewährungsmechanismus zu nutzen. Die relativ schnelle Abfolge von Projekten und die anvisierte Langfristigkeit der Zusammenarbeit machen den Bewährungsdruck stark: Zum einen ist der Barwert der Prinzipal-Agenten-Beziehung für den Agenten auch dann beträchtlich, wenn er große Anstrengungen unternimmt, die Projekte zum Erfolg zu führen; zum anderen kann er nicht in einer Vielzahl von Projekten ungünstige Umstände für eingetretene Misserfolge verantwortlich machen, was ihm (in Verbindung mit dem Wert der *Principal-Agent*-Beziehung) die Anreize nimmt, seine eigenen Kosten zu Lasten der Projekte zu minimieren. Zugleich eröffnet die Art der Zusammenarbeit Möglichkeiten zu differenzierten Reaktionen auf vermutete unzureichende Leistungen des TI. Neben dem Verhaltenssteuerungsinstrument *exit*, das dem klassischen Bewährungsmechanismus zu Grunde liegt und mitunter eine unerwünscht scharfe Waffe darstellt, wird in einem Netzwerk, in dem *loyalty*

faktisch vorhanden und funktional wichtig ist, auch das Instrument *voice* - im Sinne der bekannten Unterscheidung von Albert Hirschman - zum Einsatz kommen.²⁵

(3) Schließlich gibt es das auch oben angesprochene Anreizproblem nach dem Abschluss einer ersten, eng definierten Aufbauphase. Nicht selten lassen Institutionen, die den Aufbau einer MFI gefördert haben, später die Bereitschaft vermissen, sich als Kontrolleure für die Stabilität, die weitere Entwicklung und die dauerhafte Zielgruppenorientierung der Institutionen zu engagieren. Sie wollen nicht als "aktive und verantwortliche Eigentümer" fungieren oder, mit anderen Worten, sie haben keinen ausreichenden Anreiz, als ökonomische (Mit-)Eigentümer zu fungieren, obwohl dies vermutlich im Interesse der Zielgruppen und der Mitarbeiter der Institutionen läge.

Diese Verhaltensweise und das hinter ihr stehende Anreizproblem haben eine Reihe von Ursachen. Eine könnten entwicklungspolitische Überlegungen sein, die einen vollständigen Rückzug als wünschenswert erscheinen lassen. Aber auch Kostenüberlegungen und einfache Bequemlichkeit könnten verantwortlich sein. Das Interesse, Kosten bzw. Anstrengung einzusparen, liegt typischerweise Anreizproblemen zugrunde. Es ist ein Ergebnis der Anreizstruktur innerhalb der EHO. Auch für dieses Anreizproblem bietet das Netzwerk eine zumindest partielle Lösung.

Ausgangspunkt ist die Veränderung der entwicklungspolitischen Überzeugung, die einen vollständigen Rückzug als geboten erscheinen lassen könnte. Die entgegengesetzte Position erscheint (uns) nicht nur entwicklungspolitisch sinnvoller, sondern sie ist auch eine Basis des Konsenses, auf dem die uns bekannten funktionsfähigen Netzwerke beruhen.²⁶ Eine gewisse Verantwortung auf Dauer für die geförderten Institutionen ist aber nicht nur das Ergebnis von Überzeugungen, sondern auch von handfesten Interessen, von Nutzen und von Kosten. Sind die Mitglieder des Netzwerkes Eigentümer der MFI und nehmen sie als Organisationen dies ernst, haben sie auch ein unmittelbares finanzielles Interesse an der Entwicklung "ihrer" MFI. Wenn diese kommerziell ausgerichtet sind und erfolgreich arbeiten, was zu erwarten ist, dann müsste das finanzielle Eigentümerinteresse auch relativ stark sein.

Hinzu kommt das entwicklungspolitische Interesse bzw. das persönliche und professionelle Interesse der Personen und der Organisationen an der positiven Entwicklung der MFI. Wenn die Organisationen und die zuständigen Personen in ihnen ein nach außen hin sichtbares

²⁵ Vgl. Hirschman (1970)

²⁶ Solche Netzwerke und die Bedingungen ihrer Funktionsfähigkeit wurden auf dem "4th. Seminar on New Development Finance" Anfang September in Frankfurt/Main präsentiert und diskutiert.

commitment für "ihre" MFI eingegangen sind, dann müsste dies auch den Anreiz stärken, die rechtlich-finanzielle Eigentümerposition auch zu einer aktiven Eigentümerrolle zu nützen.

Es bleibt aber auch hier ein Problem der Zeitinkonsistenz: Vermutlich ist in den meisten EHO mehr professionelles Ansehen und mehr öffentlich-politisches Ansehen mit der Beteiligung an der Schaffung neuer MFI zu erzielen als mit der dauerhaften aktiven Mitarbeit bei existierenden MFI. Jede Institution will daher eher bei den neuen Projekten aktiv werden als bei den alten. Wenn das alle tun, haben aber die neuen keine Erfolgsaussichten. Das Netzwerk eröffnet den Mitgliedern Möglichkeiten, sich hinsichtlich der Bereitstellung des für alle zusammen wichtigen "öffentlichen Guts" der aktiven Kontrolle abzustimmen und diesbezügliches *free-rider*-Verhalten zu verhindern. Im Extremfall müsste ein Mitglied des Netzwerks, das, obwohl Eigentümer von MFI, seinen Verpflichtungen als *monitor* nicht nachkommt, aus der Gruppe oder einigen ihrer Projekte ausgeschlossen werden. Angesichts des damit verbundenen Reputationsverlustes und auf Grund der beträchtlichen versunkenen beziehungs-spezifischen Kosten, die der Aufbau eines Netzwerks kostet, könnte diese Drohung durchaus eine positive Anreizwirkung haben.

Die vorangegangenen Überlegungen lassen vermuten, dass die enge, aber flexible, und langfristige Zusammenarbeit in einer Gruppe von Institutionen und Personen, die zusammen über beträchtliche Ressourcen verfügen und weitere mobilisieren können, in einem Netzwerk geeignet ist, gerade die besonders schwer zu handhabenden Anreizprobleme besser zu lösen, als dies bisher gelang. Dass diesem Potenzial andere Probleme – auch, aber nicht nur, Anreizprobleme – gegenüber stehen, versteht sich fast von selbst. Die Zukunft muss zeigen, ob die Anreize, individuelle Ziele auch auf Kosten anderer zu verfolgen, in einem Netzwerk genügend kontrolliert und beschränkt werden. Dafür spricht gegebenenfalls vor allem eines: der finanzielle und entwicklungspolitische Erfolg des Netzwerkes, der nicht zuletzt aus dem finanziellen und entwicklungspolitischen Erfolg der geförderten und finanzierten Projekte bzw. Institutionen erwächst.

Literatur

- Adams, D. et al. (Hrsg.) (1984): *Undermining Rural Development with Cheap Credit*
- Baron, J.N./Kreps, D.M.(1999): *Strategic Human Resources: Frameworks for General Managers*, New York, John Wiley
- Brickley, J./Smith, C.W./Zimmerman, J.L (1997): *Managerial Economics and Organizational Architecture*: Chicago.
- Diaz-Alejandro, C. (1985): *Good-Bye Financial Repression, Hello Financial Crash*, in: *Journal of Development Economics*, S. 1 - 24
- Fama, E. (1980): *Agency Problems and the Theory of the Firm*; in: *Journal of Political Economy*, Vol. 88, S. 288 - 307
- Fama, E./Jensen. M. (1983): *Agency Problems and Residual Claims*; in: *Journal of Law and Economics*, Vol. 26, S. 327 – 349
- González-Vega, C. (1984): *Credit-Rationing Behavior of Agricultural Landers: The Iron Law of Interest Rate Restrictions*, in: Adams et al. (1984), S. 78 - 95
- Hirschman, A.O. (1970): *Exit, Voice, and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations und States*, Cambridge, Mass.
- Holmström, B./Milgrom, P. (1991): *Multitask Principal-Agent Analyses: Incentive Contracts, Asset Ownership, and Job Design*; in: *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol. 7 (Special Issue), S. 24 - 52
- Holmström, B./Milgrom, P. (1994): *The Firm as an Incentive System*; in: *American Economic Review*, Vol. 84, S. 972 - 991
- Holtmann, M. (2002): *Anreizsysteme in Mikrofinanzinstitutionen*, Diss. Frankfurt/M. (Entwurf)
- Jensen, M./Meckling, W. (1976): *Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure*; in: *Journal of Financial Economics*, Vol. 3, S. 305 –360
- Klein, B./Crawford, R.A./Alchian, A.A. (1978): *Vertical Integration, Appropriable Rents, and the Competitive Contracting Process*, in: *Journal of Law and Economics*, Vol. 21 (October), S.297 - 326
- Krahnhen, J.P./Schmidt, R.H. (1994): *Development Finance as Institution Building*, Boulder, Col.
- McKinnon, R.I (1973): *Money and Capital in Economic Development*, Washington, D.C.
- MicroBanking Bulletin: www.microbanking-mbb.org
- Milgrom, P./Roberts, J. (1992): *Economics, Organization and Management*; Englewood Cliffs, NJ
- Richardson, D.C. (2000): *Unorthodox Microfinance: The seven Doctrines of Success*, in: *MicroBanking Bulletin*, Februar 2000, S. 3 – 7
- Schmidt, R.H./Zeitinger, C.-P. (1998) "Critical Issues in Microbusiness Finance and the Role of Donors", in: *Strategic Issues in Microfinance*, hrsg. v. Kimenyi, M.S./Wieland, R.C./Von Pischke, J.D., Avebury 1998, S. 27-51.

- Schmidt, R.H./Zeitinger, C.P. (2001): Building New Development Finance Institutions Instead of Remodelling Existing Ones, in: Small Business Development, Vol. 12, Nr. 2, June, S. 32-43
- Shaw, E.S. (1973): Financial Deepening in Economic Development, New York, N.Y.
- Shelling, T.C. (1960): The Strategy of Conflict, Cambridge, Mass.
- Stiglitz, J.E./Weiss, A. (1981): Credit Rationing in Markets with Imperfect Information, in: AER, Vol. 71, S. 393-410.
- Stiglitz, J.E. (1986): The New Development Economics, in: World Development, Vol. 14 , S.257-265.
- Tschach, I. (1995): Kleinkreditprogramme als Mittel zur Armutsbekämpfung? Möglichkeiten, Grenzen und Alternativen zur Schaffung einer funktionierenden Finanzintermediation, Diskussionsbeitrag Nr. 67 des Ibero-Amerika-Instituts für Wirtschaftsforschung, Göttingen.
- Tschach, I.(2000): Theorie der Entwicklungsfinanzierung, Frankfurt/Main
- Tschach, I. (2001): The Myth of Intertemporal Linkages as *the* Incentive for Loan Repayment, mimeo, Frankfurt/Main
- Von Pischke, J.D. et al. (Hrsg.) (1983): Rural Financial Markets in Developing Countries, Baltimore/London
- Williamson, O. (1985): The Economic Institutions of Capitalism; New York et al.

Zusammenfassung

Zugang zu Krediten ist für kleine und mittelgroße Unternehmen in Entwicklungsländern von großer Bedeutung, um ihre ökonomischen Möglichkeiten besser auszuschöpfen und so die Einkommen ihrer Besitzer, aber auch ihrer Mitarbeiter zu erhöhen. Deshalb hat die Entwicklungshilfe in der Vergangenheit viele Versuche unternommen, um das Kreditangebot an diese Zielgruppe nachhaltig zu verbessern und dafür Kleinkredite vergebende Institutionen zu schaffen. Die meisten dieser Institutionen sind allerdings nach kurzer Zeit zusammengebrochen, während wenige andere erstaunlich gute Ergebnisse aufweisen.

Der vorliegende Aufsatz beschäftigt sich mit der Frage, wie Finanzdienstleistungen im allgemeinen, und Kredite im besonderen, dauerhaft erfolgreich an kleine Unternehmen vergeben werden können. Um diese Frage zu beantworten, muss man verstehen, worin genau das Problem der Kleinkreditvergabe und des Aufbaus dauerhaft lebensfähiger "Mikro-Finanz-Institutionen" (MFI) besteht. Wir sehen als notwendige Erfolgsbedingung die Lösung von Informations- und Anreizproblemen an. Solche Probleme gibt es nicht nur bei den Kreditbeziehungen, sondern auch bei den Arbeitsbeziehungen innerhalb der Institution und der corporate governance, also bei den Außenbeziehungen der MFI.

In unserem Beitrag werden zunächst Informations- und Anreizprobleme der Kreditvergabe auf der Basis des erweiterten Stiglitz/Weiss Modells (1981) theoretisch analysiert, um daraus in allgemeiner Form Anforderungen an praktische Lösungen abzuleiten. Danach wird erörtert, wie solche Probleme in der Praxis gelöst werden. Abschnitt 3 beschäftigt sich mit der praktischen Lösung solcher Problemen in Kreditbeziehungen, Abschnitt 4 behandelt Anreizsysteme innerhalb von Institutionen, und Abschnitt 5 analysiert die Gestaltung der corporate governance von MFI als Anreizproblem.

Im sechsten Abschnitt wird gezeigt, dass und wie die vorher isoliert behandelten Informations- und Anreizprobleme miteinander verknüpft sind: Da die Anreizprobleme auf den verschiedenen Ebenen ein System komplementärer Elemente bilden, müssen die Problemlösungsstrategien auf den verschiedenen Ebenen konsistent sein, um den Aufbau von dauerhaften MFI zu ermöglichen. Im letzten Abschnitt wird argumentiert, dass strategische Allianzen dafür einen geeigneten Weg darstellen.